Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006

Humberto Garza Elizondo
Editor

Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores
Coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

PARADIGMAS Y PARADOJAS
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO:
2000-2006

Ilustración de portada: *Rythme 1*, 1940, Robert Delaunay.

Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006

Primera edición: 8 de marzo de 2010

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, 10740, México, D.F.
www.colmex.mx

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
www.cide.edu

ISBN: 978-607-7843-03-0

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

PARADIGMAS Y PARADOJAS
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: 2000-2006

Humberto Garza Elizondo
Editor

Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores
Coordinadores

El Colegio de México, A. C.
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Contenido

Introducción 9
Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores

PRIMERA PARTE
EVALUACIÓN GENERAL DEL SEXENIO DE VICENTE FOX EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Capítulo 1 La política exterior "activa"...una vez más 25
Ana Covarrubias

Capítulo 2 Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo 47
Jorge A. Schiavon

Capítulo 3 La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: Mucho discurso y pocas nueces 77
Érika Ruiz Sandoval

Capítulo 4 Balance general de la política exterior de México, 2000-2006 93
Rafael Velázquez Flores

SEGUNDA PARTE
TEMAS CENTRALES DE LAS RELACIONES DE MÉXICO, 2000-2006

Capítulo 5 Acuerdo migratorio: La debilidad de la esperanza 137
Jesús Velasco Grajales

Capítulo 6 La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox 171
Raúl Benítez Manaut

Capítulo 7 La seguridad nacional con Fox: Avances analíticos, retrocesos reales 197
José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas

Capítulo 8 México y la ONU en tiempos de transición: Entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional 225
Arturo C. Sotomayor

TERCERA PARTE
MÉXICO Y LAS ÁREAS REGIONALES

Capítulo 9 México y el escenario de América del Norte, 2000-2006 257
Susana Chacón

Capítulo 10 Viejos puentes y nuevos acervos: La relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox 283
Guillermo Guajardo Soto

Capítulo 11 De la exaltación al tedio: Las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006 313
Lorena Ruano

Capítulo 12 México y China: Diplomacia, competencia económica y percepciones 347
Romer Cornejo

Capítulo 13 El sol naciente de Vicente Fox: México y Japón, 2000-2006 369
Víctor Kerber Palma

Capítulo 14 La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico, 2000-2006 391
Juan José Ramírez Bonilla

Capítulo 15 La política exterior de México hacia África Subsahariana, 2000-2006 435
Hilda Varela

Conclusiones 465
Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores

INTRODUCCIÓN

Humberto Garza Elizondo
Jorge A. Schiavon
Rafael Velázquez Flores

Entre paradigmas y paradojas

El filósofo y científico Thomas Kuhn dio al término "paradigma" su significado contemporáneo cuando lo adoptó para referirse al conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un periodo específico de tiempo.[1] Un paradigma es un concepto o teoría dominante en cualquier disciplina o área académica. El término se refiere a ideas, planteamientos y creencias que se aceptan como verdaderas por parte de la comunidad científica.

En la disciplina de las relaciones internacionales coexisten, desde hace varias décadas, tres paradigmas centrales: realismo, liberalismo institucional y constructivismo. Aunque cada uno de ellos se fundamenta en supuestos diferentes sobre el funcionamiento del sistema internacional y los actores que en él participan, todos ellos buscan entender y explicar las acciones de cooperación y conflicto entre actores internacionales en el sistema global.

¿Es posible realizar cambios estructurales –de fondo– en la política exterior, aun cuando las condiciones internas del país y del sistema internacional parecen estar determinadas? ¿Por qué la política exterior no ha logrado convertirse en un instrumento efectivo para promover el desarrollo y el bienestar de México? Las respuestas a estas preguntas dependen, en primera instancia, de la visión del mundo que tengan quienes estudian los asuntos internacionales y, en segundo lugar, de quienes sean los actores que participan en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, desde su formulación hasta su puesta en marcha. Dado que ninguno de los tres paradigmas por sí mismo es capaz de explicar todo el proceso de la política exte-

[1] Thomas S. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

rior de México, es conveniente y saludable tener presentes las premisas centrales de cada uno de ellos a fin de fortalecer los elementos de análisis en el proceso de definición y ejecución de la política exterior mexicana.

Para los seguidores del paradigma realista, la política exterior de México se explica con base en las capacidades relativas, reales y potenciales, del país en el sistema internacional, y en la posición que éste ocupa en el equilibrio de poder de las regiones que forma parte (América del Norte y América Latina) y del mundo en general. Este paradigma enfatiza los asuntos de seguridad sobre cualquier otro tema y establece que el Estado, como principal actor del sistema internacional, actúa de manera unitaria y racional: unitaria porque implica que actúa como un solo ente, es decir, no contempla los intereses y preferencias de los distintos actores gubernamentales, subnacionales o grupos de interés, y racional porque su comportamiento en la arena internacional está determinado por sus intereses y por sus objetivos nacionales. Para los realistas, los Estados deben buscar maximizar el interés nacional. Bajo este enfoque, el uso de la fuerza militar es uno de los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos de política exterior. Los realistas consideran el ambiente internacional como anárquico y que el único mecanismo para darle orden es el balance del poder.[2]

Los realistas entienden la política exterior de México como el resultado de la lucha por el poder entre Estados diferentes y desiguales, y tienen una visión generalmente pesimista sobre la posibilidad de eliminar el conflicto y los desacuerdos con Estados Unidos. El realismo logró ser el paradigma dominante en México entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y mediados de la década de 1980, porque proporcionaba herramientas simples, pero útiles, para explicar el predominio, el conflicto, la cooperación, los obstáculos y otros fenómenos de la relación entre México y Estados Unidos, mediante su énfasis en que las diferencias de poder entre ambos países era consistente con las características fundamentales de la asimétrica relación bilateral.

Desde el paradigma del liberalismo institucional, la explicación del comportamiento de la política exterior de México depende de la ampliación de las libertades políticas y civiles en el país y de su integración al mercado e instituciones internacionales. Este paradigma propone que, ante la

[2] Existen varios textos sobre el realismo, entre ellos Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979; Chris Brown, *Understanding International Relations*, Londres, Palgrave, 2001; y Robert Jackson y Georg Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

anarquía del sistema internacional, la creación de instituciones puede darle el orden necesario y mitigar el caos, facilitando la cooperación. Desde esta perspectiva, los Estados deben actuar con base en normas, principios y reglas. Usando una visión liberal, los Estados pueden cooperar mutuamente para resolver problemas comunes, evitando las medidas unilaterales.

Para algunos especialistas, México ha tenido que recurrir al idealismo/liberalismo frente a su vecino del norte debido a que no cuenta con las capacidades militares necesarias para enfrentarlo de otro modo. Así, los principales instrumentos de política exterior de México han sido la negociación diplomática y los principios básicos del derecho internacional, los cuales han sido consagrados como principios normativos de la política exterior del país en la Constitución. En el mismo contexto, los gobiernos mexicanos han recurrido a organizaciones internacionales para intentar resolver problemas de índole bilateral con Estados Unidos en el ámbito multilateral, cuando la opción bilateral se vislumbra como poco favorable. Ante el poderío hegemónico de Estados Unidos, México ha insistido en defender su soberanía nacional como vía para lograr cierto grado de autonomía, de acuerdo con la visión idealista.

En el marco del liberalismo institucional se encuentra el enfoque de la interdependencia compleja, el cual plantea que existen múltiples canales de comunicación, que incluyen lazos formales e informales entre élites y corporaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Adicionalmente, argumentan que no existe una clara jerarquía entre los temas internacionales; en otras palabras, que los asuntos militares no están siempre a la cabeza de la agenda de política exterior. Además, consideran que la utilidad del uso de la fuerza castrense en el ámbito externo ha declinado ante el incremento de la interdependencia a nivel global.[3] En la década de 1980, diversos especialistas utilizaron el enfoque de la interdependencia compleja para explicar la política exterior de México.[4] El argumento con respecto a la relación con Estados Unidos ha sido que, ante la creciente

[3] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence,* Boston, Little, Brown, 1989.

[4] Véase por ejemplo: Carlos Rico, "Las relaciones México-Norteamericanas y los significados de la 'interdependencia,'" en *Foro Internacional,* vol. XIX, núm. 2 (1978); Blanca Torres, (coord.), *Interdependencia: Un enfoque útil para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos?,* México, El Colegio de México, 1990; Bruce Bagley, "Interdependence and U.S. Policy toward Mexico in the 1980's," en Riordan Roett, *Mexico and the United States: Managing the Relationship,* Boulder, Westview Press, 1988; Jorge Chabat, "Mexican Foreign Policy in the 1990's: Learning to Live with Interdependence," en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (editores), *Latin American Nations in World Politics,* Boulder, Westview Press, 1996; Jorge Chabat, "La integración de México al mundo de la Post-Guerra Fría: Del nacionalismo a la interdependencia imperfecta," en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (editores), *Regionalismo y poder en América: Los límites del neorrealismo,* México, CIDE, 1996.

interdependencia entre ambos países, éstos tienen que colaborar para resolver sus problemas comunes, privilegiando la cooperación sobre el conflicto, lo cual aplicaría también hacia las otras regiones del mundo con las cuales México mantiene relaciones.

El liberalismo cuenta en México con un considerable número de seguidores entre académicos y funcionarios del gobierno, quienes ven en la instauración de la democracia la clave para fomentar la cooperación en las relaciones bilaterales con aquellos Estados importantes para el país, con base en el argumento de que los gobiernos democráticos son intrínsecamente más pacíficos que los autoritarios. La teoría liberal implica muy claramente que la cooperación es más amplia de lo que sostienen los realistas.

Finalmente, para los seguidores del constructivismo, los valores tradicionales, la identidad nacional y la cultura política de México influyen en la formulación de la política exterior, y en la manera en que el país se relaciona con el resto del mundo.[5] Este paradigma asume que la realidad está solamente en las percepciones de los individuos y que, por lo tanto, las relaciones internacionales son una construcción intersubjetiva y cognitiva. Los constructivistas argumentan que el sistema internacional no es una entidad física, sino que es una creación intelectual humana. Si las ideas o percepciones respecto al sistema internacional se modifican, entonces el sistema internacional también cambia.

Para los constructivistas, el interés nacional se construye a partir de la identidad nacional. Entonces, la identidad nacional resulta una motivación fundamental para la conducta exterior de los Estados. Si un Estado se identifica exclusivamente consigo mismo, entonces hay anarquía. Por el contrario, si el Estado se identifica con los demás actores internacionales, entonces se genera una lógica de sociedad internacional. En otras palabras, la estructura internacional se construye con base en la distribución de las identidades, no por la distribución del poder.[6]

Como los realistas, los constructivistas también consideran el poder como un elemento importante. La diferencia es que los primeros lo ven en términos materiales y los segundos en términos discursivos. Según los constructivistas, la fuente principal del poder está en las ideas. Bajo este enfoque, los intereses, las ideas, las percepciones, las identidades y los discursos que tengan las élites sobre la realidad nacional e internacional serán categorías fundamentales en el proceso de toma de decisiones de la

[5] Véase el artículo de Reynaldo Ortega, "El concepto de poder en las teorías de relaciones internacionales", en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional*, México, El Colegio de México, 2009.

[6] Robert Jackson y Georg Sørensen, *op. cit.*

política exterior. En el paradigma constructivista, existen tres opciones en cuanto a la percepción que un país tiene sobre otro: amigo, enemigo o adversario. En este sentido, un Estado actúa frente a otro dependiendo si lo percibe como aliado o antagonista. Si lo observa como amigo, entonces las posibilidades de cooperación aumentan. Si lo considera enemigo, la relación se puede tornar conflictiva. Si se le percibe como adversario, se compite con él siguiendo reglas mutuamente aceptadas.

Mientras el realismo y el liberalismo enfocan la atención en factores concretos como el comercio y el poder, el paradigma constructivista destaca las consecuencias de las ideas sobre la política exterior. En lugar de considerar al Estado como algo ya establecido y suponer que éste simplemente busca defender su "interés nacional", los constructivistas ven las necesidades y los intereses de los Estados como resultado de procesos históricos específicos. Este paradigma pone mayor atención al discurso dominante en la política exterior, debido a que el discurso refleja valores e intereses y establece las pautas de comportamiento del Estado. Es por ello que los constructivistas centran la atención en las fuentes del cambio de la política exterior.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y el fin de la Guerra Fría resultado del desmembramiento de la Unión Soviética en diciembre de 1991 desempeñaron un papel importante en el ascenso del paradigma constructivista, debido a que ni el realismo ni el liberalismo fueron capaces de prever el tiempo y la forma en que este cambio histórico se presentó, a la vez que abrió la puerta para el fortalecimiento de los ideales democráticos y liberales a nivel internacional.

Es difícil hacer un análisis objetivo y consistente sobre la política exterior si no se cuenta con premisas centrales que organicen los argumentos, del mismo modo que es difícil para un funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores o de la Oficina de la Presidencia tomar una decisión inteligente si no conoce bien dichas premisas. Todos aquellos que desde la academia o desde el gobierno tienen alguna relación con la política exterior de México siguen, conciente o inconcientemente, un paradigma, incluidos los lectores del presente libro.

Con respecto a las paradojas, el significado del término se deriva del griego *para* y *doxos*, que significa "más allá de lo creíble". Es un concepto filosófico que emplea la lógica para referirse a situaciones, circunstancias o resultados contradictorios o contraintuitivos, a pesar de que incorporan varios factores que se consideran válidos. La identificación de paradojas basadas en premisas que en apariencia son razonables y simples ha impulsado importantes avances en las ciencias sociales, la filosofía y las humanidades.

Siendo así, ¿qué relación hay entre paradigmas y paradojas? Regularmente, los paradigmas están por un lado y las paradojas por otro, y es tal vez por ello que su relación no es clara, aunque es posible observar que a menor presencia e influencia de los paradigmas en la política exterior se multiplican las paradojas. ¿Son las paradojas el resultado de la ausencia de paradigmas? ¿Son las paradojas, tal vez, producto de la aplicación equivocada de los paradigmas? Los paradigmas son útiles, las paradojas requieren explicación, por lo que hay que procurar a los primeros a fin de encontrar respuestas para las segundas.

Las principales paradojas de la política exterior de México en general son:

1) México es un país rico con una política exterior pobre y con poco presupuesto.

2) En la era de la interdependencia, México se vuelve cada vez más dependiente de Estados Unidos.

3) En los tiempos de la globalización, disminuye el peso específico de México en el mundo; México vuelve su mirada hacia adentro y la política exterior pierde espacios, consistencia y credibilidad.

4) Después de mantener a lo largo de varias décadas una política exterior de relativa independencia ante Estados Unidos, hoy en día México es percibido en otras regiones como un aliado de este país en el terreno económico, político, e incluso en el cultural.

5) Frente a una situación internacional cada vez más conflictiva y compleja, como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, la política exterior de México se paraliza e, incluso, se repliega.

6) En el mundo hay países de grandes dimensiones con una política exterior mediana, como China; países medianos con una política exterior grande, como India y Brasil; e incluso, países pequeños con una política exterior grande, como Cuba. México es un país mediano (por su extensión territorial, por su ubicación geográfica, por sus recursos naturales, por el tamaño de su economía y por el volumen de su población), con una política exterior pequeña y de bajo perfil.

7) Frente a los retos y presiones generados por la transición a la democracia en el país a partir del año 2000, buena parte de la atención del gobierno se vuelca hacia la política interna; por lo tanto, la política exterior no se ha beneficiado ampliamente por los cambios institucionales creados por la alternancia en el poder.

8) Finalmente, a pesar de que cuenta con los recursos y las capacidades para aspirar a ello, México no busca ser líder en el terreno internacio-

nal, en particular no aspira a ser líder en América Latina.[7] Asimismo, México no aspira a ser una "nueva potencia" que busque modificar el equilibrio de poder en la región. Esta falta de aspiraciones inevitablemente tiene consecuencias en la imagen y en la credibilidad de la política exterior del país.

Con base en lo anterior, las paradojas de la política exterior mexicana durante la administración del presidente Vicente Fox son las siguientes: fue una política con poca planeación estratégica y con insuficiente presupuesto para alcanzar las metas planteadas. Es decir, fue una política exterior con pocos resultados concretos que se pudieran ver reflejados en un mayor desarrollo social, político y económico del país. Otra paradoja es que la política exterior mexicana mantiene una alta dependencia con los intereses de Estados Unidos. Por ello, el margen de maniobra de México en el plano exterior es limitado. Asimismo, y no es una contradicción, el diseño de la política exterior de México está constreñida al juego de los intereses de los actores políticos internos. Por ello, es una política más de discurso que de acciones concretas. En este mismo sentido, la política exterior de los últimos años se ha resistido al cambio. Hay grupos y factores que limitan la modernización de la política exterior de México frente a un contexto internacional cada día más complejo.

ENTRE EL CAMBIO Y LA CONTINUIDAD

El triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales del año 2000 generó cambios sustanciales en el sistema político mexicano. Las reglas del juego político interno sufrieron una importante transformación, particularmente en los procesos de toma de decisiones en materia de política pública y con respecto a los actores que participan en dichos procesos. En buena medida, se pasó de un presidencialismo fuerte, en donde el sistema político y la toma de decisiones giraban en torno a la figura del presidente, a un sistema más abierto con división de poderes, donde la negociación política al interior del Ejecutivo federal y con el Congreso y los gobiernos locales se convirtieron en la norma, abriendo la posibilidad de que nuevos actores pudieran tener influencia en la definición de las políticas públicas. Obviamente, estos cambios también impactaron a la política exterior de México.

En este contexto, el objetivo general de este libro es evaluar el sexenio de Vicente Fox en materia de política exterior en sus diferentes áreas temá-

[7] Guadalupe González González, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon, *México, las Américas y el mundo, política exterior: Opinión pública y líderes 2008*, México, CIDE-DEI, 88 pp.

ticas y regionales. Se busca particularmente identificar los efectos que tuvo el cambio democrático en las relaciones internacionales del país. En este sentido, el eje temático que guía este libro colectivo es la discusión sobre el cambio y la continuidad de la política exterior de México. Cada uno de los autores que colaboran en esta obra sigue uno o varios de los paradigmas arriba mencionados, y en el desarrollo de sus capítulos identifican los cambios, continuidades, logros y paradojas de la política exterior de México en el periodo 2000-2006. En estos trabajos se plantea una serie de preguntas básicas: ¿Cuáles fueron las expectativas sobre la política exterior de Vicente Fox al inicio del sexenio? ¿Cómo influyó la alternancia política sobre la política exterior de México? ¿Cuáles fueron los nuevos temas de esta política? ¿Cuáles fueron las nuevas prioridades? ¿Cuáles fueron los efectos de los ataques del 11 de septiembre de 2001 sobre la relación entre México y Estados Unidos y, en particular, cuáles fueron los efectos sobre la política exterior de nuestro país? ¿Cuáles fueron países importantes para México en este periodo? ¿Cuál fue el lugar de América Latina en las prioridades de la política exterior? ¿Qué lugar ocuparon Europa, Asia y África? ¿Por qué la política exterior pierde prioridad en la transición a la democracia? ¿Qué necesita la política exterior para extender sus alcances y superar sus límites? ¿Cuáles fueron los logros y los tropiezos de la política exterior mexicana? ¿Cuál fue el balance de la política exterior de México en este periodo?

El libro está dividido en tres partes. La primera presenta cuatro trabajos que elaboran una evaluación general de la política exterior durante el sexenio de Vicente Fox. En el primer trabajo de esta sección, 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 Álvarez (1970-1976). Ambos utilizaron el lenguaje de activismo internacional, 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? El trabajo de Ana Covarrubias se centra en discutir estas interrogantes, proporcionando respuestas tentativas a las preguntas previas.

En el segundo capítulo de esta primera parte, Jorge A. Schiavon analiza las percepciones y preferencias de los mexicanos en asuntos de política exterior durante la administración del presidente Fox, tomando como base la información que se desprende de las encuestas "México y el Mun-

do" levantadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) en 2004 y 2006. Schiavon presenta un diagnóstico sobre algunos patrones de percepciones existentes en México durante la segunda mitad de la administración foxista. El autor argumenta que los mexicanos tienen un sólido sentido de identidad nacional, un elevado interés en asuntos internacionales, y son pragmáticos en la manera en que consideran que debe conducirse la política exterior del país; las prioridades externas son la defensa de los intereses económicos y diplomáticos de México (promoción de las exportaciones y defensa de los mexicanos en el exterior) por sobre todo las de seguridad. Además, se identifican histórica y culturalmente como integrantes de América Latina, pero asumen que en términos geográficos y económicos son parte de Norteamérica, teniendo la voluntad de ser un puente entre ambas regiones. Sin embargo, tienen sentimientos ambivalentes hacia Estados Unidos, presentando altos niveles de afinidad pero prevaleciendo a la vez sentimientos de resentimiento y desconfianza. También identifica que existe una importante división regional con respecto a las percepciones y preferencias en política exterior: los mexicanos del norte son más internacionalistas, modernos y cercanos al mundo industrializado, mientras que los del centro, sur y sureste del país son más nacionalistas, tradicionales y afines al mundo en desarrollo.

En el siguiente capítulo, Érika Ruiz plantea que la política exterior del sexenio de Vicente Fox fue un ejercicio inacabado que, tal vez, generó más problemas que soluciones. La autora hace una revisión general de la política exterior del presidente 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. Para Érika Ruiz, la política exterior de la administración Fox pasará a la historia por las oportunidades desaprovechadas, "los errores de principiante" cometidos, los enfrentamientos innecesarios y la falta de oficio del Ejecutivo en asuntos internacionales.

En el último trabajo de esta primera sección, Rafael Velázquez elabora un balance general de la política exterior de México durante la gestión del presidente Fox. Para realizar esa evaluación, el autor describe el proyecto de política exterior que el gobierno planteó desde el principio del sexenio. En seguida, analiza los impactos del triunfo de un partido no priísta en la política exterior. Más adelante, el trabajo hace una síntesis de lo más destacado de las relaciones exteriores de México durante el periodo 2000-2006. Finalmente, Rafael Velázquez hace una evaluación de los resultados de la política exterior de Fox en función de las siguientes variables: alcan-

ce de los objetivos, impacto en la situación interna y regionalización de la política exterior. Sus conclusiones son que la política exterior de Vicente Fox no obtuvo los resultados esperados, que los objetivos no fueron alcanzados o sólo parcialmente, y que hubo una concentración hacia América del Norte en términos cualitativos y económicos.

La segunda sección del libro aborda los temas centrales de la política exterior durante el sexenio 2000-2006. El primer capítulo es de Jesús Velasco Grajales, quien hace un análisis profundo sobre la política migratoria del gobierno de Vicente Fox frente a Estados Unidos. El autor considera que la firma de un acuerdo bilateral migratorio fue el principal objetivo de política exterior de la administración Fox. El profesor Velasco estima que, en un principio, las expectativas para lograr el entendimiento eran considerables. Sin embargo, México no logró la firma del tan deseado acuerdo a pesar de la buena disposición de la Casa Blanca. La explicación que hace el profesor Velasco sobre el fracaso es novedosa. La mayoría de los analistas argumentan que los hechos del 11 de septiembre de 2001 vinieron a cancelar la posibilidad del acuerdo. Desde una perspectiva fresca, Jesús Velasco considera que el ataque terrorista no fue el único culpable del acuerdo fallido. En su opinión, el arreglo migratorio no se hubiera firmado nunca, con o sin el 11 de septiembre. Así, el argumento central del trabajo es que las profundas diferencias entre los grupos de interés en materia migratoria en Estados Unidos hicieron y han hecho imposible lograr la aprobación de un acuerdo de esa naturaleza con México.

Los siguientes dos trabajos estudian la política de seguridad nacional del presidente Fox. En el primero, Raúl Benítez analiza los esfuerzos del gobierno para transformar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional y la forma en que se desarrolló un conflicto al interior del gabinete entre aquellos a favor y en contra de la continuidad de las modalidades heredadas del modelo autoritario de toma de decisiones. El capítulo de Benítez también analiza la seguridad nacional de México en el marco de sus relaciones con las fronteras, tanto con Estados Unidos como con Centroamérica. Finalmente, Raúl Benítez evalúa los tres casos de mayor impacto para la seguridad nacional del país: la crisis de Chiapas, la inseguridad pública y el narcotráfico.

En el segundo, José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas identifican los avances analíticos y los retrocesos reales de la política de seguridad nacional de la administración Fox. Para ello, Piñeyro y Barajas describen los diferentes planes nacionales de desarrollo de las últimas administraciones priístas para hacer un análisis comparativo de las visiones sobre el tema en cuestión. Más adelante, el trabajo explica el concepto de "poder nacional" como elemento fundamental para el éxito de la política de seguridad nacional.

Los autores también analizan los principales factores que representan una amenaza para la seguridad nacional. Finalmente, se contrasta el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox con la Ley de Seguridad Nacional. Piñeyro y Barajas concluyen que el primero fue el de mayor elaboración teórica respecto al concepto de seguridad nacional porque se identifican sus riesgos y amenazas, y se rechaza la manipulación que los gobiernos priístas hicieron del término. Sin embargo, la retórica de dicho plan no se correspondió con cambios positivos en la realidad social y las amenazas advertidas en el plan se acrecentaron en una espiral de retroalimentación cuyo resultado sexenal fue "desastroso" al parecer de los autores.

El último capítulo de esta segunda sección está dedicado a la participación de México en el sistema de Naciones Unidas durante la administración Fox. En él, Arturo Sotomayor sostiene que la ONU ha sido una prioridad para la política exterior mexicana. En palabras del propio autor, "la participación de México en la ONU fue inusualmente activa, pero controversial y polarizada". En este sentido, Sotomayor considera que la decisión del gobierno de Fox de participar activamente en la organización se puede entender como "un intento de sostener y profundizar reformas políticas internas." Para el autor, la política mexicana ante la ONU no obtuvo los resultados esperados porque el gobierno no logró construir los consensos necesarios al interior del país para apuntalar la política de México en el organismo multilateral. Finalmente, Sotomayor considera que el activismo mexicano coincidió con un contexto internacional caracterizado por la emergencia de un sistema unipolar y cargado por la guerra en Iraq. En este sentido, el autor concluye que "el contexto internacional restringió el alcance del activismo mexicano y limitó su impacto."

La tercera sección del libro está dedicada al análisis de la política exterior del sexenio de Fox desde una perspectiva regional. El primer capítulo es de Susana Chacón y aborda la relación de México con América del Norte. Aquí, la autora analiza tanto los aciertos como los tropiezos que enfrentó el gobierno mexicano en su relación con Estados Unidos y Canadá. Para ello, presenta una propuesta metodológica para el análisis de la política exterior hacia la región, a través de la cual 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 administración Fox enfrentó México en su participación en el contexto de América del Norte.

En el siguiente capítulo, Guillermo Guajardo estudia las relaciones de México con América Latina y el Caribe. Desde una perspectiva novedosa, el autor plantea que la visión de varios analistas de que la política de Fox fren-

te a la región fue errática y sin dirección es equivocada. En su opinión, Vicente Fox sí tuvo un proyecto claro a lo largo del sexenio hacia la región, cuyo principal objetivo era reestructurar las relaciones de México con América Latina. De acuerdo con el profesor Guajardo, Vicente Fox rompió el patrón de política exterior heredado del régimen saliente y cerró la "vocación latinoamericanista" que le había caracterizado a lo largo del siglo XX. En cambio, planteó criterios para definir un nuevo tipo de vocación, en donde influyeron las ideas del Partido Acción Nacional. Este último factor, no muy considerado por otros analistas, es el que permite explicar, según el profesor Guajardo, la gestión del sexenio en algunas de sus líneas de acción y los efrentamientos observados en algunas de las relaciones bilaterales.

Por su parte, Lorena Ruano hace una atinada evaluación de la política exterior de Vicente Fox frente a la Unión Europea. El título del capítulo es muy indicativo del contenido del mismo: "De la exaltación al tedio: Las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006". De acuerdo con la profesora Ruano, las relaciones entre México y la Unión Europea pasaron de un inicio eufórico a la decepción. En su opinión, el desorden y la crispación del final del sexenio terminaron involucrando a actores europeos que nunca antes habían tenido un papel en la política nacional. En términos generales, el comercio y las inversiones no despegaron hasta 2004 y la cooperación alcanzó un nivel aceptable, aunque no óptimo. Finalmente, la profesora Ruano considera que la guerra de Iraq reveló la importancia de mantener relaciones estrechas con los Estados europeos que, como Francia, pueden abrir espacios de maniobra vitales para la política exterior mexicana.

En el siguiente capítulo, Romer Cornejo evalúa la relación de México con China durante el sexenio de Vicente Fox. Para el autor, la relación bilateral en ese periodo se caracterizó por los siguientes puntos: primero, una creciente presencia económica del país asiático en México; segundo, un aumento sustancial del intercambio comercial, que colocó a China como el segundo socio comercial de México y su principal competidor en el mercado de Estados Unidos; tercero, la existencia de una balanza extraordinariamente deficitaria para México; cuarto, la ausencia de coherencia de la política general del gobierno de Fox frente a China, lo cual desgastó los esfuerzos diplomáticos; y, finalmente, la revelación de percepciones negativas con respecto a China, principalmente el verla más como una amenaza comercial que como un mercado o socio. En general, el autor considera que las relaciones diplomáticas entre México y China fueron cordiales, caracterizadas por el intercambio de visitas al más alto nivel y por varias coincidencias en foros internacionales. Finalmente, el profesor Cornejo considera que, si bien la agenda de la política exterior de Fox se

centró en torno a los derechos humanos y la democracia, estos temas no estuvieron presentes en su relación con China.

Otro país importante para México en la región Asia-Pacífico durante el sexenio de Fox fue Japón. Según Víctor Kerber, las relaciones entre estos dos países 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, de acuerdo con Kerber, no fue un acuerdo exento de contratiempos a lo largo de las negociaciones, y los resultados que arrojó después de algunos años siembran ciertas dudas acerca de los beneficios reales para México del mismo.

En el siguiente capítulo, Juan José Ramírez Bonilla analiza la participación de México en los distintos foros regionales del Pacífico durante el sexenio de Vicente Fox. El autor llega a importantes conclusiones, de las cuales derivan propuestas de política externa. Por ejemplo, Ramírez Bonilla argumenta que el funcionamiento de la economía global depende cada vez más de la lógica de los bloques económicos regionales. Asimismo, advierte que el bloque asiático del Pacífico tiende a consolidarse no sólo como el más importante, sino también como el nuevo motor de la economía internacional. Por ello, Ramírez Bonilla propone establecer una nueva dinámica que obligue a México a abandonar la visión parcial del mundo derivada de su enfoque mexicano-centrista, el cual, según el autor, predomina en su política exterior. De acuerdo con la visión de Ramírez Bonilla, los paradigmas de la política exterior han cambiado debido a las circunstancias. Ante esta realidad, el trabajo sugiere que América del Norte, al estar en declive económico, no puede ser el único horizonte de la política exterior mexicana, sucediendo algo similar con América Latina. Ante ello, el autor concluye que el sistema global debe ser el punto de partida para la definición de la política exterior de México, mediante un enfoque integral que incentive la participación activa y eficaz en los diferentes foros regionales, particularmente en la región Asia-Pacífico.

En el último capítulo de esta sección, Hilda Varela analiza la relación de México con África. La autora subraya los cambios registrados tanto en México, a partir de la elección del 2000, como en los países de la región, en el marco del incierto entorno internacional de la posguerra fría, particularmente después 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 de México hacia ese continente continúa siendo predecible: con un bajo perfil político, sin objetivos ni estrategias claros y, sobre todo, sin que haya una percepción adecuada de

la realidad africana, lo que podría permitir el descubrimiento de coincidencias y de temas horizontales comunes a México y la región.

Los trabajos que aquí se ofrecen fueron publicados originalmente en la revisa *Foro Internacional*, números 191-192 (enero-junio, 2008), que logró una muy buena aceptación entre los lectores. La obra incluye 15 trabajos elaborados por 16 investigadores afiliados a instituciones nacionales de educación superior: El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Dada la combinación de enfoques generales, temáticos y regionales, se espera que el presente libro sea de utilidad para un público amplio, tanto de estudiantes e investigadores como de funcionarios públicos, periodistas y público en general interesado en las relaciones exteriores de México. Se busca que los trabajos que aquí se presentan sirvan para generar una mejor y más cabal comprensión de la política exterior de México durante la administración del presidente Fox, especialmente de los patrones de cambio y continuidad con respecto a las administraciones anteriores emanadas del PRI.

Primera parte
Evaluación general del sexenio de Vicente Fox en materia de política exterior

LA POLÍTICA EXTERIOR "ACTIVA"... UNA VEZ MÁS

ANA COVARRUBIAS

INTRODUCCIÓN

"El gobierno del presidente Fox está dando un nuevo ímpetu a las relaciones internacionales de México para actualizar los vínculos del país con otras naciones, promover los intereses del país en el exterior y ubicar a México en una posición privilegiada para influir en la construcción de la arquitectura internacional del nuevo milenio."[1] Éstas fueron las palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados en 2001. En efecto, durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox, el secretario Castañeda y el presidente repitieron en muchas ocasiones la idea de que México debía "actualizar" sus relaciones internacionales y que el país tenía la responsabilidad de participar en el diseño de un nuevo orden internacional. Con este fin, el primer gobierno panista diseñó y puso en marcha una política exterior "activa".[2] La "nueva" política exterior, sin embargo, no fue enteramente nueva; puede decirse que a partir de los setenta –por lo menos– varios gobiernos mexicanos han tenido políticas exteriores "activas".

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. "México –según Echeverría– no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es im-

[1] "Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, durante su reunión con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados", 26 de septiembre de 2001. <http://www.sre.gob.mx>

[2] Véase la sección referente a la política exterior en el primer informe del presidente Fox, en 2001. También, Jorge Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre de 2001, pp. 68-74, y la entrevista publicada en la revista *Arcana*, núm. 8, diciembre de 2001, pp. 20-25.

posible el aislamiento en una época de creciente interdependencia [...] Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución."[3]

La comparación de estas dos políticas exteriores "activas" plantea preguntas interesantes para el análisis. En primer lugar –y lo que es en sí un problema metodológico–, ¿qué significa que una política exterior sea activa?, ¿puede no serlo? o ¿cuánta actividad y de qué tipo se necesita para poder calificar a una política exterior de activa? En segundo término, ¿qué relación hay entre régimen interno y una política exterior activa? En otras palabras, una política exterior activa ¿responde a intereses internos o externos principalmente? Si son internos, ¿de qué tipo?, ¿qué pasa en el ámbito político interno para tener que poner en práctica una política activa en el exterior? Por último, ¿es más probable que una política exterior sea exitosa si es activa que si no lo es?

En este capítulo pretendo examinar algunas respuestas a las preguntas anteriores y, espero, contribuir a que surjan aún más cuestionamientos sobre la política exterior "activa" de México. Siendo este trabajo un primer acercamiento al ejercicio comparativo, no será una descripción detallada de las políticas de Echeverría y Fox, sino que examinará tendencias generales. En este sentido, uno de los argumentos centrales del capítulo señala que las variables internas fueron predominantes en el origen y el destino de esas políticas. Es decir, en diferentes circunstancias internas e internacionales, un país de menor poder relativo como México recurrió a la política exterior como instrumento y continuación de la política interna. Echeverría percibió la necesidad de transformar radicalmente algunos aspectos del sistema internacional para dar soluciones a dificultades internas;[4] ante la dificultad de llevar a cabo la reforma interna, la nueva política exterior pareció más fácil de ejecutar.[5] El presidente Fox, por su parte, se propuso formular una política exterior que reflejara su legitimidad democrática en el país y el extranjero.

[3] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, "Segundo informe de gobierno", 1972, en SRE, *Memoria de la SRE, 1° de septiembre de 1971-31 de agosto de 1972*, México, SRE, 1972.

[4] Yoram Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva", *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 1(73), julio-septiembre de 1978, pp. 63-65.

[5] Aún más, Echeverría parece haber tenido motivaciones personales para poner en marcha esa política, como se verá más adelante. *Ibid.*, p. 65.

Causas de la política exterior

Durante muchos años, sobre todo al iniciar la Guerra Fría, varios autores identificaron al sistema internacional como la variable definidora más importante de las políticas exteriores de los países de América Latina; al ser muy sensibles a sucesos externos, estos países tendían a reaccionar favorablemente o en contra de ellos. De esta forma, la naturaleza del sistema internacional (cuando éste equivalía casi por completo a Estados Unidos) era considerada como la principal influencia en las políticas exteriores de los países latinoamericanos.[6] De acuerdo con esta perspectiva estratégica,[7] el sistema internacional también explicaba el cambio en la política exterior. Los factores internos comenzaron a sobresalir en la interpretación de la política exterior hacia los ochenta, como resultado de la democratización de América Central y del Sur, y de la apertura de las economías de la mayoría de los países latinoamericanos. El tipo de régimen y el modelo de desarrollo económico se volvieron, y continúan siendo, variables indispensables para el análisis de la política exterior.[8] Hacia principios del siglo XXI, la toma de decisiones y la dinámica de la política interna han cobrado también valor explicativo, al poner la atención en los participantes, tipos de procesos de toma de decisiones, influencias internas en política exterior, política burocrática y la calidad del liderazgo. En general, la discusión sobre el tipo de régimen se ha centrado en la disyuntiva entre autoritarismo o democracia, en los sistemas presidenciales y, recientemente, el funcionamiento de la democracia.

En la era de la globalización, los ámbitos interno e internacional están vinculados de tal forma que se habla ahora de asuntos "*intermestic*" (interno/internacional), llamados así por la combinación de las voces inglesas *international* y *domestic*. Lo interno y lo internacional comparten temas y problemas, por lo que se vuelve difícil determinar si son los factores internos o los internacionales los que tienen más influencia en la política exterior. De acuerdo con Jeannie K. Lincoln, por ejemplo, la política exterior

[6] La mayor parte del tiempo, esa influencia se consideraba negativa. Alberto van Klaveren, "The Analysis of Latin American Foreign Policies: Theoretical Perspectives", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Co., Westview Press, 1984, pp. 4-5.

[7] Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", en Jorge Domínguez (ed.), *Essays on Mexico, Central America and South America: Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s*, Nueva York, Garland, 1994, pp. 199-238.

[8] Alberto van Klaveren, "Understanding Latin American Foreign Policies", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations...*, *op. cit.*, pp. 37-46.

no es sino la continuación de la política interna, que promueve el desarrollo económico y la seguridad nacional, y que puede servir a otros intereses como la legitimidad del régimen o la contención de la oposición interna.[9] Más aún, como resultado de la globalización, elementos externos intervienen cada vez más en los intercambios económicos, políticos y culturales entre los países. La globalización produce también nuevos actores, internos e internacionales.[10]

Este capítulo identificará las variables internas en la política exterior de México en circunstancias internacionales muy diferentes: cuando la frontera entre los asuntos internos e internacionales era relativamente clara, y cuando se hizo más permeable. Sin ignorar al sistema internacional, los dos ejemplos que se discuten aquí respaldan el argumento de que la política exterior fue continuación e instrumento de la política interna. ¿Fue ésta la causa de que las políticas exteriores de los presidentes Luis Echeverría y Vicente Fox hayan sido "activas"?

La política exterior activa

Mario Ojeda ha identificado al sexenio del presidente Luis Echeverría como el inicio de una política exterior "nueva y activa".[11] Esto no quiere decir que esa política haya sido "inactiva" antes: México participó en discusiones sobre el desarme y el desarrollo económico en foros multilaterales; el presidente Adolfo López Mateos viajó a varios países socialistas y el presidente Gustavo Díaz Ordaz buscó un acercamiento con Centroamérica, por ejemplo. Sin embargo, en términos generales, la política exterior de México desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta antes de los setenta se había caracterizado, según Ojeda, por ser "pasiva, defensiva y juridicista". México evitaba participar en asuntos internacionales para no tener que pronunciarse en caso de controversia; actuaba unilateralmente y no buscaba el proselitismo, y se concentraba en promover su propio desarrollo sin mirar al exterior. Ojeda incluso afirma que se trataba más de una actitud que de una política –la cual implicaría iniciativa– y que no era sino la continuación en el exterior de un proceso deliberado de "despolitización de la

[9] Jennie K. Lincoln, "Introduction to Latin American Foreign Policy: Global and Regional Dimensions", en Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Co., Westview Press, 1981, pp. 6-13.

[10] Alberto van Klaveren, "Political Globalization and Latin America: Toward a New Sovereignty?", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 2001, pp. 118-120.

[11] Mario Ojeda, *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

política".[12] Se trataba de una política exterior predominantemente legalista, basada en los principios de no intervención y autodeterminación, que se dirigía a Estados Unidos y, en menor medida, a América Latina.

El presidente Echeverría puso en marcha, de manera gradual, una política exterior consistentemente más activa y que discutía abiertamente los problemas internacionales más sobresalientes.[13] El gobierno de Echeverría dejó atrás actitudes cautelosas y reservadas, así como los argumentos formales, y adoptó posiciones específicas en relación con situaciones concretas,[14] aunque una política exterior activa no fue uno de los objetivos iniciales del presidente mexicano. Al iniciar su sexenio, Echeverría se limitó a proponer una "diplomacia comercial" con la que buscaría sólo diversificar las relaciones económicas de México. En el segundo año de su sexenio, sin embargo, el presidente puso en marcha una política exterior más agresiva que tendría a la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (que promovía un nuevo orden económico internacional) como piedra angular. La contraparte política de la Carta fue la defensa del pluralismo ideológico en el sistema internacional.

La política activa de Echeverría cobró forma en condiciones internas económicas y políticas muy difíciles: el gobierno tenía que reactivar la economía pues la tasa de crecimiento había bajado, y enfrentar a un PRI dividido así como el descontento social que se manifestaba de varias maneras, incluyendo la actividad guerrillera en el campo y las ciudades. La respuesta del presidente a los problemas políticos que surgieron durante su sexenio fue una combinación de populismo y represión.[15]

En su último informe anual, Echeverría resumió así la política exterior de su gobierno:

> Por razones internas tampoco podíamos permanecer indiferentes a los acontecimientos del mundo exterior. La estructura inequitativa de los intercambios

[12] *Ibid.*, pp. 30-31.

[13] Carlos Rico, *Hacia la globalización, México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores* (ed. por Blanca Torres), México, Senado de la República, 2000, pp. 9-18.

[14] Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México", *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2(50), octubre-diciembre de 1972, p. 308.

[15] Especialmente durante sus tres primeros años de gobierno, el presidente Echeverría aplicó medidas represivas y de contención de la disidencia política. Destaca la represión de una marcha estudiantil pacífica en junio de 1970. También emprendió una "guerra sucia" contra la guerrilla y una serie de intentos por silenciar a la prensa independiente. Por otra parte, Echeverría adoptó medidas populistas como la expropiación de tierras en el norte del país para redistribuirlas entre los campesinos y, como se verá más adelante, un programa de apertura democrática. Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, México, Era, 1996, pp. 277-278.

económicos y tecnológicos internacionales obstaculizaba seriamente cualquier intento por impulsar nuestro progreso interno. Decisiones económicas y monetarias tomadas en los centros de poder, así como un agudo proceso inflacionario generado esencialmente por las economías de los países altamente industrializados, lesionaron el ritmo de crecimiento de nuestra planta productiva y afectaron los niveles de vida y ocupación de amplios sectores de nuestra población. Toda la estrategia de desarrollo interno tenía que estar enlazada con el diseño y la práctica de una política exterior que abriera nuevos horizontes a nuestro progreso.[16]

La política internacional de México tuvo entonces dos metas principales: "la creación de las condiciones y la búsqueda de alternativas para estimular el desarrollo económico y social del país, y la participación creativa, responsable y solidaria con las fuerzas progresistas, con los países del Tercer Mundo, en la lucha que libran para combatir la irracionalidad, la explotación y la injusticia".[17] La política exterior también serviría a la democracia dentro y entre las naciones.[18]

En seis años, Echeverría hizo 12 viajes internacionales y visitó 36 países,[19] fue el primer presidente mexicano que visitó Cuba y la Unión Soviética, estuvo en la OEA en una ocasión y en la ONU dos veces, y recibió a más de 30 jefes de Estado y otros funcionarios extranjeros de alto nivel. México incrementó el número de países con los que tenía relaciones de 67 a 129,[20] firmó 160 tratados y acuerdos internacionales[21] y creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, IMCE, para fomentar las exportaciones. México estableció relaciones con la República Popular China y votó afirmativamente para su admisión en la ONU. Destaca también la realización de la primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que tuvo lugar en la ciudad de México en 1975. Echeverría fue protagonista de esta diplomacia tan activa.

Vicente Fox, por su parte, propuso una política exterior activa antes de que tomara el poder,[22] que incluía una diplomacia económica. En un ar-

[16] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 123.

[17] *Idem.*

[18] *Ibid.*, p. 124.

[19] Nueve de Europa, 4 de Asia, 9 del Medio Oriente y África, y 14 de América Latina. *Idem.*

[20] Ojeda, *México...*, *op. cit.*, p. 64.

[21] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 125.

[22] Vicente Fox, <www.fox2000.org.mx>

tículo de la revista *Foreign Affairs en Español*, Fox escribió que la democracia y el desarrollo integral estaban vinculados, y que la democracia emergente en México permitía que el país participara más activamente en el ámbito internacional.[23] Contrariamente al caso de Echeverría, Fox no enfrentaba una crisis política o económica inmediata, aunque el crecimiento económico era una gran preocupación para el nuevo gobierno, así como la consolidación de la democracia y de un modelo económico abierto que se recuperaba de otra crisis, la de 1994-1995.

En su primer informe anual, el presidente Fox enumeró cinco "ejes" que guiarían su política exterior: 1) proyectar al mundo el grado de madurez que han alcanzado las instituciones democráticas y los avances que ha experimentado la cultura política, reflejando la imagen de un México plural, transparente, seguro y culturalmente vibrante; 2) apoyar y promover de una forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo; 3) defender la democracia como el único tipo de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos; 4) tener un papel más activo en la construcción del sistema internacional del nuevo milenio, y 5) promover el desarrollo económico internacional sostenido y sustentable.[24] Funcionarios del gobierno de Fox mencionaron en diversas ocasiones que México tenía la responsabilidad de participar activamente en la construcción de un nuevo sistema internacional caracterizado por normas universales emergentes como la protección de los derechos humanos. México debería influir o beneficiarse de las inevitables transformaciones del ámbito internacional. El secretario Jorge Castañeda, quien junto con el presidente Fox tuvo una actuación muy visible en la política exterior, dejó claro que el nuevo gobierno pondría énfasis en el cambio.[25]

El presidente Fox hizo alrededor de 100 visitas al exterior y recibió aproximadamente a 180 jefes de Estado y de gobierno.[26] México ocupó un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (2002-2003); la ciudad de Monterrey fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de la ONU (marzo de 2002), y la de Guada-

[23] Vicente Fox, "La diplomacia económica de México", *Foreign Affairs en Español*, edición especial, diciembre de 2000, pp. 8-9, 16.

[24] México, presidente Vicente Fox, *Primer informe de gobierno*, 2001 (http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/). Véase también Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", art. cit., y *Arcana*, art. cit.

[25] Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *op. cit.*, p. 66.

[26] México, presidente Vicente Fox, <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P553.pdf>, consultado en julio de 2007. El informe incluye todo 2000, así que es posible que algunas de las visitas y recepciones del primer año hayan sido realizadas por el presidente Ernesto Zedillo.

lajara lo fue de la III Cumbre Gubernamental América Latina-Unión Europea (mayo de 2004); en Los Cabos se celebró la reunión de ministros de comercio de los países del APEC (2002) y en Cancún se verificó la quinta Conferencia Ministerial de la OMC (septiembre de 2003). El gobierno de México suscribió 120 tratados bilaterales y 31 multilaterales.[27]

¿POR QUÉ UNA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA?

La economía y el sistema internacional

Hacia los setenta, el modelo económico mexicano basado en la sustitución de importaciones se había estancado al haber concluido la primera fase que consistía en la producción de bienes de consumo, y la segunda fase –de sustitución de bienes intermedios y de capital– enfrentaba serios problemas para poder iniciar. La baja calidad y los altos precios hacían difícil que los bienes mexicanos compitieran en el mercado internacional, la deuda externa comenzaba a ser una carga pesada para la economía nacional, y las fuentes de ingreso como el turismo y las transacciones fronterizas no eran suficientes para equilibrar el déficit en el comercio exterior.[28] De esta forma, uno de los objetivos iniciales de Echeverría fue fortalecer el crecimiento económico mediante la diversificación de las relaciones económicas exteriores de México. El gobierno mexicano optó por la promoción de exportaciones y buscó nuevos mercados. En última instancia, esta orientación económica dio origen a una diplomacia comercial cuyo objeto fue reestructurar las relaciones económicas exteriores del país. Para lograr esto, Echeverría designó a economistas como embajadores en la creencia de que promoverían eficazmente los intereses de México. La diplomacia se acercó a los países industrializados, que contribuirían a la capacidad exportadora de México, y a países subdesarrollados con problemas similares a los nuestros.[29]

La estrategia económica de México se encontró con un gran obstáculo cuando en agosto de 1971 el gobierno estadounidense impuso una tasa de 10% a todas las importaciones a Estados Unidos. A partir de la supuesta

[27] Tratados bilaterales: 36 con América Latina y el Caribe, 10 con América del Norte, 41 con Europa, 14 con Asia, 6 con África y 13 con instituciones y organismos internacionales. Incluye el año 2000, así que es posible que algunos acuerdos hayan sido suscritos por el gobierno del presidente Zedillo. *Idem.*

[28] Ojeda, *México...*, *op. cit.*, pp. 48-49. Véase también Rico, *Hacia la globalización...*, *op. cit.*, pp. 22-24.

[29] Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes en la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2(50), octubre-diciembre de 1972.

"relación especial", el gobierno de Echeverría pidió a Estados Unidos que exentara a los productos mexicanos, pero no tuvo éxito. Desde entonces, el gobierno mexicano estaría interesado tanto en diversificar sus relaciones económicas como en promover un sistema internacional más justo. Esto se convertiría en una demanda permanente de la política exterior de Echeverría y reflejaría el vínculo entre problemas internos y política exterior. En su discurso en las Naciones Unidas, Echeverría declaró que la tasa de 10% impuesta por Estados Unidos debilitaba los intereses no sólo de México, sino también de los países menos desarrollados, y llamó la atención sobre el creciente proteccionismo de los países industrializados.[30] En su quinto informe anual, Echeverría expresó que su política internacional era parte de la política interna: "Se comprende claramente que la política internacional es una parte de la política interna; [que] habrá solución a muchos de los problemas de los productores de café, de algodón, de fresa, de hule, de cobre, de hierro, etcétera, sólo en acuerdos internacionales que concertemos con países que tienen problemas semejantes a los nuestros."[31]

En 1972, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (III UNCTAD), en Santiago de Chile, Echeverría presentó lo que se convertiría en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. La Carta pretendía ser la contraparte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su meta era la creación de un nuevo orden económico internacional:

> basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose en la paz y la justicia.[32]

La Carta se convirtió en instrumento y fin de la política exterior de México y, para lograr el apoyo internacional a la misma, Echeverría se inclinó marcadamente por el tercermundismo. De esta forma, el gobierno mexicano se acercó a países asiáticos y africanos y, en América Latina, a Cuba principalmente, dada la posición central de Fidel Castro en el movimiento del Tercer Mundo. El tercermundismo de Echeverría buscó aumentar las

[30] Rico, *Hacia la globalización...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

[31] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Quinto informe de gobierno*, 1975, p. 76, en SRE, *Informe de labores, 1° de septiembre de 1974-31 de agosto de 1975*, México, SRE, 1975.

[32] "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order", ONU, *Yearbook of the United Nations*, 1974, vol. 28, p. 324.

relaciones bilaterales con un gran número de países y diversificar mercados e intereses políticos y económicos para incrementar el poder negociador de las regiones menos desarrolladas ante los poderes mundiales, y promover así una reorganización completa del sistema económico internacional.[33] Las características de la política exterior de Echeverría también intentaban dar a su régimen una fachada de pluralismo político que era útil para la reforma económica y social que había anunciado antes de asumir el poder.[34]

Antes de que la Carta se presentara en la Asamblea General de Naciones Unidas, Echeverría percibió que el voto podría no ser favorable y explicó que el documento no renunciaría a sus principios, no "nos interesa una Carta claudicante, ni un derecho mediatizado". "Estamos decididos a mantener sus principios fundamentales y si las potencias no aceptan cooperar con nosotros, la Carta será, de todos modos, una convicción permanente en la lucha por la liberación de los pueblos del Tercer Mundo."[35] La Carta se votó en la Asamblea General en 1974 pero los países industrializados se abstuvieron. Independientemente de los comentarios anteriores de Echeverría, el resultado de la votación hizo que la Carta fuera irrelevante en términos de la creación de un nuevo orden económico internacional.

El presidente Echeverría también intentó transformar el sistema regional al apoyar diferentes iniciativas como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Compañía Multinacional Naviera del Caribe (Namucar) y el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (Geplacea). Todas estas iniciativas excluían a Estados Unidos y pretendían fortalecer la solidaridad latinoamericana. El SELA fue creado para defender los precios de las materias primas que producían los países latinoamericanos en el mercado mundial, mientras que Namucar era una compañía multinacional que proveería transporte marítimo regional a los estados caribeños para comerciar entre ellos sin tener que recurrir a embarcaciones extranjeras. El presidente Echeverría apoyó la integración regional y subregional para que los países latinoamericanos pudieran lograr una "autonomía compartida".[36]

Las circunstancias internas e internacionales que el presidente Fox enfrentó fueron, por supuesto, muy distintas de las de los setenta. Para el 2000, México era ya un socio comercial formal de Estados Unidos y Canadá;

[33] Eugenio Anguiano, "México y el Tercer Mundo: Racionalización de una posición", *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1(69), julio-septiembre de 1977, p. 180.

[34] *Ibid.*, p. 194. Véase la siguiente sección del capítulo.

[35] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Cuarto informe de gobierno*, 1974, en SRE, *Memoria de la SRE, 1° de septiembre de 1973-31 de agosto de 1974*, México, SRE, 1974.

[36] Carlos Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 1(57), julio-septiembre de 1974, p. 103.

el neoliberalismo y el libre comercio eran temas prioritarios de la política internacional. Vicente Fox, como se mencionó arriba, se refirió a una diplomacia económica antes de asumir el poder pero, al contrario de Echeverría, no porque deseara un cambio de rumbo en la economía mexicana, o como una reacción a un sistema internacional adverso. La diplomacia económica fue quizá más un medio para demostrar que la orientación económica de México era consistente con la que prevalecía en el ámbito internacional y, desde luego, un instrumento para estimular el crecimiento. Lo que Fox proponía era que México se beneficiara de la globalización, no que la combatiera. Entre otras cosas, el presidente mexicano planteaba aumentar la inversión extranjera, rediseñar el trabajo de las embajadas y consulados para atraer la tecnología y el conocimiento a México, encontrar nuevos mercados para las empresas nacionales, fomentar la internacionalización de las empresas medianas y pequeñas, fortalecer y diversificar las relaciones de México con el mundo, y aumentar la cooperación para el desarrollo.[37]

Una de las grandes iniciativas iniciales del gobierno de Fox fue el Plan Puebla-Panamá (PPP), que intentaba estimular el desarrollo en el sur y sureste de México y los países centroamericanos. El Plan partía de que la región llamada mesoamericana debía "adecuarse a un nuevo contexto nacional e internacional de democratización, fortalecimiento institucional y participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas". A partir del financiamiento público, privado e internacional, el Plan proponía convertir la región en un "polo de desarrollo", al aprovechar la disponibilidad de mano de obra y recursos naturales.[38] Las ideas centrales del PPP fueron, y siguen siendo, superar la pobreza mediante el fomento al desarrollo económico; promover la inversión productiva desde la infraestructura básica con énfasis en rubros como educación, salud, capacitación, transporte, logística y telecomunicaciones; y adoptar una perspectiva internacional, pues "los países centroamericanos presentan condiciones análogas [a las del sur-sureste mexicano] y, por ello, es posible generar sinergias al considerar el desarrollo de la región mesoamericana en su conjunto".[39] Los objetivos básicos del PPP son: desarrollo humano y social, participación de la sociedad civil, cambio estructural en la dinámica económica, aprovechamiento de vocaciones y ventajas comparativas en la región, promoción de las inversiones productivas, manejo sustentable de

[37] Fox, "La diplomacia económica de México", art. cit., pp. 10-15.

[38] <www.presidencia.gob.mx>

[39] <http://ppp.sre.gob.mx>, consultado el 10 de agosto de 2007. El PPP fue retomado como iniciativa de política por el presidente Felipe Calderón. Una de las primeras medidas que se adoptó fue el ingreso de Colombia.

los recursos naturales, concertación de planes y estrategias conjuntas con Centroamérica, y modernización y fortalecimiento de las instituciones en la región.[40] El Plan, sin embargo, no tuvo los logros esperados por el gobierno de Vicente Fox.

Finalmente, a pesar del TLCAN y de su pertenencia a la OCDE, el gobierno mexicano reconoció la posición del país como de menor desarrollo y, una vez más, intentó tener un papel de liderazgo al refrendar su compromiso con los temas de la agenda internacional y presentarse como el puente entre el mundo industrializado y el de menor desarrollo. De aquí que México fuera sede de diversos encuentros internacionales como la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, la reunión de ministros de comercio de los países del APEC y la quinta Conferencia Ministerial de la OMC.

La democracia y los derechos humanos

Condiciones económicas adversas no fueron el único problema que Luis Echeverría encontró al tomar el poder. En el ámbito político, Echeverría heredó las consecuencias de la represión ejercida por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, entre las que destacaban las divisiones políticas. En efecto, en octubre de 1968, siendo Luis Echeverría secretario de Gobernación, fuerzas de seguridad del gobierno y militares se enfrentaron a un grupo de estudiantes que se manifestaba en la Plaza de Tlatelolco, y el resultado fue un número significativo de estudiantes muertos. Una de las consecuencias de estos hechos fue que la izquierda y el ala izquierdista del partido gobernante fueran marginadas de la vida política, y algunos de sus miembros se dedicaran a la actividad guerrillera. Además, el PRI se vio todavía más debilitado por divisiones internas entre quienes querían un partido más democrático y quienes se resistían al cambio.[41] En breve, la estabilidad política de México parecía estar en riesgo; de acuerdo con Barry Carr, el alcance hegemónico de la ideología de la Revolución disminuía.[42] En este problemático escenario político, el presidente Echeverría decidió reintegrar a las fuerzas

[40] <http://ppp.sre.gob.mx>, consultado el 10 de agosto de 2007.

[41] El secretario general del PRI, Carlos Madrazo, había propuesto la democratización del PRI mediante una elección primaria. Madrazo murió en un accidente aéreo que para muchos no fue tal. La abstención aumentó en las elecciones de 1970 y 1973, y el partido de oposición más importante, el PAN, ganó en las primeras –presidenciales– más votos de los acostumbrados. Véase Ojeda, *México...*, *op. cit.*, pp. 51-52, y Carr, *La izquierda mexicana*, *op. cit.*, p. 276.

[42] Carr, *La izquierda mexicana*, *op. cit.*, p. 276.

de la izquierda a la vida política[43] y revitalizar el régimen a partir de posiciones nacionalistas y progresistas. Todo esto influyó en la política exterior.

Para reconciliar al régimen con la izquierda, Echeverría puso en práctica lo que llamó la "apertura democrática"; es decir, el fomento a la crítica y la autocrítica del gobierno, la tolerancia y el diálogo con sectores disidentes.[44] El gobierno también liberó a personas encarceladas tras los sucesos de octubre de 1968 e incluso invitó a algunas de ellas a trabajar para él.[45] En su último informe anual, Echeverría declaró: "Por el contrario, a los estudiantes universitarios y politécnicos les hemos pedido, por ejemplo, que sean críticos, que sean disidentes; que su inconformidad por problemas nacionales o internacionales, por injusticias de todo género, no se agote dentro de las aulas."[46]

En el ámbito internacional, la apertura democrática se tradujo en el pluralismo ideológico. Echeverría entendió que la política exterior podía ser un instrumento muy útil y poco costoso para destacar las características progresistas y tolerantes del régimen. El gobierno estableció relaciones con países –y organizaciones, en el caso de la Organización para la Liberación de Palestina, OLP– de distintas orientaciones ideológicas y promovió activamente la adopción de una resolución en la OEA para aceptar el pluralismo ideológico en la misma. El reconocimiento del pluralismo político permitió que los Estados miembros restablecieran relaciones con Cuba, por ejemplo. La política exterior de México destacó particularmente el principio de autodeterminación como uno de sus pilares. En materia de derechos humanos, a nivel multilateral, destaca la realización de la primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en Tlatelolco en 1975, para colaborar con los objetivos establecidos por las Naciones Unidas en beneficio de la mujer: igualdad de género y eliminación de la discriminación por razones de género, integración y participación plena de la mujer en el desarrollo, y mayor contribución de la mujer para el fortalecimiento de la paz mundial.[47]

[43] Excepto por la guerrilla, que fue reprimida.

[44] Ojeda, *México..., op. cit.*, p. 53.

[45] Otra medida importante fue bajar la edad para votar a 18 años, y la edad para ser candidato a diputado y senador. El gobierno también promovió la creación de partidos de oposición. Carr, *La izquierda mexicana, op. cit.*, pp. 277-279.

[46] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 131.

[47] "Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: una perspectiva histórica", periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar la Plataforma de Acción de Beijing, Nueva York, 5-9 de junio de 2000, <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>, consultado el 21 de agosto de 2007.

En referencia a las relaciones bilaterales, el gobierno de México se acercó a Cuba y Chile durante la presidencia de Salvador Allende. Una clara mejora en las relaciones con Cuba permitió a Echeverría subrayar la naturaleza nacionalista y progresista del régimen y, como se dijo arriba, también fue útil por lo que Cuba representaba en el movimiento tercermundista. Chile durante el gobierno de Allende fue igualmente valioso para los fines internos de Echeverría: la democracia y la autodeterminación (en términos del modelo económico y social que el gobierno de Allende representaba). En un momento en que la actividad guerrillera hacía más visible en México, la idea del cambio político por medios democráticos era muy apreciada.[48] El presidente Echeverría visitó Chile en 1972 y sus discursos tuvieron una orientación nacionalista definida y reconocieron entusiastamente el proceso democrático en Chile. De igual forma, el presidente mexicano puso énfasis en la posibilidad de que las transformaciones en América Latina tuvieran lugar de forma pacífica y con base en las instituciones, así como en que la dependencia podría superarse mediante la unidad, y destacó el respeto al pluralismo y la diversidad de los sistemas en América Latina y el derecho de los Estados de disponer libremente de sus recursos.[49] En su segundo informe anual, Echeverría consideró que sus declaraciones en Chile habían puesto en evidencia "nuestra determinación de fortalecer relaciones con los pueblos que buscan soluciones democráticas y constitucionales para modificar sus estructuras internas".[50] Por su parte, en su visita a México, el presidente Allende expresó: "La revolución no pasa por la Universidad y esto hay que entenderlo; la revolución pasa por las grandes masas; la revolución la hacen los pueblos, esencialmente los trabajadores."[51]

El acercamiento a Chile es también interesante porque el gobierno mexicano fue más allá del apoyo diplomático al gobierno de Allende: al desafiar la política estadounidense de aislamiento a Chile, Echeverría otorgó créditos que llegaron a los 80 millones de dólares cuando Allende fue derrocado. En 1973, el gobierno mexicano envió un cargamento de emergencia de 400 000 barriles de petróleo a Chile sin importar que México tuviera deudas con otros países e importara cantidades considerables de ese recurso.[52] México también vendió a Chile azufre, cacao, maíz y trigo.[53]

[48] Carlos Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno", *Foro Internacional*, vol. 14, núm. 4, abril-junio de 1974, pp. 507-547.

[49] Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México", art. cit., p. 308.

[50] Citado por Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno", art. cit., p. 522.

[51] Ojeda, *México...*, *op. cit.*, p. 69.

[52] Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, Londres, Sage Publications, 1978, p. 48.

[53] Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno", art. cit., pp. 526-527.

Después del golpe de 1973, el presidente Echeverría declaró: "Los atentados contra nuestra soberanía no sólo ocurren dentro de nuestras respectivas fronteras. Ésta se ve amenazada cada vez que en un pueblo hermano triunfa la intervención extranjera, cuando se sacrifica la democracia o se claudica ante las pretensiones colonialistas. Se consolida, en cambio, cuando alguna de nuestras naciones se compromete con el propósito común de liquidar la dependencia."[54]

El gobierno mexicano condenó cualquier violación a los derechos humanos y cualquier persecución dictatorial por razones políticas. De esta forma, México rompió relaciones con Chile en 1974 –lo que fue una acción inusual de la diplomacia mexicana– y se opuso al establecimiento de relaciones con los gobiernos de Sudáfrica y Rhodesia. El gobierno mexicano también expresó su preocupación por el estado de la democracia y los derechos humanos en España. Echeverría condenó enérgicamente el asesinato de un número de vascos disidentes acusados de terroristas: "En defensa de los derechos humanos y con angustia sobre la amenaza a la paz, nosotros denunciamos ante las Naciones Unidas los serios sucesos que tuvieron lugar en España el año pasado. Nosotros estamos observando cuidadosamente el proceso de democratización en España y esperamos, junto con los sectores progresistas de esta nación, que sea acelerada su marcha."[55] El gobierno mexicano procedió como nunca lo había hecho y pidió al Consejo de Seguridad que solicitara a la Asamblea General la expulsión de España de la ONU por violación de los derechos humanos. El Consejo de Seguridad no consideró dicha petición pero el gobierno de Echeverría suspendió todas las comunicaciones de México con España. Para restablecerlas, declaró Echeverría, "queremos que se vaya camino seguro de un parlamento en donde estén representados todos los partidos políticos; que se consolide la libertad de prensa; que salgan todos los presos de las cárceles; que los emigrados, sin distinción, puedan regresar a su patria; que sólo así nosotros veremos cumplido fielmente nuestro compromiso con el pueblo español".[56] Como en el caso de Chile, Echeverría elogió la política de asilo mexicana como una forma de defensa de los derechos humanos.[57]

El gobierno de Fox fue calificado como "la alternancia"; el primer gobierno no priísta elegido democráticamente en setenta años. De aquí la

[54] *El Día*, 26 de julio de 1974, citado por Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", art. cit., p. 110.

[55] Citado por Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría", art. cit., p. 76.

[56] México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 130.

[57] *Idem.*

importancia de la democracia y los derechos humanos en la política de Fox, temas que se convirtieron en fines de política exterior. México estuvo dispuesto a promover *activamente* la democracia y la protección de los derechos humanos en otros países, actitud también poco usual de la diplomacia mexicana. Para esto, el gobierno mexicano apoyó el uso de cláusulas democráticas en acuerdos y declaraciones,[58] como la Declaración de Quebec, que establecía que cualquier país que quisiera formar parte del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas debía contar con un régimen democrático.[59] Otro caso ilustrativo fue la Carta Democrática Interamericana que contiene una disposición por la cual cualquier Estado miembro en donde ocurra una interrupción del orden democrático será suspendido de las actividades de la OEA.[60]

Quizá el mejor ejemplo de la política de promoción de la democracia y los derechos humanos fue el de Cuba. El gobierno mexicano había expresado su preocupación sobre la falta de apertura política en Cuba y sobre la situación de los derechos humanos en la isla desde los noventa, pero fue el gobierno de Fox el que sostuvo esa posición de manera más enérgica y puso en práctica políticas específicas al respecto. México se abstuvo en el voto de la resolución sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2001, con el argumento de que no podía votar a favor pues se trataba de un documento muy politizado, y no podía votar en contra porque tenía una *preocupación real* sobre la situación de los derechos humanos en Cuba.[61] A partir de 2002, el gobierno mexicano votó a favor de las resoluciones que solicitaban a Cuba tomar medidas para mejorar la situación de los derechos humanos en la isla y aceptar la observación internacional en esa materia. Además, el presidente Fox y el secretario Castañeda se reunieron con miembros de la disidencia cubana durante la visita del primero a La Habana en febrero de 2002.[62] Aunada a una serie de incidentes entre los dos gobiernos, la posición de México con respecto a los derechos humanos y la democracia en Cuba condujo a un deterioro sin precedente de la relación bilateral que casi llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas en 2004.[63]

[58] Aunque debe decirse que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo había aceptado ya una cláusula democrática en el acuerdo que firmó México con la Unión Europea.

[59] "Declaración de Quebec", Cumbre de las Américas, 201, declaraciones finales, 22 de abril de 2001, AmericasCanada.org

[60] OEA/Ser.P, June, AG/doc.4030/01.

[61] UN Press Release, "Commission on Human Rights Adopts Resolutions on Situations in South-Eastern Europe, Afghanistan, Iraq, Myanmar and Cuba", Commission on Human Rights, sesión 57, 18 de abril de 2001, <http://www.unhchr.ch>. Énfasis añadido.

[62] *Reforma*, 5 de febrero de 2002, <www.reforma.com>

[63] Véase Ana Covarrubias, "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: De la no intervención a la protección de los derechos humanos", *Foro Internacional*, vol. 63, núm.

Finalmente, vale la pena mencionar que la Secretaría de Relaciones Exteriores creó la Subsecretaría de Derechos Humanos. El hecho de que esta última no fuera parte de la Secretaría de Gobernación ilustra la importancia de los asuntos interno/internacionales en la política exterior mexicana.

Las políticas de Echeverría y Fox en comparación

En resumen, las políticas exteriores de Fox y Echeverría se asemejan en varios aspectos: las dos recurrieron al lenguaje del cambio, la democracia y los derechos humanos, desplegaron mucha actividad en los ámbitos bilateral y multilateral, y pretendieron que México tuviera influencia en el sistema internacional. Por supuesto, las políticas exteriores de ambos gobiernos presentan diferencias, entre ellas que la del presidente Fox haya sido más consistente con las circunstancias internas que la del presidente Echeverría. Es decir, en este último caso, la política exterior pretendió ser un instrumento de cambio interno; en el de Fox, reflejo de las transformaciones internas que ya habían tenido lugar, o se estaban dando. Una similitud muy importante –quizá la más interesante en términos analíticos– es que ambos presidentes quisieron marcar una diferencia clara con el gobierno anterior y la política exterior resultó una herramienta muy útil. En este sentido, podría argüirse que en los dos casos se trató más de política exterior de gobierno que de Estado; es decir, respondió a intereses inmediatos de las élites en el poder más que a "intereses nacionales".[64]

Cuando Vicente Fox tomó el poder, el modelo económico mexicano ya había optado por la liberalización y el libre comercio; Echeverría, por otro lado, trató de usar al sistema internacional para modificar las condiciones de la economía mediante la diversificación. En lo político, Echeverría estimó que una política favorable a la democracia y los derechos humanos ayudaría a fortalecer al régimen. Esto resultó ser más difícil que el deseo de Fox de hacer evidente el origen democrático de su gobierno. Echeverría no podía adoptar esta posición, por lo que la política exterior fue más un insumo que una consecuencia o continuidad de la política interna. La política exterior de Fox fue tanto para consumo interno como externo: el mundo tenía que ver un México comprometido con el libre comercio, la democracia y la protección de los derechos humanos. Al mismo tiempo, ese compromiso en el ex-

---

3(173), julio-septiembre de 2003, pp. 627-644, y "América Latina y Cuba: Juntos pero no revueltos", en Rafael Rojas (coord.), *Cuba hoy y mañana*, México, Planeta/CIDE, 2005, pp. 181-201.

[64] Aunque el interés nacional fue desde luego incorporado a los intereses particulares de cada gobierno.

terior coadyuvaría a la consolidación de la democracia y los derechos humanos en México. En palabras del secretario Castañeda:

> Este complejo juego entre política exterior y cambio interno se manifiesta con toda claridad en el compromiso del gobierno del Presidente Fox con la causa de los derechos humanos [...] La actualización de las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos ha abonado el terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México.[65]

A pesar de las diferencias, el sistema internacional que ambos gobiernos enfrentaron facilitó sus políticas: la *détente* en los setenta y el orden de la posguerra fría en 2000. La justicia internacional y el pluralismo político eran temas de la política internacional en los setenta mientras que en la posguerra fría se hablaba de libre comercio, democracia y derechos humanos. Los asuntos interno/internacionales –incluso desde los setenta– no han escapado al proceso político reciente de México.

Estados Unidos es desde luego un actor al que es indispensable considerar. En los setenta, Estados Unidos puso poca atención a América Latina y sus preocupaciones fundamentales eran terminar la guerra en Vietnam y resolver sus dificultades económicas. Como se mencionó arriba, el gobierno de Echeverría fue testigo del fin de la supuesta "relación especial" con Estados Unidos. Aun así, a pesar del lenguaje y la orientación tercermundista de la política exterior, Echeverría fue cuidadoso y no puso en peligro las relaciones con Estados Unidos.[66] México y Estados Unidos resolvieron el problema de la salinidad del Río Colorado, aunque no firmaron un nuevo tratado de migración –como tampoco lo hizo el gobierno de Fox.[67] El

[65] Jorge G. Castañeda, "Política exterior y cambio democrático", *Reforma*, 12 de julio de 2002, <http://reforma.com> consultado el 22 de marzo de 2004.

[66] De hecho, hay documentos que sugieren que la posición de Echeverría frente a Estados Unidos fue que México –él– debía tomar "la bandera" del Tercer Mundo en América Latina antes de que lo hicieran Castro o Allende, con lo cual estuvo de acuerdo el presidente Richard Nixon. Véase el trabajo de Kate Doyle, "The Nixon Tapes: Secret Recordings from the Nixon White House on Luis Echeverría and Much Much More", <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/index2.htm>, consultado el 2 de abril de 2004. El argumento de que Estados Unidos preferiría el "radicalismo" de México al de Cuba o Allende, sin embargo, debe tomarse con cuidado pues las posiciones de Cuba, sobre todo con respecto a Estados Unidos, nunca han sido comparables con las de México, y es difícil pensar que Castro dejaría que México "hablara por él". El gobierno de Allende en Chile, por otro lado, no pudo consolidarse como para tener una posición influyente en lo internacional en cuestiones del Tercer Mundo o antiestadounidenses.

[67] Luis Cabrera, "La salinidad del Río Colorado", y Antonio González de León, "El problema de los trabajadores migratorios", en *México, Secretaría de Relaciones Exteriores: Seis años de las relaciones internacionales de México, 1970-1976*, pp. 49-59 y 60-69.

comercio continuó concentrado en Estados Unidos y la diversificación esperada por Echeverría no se logró.[68] De igual forma, aunque quizá no por su relación con Estados Unidos, México no se hizo miembro de pleno derecho de dos de las principales organizaciones del Tercer Mundo: el Movimiento de los No Alineados (MNOAL) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). México así quiso evitar la radicalización y proteger las relaciones con Estados Unidos.

En 2000, Estados Unidos era la única potencia mundial y esto no redujo drásticamente los espacios de acción de la política exterior de México, en mucho, como consecuencia también del cambio interno.[69] La coincidencia de intereses y valores entre México y Estados Unidos se había dado antes de que el PAN tomara el poder, y el acuerdo para disentir[70] en política internacional fue utilizado menos que en el pasado, pues el espacio de desacuerdo era menor. En lo bilateral, el secretario Castañeda propuso una relación estratégica con Estados Unidos que consistía en la inclusión de nuevos temas en la agenda bilateral, la incorporación de nuevos interlocutores y el establecimiento de un marco general para las relaciones en el largo plazo.[71] Como se mencionó, la propuesta principal por parte de México, el acuerdo migratorio, no se logró; los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos cerraron toda posibilidad, incluso la de discutirlo.[72]

[68] Ojeda, *México..., op. cit.*, p. 91. El déficit comercial de México con Estados Unidos aumentó de 1 045.5 millones de dólares en 1970 a 3 721.6 millones en 1975 y 2 731 millones en 1976. Véase también Carlos Rico, *Hacia la globalización, op. cit.*, p. 66.

[69] Esto no significa, desde luego, que no haya habido diferencias y problemas entre los dos países. La diferencia más importante fue, desde luego, la suscitada por la guerra contra Iraq, lo que demuestra, al mismo tiempo, la capacidad de México de disentir de la política estadounidense. El caso semejante en el periodo de Echeverría sería el voto a favor de la consideración del sionismo como una forma de racismo en la Asamblea General. La reacción de grupos judíos en Estados Unidos fue perjudicial para el turismo en México (al suspender sus actividades en este país), además de que el secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa, tuvo que renunciar a su cargo.

[70] En condiciones de guerra fría, las posiciones de México podían divergir de las de Estados Unidos en asuntos que fueran esenciales para el primero y sólo importantes para el segundo, pero México cooperaba con Estados Unidos en lo que fuera fundamental para él aunque no para sí. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

[71] Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", art. cit., p. 69.

[72] La propuesta inicial de México constaba de cinco puntos: 1) la regularización de inmigrantes ilegales que vivían en Estados Unidos, 2) un incremento en el número de visas permanentes otorgadas a los mexicanos que deseaban establecerse en Estados Unidos, 3) un programa de trabajadores temporales, 4) un incremento en la seguridad fronteriza y 5) la promoción del desarrollo económico, especialmente en las regiones expulsoras de migrantes. Véase México, presidente Vicente Fox, *Primer informe de gobierno*, 2001 (http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/).

Otra comparación interesante se refiere a los instrumentos de política exterior. Tanto Echeverría como Fox tuvieron aquí un papel muy importante. Es decir, se trató, en mucho, de "la política exterior de Echeverría o Fox". En el caso de Echeverría su presencia fue tan visible que hubo rumores hacia el final de su sexenio en el sentido de que su objetivo era llegar a ocupar el puesto de secretario general de Naciones Unidas u obtener el Premio Nobel de la Paz.[73] Fox, por otro lado, tuvo que compartir el papel central con su primer secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda, cuyo pasado y experiencia académica en materia de política internacional lo hizo muy influyente en la toma de decisiones y puesta en práctica de la diplomacia. En segundo lugar, Echeverría designó economistas como embajadores y Fox dio a las embajadas la tarea de promover el comercio y la inversión en México. Finalmente, Fox designó una embajadora especial para derechos humanos que después obtuvo el rango de subsecretaria.

CONCLUSIONES

Este capítulo intentó demostrar que las variables internas fueron determinantes para definir el contenido de la política exterior de los presidentes Luis Echeverría y Vicente Fox. Más aún, en el caso de Echeverría el ámbito interno fue un destino muy importante de la política exterior. Al mismo tiempo, sin embargo, el sistema internacional, como también se mencionó, fue favorable a ambas políticas exteriores. En este sentido, la pregunta relevante es: ¿qué tan determinante fue Estados Unidos? Podría decirse que la política de Echeverría fue de alguna forma una reacción a la política estadounidense desde el fin de la "relación especial", que dio origen a la idea del nuevo orden económico internacional. Pero la naturaleza y el alcance de esa política exterior no puede explicarse sin tener en cuenta las circunstancias internas del país, económicas y políticas, y quizá las motivaciones personales del presidente. Es decir, el tercermundismo de Echeverría no fue una simple reacción a la decisión de Estados Unidos de imponer una tasa de 10% a sus importaciones, como tampoco lo fue el hecho de que Echeverría haya viajado como lo hizo, haya apoyado al gobierno de Allende o haya pretendido la expulsión de España de la ONU. El desinterés de Estados Unidos por la región podría explicar que México haya podido promover la Carta de Derechos y Deberes Económi-

[73] Véanse las reacciones de Echeverría a estos rumores en México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Quinto informe de gobierno*, 1975, p. 80, en SRE, *Informe de labores, 1° de septiembre de 1974-31 de agosto de 1975*, México, SRE, 1975.

cos de los Estados y el nuevo orden económico internacional de la manera como lo hizo, pero no necesariamente la política en defensa de la democracia y los derechos humanos.

En el caso de Fox, la coincidencia de intereses y valores entre los dos gobiernos sugiere que la política exterior de México no fue una reacción directa a políticas de Estados Unidos. Dos casos pueden ilustrar la compleja relación entre la influencia –¿directa?– de Estados Unidos y los intereses del gobierno mexicano: la guerra contra Iraq y el cambio de la posición mexicana hacia Cuba. En el primero, México disintió y tuvo que pagar un costo que, sin embargo, no perjudicó en esencia la relación bilateral en el largo plazo; en lo que a Cuba se refiere, México y Estados Unidos estuvieron más cerca que nunca, aunque no necesariamente por "presiones" estadounidenses, sino, otra vez, por la coincidencia en temas y valores. En breve, ¿por qué fue activa la política exterior?, ¿por qué tuvo motivaciones principalmente internas? Es difícil dar una respuesta concluyente al respecto con base en sólo dos casos, pero éstos sugieren que, en efecto, "la actividad" tuvo que ver, en mucho, con problemas e intereses internos.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es la función de las ideas en la política exterior en ambos casos. Justicia en el sistema internacional, democracia, pluralismo ideológico, derechos humanos han sido en última instancia ideas que proveyeron de mapas[74] a la política exterior de México.[75] Las ideas han sido importantes como causas, creencias a partir de principios (*principled beliefs*, en inglés) e instituciones (la Subsecretaría de Derechos Humanos, por ejemplo). Las ideas dieron a la política exterior contenido y orientación.

Queda, desde luego, la discusión sobre resultados de la política exterior. El pretendido "realineamiento" de México en el sistema internacional durante el sexenio de Echeverría tuvo consecuencias negativas para el país: recuérdese el voto sobre el sionismo en la ONU, por ejemplo. La política de Echeverría no contribuyó decisivamente al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, no se diversificaron los mercados para los productos mexicanos ni las fuentes de inversión en el país. De hecho, el sexenio de Echeverría terminó en una crisis económica muy seria y el peso tuvo que devaluarse. Internamente, sin embargo, el gobierno registró algunos resultados positivos en relación con el límite a la acción guerrillera y la

[74] Según la literatura sobre análisis de política exterior: *road maps*, en inglés.

[75] Judith Goldstein y Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", en Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

"relegitimación" del régimen, pero es difícil decir hasta qué punto fue responsable de ello la política exterior.[76]

En el caso de Fox, México no logró la influencia que pretendía en el ámbito internacional, es cierto, por razones totalmente ajenas a su política: los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos que modificaron sustancialmente la agenda internacional. De esta forma, el gobierno mexicano tuvo que regresar a posiciones "más tradicionales" al tener que disentir de la política estadounidense aunque, en esta ocasión, precisamente en uno de los órganos internacionales más importantes, el Consejo de Seguridad. Por otro lado, de la política activa a favor de la democracia y los derechos humanos resultó un deterioro sin precedente de la relación con Cuba. El protagonismo del presidente Fox también produjo tensiones en las relaciones con Venezuela, Bolivia y Argentina; y la postulación del secretario Derbez para el puesto de secretario general de la OEA distanció temporalmente a México de Chile y dividió al organismo regional. Sobra decir que el acuerdo migratorio no fue sino un deseo del gobierno mexicano.

Desde luego, podría argumentarse que los débiles resultados de la política exterior en ambos casos se deben más a una mala conducción de la misma que al hecho de que haya sido "activa" (sin descartar, por supuesto, que en un análisis más detallado puedan encontrarse aciertos de política exterior). De cualquier forma, no hay duda de que al incrementar la actividad internacional aumentan también las probabilidades de errores. La lección tentativa es, entonces, que una política exterior activa debe tener intereses y una estrategia claros y, sobre todo, consistentes con las capacidades del país.

[76] Ojeda, *México...*, *op. cit.*, pp. 89-91. La reforma política de 1973 pudo haber contribuido más a la "revitalización" del régimen.

OPINIÓN PÚBLICA, PREFERENCIAS Y POLÍTICA EXTERIOR: MÉXICO ANTE EL MUNDO

JORGE A. SCHIAVON*

INTRODUCCIÓN

EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR, SI LOS ESTADOS fueran racionales, llevarían a cabo sus acciones con un propósito definido, analizarían los ambientes nacional e internacional y, dentro de sus capacidades y restricciones internas y externas, elegirían la estrategia que mejor los condujera a la realización de sus objetivos o intereses nacionales, subjetivamente definidos por ellos. Esta "racionalidad" en la actuación estatal no supone que los Estados siempre consigan sus metas preferidas, pero sí que buscarán conseguirlas lo mejor que puedan, tomando en cuenta su poder relativo y las restricciones domésticas y sistémicas que enfrentan. Siendo así, la racionalidad únicamente significa que los Estados tienen intereses o preferencias, que no son otra cosa que la forma en que ordenan los posibles resultados que se desprenden del ambiente estratégico en que se encuentran inmersos;[1] dichas preferencias deben ser completas y transitivas.[2]

La política exterior de un Estado democrático, como el mexicano, teóricamente debe representar, coordinar y defender los intereses o preferencias nacionales; idealmente, éstos deben reflejar los de la mayoría de la sociedad.[3]

* Agradezco a Brisna Beltrán su invaluable apoyo como asistente de investigación para la realización del presente capítulo.

[1] En la literatura sobre elección estratégica se usan indistintamente los términos intereses y preferencias. Véase Jeffry A. Frieden, "Actors and Preferences in International Relations", en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic Choice and International Relations,* Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 39.

[2] Que sean completas significa que cubren todos los posibles resultados disponibles de sus acciones y que sean transitivas implica que, si A>B y B>C, entonces A>C. David A. Lake y Robert Powell, "International Relations: A Strategic-Choice Approach", en David A. Lake y Robert Powell, *op. cit.*, pp. 6-13.

[3] Jorge A. Schiavon, "México ante Estados Unidos, América Latina y el mundo: Percepciones y realidades", en Consuelo Dávila y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Perspectivas de la*

En la medida en que se tenga una idea más clara y precisa de qué piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales, será posible elaborar una política externa más acorde con sus verdaderos intereses o preferencias.

Las preferencias o intereses –ya sean individuales, de un grupo de interés o de un Estado– pueden ser especificados al menos de tres maneras diferentes: a través de supuestos lógicos, deduciéndolos de una teoría o bien observándolos en la realidad.[4] Dentro de esta tercera posibilidad, una de las formas más comunes en las que los individuos revelan sus preferencias sobre un tema en particular es por medio de encuestas de opinión. En ellas se presenta a los encuestados una gama de opciones sobre un asunto específico y se les pide que indiquen aquellas por las que se inclinan. De acuerdo con la formulación de la pregunta, en algunos casos, se puede conocer además la intensidad de dichas preferencias.

Hasta mediados de la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), en México no existían datos duros, confiables, públicos y representativos que establecieran cuáles son las preferencias y percepciones de los mexicanos en materia de política exterior y sobre la posición de México en el sistema internacional. Con la finalidad de llenar este importante vacío, en 2004 y 2006 se levantaron las encuestas *México y el mundo* (MM).[5] Dados la solidez metodológica y el alto grado de representatividad de la población en estas encuestas,[6] sus resultados pueden servir como un indicador confiable de los intereses o preferencias de la mayoría de los mexicanos en materia de política externa y fungir como base para guiar dicha política.

---

política exterior de México 2006-2012, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2006, pp. 47-48.

[4] Jeffry A. Frieden, *op. cit.*, pp. 53-66.

[5] Levantadas conjuntamente por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi); los resultados de ambas encuestas se encuentran públicamente disponibles en: http://mexicoyelmundo.cide.edu Para los reportes sobre México, véase Guadalupe González González, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro (eds.), *México y el mundo, visiones globales 2004: Opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE / Comexi, 2004 (en adelante MM-2004); Guadalupe González González, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro (eds.), *México y el mundo, visiones globales 2004: Opinión pública y política exterior en México y Estados Unidos, un estudio comparado*, México, CIDE / Comexi, 2004 (en adelante MM-2004-EC); Guadalupe González González y Susan Minushkin (eds.), *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*, México, CIDE / COMEXI, 2006 (en adelante MM-2006); y Guadalupe González González y Susan Minushkin (eds.), *México y el mundo 2006: líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia, un estudio comparativo*, México, CIDE / Comexi, 2006 (en adelante MM-2006-EC).

[6] La encuesta usa como base una muestra aleatoria representativa de la población mexicana adulta (18 años o más), con un nivel de confianza de los resultados en ambas encuestas de 95% y con un margen de error muestral de +/- 4%.

Este capítulo analiza las percepciones y preferencias de los mexicanos en materia internacional durante la administración del presidente Fox, tomando como base la información que se desprende de estas encuestas. Además, presenta un diagnóstico sobre algunos patrones de percepciones existentes en México durante la segunda mitad de esta administración. En particular, busca responder seis preguntas centrales con respecto a la relación de México con el mundo:

1) ¿Qué tan nacionalistas o internacionalistas son los mexicanos?

2) ¿Consideran éstos que su país es parte de América del Norte o de América Latina y, en consecuencia, con cuál región creen que México debería profundizar sus vínculos y relaciones?

3) ¿Qué tipo de sentimientos imperan hacia Estados Unidos, país con el que México tiene su principal relación bilateral?

4) ¿Existe homogeneidad entre las diferentes regiones del país en cuestiones internacionales?

5) Con respecto a las prioridades de política exterior mexicana, ¿dominan las cuestiones económicas, políticas, diplomáticas, culturales o de otra índole?

6) ¿las preferencias de los líderes mexicanos sobre asuntos externos coinciden con las de la población general?

Las respuestas tentativas a cada una de estas preguntas se someterán al escrutinio empírico con base en los resultados de las encuestas, con el objeto de evaluar si dichas hipótesis encuentran sustento en las percepciones y preferencias de los mexicanos. En este sentido, se argumentará que: *1)* aun cuando existe un fuerte sentido de identidad nacional, los mexicanos están bastante interesados en cuestiones internacionales y son muy pragmáticos en la forma de conducir sus relaciones externas; *2)* los mexicanos se consideran geográfica y económicamente parte de América del Norte, pero histórica y culturalmente parte de América Latina; además, entre los líderes y la población general existe la aspiración de servir como puente entre estas dos regiones; *3)* con respecto a la relación con Estados Unidos, los mexicanos tienen sentimientos ambivalentes: hay una gran afinidad hacia este país y, al mismo tiempo, impera la desconfianza y el resentimiento hacia él; *4)* hay una considerable diferencia regional en las percepciones y preferencias de los mexicanos; prácticamente se puede hablar de dos Méxicos: el norte tiende a ser más 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)* dentro de las prioridades de política exterior, dominan las relacionadas con la protección económica y diplomática de los intereses externos de México, en particular la defensa de los mexicanos en el extran-

jero y la promoción de las exportaciones; en segundo nivel aparecen las relativas a la seguridad (narcotráfico y terrorismo) y, finalmente, en tercera instancia, las políticas y culturales; por último, *6)* entre los líderes y la población general hay convergencias considerables (prioridades de política exterior, cuestiones económicas y de comercio internacional, asuntos de seguridad, pesimismo con respecto a la dirección en la que va el mundo, y el deseo de que México funja como puente entre América del Norte y Latinoamérica), pero también existen divergencias sustanciales (inversión extranjera, beneficios de la globalización y tendencias hacia la integración regional).

Con base en las preguntas e hipótesis anteriores, a lo largo del capítulo se analizan críticamente las relaciones de México con el mundo. Además, se sugieren algunas transformaciones que serían necesarias en las relaciones exteriores del país, en caso de considerarse que las percepciones y preferencias de los mexicanos en esta materia pueden servir como parámetro para la elaboración y ejecución de la política exterior.

En términos de estructura, aparte de la presente introducción y las conclusiones, el trabajo se divide en cinco secciones. La primera presenta el perfil de los mexicanos y sus percepciones generales en materia internacional. La segunda analiza la política exterior mexicana hacia las dos regiones históricamente más trascendentes para el país: América del Norte y América Latina. La tercera discute las amenazas internacionales y las prioridades de política exterior que identifican los mexicanos, haciendo énfasis particular en dos temas: migración y narcotráfico. La cuarta describe la posición de los mexicanos respecto a los organismos internacionales y a la cooperación multilateral. Por último, la quinta esboza los elementos a través de los cuales se puede alcanzar una política exterior armónicamente coordinada y que sea representativa de la diversidad de intereses de los diferentes actores internos en México. Finalmente, en las conclusiones se resumen los principales hallazgos del presente capítulo.

EL PERFIL DE LA POBLACIÓN MEXICANA EN MATERIA INTERNACIONAL

En México existe un fuerte sentido de identidad nacional. De manera consistente, en las encuestas de 2004 y 2006, 64% de la población se identificó a sí misma como mexicana, por encima de otras identidades supranacionales o subnacionales (de los encuestados, sólo 30% en 2004 y 34% en 2006 revelaron tener una identificación regional, estatal o local más intensa).[7]

[7] MM-2004, p. 17 y MM-2006, p. 23.

La fuerte identidad nacional podría sugerir que la población mexicana es más proclive a apoyar una política exterior de alejamiento del país frente al mundo. Sin embargo, contrariamente a lo que se podría suponer, los mexicanos no son aislacionistas. De hecho, la población mexicana tiene un elevado interés en materia de política exterior. Una inmensa mayoría de mexicanos (87% en 2004, 83% en 2006)[8] reportó estar muy o algo interesada en asuntos internacionales. Además, 56% considera que la política exterior de México debe ser proactiva en aquellos asuntos internacionales que afectan al país, porcentaje que sólo varió un punto entre 2004 y 2006 (57 y 56 respectivamente).[9] Con base en lo anterior, se puede afirmar que el mexicano promedio no sólo no es parroquial, sino que tiene un considerable interés en asuntos internacionales y espera, además, que la política exterior de su país sea proactiva y no reactiva.

Con respecto a la identidad internacional, impera la identificación cultural sobre la realidad geográfica: la mayoría de los mexicanos (62%) se define como latinoamericano, mientras que 22% como ciudadano del mundo y sólo 7% se ve a sí mismo como norteamericano.[10] Esta fuerte identidad latinoamericana es resultado de la historia que México tiene en común con los países de la región, con los que comparte un pasado colonial, religión e idioma. Así, aunque geográfica y económicamente México es parte de América del Norte, cuestiones históricas y culturales inducen al mexicano a percibirse a sí mismo como latinoamericano.

LAS RELACIONES EXTERNAS PRIORITARIAS: ENTRE AMÉRICA DEL NORTE Y AMÉRICA LATINA

Las afinidades

A pesar de que la población mexicana se dice más identificada culturalmente con América Latina, la afinidad hacia los países pertenecientes a esta región es mucho menor que la que siente por países ubicados en América del Norte. Para conocer los sentimientos que tienen los mexicanos hacia distintos países del mundo, se pidió a los encuestados que clasificaran sus impresiones sobre ellos en una escala "termométrica" del 0 al 100, donde 100° representa sentimientos muy favorables, 50° neutros y 0° muy desfavorables.

[8] MM-2004, p. 15 y MM-2006, p. 21.
[9] MM-2004, p. 22 y MM-2006, p. 27.
[10] MM-2006, p. 24.

En contraposición a sus raíces históricas y culturales latinoamericanas, los datos de la encuesta revelan que los mexicanos sienten mayor cercanía con América del Norte. De acuerdo con las encuestas de 2004 y 2006, los países con los cuales los mexicanos poseen sentimientos de mayor afinidad son Estados Unidos, Japón y Canadá. Durante los dos levantamientos, esta terna obtuvo los primeros lugares en cuanto a nivel de afinidad. En 2004, Estados Unidos y Japón empataron en primer lugar con 68° y Canadá ocupó el segundo con 65°.[11] En 2006, Canadá obtuvo el primer lugar (75°), Estados Unidos un cercano segundo lugar (74°) y Japón el tercero (68°).[12] Es notable que la afinidad con Canadá y Estados Unidos aumentó 10° y 6°, respectivamente, en sólo dos años.

En cambio, en 2004, el único país latinoamericano con una afinidad favorable fue Brasil (53°), aunque con un nivel muy cercano al de neutralidad. Los sentimientos hacia el resto de los países de la región se ubicaron por debajo del nivel de neutralidad (50°). En el nivel de impresión desfavorable, en 2004, los países que aparecieron primero en la lista fueron Cuba (46°) y Guatemala (45°),[13] obteniendo aproximadamente 20 grados menos que países industrializados como Estados Unidos y Canadá. La baja calificación de Cuba es reflejo de la crisis diplomática de México con dicho país en ese periodo. Por ello, aunque ese año las demostraciones de apoyo a Cuba en México por parte de algunos sectores de la sociedad civil y medios impresos fueron muy visibles, la realidad es que el mexicano promedio no necesariamente compartía esa visión.

La afinidad hacia los países latinoamericanos mejoró en el levantamiento de 2006. En este año, el primer país de la región que figura en la lista de preferencias de los mexicanos es Cuba, con 59°. Aun cuando obtuvo una calificación 13 grados superior a la de 2004, aparece hasta el noveno lugar en cuanto a las afinidades de los mexicanos. Le siguen, en décimo, onceavo y doceavo lugar, respectivamente, Brasil, Guatemala y Chile, con 57, 54 y 52 grados cada uno.[14] A pesar de estar muy cerca del nivel de afinidad neutra, mejoraron sustancialmente con respecto a 2004.

Independientemente de la afinidad que los mexicanos sienten hacia una u otra latitud, perciben que hay un incremento de la intensidad de las relaciones con ambas regiones. Aproximadamente dos terceras partes de los encuestados consideran que, en el futuro, habrá mayor integración económica y política con América del Norte (67 y 61% respectivamente), al

[11] MM-2004, p. 37.
[12] MM-2006, p. 44.
[13] MM-2004, p. 37.
[14] MM-2006, p. 59.

igual que con Latinoamérica (72% económica y 64% política).[15] Adicionalmente, y a pesar de la mayor afinidad existente hacia el norte, los mexicanos no se desentienden de su relación con América Latina. Al preguntarles cuál debe ser la prioridad de integración para México, 32% de la población prefiere que el país se enfoque en Latinoamérica, en contraposición al 18% que aboga por promoverla con Norteamérica.[16]

A pesar de buscar el fortalecimiento de la relación con América Latina, los mexicanos no consideran que México deba intentar convertirse en un líder en esta región. El 41% de la población general y 62% de los líderes encuestados responden que debe fungir como puente entre los países de América Latina y del Norte,[17] lo cual resulta ser uno de los mayores y, a la vez, más importantes retos actuales de la política exterior del país.

América Latina

La menor afinidad con los países latinoamericanos es resultado del deterioro que ha sufrido la relación de México con el área en los últimos años. A pesar de que el alejamiento de México con algunos de estos países fue producto de los enfrentamientos verbales y coyunturales entre el presidente Fox y sus homólogos de Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba y Venezuela,[18] el enfriamiento de la relación responde en mayor medida a cuestiones estructurales.

Tradicionalmente, México ha considerado a Centroamérica su área natural de influencia. Históricamente, la actividad mexicana en la región ha sido inversamente proporcional a la importancia estratégica que Estados Unidos le ha otorgado a la misma y a las limitaciones financieras de México. Tan pronto como Estados Unidos se ha interesado en el área por razones de seguridad o ideología, México ha transformado su activismo en la región en pasividad.[19] Sin embargo, actualmente la influencia mexicana en la región se ha visto amenazada, no por Estados Unidos, sino por el fortaleci-

[15] MM-2006, pp. 58-59.

[16] MM-2006, p. 57.

[17] MM-2006, p. 57 y MM-2006-EC, p. 18.

[18] Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, "México contra todos: Un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, núm. 208 (marzo-abril de 2007), pp. 25-38.

[19] Guadalupe González González, "México ante América Latina: Mirando de reojo a Estados Unidos", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE / SRE, 2006, pp. 485-504.

miento de Brasil y Venezuela, cuya área de influencia incluye América Central y el Caribe.

El creciente alejamiento entre México y América Latina y, en particular, el desplazamiento en el liderazgo regional del que ha sido objeto por parte de Brasil y Venezuela se debe a la combinación de varios factores. El proceso de integración mexicano con América del Norte ha distanciado al país del resto del continente.[20] Además, el viraje hacia la izquierda de los principales países del hemisferio (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) generó enfrentamientos de carácter ideológico con el gobierno del presidente Fox. Asimismo, el desinterés de Estados Unidos en la región y la crisis económica de Argentina han abierto vacíos de poder, los cuales han sido llenados por Brasil como resultado del renovado activismo internacional del gobierno del presidente Lula. Finalmente, los altos precios internacionales del petróleo han permitido que Venezuela –realmente su presidente Hugo Chávez– despliegue un considerable activismo regional a través de sus petrodólares,[21] los cuales son particularmente eficaces en las pequeñas economías del Caribe y Centroamérica, siempre sedientas de recursos externos etiquetados como cooperación para el desarrollo.

Si bien se ha intentado, desde hace más de diez años, impulsar la integración con América Latina a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa estadounidense de la que Vicente Fox fue promotor durante su administración, dicho proyecto ha estado destinado al fracaso por diversas razones. Primero, es visto como una iniciativa que representa primordialmente los intereses de Estados Unidos, lo cual inmediatamente genera reacciones de tipo nacionalista en América Latina. Segundo, las disímiles características de los procesos de integración subregionales hacen complicada su conciliación en un acuerdo hemisférico. Tercero, las disparidades de los distintos países con respecto al avance de sus procesos internos de reforma estructural hacen que no haya un piso común en términos de liberalización económica y comercial. Cuarto, la propuesta se restringe al libre comercio de bienes, servicios y capitales, excluyendo el libre tránsito de personas y la creación de fondos estructurales para apoyar el desarrollo de las regiones más pobres del continente; es decir, no considera las principales preocupaciones latinoamericanas. Quinto, la dependencia económica de los países del continente con respecto al mercado estadounidense es

[20] Ninfa Fuentes y Jorge A. Schiavon, "Reforma estructural e integración regional en América Latina", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2004 (Documento de Trabajo, DEI-105), pp. 1-5.

[21] Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, *op. cit.*, pp. 32-36.

inversamente proporcional a su distancia geográfica de Estados Unidos; por ello, el incentivo para negociar el acceso a dicho mercado es decreciente conforme más hacia el sur se esté. Finalmente, y más importante, más allá de la retórica, ninguno de los países de mayor relevancia en la región está interesado en el ALCA. Estados Unidos está más preocupado por cuestiones de seguridad; a México, Canadá y Chile no les conviene compartir con todo el continente el acceso privilegiado que tienen al mercado estadounidense; y Brasil prefiere una integración bajo su liderazgo, a través del Mercado Común del Sur (Mercosur). Siendo así, México debe buscar otros mecanismos para integrarse con América Latina, que sean más viables y convenientes.[22]

Para recomponer la relación entre México y la región, es necesario que el país esté dispuesto a invertir capital diplomático, político y financiero para asumir nuevamente su posición de influencia en ella. Este esfuerzo podría iniciarse con un trabajo de reinserción en América del Sur, fortaleciendo las relaciones bilaterales con determinados países de la región. Una mayor participación mexicana en el área que equilibre a Brasil sería bienvenida por Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. En lo relativo al Caribe y Centroamérica, la competencia con los petrodólares de Venezuela sólo se puede dar a través de la cooperación económica, técnica, educativa y tecnológica para el desarrollo y mediante la promoción de inversiones mexicanas en el área.

Finalmente, es inevitable que México y Brasil sigan compitiendo como potencias dentro de América Latina. Sin embargo, el diálogo y la cooperación entre ambos para contener a Estados Unidos en el hemisferio y para consensuar posiciones regionales sobre temas globales en foros multilaterales siempre han sido relativamente fluidos. Siendo así, México tiene que reencontrar el equilibrio para competir con Brasil en el interior de la región, pero cooperar fuera de ésta y, además, fungir como interlocutor y puente entre América Latina y América del Norte.

América del Norte

Existe una integración constante, aunque lenta, de México con América del Norte. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) acordada en Waco, Texas, en marzo de 2005, reinició el proceso formal de institucionalización incremental de la integración con Norteamérica. Los dos puntos centrales de la ASPAN, como su nombre lo indica,

[22] Ninfa Fuentes y Jorge A. Schiavon, *op. cit.*, pp. 1-10.

son promover la seguridad y la prosperidad en la región, por lo que ésta representa una oportunidad más para anclar el modelo de desarrollo económico y mejorar la situación económica de la población mexicana. Contrariamente a lo que podría suponerse, la población mexicana estaría de acuerdo con una mayor integración con Norteamérica, lo cual se discutirá más adelante.

A pesar de los avances de la ASPAN, es poco probable que la integración se dé en rubros que impacten en el bienestar económico nacional mexicano en el corto plazo (mejores mecanismos de solución de controversias comerciales, establecimiento de fondos estructurales para el desarrollo, apertura de las fronteras al libre tránsito de personas, entre otros), debido a la preponderancia de los temas de seguridad, reflejo de las prioridades estadounidenses tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, cooperando en cuestiones de seguridad, se blinda a la región con respecto al exterior, lo cual facilita la apertura hacia el interior de América del Norte, permitiendo así que se establezcan las condiciones necesarias para promover una mayor cooperación bilateral. Esto posibilitaría el avance en los temas prioritarios para México en el mediano plazo.[23]

México requiere negociar la formalización e institucionalización de su integración silenciosa con América del Norte para dar mayor certidumbre a sus relaciones comerciales, financieras y de seguridad. Sin embargo, no puede confiar en que las soluciones a su desarrollo y estabilidad están únicamente en la integración con el norte. México debe resolver sus principales problemas internos para sentar las bases de su propia estabilidad y crecimiento y, por añadidura, aumentar su confiabilidad ante sus socios regionales. Esto implica crear un verdadero Estado de derecho, impulsar las reformas estructurales, donde el Estado garantice el respeto a la ley, la vida, la seguridad, la propiedad y el bienestar de todos los que viven en el territorio nacional.

Respecto de la relación con Estados Unidos, frente a la tradicional frase imputada a varios políticos mexicanos, como Benito Juárez o Porfirio Díaz, "pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos", la mayoría de los mexicanos piensa que la vecindad con Estados Unidos es más una ventaja (52%) que un problema (39%) para el país, siendo mayor la proporción de personas que opinan esto en el norte (72%) que en el sursureste (40%).[24] Este optimismo puede ser visto como la consecuencia lógica de la estrecha relación que sostienen México y Estados Unidos, particu-

[23] Jorge A. Schiavon, "México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *op. cit.*, pp. 459-462.

[24] MM-2006, p. 68.

larmente los estados fronterizos. Basta señalar que en Estados Unidos viven alrededor de diez millones de personas nacidas en México (se calcula que la mitad de éstas ilegalmente) y casi 25 millones de personas con ascendencia mexicana. Aunado a esto, casi 90% de las exportaciones y 65% de las importaciones mexicanas se concentran en Estados Unidos, mientras que más de dos terceras partes de la inversión extranjera en México proviene de América del Norte.[25]

Además de poseer los mayores niveles de afinidad con su vecino del norte, existe un mayor número de mexicanos que siente admiración (29% en 2004, 34% en 2006), en vez de desprecio (20% en 2004, 32% en 2006), por Estados Unidos.[26] Este sentimiento de admiración aumenta conforme más cerca de la frontera norte se esté (en 2004, 38% en el norte, contra 27 y 26% en el centro y sur/sureste respectivamente; en 2006, 36% en el norte y 34% en el centro y sur/sureste).[27]

Sin embargo, ni el optimismo respecto a la vecindad con Estados Unidos ni la admiración que los mexicanos puedan sentir hacia tal país se traducen en confianza plena. Entre 2004 y 2006, el porcentaje de encuestados que reportó sentir desconfianza hacia Estados Unidos aumentó de 43 a 53,[28] es decir, diez puntos en sólo dos años. Además, aunque el nivel de afinidad promedio con Estados Unidos se incrementó seis grados, su posicionamiento en las preferencias de los mexicanos cayó del primero al segundo lugar. A pesar de que impera la desconfianza, es importante hacer notar que existe una gran diferencia regional con respecto a los niveles de confianza, siendo considerablemente superior en el norte del país (38% en 2004 y 37% en 2006) que en el centro (16% en 2004 y 23% en 2006) y en el sur/sureste (18% en 2004 y 24% en 2006).[29]

Ahora bien, aun ante los elevados niveles de nacionalismo descritos anteriormente, el pragmatismo desbordado de los mexicanos llevó a que, en el levantamiento de 2006, 54% de los encuestados respondiera estar muy o algo de acuerdo en que México y Estados Unidos formaran un solo país, si esto mejorara su nivel de vida. Esta respuesta aumentó 16 puntos porcentuales en relación con 2004.[30] En pocas palabras, contrariamente al tradicional nacionalismo mexicano, pareciera que una mayoría estaría dispuesta a canjear soberanía nacional por bienestar individual y familiar.

[25] Sergio Aguayo Quezada, *Almanaque México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica / Ideas y Palabras, 2005, pp. 116, 170 y 213-219.

[26] MM-2004, p. 40 y MM-2006, p. 67.

[27] *Ibidem.*

[28] *Ibidem.*

[29] *Ibidem.*

[30] MM-2004, p. 18 y MM-2006, p. 26.

Sin embargo, el nacionalismo mexicano sigue fuertemente vigente en algunos aspectos, como en mantener las restricciones a la inversión extranjera en sectores estratégicos y en acotar la participación de extranjeros nacionalizados mexicanos en la vida pública del país. Se rechaza ampliamente la participación de mexicanos por naturalización (niveles superiores a 70%) en puestos públicos (como diputaciones), académicos (rectores de universidades) y aun deportivos (formar parte de la selección nacional de futbol).[31] Asimismo, la inmensa mayoría se opone a la apertura a la inversión externa en los sectores de petróleo (76%), gas (70%) y electricidad (68%).[32] Así, la gran mayoría de los mexicanos siguen percibiendo a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como pilares de la soberanía nacional.

Siendo así, se puede afirmar que el nacionalismo mexicano es pragmático: únicamente se hace patente cuando no afecta directamente a la situación económica o al bienestar inmediato de los individuos o sus familias. Los mexicanos pueden tener altos niveles de afinidad con Estados Unidos y estar de acuerdo en integrarse en un solo país, al mismo tiempo que desconfían de ellos y no están dispuestos a que inviertan en sectores que históricamente han sido considerados como bastiones de la soberanía nacional: petróleo, gas y electricidad.

Siguiendo esta misma lógica, a pesar de los sentimientos encontrados hacia los estadounidenses, los mexicanos están conscientes de que la situación geográfica (ser la frontera sur de Estados Unidos), comercial (que sea, contundentemente, el principal socio comercial de México) y financiera (que sea, por mucho, la fuente más importante de inversión extranjera directa) amerita que México trabaje conjuntamente con Estados Unidos para resolver problemas comunes. En 2006, 42% de los mexicanos (30% en 2004) reportó estar de acuerdo en que ambos países tomaran decisiones conjuntas, aun cuando México tuviera que adoptar políticas que no fueran de su preferencia.[33] Además, en una escala del 0 al 10 (donde 0 significa cooperación nula y 10 cooperación total), los mexicanos consideran que su país debe tener un nivel de cooperación de 7 con Estados Unidos.[34]

Por otra parte, los mexicanos piensan que su país tiene una mayor responsabilidad en resolver aquellos problemas que se originan en él, mientras que Estados Unidos debe responsabilizarse de los que se originan en su lado de la frontera. Por ejemplo, 54% de los mexicanos considera que es

[31] MM-2006, p. 25.
[32] MM-2006, pp. 55-56.
[33] MM-2004, p. 41 y MM-2006, p. 71.
[34] MM-2004, p. 40.

responsabilidad de México atender el flujo migratorio de indocumentados mexicanos (mientras que 23% cree que es responsabilidad conjunta, y sólo 21% lo ve como responsabilidad estadounidense), mientras que 44% piensa que el tráfico de armas ilegales, cuyo flujo es de norte a sur, es responsabilidad de Estados Unidos (27% de los mexicanos considera que es responsabilidad de ambos países y sólo 26% que es de México).[35]

Percepciones comparadas México-Estados Unidos

Según datos del último lustro, la población estadounidense triplica a la mexicana (293 contra 105 millones de habitantes en números cerrados). El producto interno bruto de Estados Unidos es más de 17 veces el mexicano (11 735 contra 677 miles de millones de dólares) y su producto per cápita corresponde a más de seis veces el de México (39 961 contra 6 424 dólares anuales).[36] En términos militares, las fuerzas armadas en activo de Estados Unidos son alrededor de 1 500 000 efectivos, mientras que las mexicanas no llegan a 200 000. Además, su gasto militar es casi 70 veces el de México.[37] A pesar de esto, las poblaciones de ambos países comparten visiones en asuntos internacionales: identifican retos similares y proponen soluciones parecidas.

Amplias mayorías en ambos países (México 83%, Estados Unidos 84%) están muy o algo interesadas en asuntos internacionales, aunque los mexicanos están ligeramente mejor informados que sus vecinos sobre estos temas.[38] La mayoría de los encuestados en los dos países (México 56%, Estados Unidos 69%) considera que su país debe desempeñar un papel activo en el sistema internacional, aunque es notorio que los mexicanos prefieren que dicha actividad se circunscriba a asuntos que afecten directamente a México.[39] Paradójicamente, ambos coinciden en que Estados Unidos debe cooperar con otros países para solucionar los problemas globales (México 59%, Estados Unidos 75%), y no fungir como la policía del mundo ni actuar como un líder predominante en la solución de dichos conflictos (sólo 10 y 12% de los estadounidenses y mexicanos, respectivamente, lo quisiera).[40]

Siendo así, mexicanos y estadounidenses perciben el mundo de manera bastante similar, aun cuando las diferencias económicas, políticas y socia-

[35] MM-2004, p. 41.
[36] Sergio Aguayo Quezada, *op. cit.*, pp. 12-14.
[37] MM-2004-EC, p. 15.
[38] MM-2006-EC, p. 50.
[39] *Ibidem.*
[40] MM-2006-EC, p. 51.

les entre sus países sean considerables. Compartir valores y preferencias facilita la cooperación entre sociedades, ya que permite la generación de reglas comunes e instituciones. Esto implica que existen las bases para un mejor entendimiento entre los dos países, a pesar de que, durante mucho tiempo, han privilegiado retóricamente las diferencias por sobre las coincidencias en su relación bilateral.[41]

PRIORIDADES Y AMENAZAS EXTERNAS

Las principales amenazas de índole externo que perciben los mexicanos son, por una parte, las cuestiones de seguridad, particularmente el narcotráfico (89% lo menciona en 2004 y 80% en 2006), el terrorismo internacional (81% en 2004 y 70% en 2006) y las armas químico-biológicas (86% en 2004 y 75% en 2006); por la otra, en términos económicos, lo que más les preocupa es que una crisis internacional pueda afectar sustancialmente al país (86% en 2004 y 70% en 2006).[42]

Mientras que las preocupaciones por cuestiones de seguridad y económicas disminuyeron entre 2004 y 2006, las menciones sobre calentamiento global y temas del medio ambiente aumentaron en ese mismo periodo (de 65 a 70%). Adicionalmente, surgió como preocupación fundamental el endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos (66% en 2006).[43] Esto último, muy probablemente, se debe a la aprobación de la construcción del muro fronterizo por parte de Estados Unidos en 2006.

Asimismo, los mexicanos identifican como las metas más importantes de política exterior la defensa de sus compatriotas en el exterior (primera y segunda prioridades en 2004 y 2006, respectivamente, con 88 y 73% de menciones), promover las exportaciones mexicanas en otros países (segunda y primera prioridades en 2004 y 2006, con 85 y 76%, respectivamente) y combatir al narcotráfico (78% en 2004 y 70% en 2006). En 2006 se identificaron como metas importantes de política exterior proteger las fronteras (68%) y atraer inversión extranjera (67%).[44] En vista de esto, se puede afirmar que los mexicanos identifican consistentemente la defensa de los intereses del país en el exterior (protección diplomática de emigrantes y acceso a mercados para los productos nacionales) como la máxima prioridad de la política externa.

[41] Jorge A. Schiavon, "México-Estados Unidos...", *op. cit.*, pp. 423-428.
[42] MM-2004, p. 20 y MM-2006, p. 39.
[43] *Ibidem.*
[44] MM-2004, p. 24 y MM-2006, p. 29.

Migración

La problemática de la frontera norte ha adquirido gran relevancia en los últimos años debido al dinamismo del movimiento de bienes, capitales y personas –ya sea legal o ilegal–, así como de narcóticos. Como se mencionó anteriormente, en lo relativo a la migración, la inmensa mayoría de los mexicanos identifica la protección y defensa de sus connacionales en el extranjero como una prioridad de la política exterior del país. El alto porcentaje de mexicanos que se preocupa por la situación de sus compatriotas en el extranjero no es casual. Casi la mitad de los mexicanos (47%) tiene un familiar fuera del país, de los cuales 97% se encuentra viviendo en Estados Unidos.[45]

Históricamente, México ha buscado defender los derechos de sus emigrantes, abogando por que Estados Unidos abandone el unilateralismo y acepte una administración bilateral de la migración. Sin embargo, el margen de negociación que tiene el país en este punto es muy limitado. La migración sirve como una válvula de escape al mercado laboral nacional y como fuente de considerables y crecientes flujos de recursos al país a través de las remesas, por lo que el gobierno mexicano ha hecho pocos esfuerzos por contener la salida de sus nacionales.[46] Sólo 22% de la población mexicana estaría a favor de que el gobierno de México patrullara la frontera para evitar el cruce ilegal de emigrantes hacia Estados Unidos.[47]

De los emigrantes mexicanos, poco más de 36% envía dinero regularmente a sus familias en México. Estas remesas, en 2006, representaron la segunda fuente de ingresos más importante del país, sólo después del petróleo, con casi 25 000 millones de dólares.[48] Las remesas han servido para financiar el consumo y, en menor medida, la inversión en el país, por lo que impedir el flujo migratorio, sin antes ofrecer alternativas reales de fuentes de ingresos, sería una política muy impopular, además de contraproducente económicamente.

Existe un alto porcentaje de mexicanos (71)[49] que considera que, en materia migratoria, su gobierno debería implementar, en vez de políticas disuasivas, políticas precautorias. Ejemplos de éstas serían evitar los cruces

[45] Banco Interamericano de Desarrollo y Bendixen y Asociados, "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en México", México, BID, 2 de febrero de 2007, pp. 9-12.

[46] Manuel García y Griego, "Dos tesis sobre seis décadas: La emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *op. cit.*, pp. 551-555.

[47] MM-2006, p. 63.

[48] Banco Interamericano de Desarrollo y Bendixen y Asociados, *op. cit.*, pp. 20-21.

[49] MM-2006, p. 63.

por los puntos de alto riesgo, ofrecer información sobre los peligros y brindar provisiones para el trayecto, a fin de evitar la muerte de personas que intentan cruzar la frontera norte. Siendo pragmáticos, la gran mayoría de los mexicanos (70% en 2004 y 71% en 2006)[50] estaría dispuesta a negociar que México se comprometiera a reducir la migración ilegal y el tráfico de narcóticos hacia Estados Unidos a cambio de que éste brindara mayores oportunidades para que los migrantes nacionales trabajaran y vivieran legalmente en su territorio. Sin embargo, para la consecución de tal fin, los mexicanos no estarían dispuestos a hacer concesiones en temas que se perciben como cimientos de la soberanía nacional: 73% rechaza que México establezca una alianza militar con Estados Unidos a cambio de que éste ofrezca mayores oportunidades de empleo y residencia, y 71% se opone a hacer concesiones en materia energética (mayor acceso a inversiones extranjeras en petróleo, gas y electricidad) para tal fin.[51]

Narcotráfico

Otro de los temas conflictivos entre México y Estados Unidos es el narcotráfico. Además de ser un problema en la relación bilateral, es una de las principales amenazas percibidas por la población mexicana: 70% de los mexicanos considera el combate al tráfico de drogas como uno de los principales objetivos de la política exterior.[52] Sin embargo, es un tema de la agenda bilateral que se ha abordado incorrectamente, al responsabilizar a México, por ser país productor y de tráfico hacia Estados Unidos, de la mayor parte del problema.

La producción y el tráfico ilegal de drogas existen por una simple cuestión de mercado: la demanda genera su propia oferta. Mientras haya consumidores de estupefacientes y satisfacer su demanda sea una actividad ilegal tan lucrativa –se calcula que los ingresos anuales del narcotráfico duplican la suma de las ganancias de las 500 empresas más grandes de Estados Unidos, las *Fortune 500*–, seguirá habiendo producción y tráfico de enervantes.[53]

Desde la década de los ochenta, el gobierno de Estados Unidos declaró una "guerra contra las drogas", y definió al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y a la sociedad estadounidense. Este combate al

[50] MM-2004, p. 43 y MM-2006, p. 71.

[51] MM-2004, pp. 42-43.

[52] MM-2006, p. 29.

[53] Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 37.

tráfico de narcóticos cuenta con un amplio apoyo político y social; mayorías superiores a 80% lo consideran uno de los problemas más importantes que aquejan a su país.[54] Sin embargo, la guerra contra el narcotráfico no se puede ganar. La única solución definitiva al problema, la legalización del consumo de estupefacientes, es políticamente inviable. Debido a esto, es una guerra que seguirá indefinidamente y con costos crecientes. Su finalidad no es, entonces, erradicar el tráfico de drogas, sino controlar, en la medida de lo posible, sus efectos más nocivos: la violencia, la adicción y la corrupción del Estado. Lo fundamental es librar esta guerra de la manera menos ineficiente posible.

Durante muchos años Estados Unidos atacó al narcotráfico como un problema de producción y oferta. Se suponía que, al reducir la producción de narcóticos, su oferta en el mercado disminuiría y, por tanto, su precio aumentaría drásticamente; esto desincentivaría su consumo, reduciendo así la demanda. Esta estrategia resultaba políticamente muy atractiva: siempre es preferible explotar la percepción de un culpable externo –productores y traficantes– que reconocer que parte del problema se origina en el consumo de la población estadounidense. Además, bajo esta lógica, la guerra, con sus bajas correspondientes, se libraba fuera del territorio de Estados Unidos.[55] Sin embargo, tras casi dos décadas (las de los ochenta y noventa) de combate a la producción y el tráfico de drogas, los resultados fueron prácticamente nulos: la oferta, el consumo y la pureza de las drogas aumentaron, mientras que los precios se mantuvieron relativamente constantes.[56]

La guerra contra la oferta falló ya que el narcotráfico es un negocio excepcionalmente lucrativo que ha desarrollado ciertas peculiaridades. Primero, los productores, a sabiendas de que parte de sus plantíos serán destruidos, han aprendido a adelantarse a las campañas de erradicación plantando mayores extensiones que las que requieren para generar su producto. Segundo, el efecto hidra: al atrapar al líder de un cártel aparecen, entre los subordinados, dos o más nuevos líderes; esto puede generar violencia entre los lugartenientes, o bien la fragmentación del cártel. Tercero, el efecto globo: como ocurre con un globo, si se intensifica la presión sobre un área determinada, se fomenta el desplazamiento hacia otra región o espacio, sin reducirse la producción.[57] Finalmente, cuarto, al incrementar el poder económico y la sofisticación del armamento y logística de los nar-

[54] Mathea Falco, "U.S. Drug Policy: Addicted to Failure", *Foreign Policy*, núm. 102, 1996, pp. 120-134.

[55] Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 44-48.

[56] Mathea Falco, *op. cit.*, pp. 124-126.

[57] *Ibid.*, pp. 130-132.

cotraficantes, éstos poseen mayores recursos para corromper y defenderse de policías y políticos.[58]

Debido a esto, para combatir más eficientemente el problema se debe mejorar la cooperación entre México y Estados Unidos. En primer lugar, es conveniente destinar más recursos a la prevención (campañas entre estudiantes de primaria y de enseñanza media y superior contra el uso de drogas) y rehabilitación (apoyo financiero para la recuperación de adictos). Se ha comprobado que es más eficiente y barato atacar la demanda y el consumo que la oferta y el tráfico.[59] En segundo, es imprescindible atender el problema del tráfico de armas. La sofisticación del armamento de los cárteles mexicanos se debe a que pueden adquirirlo, muchas veces de forma legal, en Estados Unidos. Es necesario restringir la compra de dicho armamento y fiscalizar mejor el tráfico del mismo desde Estados Unidos hacia México. Hay que recordar que 44% de los mexicanos responsabiliza de este problema a Estados Unidos, mientras que sólo 26% a México y 27% a ambos.[60]

Finalmente, la cooperación entre los dos países debe enfocarse en atacar las ganancias del narcotráfico, mejorando la información para reducir el lavado de dinero y las transferencias ilegales de recursos. A los líderes de los cárteles les afecta sustancialmente más la incautación de una cuenta bancaria multimillonaria (que concentra las ganancias finales de toda la cadena del narcotráfico) que el decomiso de un determinado número de kilos de droga o la erradicación de tal número de hectáreas de plantíos.

En suma, mientras haya demanda de drogas y el consumo de éstas sea ilegal y, por tanto, altamente redituable, habrá oferta para satisfacerla. Siendo así, la guerra contra las drogas no puede ser ganada, únicamente puede ser librada de manera más eficiente para intentar reducir sus efectos más perversos: el aumento de la adicción, la violencia y la penetración y corrupción del Estado. Enfocar los esfuerzos en abatir no sólo la oferta, sino también la demanda, y en reforzar la cooperación en inteligencia en materia de precursores, tráfico de armas y lavado de dinero parecen ser buenas estrategias para limitar el poder y la violencia de los narcotraficantes en esta guerra sin cuartel y sin fin previsible.

[58] Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 51-56.
[59] Mathea Falco, *op. cit.*, pp. 120-134.
[60] MM-2004, p. 42.

MÉXICO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Con respecto a la actuación de México en organismos internacionales, los mexicanos muestran una vocación multilateralista en materia de cooperación y toma de decisiones dentro de los mismos. Los sentimientos de los mexicanos hacia la ONU son muy favorables. En 2006, en la escala "termométrica", concedieron a la ONU el máximo nivel de afinidad entre todas las organizaciones internacionales (80°), aumentando cinco grados su calificación en relación con 2004.[61] En comparación, la Organización de Estados Americanos (OEA), aún antes de la fallida contienda por ocupar su Secretaría General del entonces canciller Luis Ernesto Derbez, alcanzó únicamente 64° (62° en 2004), un poco abajo de la Unión Europea, que obtuvo 68° (62° en 2004).[62]

Siguiendo esta vocación multilateral, sólo una minoría de los mexicanos (38% en 2004 y 19% en 2006) desaprobaría que el país tomara decisiones en el seno de la ONU, aunque en ocasiones tenga que adoptar unas que no hubiera preferido.[63] En este mismo tenor, 53% de los mexicanos considera que las resoluciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían ser cumplidas aunque afecten intereses económicos del país.[64]

Ahora bien, la mayoría de los mexicanos (84% en 2004 y 56% en 2006)[65] consideran el fortalecimiento de la ONU como una meta política de importancia para el país. Amplias mayorías estarían a favor de que el Consejo de Seguridad de la ONU hiciera uso de la fuerza, multilateralmente, para prevenir violaciones a derechos humanos en casos de genocidio (79% en 2004 y 73% en 2006), para evitar que un país apoye a grupos terroristas (75% en 2004 y 71% en 2006), para defender a un Estado que haya sido atacado injustificadamente por otro (74% en 2004 y 65% en 2006) y, con menor intensidad, para restablecer un gobierno democrático que haya sido derrocado ilegalmente por grupos golpistas internos (63% en 2004 y 54% en 2006).[66] Estos datos son particularmente sorprendentes, ya que dichas acciones se contraponen a dos principios normativos de la política exterior mexicana que se encuentran consagrados en el artículo 89, fracción X, de

[61] MM-2004, p. 26 y MM-2006, p. 42.
[62] MM-2004, p. 27 y MM-2006, p. 42.
[63] MM-2004, p. 28 y MM-2006, p. 40.
[64] MM-2006-EC, p. 58.
[65] MM-2004, p. 27 y MM-2006, p. 29.
[66] MM-2004, p. 29 y MM-2006, p. 41.

la Constitución: la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos.[67]

El apoyo a la ONU es tal, que casi dos terceras partes de los mexicanos (64% en 2004) estarían a favor de que ésta contara con un cuerpo armado seleccionado, entrenado y comandado por la misma organización para mantener la paz y la seguridad internacionales. Además, 49% de los encuestados (48% en 2004) estaría de acuerdo en que México participara con tropas en operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP). Al respecto, en 2004 un 10% adicional aseveró que apoyaría la participación mexicana dependiendo del caso y sólo 36% consideró que México debería dejar ese tipo de actividades a otros países.[68] En este punto, nuevamente, se observa una considerable variación regional en el país. El apoyo a la participación mexicana en OMP es mayor en el norte (54%) y menor en el centro y sur/sureste (43 y 49% respectivamente).[69]

Lo anterior rompe con la visión tradicional de que las fuerzas armadas mexicanas deben mantenerse aisladas del mundo y dentro de las fronteras nacionales. Todo parece indicar que un importante sector de la población mexicana está preparado para que las fuerzas armadas rompan su histórico aislamiento y participen en OMP. Esto sería positivo en dos vertientes. Por una parte, en términos generales, daría prestigio internacional al país, incidencia en la toma de decisiones en la ONU y acceso a empresas mexicanas a licitaciones en los procesos de reconstrucción de las zonas pacificadas. Por la otra, en términos específicos, serviría como entrenamiento y socialización internacional para las fuerzas armadas de México.[70]

En síntesis, los mexicanos son menos aislacionistas en sus percepciones sobre el funcionamiento del sistema internacional y de la ONU que lo que marca la actual política exterior de México. Esto es particularmente observable en lo referente a los poderes y facultades de la ONU en materia de seguridad internacional y a la participación de efectivos mexicanos en OMP. Así, la posición de la cancillería, particularmente de la ex subsecretaria Patricia Olamendi hacia mediados de 2005, en el sentido de favorecer la participación de México en las OMP, era un paso correcto para

[67] Para una amplia discusión sobre estos principios, véase Ana Covarrubias Velasco, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *op. cit.*, pp. 387-422.

[68] MM-2004, p. 30 y MM-2006, p. 41.

[69] MM-2006, p. 41.

[70] Para una interesante discusión sobre la participación de fuerzas armadas latinoamericanas en OMP y sus consecuencias, véase Arturo Sotomayor, "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay", *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 1 (enero-marzo de 2007), pp. 117-139.

actualizar la política externa con respecto a la nueva realidad social nacional. Sin embargo, contrariamente a los intereses de la mayoría de los mexicanos, este esfuerzo no se concretó por la negativa de las fuerzas armadas y el apoyo del presidente Fox a esta oposición.

MÉXICO Y SU POLÍTICA EXTERIOR

Como se argumentó previamente, en una democracia, toda política pública debe representar y defender los intereses de la mayoría. Al ser México un país democrático, donde existe una gran diversidad de intereses y opiniones, se requiere una política exterior que represente y coordine las posiciones de sus diferentes actores políticos, económicos y sociales, pero que a la vez sea única y armónica hacia el exterior. Para cumplir el primer objetivo, las percepciones y preferencias de los mexicanos deberían servir como guía a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); para acometer la segunda tarea se requiere fortalecer las instituciones mexicanas.

Líderes y población general

En la medida en que se tenga mayor claridad sobre lo que piensan los mexicanos en materia internacional se podrá elaborar una política exterior más acorde con sus intereses. Sin embargo, esta tarea depende, también, de que los líderes y tomadores de decisiones en política exterior conozcan y representen las preferencias de los ciudadanos mexicanos.

En la encuesta de 2006, además de la encuesta pública, se hicieron entrevistas de opinión a más de 250 líderes provenientes de diversos sectores (público, privado, no gubernamental, académico y mediático). Los líderes mexicanos encuestados estuvieron clasificados en cinco categorías: *1)* servidores públicos federales y estatales, *2)* funcionarios de elección popular y líderes partidarios, *3)* empresarios, *4)* académicos y formadores de opinión, y *5)* líderes de la sociedad civil.[71]

En general, los líderes tienen un perfil altamente internacionalista: 84% ha viajado fuera de México en más de diez ocasiones, contrastando con el 4% de la población general que lo ha hecho. La mayoría de los líderes ha vivido en el extranjero (61% en Estados Unidos, 50% en Europa, 29% en América Latina y 18% en otras regiones), mientras que 69% de los mexicanos nunca ha salido del país. Finalmente, los líderes están conside-

[71] MM-2006-EC, pp. 17 y 76.

rablemente mejor informados sobre cuestiones internacionales que el resto de la población. Por ejemplo, 90% de los líderes y sólo 27% del público general conocen el significado de las siglas OMC.[72]

Resulta interesante contrastar no sólo los perfiles, sino también las opiniones de los líderes y la población mexicana. Idealmente, en una democracia representativa como la mexicana, los líderes deberían ser representantes de las preferencias en política exterior de la población, pero, contrariamente a lo que se esperaría, el grado de convergencia de opinión existente entre líderes y población es similar al nivel de divergencia, dependiendo del tema de que se trate.

Ambos grupos están de acuerdo en cuáles deben ser las prioridades de la política exterior de México y cuáles son las amenazas internacionales más graves.[73] Asimismo, coinciden en que México debe incrementar su comercio con otros países (96% líderes, 79% público),[74] en que la inversión extranjera beneficia mucho o bastante al país (94% líderes, 76% público)[75] y en que el comercio internacional es positivo para la creación de empleos (82% líderes, 74% público) y para reducir la pobreza en el país (71% líderes, 61% público).[76]

Sin embargo, las divergencias de opinión son considerables. La principal área de desacuerdo reside en el debate sobre la inversión extranjera en sectores energéticos estratégicos, como petróleo, gas y electricidad. La mayoría de los líderes apoya la apertura de estos sectores a la inversión externa (en 2004: 76, 85 y 85%, y en 2006: 62, 76 y 78%, respectivamente en cada rama), mientras que el público general rechaza la apertura contundentemente (en 2004: 27, 34 y 34%, y en 2006: 19, 25 y 27%, respectivamente, la apoyarían).[77] Además, el doble de los líderes (87% en 2004 y 83% en 2006), enen comparación con la población general (34% en 2004 y 41% en 2006), considera que la globalización es, en general, buena para México.[78] Finalmente, amplias mayorías de la población general piensan que en el futuro habrá más integración política con América del Norte (61%) y con América Latina (64%), pero menos de la mitad de los líderes lo cree (26 y 31% respectivamente).[79]

[72] MM-2006, pp. 20-23 y MM-2006-EC, p. 35.
[73] MM-2006, pp. 29-39 y MM-2006-EC, pp. 37-38.
[74] MM-2006, p. 52 y MM-2006-EC, p. 22.
[75] MM-2006, p. 54 y MM-2006-EC, p. 18.
[76] MM-2006, pp. 52-53 y MM-2006-EC, p. 23.
[77] MM-2004, pp. 52-54, MM-2006, pp. 54-55 y MM-2006-EC, pp. 29-31.
[78] MM-2004, p. 54, MM-2006, p. 49 y MM-2006-EC, p. 29.
[79] MM-2006, pp. 58-59 y MM-2006-EC, pp. 20-21 y 25.

Los grandes contrastes entre las opiniones y preferencias de los líderes y la población mexicana en temas como los de inversión extranjera, beneficios de la globalización y tendencias hacia la integración regional son sustanciales. Es poco probable que exista una política exterior representativa si los líderes y la población tienen opiniones diametralmente opuestas. Al ser estos puntos de debate una realidad ineludible del sistema internacional actual, es responsabilidad de los líderes hacer que sus percepciones permeen en el público general, a fin de disminuir la brecha que existe entre las preferencias de ambos grupos. Para que esto ocurra, los líderes deben evitar divisiones y encontrar espacios de coordinación entre ellos.

Reforma institucional para una política exterior coordinada y representativa

No basta con que los líderes representen fidedignamente las preferencias de la población mexicana. Ante el aumento en la globalización e interdependencia en el sistema internacional, ha habido un continuo incremento en el número de actores mexicanos que participan de manera más intensa en asuntos externos. Además de la cancillería, llevan a cabo relaciones internacionales otras secretarías de Estado, el Poder Legislativo, los estados y municipios, y grupos de interés como partidos políticos, grupos empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.[80]

De acuerdo con la Constitución mexicana, es facultad del Ejecutivo federal "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales".[81] En particular, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la SRE es la encargada de "promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior".[82] Para hacerlo efectivamente, la SRE debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas.

Los nuevos actores pueden tener intereses muy diversos en materia de política internacional, y requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo. Ante ello, es necesario generar, más que una política ex-

[80] Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero / SRE, 2006, pp. 15-17.

[81] México, Leyes, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2002.

[82] México, Leyes, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2004, artículo 28, fracción I.

terior de Estado, una política externa coordinada y representativa. La SRE debe conciliar el creciente número de intereses –algunos probablemente divergentes– e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas y los grupos de interés.

Para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, deben fortalecerse los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados. Algunas opciones en este sentido serían: *1)* con respecto a instituciones, crear comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con entidades federativas y locales; *2)* en materia de capital humano, profundizar la profesionalización del servicio exterior mexicano (SEM) y perfeccionar su esquema de incentivos y de desarrollo profesional con base en el mérito en el desempeño de sus funciones; y *3)* en términos de voluntad política del Ejecutivo federal, generar directrices y prioridades claras en materia externa, no sólo en términos de países, áreas geográficas, organismos internacionales, temas de la agenda o proyectos específicos, sino en la reestructuración de los mecanismos de coordinación burocrática y administrativa para ejecutarlas.

En lo que respecta a la primera y tercera recomendaciones, la creación de un gabinete de política exterior puede ayudar a establecer prioridades presidenciales en materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas con incidencia en asuntos externos. Este gabinete puede resolver los problemas de coordinación, al monitorear la ejecución de las instrucciones presidenciales y reportar directamente al presidente de la república sobre éstas. Asimismo, funciona como un mecanismo de asignación de responsabilidades específicas a los secretarios de Estado, de tal manera que éstos sean personalmente responsables, ante el presidente, de las tareas que les sean encomendadas. Esto incidiría positivamente en una conducción con mayor efectividad, eficiencia y representatividad de la política exterior.[83]

Con respecto a la coordinación con estados y municipios, debe promoverse una diplomacia federativa. Esto implicaría la aplicación de la breve, pero contundente, frase del estadista suizo Alfred Escher: "unidad hacia el

[83] Para un análisis sobre el sistema de gabinetes en la administración del presidente Carlos Salinas (1988-2004), véase Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena L. N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 731-760.

exterior, diversidad hacia el interior".[84] Para lograrlo, la cancillería debe coordinar y representar lo más fielmente posible los diversos intereses de los gobiernos subnacionales en el ámbito externo.

De acuerdo con el derecho internacional vigente, particularmente el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Ejecutivo central tiene el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de conducir la política exterior. Ahora bien, en la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 se incluyó la figura de los acuerdos interinstitucionales, que son los convenios celebrados "entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales".[85] Esta nueva figura sienta una base legal que permite a otras dependencias y actores subnacionales suscribir convenios con socios externos para hacer avanzar sus intereses particulares.

Para asegurar que no haya contradicción entre los acuerdos interinstitucionales y la política exterior del país, la Ley establece que éstos deben circunscribirse exclusivamente a las materias en que las dependencias y los órdenes de gobierno tengan facultades y que, además, las instancias que los suscriban deberán mantener informada a la SRE sobre los mismos. La cancillería tiene la atribución de calificar la procedencia de los acuerdos y, si es el caso, dictaminarlos favorablemente y validarlos al inscribirlos en su registro interno. Esto es particularmente importante ya que, según el derecho internacional, si una dependencia u orden de gobierno firma un acuerdo interinstitucional –aun cuando éste se encuentre dentro de las materias en las cuales tiene atribuciones– y lo incumple, el Estado mexicano es responsable por el mismo en el ámbito externo.[86]

Desafortunadamente, en la práctica, la gran mayoría de los acuerdos firmados por dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal no cuentan con el dictamen de ley de la SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos. Si no hay coordinación ni control por parte de la cancillería, la diversidad hacia el interior puede convertirse en falta de unidad hacia el exterior y, peor aún, contra-

[84] Citado por Bernhard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, "Federalism and Foreign Relations", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal - Kingston, McGill / Queen's University Press, 2003, p. 53.

[85] México, Leyes, *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, artículo 2, fracción II, México, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 2 de enero de 1992.

[86] Jorge Palacios, *Tratados: Legislación y práctica en México*, México, SRE, 2002, pp. 64-67.

poner los intereses municipales y estatales con la política exterior en manos del Ejecutivo federal.

La SRE debe establecer incentivos, como apoyo técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos subnacionales en la búsqueda y firma de acuerdos interinstitucionales, para controlar su pertinencia y legalidad, así como su dictamen y registro; también debe haber sanciones administrativas por incumplimiento del procedimiento de procedencia e inscripción en la SRE, para hacer que las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por la cancillería. Sólo así podrá haber una política exterior única y unificada en México, sustentada en una diplomacia federativa real.[87]

En lo que respecta a la segunda recomendación, para tener una política exterior profesional es necesario fortalecer al pilar de la diplomacia mexicana, al capital humano cuya responsabilidad y profesión es la política externa: el SEM. Hasta el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en 2003, el SEM era el único servicio civil –no militar– de carrera en México, con una tradición histórica que se remonta hasta 1829, cuando el presidente Vicente Guerrero expidió la primera ley para un servicio exterior mexicano. El gran prestigio y calidad de su capital humano es resultado de que el ingreso, promoción y despido del personal de carrera se basan, en principio, en su desempeño (preparación, competencia, capacidad y superación constante).

Sin embargo, el SEM no está exento de aspectos que se puedan mejorar sustancialmente. Los concursos de ingreso y de ascenso funcionan relativamente bien. Sin embargo, su talón de Aquiles es el despido. Es muy costoso y complicado administrativamente prescindir de un mal elemento, aun cuando su trayectoria profesional y desempeño en los exámenes de ascenso y de media carrera sean insatisfactorios. Otro aspecto mejorable, en términos de recursos humanos, es la capacitación constante de los diplomáticos de carrera, a través de cursos de actualización y especialización. Sin descuidar un conocimiento general de la política exterior de México, se debe privilegiar la formación de especialistas por funciones (multilaterales, bilaterales y consulares), temas y regiones geográficas, evitando en la medida de lo posible los cambios de adscripción injustificados, los cuales fracturan sus carreras profesionales.

Una vez perfeccionado el esquema de desarrollo profesional del SEM, sería conveniente promover que diplomáticos de carrera sean comisionados para ocupar las direcciones de asuntos internacionales o equivalentes de

[87] Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional..., op. cit.*, pp. 93-96.

otras secretarías de Estado y de las entidades federativas. Asimismo, sería deseable que las presidencias o secretarías de las comisiones de Relaciones Exteriores de las cámaras de Diputados y Senadores recayeran en manos de profesionales de la diplomacia. Por último, sería conveniente que a toda delegación mexicana al exterior la encabezara un miembro de la cancillería, aun cuando la composición y las funciones del resto de dicha delegación fueran muy técnicas o especializadas y formadas por miembros de otras dependencias.

Aunado a la reforma de las instituciones actuales, en relación con la tercera recomendación, sería factible crear algunas nuevas. Mediante ellas, la SRE podría perfeccionar sus mecanismos de comunicación, representación y coordinación con el Legislativo, los otros órdenes de gobierno y las organizaciones sociales (empresariales, sindicales, académicas, partidarias, entre otras). Para alcanzar este objetivo, se puede crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional, similar al que existe en países como Alemania, Canadá, Francia o Suiza, para concertar las acciones de política exterior con el Legislativo y los órdenes de gobierno subnacionales y, también, con las organizaciones de la sociedad civil.

La función central de esta instancia sería emitir opiniones y recomendaciones al presidente de la república y al canciller, en sus áreas de competencia, para la formulación de una política internacional representativa y coordinada. En términos organizacionales, en principio, este Consejo Federal estaría conformado por una representación tripartita del Ejecutivo federal, el Legislativo y las entidades federativas. Como mínimo, debe incluir a la SRE, que lo presidiría, a los presidentes de las comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado, y a los responsables de los órganos estatales encargados de las relaciones internacionales de sus entidades. También podría considerarse la inclusión de representantes del nivel municipal, particularmente de las asociaciones de municipios más importantes del país. Posteriormente, podría ampliarse su membresía a organizaciones representativas de diversos sectores de la sociedad civil (académicos, empresariales, sindicales, ONG, entre otros).

Ante el creciente surgimiento de actores nacionales con intereses internacionales es fundamental tener una política exterior única y armónica que represente y coordine la diversidad de intereses y posiciones de los diferentes actores políticos, económicos y sociales del México democrático. Para ello, es necesario que se fortalezcan los mecanismos de coordinación con entidades federativas, gobiernos locales y actores de la sociedad civil, que se perfeccione el esquema de desarrollo profesional del SEM y que se reestructuren los mecanismos de coordinación burocrática y administrativa

para ejecutar la política exterior, con la finalidad de garantizar la representación de sus intereses en el ámbito internacional y dar coherencia y unidad a la política exterior mexicana.

CONCLUSIONES

En las democracias, las políticas públicas, entre ellas la política exterior, deben representar y defender los intereses nacionales, idealmente, las preferencias de la mayoría de la población. Gracias a las encuestas MM-2004 y MM-2006, finalmente se tiene una idea más clara y precisa acerca de qué piensan los mexicanos sobre cuestiones internacionales y cuáles son sus percepciones y preferencias sobre las relaciones de México con el mundo. Algunos de los resultados eran de esperarse, otros son sorprendentes y unos más, realmente contraintuitivos.

Sin embargo, independientemente de los resultados, la relevancia de las encuestas es que pueden servir como base a la SRE y otras instancias gubernamentales para generar, conducir y ejecutar la política exterior mexicana. Dado que hoy en día existe un mayor número de actores con intereses diversos en materia de política internacional, los cuales requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo, esta información puede ser útil para dar lugar a una política exterior armónica y única que represente y coordine la diversidad de intereses y preferencias de dichos actores del ámbito político, económico y social de un México democrático.

Este capítulo presentó evidencia empírica a través de los resultados de las encuestas para sustentar la validez de las hipótesis propuestas. Se llegó a las siguientes conclusiones: *1)* Aun ante el sólido sentido de identidad nacional, los mexicanos tienen un elevado interés en asuntos internacionales, a la vez que son pragmáticos en la manera en que consideran que debe conducirse la política exterior del país. *2)* Se ven a sí mismos histórica y culturalmente como integrantes de América Latina, pero asumen que en términos geográficos y económicos son parte de Norteamérica; asimismo, tienen la voluntad de ser un puente entre ambas regiones. *3)* Tienen sentimientos ambivalentes hacia Estados Unidos: poseen los mayores niveles de afinidad hacia ellos y, sin embargo, prevalece resentimiento y desconfianza hacia los mismos. *4)* Existe una importante división regional, casi un país partido a la mitad, con respecto a las percepciones y preferencias en materia externa. Por una parte, los mexicanos son más internacionalistas, modernos y cercanos al mundo industrializado en el norte, mientras que son más nacionalistas, tradicionales y afines al mundo en desarrollo en el centro, sur y sureste del país. *5)* Las prioridades de defensa de los intereses

económicos y diplomáticos de México dominan en las preferencias de los mexicanos (promoción de las exportaciones y defensa de los mexicanos en el exterior) por sobre las de seguridad y, más aún, sobre las políticas y culturales. Finalmente, *6)* existen varios puntos de convergencia entre líderes y población general; sin embargo, los temas de divergencia también son muy importantes, particularmente en asuntos como inversión extranjera, integración regional y participación más activa de México en el mundo.

Además, se argumentó que, ante el aumento en la globalización e interdependencia en el sistema internacional, se ha generado un creciente incremento en el número de actores en México –más allá de la SRE– que participan de manera intensa en asuntos externos, tales como otras dependencias del Ejecutivo federal, los poderes Legislativo y Judicial, los estados y municipios, y grupos de interés como los empresariales, sindicales, ONG y partidos políticos, entre otros. Esto ha hecho que haya más actores con intereses más diversos en asuntos internacionales, que deben ser efectiva y eficientemente representados. Con base en esto, se esbozan varios elementos de cómo puede alcanzarse, más que una política exterior de Estado, una política externa mejor coordinada y más representativa.

Así, finalmente, se propone, para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, fortalecer los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados, mediante la creación de comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con entidades federativas, municipios y sociedad civil. También se recomienda la profundización de la profesionalización del SEM, que las delegaciones mexicanas en el exterior sean encabezadas por personal de la SRE y que se promueva la comisión de miembros del SEM en las áreas internacionales de secretarías de Estado, Poder Legislativo y gobiernos locales para coordinarlas y dirigirlas.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX: MUCHO DISCURSO Y POCAS NUECES

ÉRIKA RUIZ SANDOVAL

REVISAR LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO durante el sexenio de Vicente Fox equivale a evaluar algo que nunca fue. Quizá más que en ningún otro momento de la historia reciente de México, la política exterior entre 2000 y 2006 fue un ejercicio vacío que, si acaso, trajo más problemas que soluciones. En retrospectiva, tal vez esto no sorprenda a nadie, toda vez que 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 menos que desastroso.

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. Más aún, se le recordará por haber sido incapaz de explotar el capital político conseguido por una alternancia sin parangón en América Latina y, sobre todo, por los afanes protagónicos del propio titular del Ejecutivo, de sus dos secretarios de Relaciones Exteriores y hasta de su representante en Naciones Unidas, cuyas visiones del mundo y de la realidad distaban mucho de corresponder al lugar y las circunstancias de un país como México.

En este capítulo se 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. También se incluye una reflexión sobre las consecuencias de convertir la política exterior en una mera herramienta para la promoción de la imagen personal y de iniciativas comerciales, prescindiendo de una perspectiva de largo plazo.

LA PRIMERA ÉPOCA: JORGE CASTAÑEDA

Quizá la única dependencia que inició el sexenio 2000-2006 con un plan de navegación claro fue la Secretaría de Relaciones Exteriores, gracias a que su titular, Jorge Castañeda, había trazado un mapa de lo que sería la política exterior durante este primer gobierno de la alternancia. Dicho plan era una mezcla de cambio y continuidad y se basaba en tres grandes pilares o ejes.[1] El primero era sin duda audaz: había que profundizar la relación con América del Norte, particularmente con Estados Unidos. El segundo pilar, mucho más tradicional, consistía en buscar afanosamente la diversificación política y comercial a partir de las relaciones existentes con los socios de América Latina y Europa. El tercer eje, de nuevo una mezcla entre tradición y cambio, tenía como objetivo incrementar la participación de México en foros multilaterales. Probablemente habría que añadir un cuarto eje, basado en la promoción de una nueva imagen de México en el exterior para participar en el grupo de las democracias que defienden los derechos humanos, en el cual se consiguieron, si acaso, algunos logros como que México fuera electo para presidir el nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En todo caso, cuando se inició el sexenio, el escenario internacional pintaba como favorable para la consecución de algunos de estos objetivos: se seguía disfrutando de un clima de posguerra fría sin grandes altibajos y la elección del 2 de julio de 2000 daba a México un nuevo rostro y, en opinión de algunos, hasta mayor autoridad moral –encarnada en el mal llamado "bono democrático"– para influir en el ámbito de las relaciones internacionales y buscar incidir, en beneficio de sus intereses, en el rediseño de la arquitectura mundial a partir del reconocimiento de su tamaño y capacidad económica. Con este plan de vuelo se inició el nuevo gobierno el 1° de diciembre de 2000. Sin embargo, prácticamente ninguno de estos proyectos alcanzó a llegar a puerto o salvarse de la catástrofe de la gestión foxista.

PRIMER PILAR: PROFUNDIZAR LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

El primer objetivo del plan de Jorge Castañeda, sin duda el más importante, era una propuesta audaz y, hasta cierto punto, novedosa, aunque ya des-

[1] Jorge G. Castañeda, "The Axes of Mexico's Foreign Policy" (unofficial translation) (mimeo), diciembre de 2001.

de el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se había dado un fuerte golpe de timón en la política exterior de México para optar por el bilateralismo a ultranza con Estados Unidos. Así, se pasó de pronto de una relación tensa y distante con Estados Unidos a buscar una más cercana y más amplia, pero, sobre todo, una relación con un marco legal. El gran logro de Salinas en materia de política exterior fue firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. Gracias a ese tratado se daba por primera vez un marco legal sustantivo a lo que ya era una relación muy intensa en la práctica, sobre todo entre México y su vecino del norte.

La novedad en el proyecto de Castañeda radicaba en buscar la profundización de la relación, es decir que se trataría de incluir progresivamente todo aquello que quedó fuera del TLCAN, o sea todo lo que no fuera estrictamente libre comercio y que es propio de una relación de interdependencia compleja como la que tienen México y Estados Unidos, y en menor medida con Canadá. Al proyecto se le dio el nombre informal de "TLCAN-plus".

El punto focal más inmediato de esta nueva estrategia de profundización de las relaciones con el principal socio de México era conseguir un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos que permitiera ordenar el tránsito de migrantes mexicanos hacia ese país. La justificación para tratar de conseguir un acuerdo de esta naturaleza está a la vista: el flujo de migrantes de México a Estados Unidos es, por mucho, el mayor del mundo. Se calcula que aproximadamente emigran al país vecino 600 000 mexicanos al año entre documentados e indocumentados.

Aunque la migración mexicana hacia Estados Unidos es ya un fenómeno histórico, ninguno de los dos países había hecho nada por regularla. Para Castañeda parecía una contradicción evidente que México fuera ya el segundo socio comercial de Estados Unidos y que, sin embargo, en el ámbito migratorio no hubiera acuerdo entre ambos países. Peor aún, frente a la "política de no tener política" al respecto del gobierno mexicano, desde mediados de la década de los noventa Estados Unidos tomó medidas unilaterales para contener el flujo migratorio que no había hecho más que crecer debido a las recurrentes crisis económicas mexicanas de las últimas décadas. Así las cosas, para finales de 2000 y debido a la estrategia de contención estadounidense los cruces fronterizos se habían vuelto de alto riesgo y 490 mexicanos habían encontrado la muerte en su intento por llegar "al otro lado": más de un muerto por día.[2] Ésta era, en la visión del nuevo

[2] Rafael Fernández de Castro, "La migración sobre la mesa de negociación", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 111.

responsable de la cancillería, una situación insostenible y vergonzosa. Era, por tanto, imperioso poner el tema migratorio sobre la mesa de negociación de la relación bilateral.

A primera vista, los tiempos parecían favorecer una propuesta de este tipo. Vicente Fox había ofrecido hacer del tema migratorio una prioridad de su gobierno. Además, las circunstancias de su llegada al poder lo habían convertido en una suerte de "héroe democrático" que prometía verdaderos cambios al *statu quo* en todos los sentidos. Por último, ya desde la campaña, Fox se había propuesto gobernar también para los 20 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, por lo que era visto como un verdadero campeón de la causa migratoria. Cabe destacar en ese sentido sus discursos de campaña en Estados Unidos dirigidos hacia ese sector de la población y la creación, dentro de la Oficina de la Presidencia, de una dependencia encargada en concreto de este tema bajo la batuta de Juan Hernández.

Por su parte, George W. Bush, a diferencia de otros presidentes estadounidenses, había llegado al poder convencido de que la relación con México debía ser una prioridad. Quizá debido a su falta de *savoir faire* en temas internacionales, pero también por la enorme importancia del voto latino –mayoritariamente de origen mexicano– para su futuro político, Bush prefirió acercarse más a Vicente Fox que a Tony Blair de Reino Unido o Jean Crétien de Canadá, aliados tradicionales de su país. Así, cabe recordar que el primer viaje realizado por Bush apenas a una veintena de días de haber iniciado su mandato fue al rancho de Vicente Fox en San Cristóbal, Guanajuato, y también que la primera visita de Estado que recibió el matrimonio Bush en la Casa Blanca fue la de Vicente Fox y Marta Sahagún. Ante tanta deferencia, todo hacía suponer que el momento histórico era idóneo para presentar la propuesta migratoria integral.

Cabe destacar que el bosquejo de la propuesta mexicana para el acuerdo migratorio nació del informe producido por un grupo de expertos de México y Estados Unidos convocado por el Carnegie Endowment for International Peace y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.[3] Dicho grupo, en el que Castañeda participó hasta que se hizo oficial su nombramiento como canciller, por fin sacó a la luz la complementariedad de los mercados laborales de México y Estados Unidos y sustentó, con realidades demográficas y económicas, que un acuerdo migratorio podía resultar benéfico para

[3] Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, formado por el ITAM (Departamento de Estudios Internacionales) y el Carnegie Endowment for International Peace (International Migration Policy Program), *Migración México-Estados Unidos: Una responsabilidad compartida*, México, ITAM/CEIP, 2001.

ambas partes. El hecho de que la poderosísima central de trabajadores AFL-CIO hubiera cambiado de posición con respecto al tema y que así quedara reflejado en los trabajos de este grupo parecía abrir enormes posibilidades a la negociación del acuerdo. La migración, según el informe de referencia, debía verse como una responsabilidad compartida entre ambos países.

De las reflexiones que durante seis meses llevó a cabo este grupo, de nombre Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, nació la propuesta de la "enchilada completa", es decir de un acuerdo migratorio integral que incluyera:

> 1) La mejora del trato hacia los migrantes mexicanos, ampliando el acceso a las visas y a la regularización de su situación migratoria; 2) ayudar a reducir la migración indocumentada por medio de la cooperación bilateral en el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, así como salvar vidas al prevenir y evitar cruces fronterizos peligrosos; 3) construir conjuntamente una región fronteriza viable; y 4) enfocar las políticas de desarrollo hacia las comunidades emisoras y fortalecer la economía mexicana, con el fin de reducir la presión migratoria.[4]

Amén de esta propuesta, concreta y con sustento y, por tanto, de un enorme pragmatismo, se llegó a hablar de conseguir, en el mediano y largo plazos, la construcción de una verdadera Comunidad de América del Norte, al estilo de la Unión Europea. No fueron pocas las veces que Vicente Fox, durante su campaña y al principio de su mandato, hizo referencia al modelo europeo, particularmente en lo que tiene que ver con los fondos de cohesión y la política regional. El objetivo era, según Fox, conseguir que Canadá y Estados Unidos aceptaran patrocinar políticas de este tipo en beneficio de México con el fin de reducir las disparidades entre los socios norteamericanos. La propuesta fue recibida en Ottawa y Washington con cajas destempladas y pronto se dejó de hablar sobre el TLCAN-*plus*. Quizá, y en una reflexión *a posteriori*, no fue tan descabellado hablar al mismo tiempo de TLCAN-*plus* y de acuerdo migratorio integral, pues, entre uno y otro, el segundo era mucho más fácil de digerir y tal vez por eso fue mejor recibido aunque sólo como idea; pero con ello podríamos estar dándole demasiado peso al proverbial beneficio de la duda y más aún tratándose de Fox y sus colaboradores.

Así las cosas, la prioridad de la gestión de Castañeda en la cancillería era conseguir que se firmara el acuerdo migratorio. Ése sería el legado de

[4] *Ibidem.*

su gestión y un parteaguas tan importante como lo fue el TLCAN en 1994. A fin de cuentas, a pesar de lo complicado del asunto –hay que recordar que la migración no deja de ser un tema de naturaleza "interméstica", es decir que tiene un aspecto internacional, pero también una faceta de política interna–, ya que suponía involucrar al Congreso estadounidense, tenía bases sólidas y cada vez mayor apoyo entre los distintos actores de ambos países. Sin embargo, como se explica infra, las circunstancias en el escenario internacional cambiaron y pusieron en el congelador cualquier posibilidad de acuerdo en la materia, amén de que se pasó por alto el "nimio" detalle de naturaleza política consistente en que la migración es para Estados Unidos, al igual que para la mayor parte de los países del orbe, un tema netamente de política interna.

SEGUNDO PILAR: LA DIVERSIFICACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EUROPA

El eje de la diversificación política y económica con América Latina y Europa planteado por el gobierno de Vicente Fox en la voz de su canciller Jorge Castañeda era quizá el que más seguía la línea de la política exterior tradicional de México. Como si fuera un mantra, sexenio a sexenio se ha repetido que uno de los objetivos de la política exterior de México es conseguir la diversificación de sus relaciones políticas, económicas y sociales para tratar de equilibrar la omnipresencia de Estados Unidos en las mismas. Los socios naturales para conseguir este propósito han sido, por un lado, América Latina y, por otro, Europa. Sin embargo, ni siquiera cuando se planteó el objetivo estaban dadas las condiciones para alcanzarlo.

Por un lado, América Latina se encontraba –y se encuentra– pasando por una de las peores crisis de su historia, al punto que cabe preguntarse si los noventa y estos primeros años del siglo XXI no fueron otra década y media perdida para la región como lo fue el decenio de los ochenta. A la crisis en Argentina vino a sumarse la casi total descomposición del Estado colombiano y sobre ambas vino a acomodarse la Venezuela de Chávez y la Bolivia de Evo Morales, casi al borde de la guerra civil. El resto, aunque unos más y otros menos, tampoco atravesaba por su mejor momento. En estas condiciones, pensar que América Latina era opción diversificadora en lo económico o en lo político era forzar la imaginación. No obstante, el gobierno de Fox quiso desempeñar un papel de mediación en Colombia, quizá buscando revivir las viejas glorias de Contadora, pero sin mayor éxito.

Como nunca antes, quedó claro que México es visto como un competidor en el resto de América Latina, sea en términos comerciales como con

Chile, sea en términos de liderazgo regional como con Brasil, o sea en términos de conseguir la atención de Estados Unidos como con Centroamérica. A fin de cuentas, parece que México se hubiera propuesto de una vez por todas cortar sus lazos históricos con América Latina cuando decidió integrarse formalmente con Estados Unidos y eso no le permite diversificarse con esa región. Sin embargo, lo ocurrido en la segunda parte del sexenio fue, como se analiza infra, todavía peor, cuando los desencuentros con sus contrapartes latinoamericanas hicieron aún más inexplicable la política exterior de Fox.

Por otro lado, la relación con Europa tampoco ha sido vista como una prioridad, ni siquiera porque formaba parte del segundo gran eje de la estrategia de política exterior del nuevo gobierno panista. Quizá se deba a que, aunque sea de manera inconsciente, se sabe que no hay actor que permita sustituir –en muchas ocasiones me parece que la diversificación se interpreta así– una relación que, en términos comerciales, ocupa casi el 90% de la atención de México y en términos políticos me atrevería a decir que otro tanto.

El gobierno de Vicente Fox contaba con una herramienta privilegiada para estrechar sus relaciones con Europa: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, negociado y firmado durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, dicho acuerdo, sobre todo en el apartado de asociación económica, no fue capaz –ni lo será– de generar por sí mismo los vínculos sólidos y estrechísimos que quieren aquellos que ven en Europa una opción de diversificación comercial *vis-à-vis* Estados Unidos. Con todo y acuerdo, el comercio de México con Europa apenas rebasa el 6% del total. Además, mientras que Europa es para México el segundo socio en importancia, México no se ubica siquiera entre las primeras 15 preocupaciones de los europeos, y menos todavía cuando durante el sexenio de Fox pasó de 15 a 25 Estados miembros con su ampliación al este.

Peor aún, la parte importante de ese acuerdo no es la comercial, aunque haya quienes se empeñen en medir el éxito de la política exterior en número de tratados de libre comercio, como si ésta fuera sólo una herramienta de la política comercial. Los pilares de concertación política y cooperación podrían ser mucho más significativos, pero esto nunca consiguió llamar la atención del gobierno de Fox. Cabe recordar que esto estaba claro para los negociadores europeos, y quizá también para los mexicanos, pues el objetivo fundamental de firmar un acuerdo de esta naturaleza era recuperar presencia en México tras la firma del TLCAN. Sí, se trata de recuperar presencia comercial, pero también de tener presencia política. Europa, si quiere fortalecer su papel en el mundo, necesita vincularse con los princi-

pales actores de todas las regiones y, por tanto, en América Latina, México es clave.

Si bien Europa lo entendió así, no queda claro que México lo haya comprendido en ese mismo sentido, lo cual resulta todavía más curioso cuando la tercera pata de la estrategia de política exterior del gobierno era tener mayor presencia en foros multilaterales. ¿Qué mejor que tener un acuerdo de concertación política con Europa si se quiere sobresalir en el terreno multilateral y así tener un contrapeso al bilateralismo concentrado? Para muestra de la disociación entre las acciones y los objetivos, baste mencionar que, en una reunión paralela a la cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en mayo de 2002 en Madrid, en la que el presidente Vicente Fox, a pesar de estar en Europa para una reunión con la Unión Europea, al referirse a las prioridades de la política exterior de México se limitó a hablar, primero, de querer tener mayor actividad en foros multilaterales y, segundo, de la intención de profundizar la relación con América del Norte. Ni una palabra sobre la estrategia del gobierno con respecto a la Europa de los entonces 15.[5]

En suma, la estrategia de política exterior del gobierno de Vicente Fox con respecto a Europa y a América Latina fue inadecuada y se limitó a repetir una y otra vez que había que diversificar, aunque nunca se dijo cómo ni cuándo ni tampoco por qué medios.[6] Ahora que ha terminado el sexenio, éste fue, sin duda, el pilar más débil de la estrategia de política exterior del primer gobierno de la alternancia.

TERCER PILAR: MÁS PARTICIPACIÓN EN FOROS MULTILATERALES

La tercera y última pata de la estrategia de Jorge Castañeda consistía en buscar un lugar más importante para México en los foros multilaterales. Se pensaba, y no sin razón, que el principio del siglo XXI sería un momento idóneo para reestructurar la arquitectura internacional en casi todos los temas. A una década de concluida la Guerra Fría se esperaba que por fin se abrieran paso nuevos temas y también nuevos actores en la escena internacional, siempre pensando, claro, en que el mundo tendería a ser un lugar más homogéneo y menos diverso gracias a las poderosísimas fuerzas de la globalización. Ante este escenario, parecía lógico querer posicionar a

[5] "Palabras del Presidente Vicente Fox en la Fundación Siglo XXI", Madrid, España, 16 de mayo de 2002 (mimeo).

[6] Véase Érika Ruiz Sandoval, "México y la Unión Europea: ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002..., op. cit.*, pp. 201-212.

México lo más cerca posible de los cambios en el escenario y, de haber oportunidad, permitirle ejercer su influencia a fin de que el nuevo arreglo, cualquiera que éste fuera, le resultara benéfico.

Además, en la visión del gobierno de Fox y justo por la forma en que llegó al poder, México era otro, o al menos así se quería creer. Ya no era el Estado autoritario, refugiado en sus principios de política exterior, que quería limitar su interacción con el resto del mundo a lo mínimo indispensable para evitar que se le cuestionara. No, ya no; el México "del cambio" era una democracia vigorosa, dispuesta a tener un papel reconocido en el escenario internacional y a fungir como interlocutor, e incluso mediador, con los demás Estados. De esta lectura de la nueva realidad mexicana nacieron iniciativas como la Cumbre de Monterrey sobre el Financiamiento al Desarrollo, en la que México quería desempeñarse como país "bisagra" –por desafortunado que sea el término– entre pobres y ricos, y actitudes como la asumida frente al voto sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que no sólo fue poco clara sino perjudicial al traducirse en mayor tensión y alejamiento diplomático con el régimen de Castro y la generación de desconfianzas entre varios gobiernos latinoamericanos de izquierda.

Pero la punta de lanza de este tercer pilar de política exterior era buscar un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Quizá obviando el capítulo sobre el Consejo de Seguridad, siempre presente en cualquier manual que busque explicar la labor de la organización internacional y de sus órganos, y en donde se pone de manifiesto que el Consejo se limita a discutir exclusivamente temas que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, la cancillería decidió lanzar una fuerte campaña para conseguir un asiento en el órgano que, quizá se pensó, sería fundamental para estructurar, por fin, el orden de la posguerra fría. Así, por ejemplo, se enviaron embajadores en largas giras diplomáticas a buscar votos en África a cambio de becas y proyectos de irrigación y se dio la pelea en el ámbito de las relaciones exteriores hasta conseguir el tan anhelado asiento.

Los comentarios de importantes diplomáticos mexicanos sobre la necesidad de ser cautelosos y de medir las posibles consecuencias de ocupar dicho lugar en el Consejo, sobre todo *vis-à-vis* la relación con Estados Unidos, fueron desoídos. También, supongo, se prefirió no pensar en cuál podría ser la agenda de ese Consejo de Seguridad en el que tanto se deseaba participar. Cuando México estaba en plena campaña, obviamente antes del 11 de septiembre de 2001, los temas que podían amenazar la paz y la seguridad internacionales eran los mismos que hoy: el conflicto en Medio Oriente, la proliferación de armas de destrucción masiva, y otros de calibre

semejante. En ningún momento se trató de temas que incidieran directamente en el interés nacional de México o que no fueran importantes para su vecino y principal socio comercial, Estados Unidos. Tampoco eran temas en los que México pudiera tener gran influencia, al no ser una gran potencia ni contar con fuerza militar. México, aun en el análisis más optimista, es apenas una potencia regional; jamás será una potencia global y, por tanto, no tiene intereses globales como los que se discuten en el Consejo de Seguridad. Así las cosas, parecería que el único objetivo de esta estrategia era "estar".

CAMBIOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Como se ha explicado supra, el escenario a partir del cual se diseñó la estrategia de política exterior del gobierno de Vicente Fox a cargo del canciller Jorge Castañeda era favorable sólo para ciertas iniciativas de carácter multilateral como la Cumbre de Monterrey, en las que México, grabaciones de conversaciones telefónicas aparte, hubiera podido desempeñar un papel decoroso. La pretensión de transformar el TLCAN en TLCAN-*plus*, aunque fuera a 20 años, era demasiado audaz para sus socios norteamericanos, que siguen un modelo de capitalismo salvaje y, por tanto, les es totalmente ajeno el modelo europeo.

Con respecto al segundo pilar, la diversificación, el escenario latinoamericano era poco menos que inhóspito para una iniciativa de esta naturaleza. En cuanto a Europa, entre que ésta estaba distraída con su inminente ampliación y que el nuevo gobierno no pareció terminar de entender cómo aprovechar mejor los instrumentos a su alcance, la diversificación hacia ella tampoco era una opción real en ese momento. Por último, el deseo de tener un papel más activo en el ámbito de los organismos multilaterales fue cegador y evitó que se hiciera una lectura realista del poder de México y de su capacidad para influir en las distintas agendas internacionales. En concreto, la iniciativa de buscar un asiento en el Consejo de Seguridad pareció estar guiada más por la forma –el deseo de figurar, sin importar cómo– que por el fondo –intereses reales y poder real.

Sin embargo, y para hacer las cosas aún más complicadas para Fox, apenas a nueve meses de haber llegado al poder y de haber puesto en marcha la estrategia de los tres ejes, el escenario internacional cambió. Los ataques terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 vinieron a cambiar por completo e, incluso, a limitar el margen de maniobra de México. La primera potencia del mundo, la más poderosa en todos los aspectos, había sido vulnerada en su propio territorio y con sus propios

aviones. Había sufrido –no por primera vez, pero sí más claramente que nunca– el terrorismo en carne propia.

Ante esto, el gobierno de Vicente Fox no supo reaccionar, ni con respecto a su vecino y principal socio, ni frente a su opinión pública y mucho menos fue capaz de ajustar su estrategia de política exterior a las nuevas realidades. Tras los atentados, Vicente Fox, ese mismo hombre que acababa de regresar de Washington como el primer visitante de Estado de George W. Bush y que aún celebraba junto con su equipo el éxito de dicha visita, se quedó pasmado. Su primera reacción fue absolutamente tibia, casi inexistente. En vez de creerse su propia y muy publicitada visión de que México era ya un socio fundamental de Estados Unidos, amén de un actor de peso en el escenario internacional, y hacerse presente en Washington a la brevedad, se limitó a manifestar sus condolencias y a quedarse esperando a ver qué iba a pasar. Esta actitud abrió también la caja de Pandora del antiyanquismo mexicano y se escucharon comentarios de todo tipo, pero pocos que fueran una verdadera muestra de solidaridad frente al vecino. El debate se politizó y se volvió de corto plazo, de partidos y de venganzas. Así las cosas, se perdió una oportunidad de oro: aquí sí era importante "estar"; sólo eso.

Al no "estar", esa incipiente relación cercana, de colaboración, de corresponsabilidad, incluso de profundización, volvió al *statu quo ante* y México se cerró toda posibilidad de obtener, en el corto, mediano y largo plazos su acuerdo migratorio, suponiendo sin conceder que en algún momento dicha posibilidad existió. Al no "estar" dejó espacio al unilateralismo incluso en la relación bilateral. Baste decir que la frontera se cerró sin que siquiera mediara una llamada telefónica.

Con respecto al acuerdo migratorio integral, suponer que, como si de un partido de futbol se tratara, "la suerte no nos favoreció" y que por culpa de los atentados del 11-S no se consiguió, es equivalente a no conocer ni siquiera las características básicas del sistema político estadounidense y las peculiaridades de la política migratoria o de la política étnica de ese país. El debate de los últimos meses y los avances en la construcción del muro fronterizo hacen evidente que un acuerdo migratorio integral era más un deseo ferviente de México que un plan bilateral.

Con un Estados Unidos distraído en su guerra contra el terrorismo y dispuesto a reorganizar el orden internacional a su favor –para lo cual la invasión de Iraq fue sólo el punto de partida en opinión de muchos–, el primer pilar de la estrategia de política exterior de México del sexenio de Fox, la profundización de la relación bilateral, murió antes de nacer. Tampoco hubo la visión de corregir el rumbo tras el cambio en la situación. Meses después de los atentados se seguía insistiendo en conseguir el acuer-

do, aun cuando las circunstancias de la supuesta negociación eran totalmente distintas.

En lo que se refiere al segundo pilar, la diversificación, los atentados del 11 de septiembre tampoco trajeron beneficio alguno para América Latina. Las de por sí ignoradas crisis en Colombia, Venezuela y Argentina quizá lo estuvieron aún más. En cuanto a Europa, los atentados del 11 de septiembre y las acciones posteriores de Estados Unidos la pusieron en una posición difícil. Se habló de una crisis sin precedente en la relación transatlántica, pero también de una crisis muy profunda en la construcción europea, toda vez que, frente a la invasión de Iraq, Europa se dividió en dos justo cuando tenía una ampliación en puerta. En este orden de cosas, ¿qué atención le podían prestar cualquiera de estas dos regiones a México?

Pero el pilar más comprometido después del 11-S fue el tercero. Ciertamente se discutía en el Consejo de Seguridad el nuevo orden internacional y México estaba presente. Sin embargo, la discusión se planteó en términos de absolutos: con o sin Consejo, con o sin resolución, con Estados Unidos o contra él. Así, México se encontró sentado en el peor de los escenarios, pues le tocaba decidir sobre una cuestión de interés global mientras pendía sobre su cabeza el futuro de la relación con Estados Unidos. En términos prácticos, parecía que México entendía al mundo y se relacionaba con él sólo a través de Estados Unidos, de sus ojos y de sus intereses. De ser esto cierto, era claro que no tenía nada que hacer en un escenario como el Consejo de Seguridad.

Pero el caso era que ya estaba allí y le tocaba tomar decisiones. Y tenía que decidir sobre cosas para las que ni su gobierno ni su opinión pública estaban preparados. No deja de asombrar que la discusión en México se limitara a si se prefería la guerra o la paz, así, en términos abstractos para convertirse en uno más de los absolutos que caracterizaron a ese momento. En ningún caso se discutió sobre esa guerra, con esos actores, en ese escenario y sobre cuál era el papel de México en ella. Todo pasó, para variar, por los sentimientos de los mexicanos respecto a Estados Unidos y, de los demás interlocutores posibles, no se dijo nada. La guerra contra Iraq evidenció que México había perdido su oportunidad de posicionarse adecuadamente, sobre todo cuando se filtró que, en vez de oponerse a la invasión por principio, algo que hubiera ido acorde con sus principios de política exterior y con los de la Carta de Naciones Unidas, especuló hasta el final sobre si un voto favorable le conseguiría el susodicho acuerdo migratorio integral. Así, cuesta creer que México estuviera realmente preparado para desempeñar un "nuevo" papel en los organismos multilaterales.

La vida sin Castañeda

A principios de 2003, Jorge Castañeda presentó su renuncia como titular de la cancillería, dando quizá carpetazo al que fuera el único proyecto gubernamental que estaba listo el 1° de diciembre de 2000. Lo sustituyó en esa cartera Luis Ernesto Derbez, un economista preocupado por seguir avanzando en la consecución de más tratados de libre comercio, e incluso en la defensa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que estaba más que difunta, justo cuando era la hora de la política y, sobre todo, de hacer política.

La gestión de Derbez al frente de la cancillería puede recordarse como una fiebre de "cumbritis", organizadas quizá con la idea de que ser sede de grandes encuentros internacionales permitiría poner a México en el escaparate adecuado para promover su nueva imagen. Así, se sucedieron cumbres que han pasado a la historia como algunas de las más desangeladas de los respectivos foros, se trate de la fallida Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio organizada en Cancún, Quintana Roo, en septiembre de 2003, o de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea en Guadalajara, Jalisco, en mayo de 2004.

También la propuesta de adherirse al Mercosur, presentada en 2004, refleja que el equipo de Vicente Fox tenía un profundo desconocimiento de los equilibrios regionales y del papel que México podía desempeñar en ese escenario. Esta propuesta, al parecer desvinculada de cualquier otra cosa, aunada a los enfrentamientos verbales con Hugo Chávez de Venezuela y Néstor Kirchner de Argentina en ocasión de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, no hicieron más que reafirmar los recelos de los socios latinoamericanos de México con respecto a su posición como "caballo de Troya" de Estados Unidos y de sus verdaderas intenciones en América Latina.

En una charla informal, Derbez afirmó no arrepentirse de nada de lo realizado durante su gestión al frente de la cancillería. Ante el asombro de quien lo escuchaba y, tras reflexionar unos segundos, concluyó que sí, que se arrepentía sólo de haber buscado la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), pero que lo había "engañado" el entonces presidente Ricardo Lagos de Chile al decirle que ellos no competirían por el asiento con José Miguel Insulza ante quien, finalmente, Derbez perdió la votación. Supuestos engaños aparte, buscar la Secretaría General de la OEA cuando las relaciones con América Latina pasaban por uno de sus peores momentos fue un esfuerzo desproporcionado e inútil.

EL RECUENTO DE LOS DAÑOS

Tras este somero análisis de los seis años de política exterior del gobierno de Vicente Fox no queda más que concluir que difícilmente se podía dilapidar tanto capital político en tan poco tiempo y mostrar tanta falta de oficio en materia internacional. Del optimismo inicial sobre lo que podía hacerse con la política exterior del "nuevo" México no quedó nada. Algunos preferirán pensar que las culpas se las lleva todas Vicente Fox, por su estilo personal de gobernar y sus innumerables dislates, pero la verdad es que las expectativas internas y externas no sólo no se satisficieron con la actuación internacional de México durante el gobierno foxista, sino que sembraron suficientes dudas sobre las capacidades reales del país para desempeñar un papel significativo en el ámbito internacional, sobre todo cuando tiene tantas contradicciones internas que le impiden definir sus intereses nacionales y parece incapaz de adaptarse a un entorno global que cambia vertiginosamente.

La idea de que el país debe tener una política exterior plenamente subordinada a los intereses económicos y comerciales deja un margen de maniobra muy estrecho, pero quizá las capacidades de México –incluidas las de su liderazgo político– no dan para hacer mucho más que eso. Si, por el contrario, se busca posicionar a México entre los países que desempeñan y desempeñarán un papel significativo en el mediano y largo plazos, la diplomacia basada en las pertenencias múltiples –en América del Norte pero profundamente latinoamericano–; la oferta permanente de mediar en cuanto conflicto aparezca en el escenario internacional –baste recordar los intentos de mediación de Fox en los casos de Colombia y las dos Coreas–; en mirar la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio en materia de derechos humanos –cómo reclamar derechos humanos en Cuba si en territorio nacional están los Atencos y Oaxacas–, o en ser la sede de cuanta conferencia internacional se proponga tampoco será suficiente, pues nunca podrá saberse cuáles son los intereses reales del país. Tampoco se podrá ocupar el supuesto lugar que le corresponde a México, a partir de su tamaño y de su capacidad económica, si no se resuelven antes temas fundamentales como, por ejemplo, la conveniencia de participar en operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por Naciones Unidas. A fin de cuentas, una participación verdaderamente activa en el nuevo escenario internacional implica obligaciones como ésta y no sólo mantener una diplomacia de "país amigo". Más aún, en algún momento la agenda internacional incluirá temas en los que México no sólo no se limitará a ser espectador, sino que quizá se convierta en el villano de la película, sean éstos los relativos al narcotráfico o al crimen organizado, por ejemplo.

Así, lo que deja para los anales el sexenio de Fox en materia de política exterior es la urgencia de hacer una redefinición de las prioridades internacionales de México y de los medios y estrategias para alcanzarlas. Sin este análisis, México no podrá ejercer ningún tipo de liderazgo ni tampoco tener una política exterior coherente que se traduzca en beneficios para su población. En suma, hará falta mucha voluntad política para recuperar el terreno perdido durante el sexenio de Vicente Fox y mucha labor verdaderamente diplomática para restaurar las múltiples relaciones que quedaron afectadas, pero, sobre todo, hará falta una dosis de realidad.

BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, 2000-2006

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR FUE UNO DE LOS TEMAS de mayor controversia durante el sexenio de Vicente Fox Quesada debido, principalmente, a tres factores: las crisis diplomáticas que México enfrentó con algunos países latinoamericanos, su alineación a la política de seguridad de Estados Unidos y la ausencia de consensos internos en las posiciones y acciones externas del gobierno. Si bien el país reflejó una imagen positiva hacia afuera, la percepción interna fue que la política exterior de Fox tuvo, en un balance general, varios desatinos diplomáticos y retrocesos significativos.

El gobierno foxista se inició con amplias expectativas en materia de relaciones internacionales. Desde el principio de su administración, el presidente planteó una nueva política exterior que colocaría a México en una posición importante en la esfera internacional para beneficiar internamente al país. Esto parecía real al comienzo, cuando México tuvo algunos logros significativos, como el ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la inclusión de temas de su interés en la agenda bilateral con Estados Unidos. Pero al final del sexenio, el sentir general fue que la diplomacia mexicana cosechó más fracasos que logros. En parte, los logros se explican por las siguientes razones: *1)* un aumento de la capacidad de negociación internacional de México derivado del bono democrático que se obtuvo con el triunfo electoral de Fox en el año 2000, *2)* una situación interna sólida en términos macroeconómicos y políticos, y *3)* un contexto internacional caracterizado por la llegada de un gobierno conservador a Estados Unidos. Los factores que explican los fracasos son: *1)* la figura controversial del primer secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, quien provocó enfrentamientos con la oposición y los medios de comunicación, lo que abonó a la falta de consenso interno; *2)* la impericia diplomática del segundo encargado de Tlatelolco, lo cual contribuyó a las

crisis con Cuba y Venezuela; *3)* la personalidad impulsiva de Vicente Fox y sus diferentes declaraciones que pusieron en aprietos a la diplomacia mexicana; *4)* los problemas políticos internos derivados de la llegada al poder de un nuevo partido político; y *5)* el cambio del ambiente internacional después del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto, este capítulo tiene como propósito hacer un balance general de la política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox. Los argumentos centrales del trabajo son los siguientes: 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 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. De modo que los logros fueron menores que los fracasos.

Otro argumento es que, en términos cuantitativos, la política exterior de México mantuvo una diversificación constante, esto es, se hizo presente en las diferentes regiones del mundo. Sin embargo, bajo un criterio cualitativo, las relaciones del país se centraron básicamente en Estados Unidos y, al final del sexenio, se alejó de América Latina y el Caribe. Otro supuesto es que, al final del sexenio, la política exterior de Vicente Fox no tuvo la suficiente capacidad para mejorar las condiciones internas del país. Es decir, el gobierno foxista dejó en el año 2006 una situación menos favorable en términos sociales, económicos y políticos que la que recibió.

El presente capítulo está dividido en tres partes. La primera ubica el proyecto de política exterior propuesto por Vicente Fox al inicio de su administración para poder, más adelante, evaluar los alcances obtenidos en función de los objetivos planteados. La segunda parte analiza las principales acciones de dicha política por regiones. Solamente se examinan las decisiones más destacadas del sexenio. La última sección del trabajo hace una evaluación general de la administración foxista en la materia.

EL PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX

La plataforma del Partido Acción Nacional (PAN) proponía una política exterior proactiva y diversificada, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, la defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México. El PAN criticaba la política exterior priísta y reconocía que los cambios impuestos por la realidad inter-

nacional no habían sido aprovechados debidamente por el país. El partido opositor argumentaba que México no había capitalizado al máximo la globalización y que los beneficios obtenidos estaban lejos de mejorar sus condiciones sociales y económicas.[1]

Para lograr los objetivos de política exterior, la Alianza por el Cambio ponía énfasis en la diversificación de las relaciones internacionales de México y establecía que la prioridad regional era América Latina. Decía:

> 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.

La propuesta caía en contradicciones pues más adelante señalaba que, respecto a Estados Unidos, "las relaciones [con este país] son prioritarias en la política exterior". Finalmente el PAN propondría, en caso de ganar, "las reformas institucionales que [permitieran] al Congreso de la Unión tener un papel más activo en la política exterior". En otras palabras, el PAN criticaba la supeditación del Congreso al Ejecutivo durante los regímenes priístas.

Ya como presidente electo, Vicente Fox prometió una política exterior proactiva en la que México reforzaría su papel en la arena internacional. Para el tránsito de una administración a otra, Vicente Fox creó la Coordinación de Relaciones Exteriores encabezada por Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser. En la presentación del programa de política exterior en agosto de 2000, la Coordinación enumeró los principales ejes de las futuras relaciones internacionales de México. Las propuestas más sobresalientes eran: crear un zar de la frontera sur para atender sus problemas, otorgar nuevamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) un papel importante en la promoción de la economía, buscar la eliminación del proceso de certificación y profundizar la integración de América del Norte. Ambos personajes "aseguraron[:] en el nuevo gobierno la política exterior será despojada de todo carácter partidario, sentido particular o personal".[2]

[1] "Plataforma Política 2000-2006 Alianza por el Cambio" http://www.pan.org.mx/electoral/plataforma/

[2] Rosa Elvira Vargas, "Crear el zar de las fronteras, propone el equipo de Fox", *La Jornada*, 2 de agosto de 2000.

En su discurso de toma de posesión del 1° de diciembre de 2000, Vicente Fox formuló una política basada en las normas internacionales. En lo que parecía un discurso priísta, el nuevo jefe del Ejecutivo planteaba lo siguiente:

> la globalización es el signo de nuestro tiempo, pero debemos conciliarla con los intereses de México. En materia de política exterior, rechazamos todo intento de injerencia en nuestros asuntos internos; condenamos cualquier intención de hacer valer un criterio extraterritorial en la aplicación de las leyes de terceros; nos oponemos a las visiones unilaterales y a cualquier trato que infrinja la regla máxima del derecho internacional: igualdad soberana entre las naciones.[3]

Respecto al proyecto de la administración foxista, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) planteaba como intereses vitales para México los siguientes:

1) 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.

2) 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.

3) 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.

4) 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.

5) 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.[4]

En este punto, el gobierno foxista sugería que los principios de política exterior debían estar supeditados a los intereses. Es decir, la prioridad esta-

[3] "Mensaje del Presidente Vicente Fox Quesada ante el H. Congreso de la Unión (parte II)," 1° de diciembre de 2000, http://preprod.presidencia.gob.mx?Orden=Leer&Tipo=PP&Art=6.

[4] Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.

ría en los intereses del país, y los principios estarían sujetos a ellos. En cuanto a los objetivos concretos, el PND enlistaba los siguientes:

1) Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.

2) Fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.

3) Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.

4) Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política.

5) 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.

De acuerdo con el PND la política de la diversificación sería una prioridad. El mismo documento agregaba:

> 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.

Para el secretario Jorge Castañeda, los ejes fundamentales de la política exterior de México para el periodo 2000-2006 serían dos: una relación estrecha con Estados Unidos y una mayor presencia en los foros internacionales,[5] lo que implicaba el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, la propuesta de relación con el vecino del norte caía en contradicción con lo que planteaba la plataforma del PAN y el PND respecto a la diversificación de la política exterior de México a nivel regional.

[5] Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, diciembre de 2001, p. 68. Véase también, del mismo autor, "Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006", en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México, dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, 2000, p. 333.

Para alcanzar las metas, la principal estrategia sería la de aprovechar el "bono democrático" para impulsar las principales propuestas foxistas: una profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas y el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En resumen, Vicente Fox planteaba una política exterior proactiva que tendría como principales ejes una mayor participación de México en los foros multilaterales y una estrecha relación con Estados Unidos. Pero al mismo tiempo proponía una diversificación regional de los vínculos del país. También se comprometía a una mayor participación de otros actores, especialmente el Senado, en el proceso de toma de decisiones. En general, el nuevo presidente planteaba una "nueva" política exterior en comparación con los gobiernos priístas.

Efectos del triunfo panista en la política exterior de México

El triunfo electoral de Vicente Fox en el año 2000 produjo efectos importantes en la política exterior mexicana. En primer lugar, gracias al arribo de un gobierno no priísta, México obtuvo casi de manera automática una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. Es decir, la administración de Fox contó, desde su inicio, con un amplio margen de negociación frente al exterior gracias a que la imagen de México mejoró notablemente con el triunfo de un partido distinto del PRI. El contexto internacional también ayudó a elevar dicha capacidad. La llegada al poder de una administración republicana en Estados Unidos favorecía al nuevo presidente mexicano. La similitud de proyectos ideológicos entre Fox y George W. Bush, basados en una tendencia conservadora, auguraba una etapa cordial y especial en la relación entre México y Estados Unidos. Bush declaró inmediatamente que México sería la prioridad número uno para la política exterior de Estados Unidos.

La situación interna favoreció asimismo el que Vicente Fox tuviera tal margen de negociación. El triunfo electoral le había dado un "bono democrático", el cual le servía para generar mayor cohesión interna y para ser usado en los tratos con el exterior, pues la imagen de México había mejorado considerablemente. Las condiciones económicas también eran propicias. En el 2000, el crecimiento del PIB fue de 6.6%, una tasa que no se había alcanzado en años. El país, por primera vez en la historia reciente, no sufrió la crisis económica tradicional de fin de sexenio. Los indicadores macroeconómicos se mostraban sólidos. Al otro día de la elección, los mer-

cados estaban tranquilos y la Bolsa Mexicana de Valores experimentó una importante alza.[6] A pesar de que el país todavía padecía problemas sociales (pobreza, marginación, migración, etc.), los mexicanos tenían amplias expectativas respecto de esa nueva etapa en su historia. En términos generales, la situación interna al inicio de la administración de Fox era propicia para la política exterior "proactiva" que Vicente Fox pensaba desplegar.

Un segundo efecto del triunfo panista era la posibilidad de que el sistema político mexicano tuviera una división real de poderes. Este elemento podría modificar el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Los analistas pensaban que el Congreso ya no estaría completamente a disposición del Ejecutivo y tendría un papel preponderante en las decisiones trascendentales. Es decir, el Congreso tendría la oportunidad de recuperar su papel histórico y dejar de estar supeditado al Ejecutivo. La misma plataforma panista para la campaña del 2000 había prometido las reformas necesarias para que el Senado pudiera "tener un papel más activo en la política exterior".

En tercer lugar, su triunfo democrático le permitió a Vicente Fox incluir en la agenda de política exterior dos temas que anteriormente no se habían considerado como prioritarios: los derechos humanos y la democracia. En el pasado, los gobiernos priístas recurrían a la política exterior como un mecanismo –entre otros– para ganar algo de la legitimidad que no obtenían en las urnas. Usaban los principios rectores de la política exterior para lanzar el siguiente mensaje subliminal: "No se metan en los asuntos internos de otros países porque no queremos que se metan en los nuestros." Es decir, no aceptaban que otros criticaran el sistema poco democrático y autoritario que se mantenía en el país.

Las administraciones priístas también recurrieron a una política exterior legalista y principista para mostrarse condescendientes frente a los grupos nacionalistas y así poder mantener la estabilidad del sistema político. Los principales ejemplos eran Estados Unidos y Cuba. El PRI apoyaba al régimen de Castro para evitar que Cuba financiara grupos subversivos en México. Frente a Estados Unidos, trataba de mantener cierta autonomía para avivar el sentimiento nacionalista en el interior. El régimen antidemocrático se servía de la política exterior para conservar cierto grado de estabilidad en el sistema político y obtener algo de legitimidad. Incluso, los regímenes priístas podían ignorar las violaciones de los derechos humanos en otros lugares siempre y cuando otros países no criticaran las suyas. El PRI no era un crítico acérrimo de los países que no garantizaban los derechos

[6] "Gana 6.12 la Bolsa Mexicana de Valores: Los mercados tranquilos y contentos por el cambio político que se expresó en la urnas", *La Jornada*, 4 de julio de 2000.

mínimos porque en el interior se cometían graves violaciones. El triunfo en las urnas le permitió a Vicente Fox tener una mayor legitimidad democrática e impulsar una política de promoción de los derechos humanos sin los escollos que tenía el PRI.

Por último, la expectativa de un sistema político más democrático tendría un impacto importante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior: la posibilidad de que otros actores políticos y sociales pudieran influir en las más importantes. Es decir, la sociedad civil y los diferentes grupos de interés tendrían la oportunidad de incidir en la definición del rumbo de la política exterior de México gracias a la apertura que prometió Vicente Fox. Al menos en teoría, la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales ayudaría a responder mejor al interés nacional.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX 2000-2006: LOGROS Y FRACASOS

Los objetivos de esta segunda parte son describir brevemente la política exterior multilateral que la administración de Fox proyectó de 2000 a 2006, y examinar las acciones más destacadas que México desarrolló frente a las principales regiones del mundo: Estados Unidos, América Latina y el Caribe, Europa, Asia Pacífico y, por último, África y el Medio Oriente. El argumento es que, en el ámbito multilateral, México tuvo importantes logros diplomáticos a lo largo del sexenio foxista, particularmente al inicio del mismo. Sin embargo, en la esfera bilateral, la política exterior mexicana registró sonados fracasos, especialmente en su relación con Estados Unidos, Cuba y Venezuela.

La política multilateral en el sexenio foxista: Los logros destacados

Como lo planteó en su proyecto, México mantuvo una participación activa e intensa en los distintos foros multilaterales durante el sexenio de Vicente Fox. Incluso esta presencia le procuró algunos éxitos diplomáticos, que más adelante se detallarán. La mayor concentración se proyectó en la ONU. Desde su inicio, la administración foxista decidió presentar la candidatura de México para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad, como miembro no permanente, con el objetivo de tener una participación más activa en la conformación de la nueva arquitectura internacional. La propuesta de participar de nuevo en el Consejo de Seguridad fue altamente controversial dentro del país. Muchos observadores y analistas pensaron que el gobierno de Fox tenía la intención de que México participara en la misiones de paz de las

Naciones Unidas enviando tropas a los distintos conflictos. Por su vocación pacifista y su principio de no intervención, la tradicional política exterior mexicana consistía en no participar en este tipo de aventuras bélicas. A pesar de las opiniones en contra, la nueva administración sostuvo su candidatura. Finalmente México ganó con 138 votos a favor el derecho a ocupar el asiento.[7] El ingreso al órgano responsable de la seguridad internacional fue interpretado como un éxito de la diplomacia mexicana.

En enero de 2002, México se convirtió en miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Según el gobierno mexicano, la principal contribución del país sería la construcción de consensos y esquemas para lograr la paz internacional.[8] Entonces parecía que México no tendría mayores complicaciones en su intervención en este órgano. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2001 cambió el contexto y la participación mexicana se insertó en un ambiente dominado por la guerra contra el terrorismo. A finales de 2002 y principios de 2003, se enfrentó a uno de los temas más difíciles de política exterior del sexenio: el asunto de Iraq. El dilema de la diplomacia mexicana era apoyar la propuesta de Estados Unidos de atacar a Iraq, con el argumento de que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva y de que estaba vinculado a los ataques del 11 de septiembre, o mantener su posición tradicional de solución pacífica y no intervención. En el interior, la mayoría apoyaba fuertemente la postura de México a favor de la negociación diplomática y rechazaba el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos. Pero había otras voces que estaban por que se apoyara la aventura bélica de George Bush. Incluso Estados Unidos amenazó a México con represalias si no lo apoyaba en la guerra contra Iraq.[9] Afortunadamente para México, no hubo necesidad de emitir un voto en el Consejo de Seguridad porque Estados Unidos decidió, de manera unilateral junto con España y Gran Bretaña, atacar a Iraq en marzo de 2003 para derrocar al régimen de Hussein.

En cuanto al proceso de reforma de las Naciones Unidas, México estuvo interesado en participar activamente e incluso presentó algunas iniciativas. Fue uno de los 15 países del llamado grupo de amigos que impulsaban algunas propuestas para reformar la ONU. Por ejemplo, la SRE había manifestado que la posición mexicana era en el sentido de que la reforma debía estar basada en el binomio seguridad-desarrollo.[10] México también tenía interés en que los principales órganos de la ONU fueran más democráticos, principalmente el

[7] "México, miembro del Consejo de Seguridad de la ONU", *La Jornada*, 9 de octubre de 2001.

[8] Jim Cason y David Brooks, "Asume México la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU; lograr consenso, la meta", *La Jornada*, 1° de febrero de 2002.

[9] Daniel Millán, "Prevén represalias si no hay apoyo a EU", *Reforma*, 13 de febrero de 2003.

[10] David Brooks, "Participa México en los intentos por resucitar a Naciones Unidas", *La Jornada*, 10 de febrero del 2005.

Consejo de Seguridad. Después de que se reformó la ONU en 2005, se creó el Consejo de Derechos Humanos.[11] México fue uno de los países fundadores y aun presidió los primeros trabajos del nuevo órgano.[12] Aunque varios sectores criticaron el rezago de México en cuanto al respeto de los derechos humanos, el hecho fue considerado como un éxito diplomático del gobierno.

En el mismo ámbito multilateral, hubo otros sucesos que fueron vistos como triunfos de la diplomacia de Vicente Fox. Por ejemplo, a finales de octubre de 2005, México ratificó su adhesión a la Corte Penal Internacional.[13] La decisión tenía un mérito destacado porque Estados Unidos lo presionaba para que firmara un acuerdo en el que los ciudadanos estadounidenses gozarían de inmunidad ante la Corte. Washington amenazaba con el retiro de la ayuda para programas de colaboración militar y jurídica si México no cooperaba en este asunto.[14] Con dignidad nacional, el gobierno mexicano se negó a firmar dicho instrumento.[15] Finalmente, el gobierno de Estados Unidos le suspendió parte de esa asistencia militar y jurídica.[16]

Otro de los logros diplomáticos fue el nombramiento de algunos mexicanos en puestos vacantes de organizaciones internacionales. Por ejemplo, el 7 de noviembre de 2005 la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU eligieron a Bernardo Sepúlveda Amor, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Miguel de la Madrid, como juez de la Corte Internacional de Justicia. Aunque la SRE hizo una importante labor en pro de la candidatura, la verdad es que la designación se debió al prestigio personal del ex canciller. Días después, el 25 de noviembre, el también ex secretario de Relaciones Exteriores José Ángel Gurría Ordoñez fue nombrado secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ambos nombramientos fueron considerados como un reconocimiento a la labor internacional de México. Sin embargo, no todas las candidaturas que presentó fueron aprobadas.[17] La más sonada

[11] Este Consejo sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

[12] Véase "Asume México presidencia de Derechos Humanos en la ONU", *El Universal*, 19 de junio de 2006.

[13] "Ratifica México adhesión a Corte Penal Internacional", *El Universal*, 28 de octubre de 2005.

[14] Pablo Bachelet, "EU presiona para que México no se una a Corte Penal", *El Universal*, 23 de octubre de 2005.

[15] Véase José Carreño, "Descarta Derbez inmunidad a EU ante Corte Penal", *El Universal*, 27 de octubre de 2005.

[16] David Brooks, "EU suspendió asistencia militar a México por ingresar a la Corte Penal Internacional", *La Jornada*, 9 de marzo de 2006.

[17] Según un estudio, se calcula que México tuvo un índice de éxito de 79% en las candidaturas presentadas. Véase Alejandro Acosta, "La diplomacia mexicana: Entre políticos y servidores de carrera", *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 140, 2006, p. 71.

fue la de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA. La insistencia del entonces secretario de Relaciones Exteriores en obtener el puesto sin contar con el total apoyo de los países de la región produjo roces diplomáticos con algunos de ellos.

Otro triunfo diplomático de carácter multilateral de la administración foxista fue el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el que ordenaba a los tribunales estadounidenses revisar los casos de 51 mexicanos condenados a muerte en cárceles de Estados Unidos.[18] La Corte consideró que Estados Unidos violó las leyes internacionales al no permitir que los procesados tuvieran contacto con sus consulados. Aunque muchos dudaron que Washington cumpliera, el gobierno mexicano lo consideró un triunfo para el derecho internacional y los derechos humanos. Efectivamente, para finales del sexenio foxista la revisión de los casos estaba aún estancada.[19]

La administración foxista también se anotó algunos éxitos diplomáticos al organizar importantes reuniones internacionales. A principios de 2002, México fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU, la cual se verificó en Monterrey, Nuevo León, con la asistencia de 33 jefes de Estado, 17 jefes de gobierno y seis titulares de organismos internacionales. Aunque la cumbre no tuvo resultados tangibles, el gobierno mexicano lo anotó como uno más de sus éxitos diplomáticos. A finales de ese mismo año, México fue anfitrión de la Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia–Pacífico (APEC). En la reunión, los países miembros acordaron combatir frontalmente al terrorismo, promover el comercio y la libre inversión, reducir los costos de transacción y fortalecer la confianza en los mercados de la región.

A finales de 2003, Cancún alojó a la V Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El encuentro tenía el propósito de darle seguimiento a la agenda de Doha y llegar a acuerdos, especialmente en el área de la agricultura. Por primera ocasión, los países en desarrollo tuvieron una destacada participación en defensa de sus intereses, logrando bloquear las imposiciones de los países fuertes. Al final, la cumbre fracasó porque no se llegó a los consensos necesarios. En ese mismo año, México organizó la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos. En ella, los Estados miembros se comprometieron a fortalecer y promover la paz y la seguridad en el hemisferio.

A principios de 2004, el país fue sede de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey. Esta cumbre reunió a los mandata-

[18] "México gana en La Haya juicio a EU", *El Universal*, 1° de abril de 2004.

[19] José A. Román, "Estancada en EU, revisión de casos de mexicanos condenados a muerte", *La Jornada*, 31 de diciembre de 2005.

rios de los 34 países miembros de la OEA. Su objetivo fue facilitar la cooperación hemisférica a los más altos niveles de gobierno, para así poder enfrentar los retos económicos, sociales y políticos de la región. A mediados de ese mismo año, se verificó en México la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (UE). Los diez nuevos miembros de la UE se incorporaron a la cumbre. La Declaración de Guadalajara incluyó temas como el multilateralismo, la cohesión social y la relación birregional.

En suma, la participación en el Consejo de Seguridad, la activa presencia en foros multilaterales y la obtención de la sede de algunas cumbres le dieron a México una mejor imagen internacional y elevaron su estatura en el ámbito multilateral. En este sentido, se pudo alcanzar algunos éxitos diplomáticos durante el sexenio foxista. Sin embargo, los logros no se tradujeron en una mejoría de las condiciones internas del país, como más adelante se analizará.

La política exterior regional: Entre la diversificación y la concentración

En términos generales, las relaciones internacionales de México de 2000 a 2006 se enfocaron básicamente en un solo país: Estados Unidos. Incluso, hay que reconocer que la política exterior mexicana hacia otras regiones está influida indirectamente por Estados Unidos, en especial frente a América Latina y el Caribe. Es decir, la diversificación de las relaciones internacionales de México se mantiene más como un mito, a pesar de que varias administraciones la han puesto como una prioridad de la política exterior.

La relación con Estados Unidos: De la luna de miel al muro fronterizo

No hay duda de que la principal relación de México durante el sexenio fue con Estados Unidos. Una de las novedades de la política exterior al principio de la administración de Vicente Fox fue que, debido al bono democrático obtenido por el triunfo electoral de 2000, México tenía una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. Además, la llegada de un gobierno conservador a Estados Unidos en 2001 brindaba un ambiente internacional propicio para la política exterior proactiva que buscaba desplegar Vicente Fox. Este nuevo contexto permitía suponer un mejoramiento en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Por una parte, la administración foxista había planteado una relación intensa con Washington como uno de los ejes principales de su

política exterior. Por la otra, George Bush había declarado que una de las prioridades de su política exterior sería México. En los hechos, esto parecía real. La primera visita internacional del presidente estadounidense fue a Guanajuato, al rancho de Fox. Anteriormente la primera gira de trabajo externa se hacía a Canadá o a Inglaterra. Asimismo, la primera visita de Estado que recibió Bush fue la de Vicente Fox, en septiembre de 2001. Ante este panorama positivo, México pudo incluir en la agenda bilateral los temas de su mayor interés: migración, narcotráfico y la profundización del TLCAN. Los principales objetivos de Vicente Fox fueron la negociación de un acuerdo migratorio bilateral, la eliminación del proceso de certificación y la posibilidad de crear fondos y permitir el libre movimiento de mano de obra en América del Norte, al estilo de la UE.

Hasta antes del 11 de septiembre de 2001, la relación entre México y Estados Unidos parecía una luna de miel, ya que muchos de los planes de la agenda bilateral podían concretarse si ambas partes mostraban la voluntad política necesaria. Por primera vez en mucho tiempo, ambos países tenían una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir lo más posible los conflictos que habían caracterizado a las etapas anteriores. Sin embargo, los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono cambiaron de manera radical el contexto internacional y, por supuesto, el giro tuvo repercusiones en la política exterior de México. Los efectos inmediatos del 11 de septiembre en la relación bilateral consistieron, a partir de ese momento, en que la prioridad de la agenda de la política exterior estadounidense sería la seguridad nacional y que la relación con México pasaría a un lugar secundario. En consecuencia, la capacidad de negociación internacional de México empezó a disminuir, lo que provocó que la relación bilateral bajara de tono. En este sentido, el acuerdo migratorio se mantuvo prácticamente congelado y la profundización del TLCAN se quedó simplemente en el tintero.

Ahora, Washington solicitaba el respaldo de Los Pinos para su lucha contra el terrorismo internacional. Sin embargo, el apoyo de Fox no fue inmediato ni totalmente abierto. Su administración tardó un poco en enviar un mensaje de condolencia. Además, Estados Unidos preparó un avión para que Fox pudiera estar en la primera ceremonia. Sin embargo, el mandatario declinó la cortesía. Ya entonces eran patentes los conflictos en el gabinete foxista. Por un lado, Jorge Castañeda estaba a favor de un apoyo incondicional. Por el otro, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, presionaba para que la posición de México fuera moderada. Estos momentos de indecisión causaron cierta fricción entre los dos países. La tensión aumentaría cuando Bush solicitó el apoyo de México en el Consejo de Se-

guridad de la ONU para su iniciativa de invadir Iraq en marzo de 2003. En público, Vicente Fox declaraba que el voto de México sería a favor de una negociación diplomática, respetando los principios de política exterior. Claro, el presidente mexicano estaba muy interesado en el resultado de las elecciones federales de 2003 y esa posición le representaba ventajas políticas en el país. Sin embargo, en privado la administración de Fox consideraba apoyar a Estados Unidos previendo la posibilidad de obtener algo a cambio, como lo sería el tratado migratorio. Incluso la SRE preparó tres discursos para el momento de la votación. Uno era la justificación a favor, el otro en contra y el tercero era para la abstención. Finalmente, México no tuvo que votar porque Estados Unidos decidió invadir a Iraq sin el respaldo de la ONU.

Luego vendrían momentos de tensión bilateral debido a la falta de apoyo de México a la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, Bush estaba muy molesto y dejó de tener contacto directo con Fox por algún tiempo. El mismo mandatario mexicano tomó algunas medidas de represalia, como por ejemplo cancelar una visita de trabajo a Estados Unidos argumentando la ejecución de connacionales allí, no asistir a una cena de Estado debido a que Bush no lo recibió en privado durante los trabajos de la ONU, etc. Estos incidentes enfriaron la relación y en Estados Unidos se generó una especie de resentimiento por la falta de compromiso del "socio". Sin embargo, después el gobierno mexicano buscó recalentar la relación apoyando las políticas de seguridad de Washington. Vicente Fox todavía tenía la esperanza de lograr el acuerdo migratorio.

Después del 11 de septiembre, las relaciones entre México y Estados Unidos se redujeron prácticamente a temas de "control fronterizo". En este contexto, el gobierno de Fox aceptó firmar algunos convenios de cooperación. En 2002, los dos presidentes firmaron el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza. El arreglo tenía claramente tintes de lucha contra el terrorismo. Su propósito era crear una "frontera inteligente" (*smart border*) y modernizar la infraestructura para facilitar el flujo de personas y mercancías entre ambas naciones. Pero el arreglo más importante fue la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con la cual los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico de personas y el contrabando, y a compartir información de sus sistemas de inteligencia.

A lo largo del sexenio, el tema migratorio fue una constante en la agenda bilateral y fuente de algunos conflictos. En su intento por dotar de seguridad a la frontera sur, el gobierno de Estados Unidos adoptó medidas altamente restrictivas en materia migratoria. Muchas de ellas violaban los

derechos humanos de los migrantes mexicanos. Por ejemplo, en Arizona se aprobó la proposición 200, la cual pretendía quitar a los indocumentados apoyos para la educación y la salud. Dicha iniciativa convocaba a los ciudadanos estadounidenses a delatar a los indocumentados. En el mismo estado de Arizona aparecieron algunos grupos denominados Minute Man Project (MMP), que se dedicaban a vigilar a lo largo de la frontera el paso de indocumentados para entregarlos a los oficiales de migración. En mayo de 2005, el gobierno de Estados Unidos aprobó una nueva medida que preveía la construcción de un muro a lo largo de la frontera con México y que ponía obstáculos para que los migrantes indocumentados pudieran obtener licencias de conducir. A finales de 2005, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una reforma migratoria que incluía la ampliación de la construcción del muro y la criminalización de los migrantes indocumentados.[20] Como reacción a esta nueva medida, miles de migrantes salieron a las calles a protestar por lo que consideraron una ley injusta. Luego el Senado de Estados Unidos aprobó en mayo de 2006 otra iniciativa de ley menos agresiva. Esta propuesta permitía la regularización de varios millones de mexicanos que vivían en Estados Unidos sin documentos, creaba un programa de trabajo temporal y autorizaba el incremento de agentes para la patrulla fronteriza, entre otras acciones.[21] Como ya había dos proyectos de ley, el siguiente paso sería que se creara una comisión conjunta de las dos cámaras para conformar una sola iniciativa. En septiembre, el Congreso estadounidense aprobó finalmente una ley que autorizaba la ampliación de la construcción del muro fronterizo. En el mismo año, el gobierno de Estados Unidos autorizó el traslado de seis mil miembros de la Guardia Nacional para apoyar el trabajo de la patrulla fronteriza. Es decir, Washington decidió militarizar la frontera para garantizar su protección. Era claro que todas estas medidas se enmarcaban en la política de seguridad estadounidense después de los ataques de 2001.

En México, el gobierno federal protestó por estas disposiciones que consideraba injustas e impropias entre "socios". La administración foxista insistía en la negociación de un acuerdo bilateral, como se ha dicho, uno de los principales objetivos de su política exterior. Sin embargo, la capacidad de negociación internacional se había reducido y era poco lo que México podía hacer al respecto. Los hechos del 11 de septiembre vinieron a cancelar definitivamente esta opción. Por su parte, los grupos opositores y la sociedad civil organizada criticaron ampliamente la política migratoria

[20] "Aprueban construcción de muro frontera México-EU", *El Universal*, 16 de diciembre de 2005.

[21] Véase "Elementos del proyecto de ley", *La Jornada*, 26 de mayo de 2006.

restrictiva de Estados Unidos. La percepción generalizada era que las medidas policiacas no contribuían a resolver el problema, para el que se requerían enfoques bilaterales y atacarlo en sus causas: la falta de desarrollo económico en México.

En donde hubo avances fue en el asunto del narcotráfico. Finalmente, Washington decidió suspender el proceso de certificación y estuvo más abierto a enfoques multilaterales para garantizar el combate a este problema. Sin embargo, al final del sexenio de Fox se desató una lucha entre los diferentes grupos de narcotraficantes en diferentes partes del país. El gobierno de Estados Unidos criticó la poca eficacia de los cuerpos policiacos mexicanos para controlar la situación. El gobierno mexicano inmediatamente protestó. El presidente Fox sostuvo que nadie podía criticar los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico porque eso era inmiscuirse en sus asuntos internos. Las acciones no pasaron del simple discurso. Al final, el tema migratorio y el del narcotráfico se supeditaron a las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos.

Si bien la administración de Fox se inició con amplias perspectivas respecto a la relación bilateral con Estados Unidos, el sexenio terminó con pocos logros y con una tensión por la cuestión migratoria. El objetivo principal de México, el acuerdo migratorio, no se alcanzó y en cambio el país recibió un muro a lo largo de la frontera. Como se puede observar, la política exterior mexicana se ajustó al tema de la agenda bilateral que interesaba particularmente a Estados Unidos: la seguridad nacional. La firma de la ASPAN fue el ejemplo más claro.

América Latina y el Caribe: Encuentros y desencuentros

En su proyecto de política exterior, Vicente Fox planteó como prioridad un acercamiento a América Latina. Los argumentos eran la vocación latinoamericanista del país y las similitudes culturales de la región. Sin embargo, en los hechos México se alejó políticamente de esta última, lo que mostró las grandes diferencias ideológicas y económicas con varios países del continente, especialmente Cuba y Venezuela. Las principales causas del alejamiento fueron: la alineación de México con las políticas de seguridad de Estados Unidos, los enfrentamientos diplomáticos con los dos países de la Cuenca del Caribe, la lucha interna de las diferentes fuerzas políticas y las diferencias ideológicas de la administración foxista con algunos países de la zona.

Con los vecinos inmediatos, Guatemala y Belice, el gobierno de Fox trató de mantener una relación cordial y de cooperación en diferentes

áreas. Los principales puntos de interés fueron la seguridad fronteriza, la migración, el narcotráfico y la cooperación técnico-científica. Para atender estos asuntos existen esquemas institucionalizados, como son el Mecanismo Tuxtla Gutiérrez, las comisiones binacionales y otros instrumentos de política exterior. En cuestiones comerciales, México ha mantenido un superávit frente a estos dos países. Sin embargo, en los últimos años el superávit ha disminuido gradualmente.

En Centroamérica, México desplegó importantes iniciativas. La más importante fue el Plan Puebla Panamá que buscaba la promoción del desarrollo regional a través de la creación de infraestructura. El propósito final era integrar al sur-sureste mexicano con los países centroamericanos. El problema fue que el Plan quedó congelado por falta de financiamiento y por el poco interés que despertó después del 11 de septiembre. En el Caribe, México trató de mantener una presencia activa en sus diferentes foros. Sin embargo, las últimas administraciones otorgaron poca atención real a la zona porque el mayor interés se ha concentrado en Estados Unidos.

Con algunos países de Sudamérica, México tuvo desencuentros significativos. En primer lugar, la administración foxista no mostró mucho interés en mantener una presencia importante en la región. Por ejemplo, el gobierno se negó a participar en la misión de las Naciones Unidas para Haití. El liderazgo lo asumieron otros países, entre ellos Brasil. En segundo lugar, el presidente Fox se involucró en problemas diplomáticos innecesarios con algunos países del subcontinente. Se enfrentó a Argentina y Venezuela luego de una reunión en Mar del Plata, Argentina. Con Bolivia tuvo también diferencias por la cuestión de la compra de gas. En tercer lugar, el gobierno foxista adoptó actitudes que contribuyeron a la división de la región, como fue el caso de la fallida candidatura de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA. En cuarto lugar, México buscó mediar en conflictos entre países de la zona, pero fracasó. Ejemplo de ello fue el caso de la guerrilla en Colombia y el diferendo territorial entre Bolivia y Chile. Con respecto al Mercosur, México tuvo importantes acercamientos. Incluso en 2004 fue aceptado como observador. Sin embargo, las diferencias con Argentina y Venezuela después de la reunión de Mar del Plata marcaron un alejamiento en relación con ese mecanismo de integración. Una consecuencia de todos estos desencuentros fue que México dejó de tener el liderazgo y el prestigio de que anteriormente gozaba en la región.

Los desencuentros más sobresalientes, por sus efectos negativos, fueron las crisis diplomáticas con Cuba y Venezuela. Con el primer país, el gobierno de Fox tuvo grandes diferencias a lo largo de todo el sexenio. A principios de 2002, durante una visita a la isla, el presidente Fox se reunió con la disidencia cubana y ello tensó la relación. Luego, en la Conferencia

Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el mandatario mexicano le solicitó a Fidel Castro que se retirara de la reunión con anticipación para no incomodar a George Bush. Semanas más tarde, México votó a favor de una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que condenaba la política de la isla a ese respecto. Como represalia al voto, Fidel Castro reveló la conversación telefónica que sostuvo con Fox en donde éste le pedía retirarse de la Conferencia. Como consecuencia de ello, la relación se enfrió y llegó a su punto más bajo.

En 2004, Vicente Fox decidió expulsar al embajador cubano luego de que Fidel Castro afirmara en un discurso que la política exterior de México se había convertido en cenizas debido a su alineación con Estados Unidos. Sin embargo, la causa principal había sido que el régimen de Castro había deportado a Carlos Ahumada, un personaje involucrado en un fraude y quien había orquestado una campaña de desprestigio contra el jefe de gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador. Como las autoridades cubanas habían acompañado la deportación con una carta en donde sugerían implícitamente que el gobierno federal estaba comprometido en la campaña de desprestigio, entonces Vicente Fox decidió expulsar al embajador cubano. Para justificar la medida, las autoridades argumentaron que dos políticos cubanos habían realizado un viaje a México, sin notificar a los funcionarios correspondientes, para inmiscuirse en asuntos internos del país, lo que representaba una violación a las normas diplomáticas. La decisión de la administración de Fox provocó una crisis diplomática de enormes proporciones. Pero los efectos se sintieron principalmente en el ámbito interno. Varios actores no estatales y los partidos políticos de oposición protestaron enérgicamente por la medida y solicitaron el restablecimiento de relaciones a nivel de embajadas. Finalmente, meses después ambos países decidieron restituir a sus correspondientes embajadores.

El conflicto con Venezuela surgió tras la cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, a finales de 2005. En esa reunión, los países sudamericanos rechazaron la propuesta estadounidense de avanzar en el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Vicente Fox defendió vigorosamente la propuesta de Washington, lo que le causó fricciones con algunos países de la región. El diferendo diplomático se inició con Argentina. Los presidentes de ambos países intercambiaron reproches por sus actuaciones en la Cumbre. Pero en una muestra de buena voluntad, los dos gobiernos resolvieron amistosamente el conflicto. Al mismo tiempo que México y Argentina llegaban a un arreglo, Hugo Chávez se subió al *ring* con Vicente Fox. El primero criticó fuertemente al segundo y lo llamó "cachorro del imperio", en alusión a Estados Unidos. El gobierno de México demandó inmediatamente una disculpa y puso un ultimátum al respecto.

Antes de cumplirse este último, el gobierno de Venezuela había retirado a su embajador en México. Entonces las autoridades mexicanas también retiraron al suyo. Vicente Fox protagonizaba nuevamente una crisis diplomática con un país latinoamericano. Las relaciones de México con Venezuela se redujeron a encargados de negocios. Sin embargo, los efectos de esta crisis fueron mayores porque en 2006 Venezuela denunció el tratado de libre comercio (G-3) que tenía con México y Colombia. Más tarde, durante la campaña presidencial de 2006, el PAN usó la figura de Chávez en un *spot* para criticar a Andrés Manuel López Obrador, quien encabezaba en esas fechas las encuestas. Luego del cerrado triunfo de Felipe Calderón, Hugo Chávez se negó a reconocerlo e incluso sugirió la existencia de un fraude electoral. Al final del sexenio de Vicente Fox, las relaciones de México con Venezuela estaban en su peor momento.

Existen varios elementos que explican las crisis de México con Cuba y Venezuela. En primer lugar, el juego de los actores políticos internos tuvo un peso importante. Con la llegada de Vicente Fox y el fin del presidencialismo priísta, los diversos grupos tuvieron un mayor margen de acción. Este juego político se reflejó en la política exterior puesto que, por un lado, Vicente Fox buscaba atacar a sus enemigos internos con sus posiciones frente a Cuba y Venezuela y, por el otro, los partidos políticos de oposición buscaban criticar la política exterior del presidente para obtener beneficios electorales. En segundo lugar, en ambos casos estuvo la sombra de Estados Unidos. Es claro que la presión de Washington ejercida sobre el gobierno de Fox contribuyó indirectamente al desencadenamiento de ambas crisis. Por ejemplo, México recibía presión por parte de Estados Unidos para votar a favor de las propuestas que criticaban a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En tercer lugar, las fuertes personalidades de los principales actores involucrados también abonaron al conflicto. Por ejemplo, el carácter desenfrenado de Vicente Fox y la falta de experiencia diplomática de su gabinete lo llevaron a hacer declaraciones que poco ayudaban a la situación de cada momento. Igualmente las acciones de Fidel Castro (la revelación de la conversación telefónica) y las declaraciones de Hugo Chávez (sus críticas a Fox) desempeñaron un papel importante. Es decir, a las crisis contribuyeron ambas partes.

La relación con Europa

Durante el sexenio de Vicente Fox, el eje articulador de la relación bilateral entre México y la UE fue el Acuerdo de Libre Comercio (TLCUEM). En la actualidad, la UE es un socio comercial muy importante para México y una

fuente fundamental de inversiones. A seis años de la entrada en vigor del TLCUEM, el balance es globalmente positivo, tanto en el área económica como en la política. Por ejemplo, el comercio entre México y la UE aumentó, a lo largo del sexenio, de manera gradual pero sostenida. Sin embargo, el déficit comercial de México frente a la UE se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Esto significa que el acuerdo comercial ha sido aprovechado mejor por los europeos.

El 1° de enero de 2003, la eliminación de las tarifas arancelarias quedó prácticamente completada para el comercio bilateral. Desde entonces, todos los productos mexicanos pudieron ingresar a la UE libremente y algunos productos europeos estaban todavía sujetos a impuestos del 5%, aproximadamente. Más allá de la eliminación de las barreras comerciales, el acuerdo incluyó también la liberalización de los servicios, la apertura a compras gubernamentales y la adopción de disciplinas en cuanto a políticas de competencia, inversión y propiedad intelectual, así como un mecanismo de resolución de las controversias enteramente compatible con las reglas de la OMC. Todos estos fueron elementos esenciales para asegurar confianza y certidumbre jurídica para los mercados y facilitar la toma de decisiones en materia de inversión.[22] El 1° de mayo de 2004, la UE se amplió a diez nuevos Estados miembros. El hecho tuvo implicaciones importantes para México porque el TLCUEM se extendió a esos países de recién ingreso. Por lo tanto, la ampliación tuvo un efecto positivo para los empresarios mexicanos que querían tener acceso a un área de libre comercio de más de 550 millones de consumidores.

Por otra parte, el Acuerdo que México firmó con la UE fortaleció el diálogo político bilateral, el cual ya presentaba importantes coincidencias en puntos de la agenda global, a la vez que una mayor aceptación por parte de México de compromisos internacionales en cuestiones como la de los derechos humanos. Ello apuntaló la imagen positiva del país en la UE. Además, la negociación del Acuerdo fue, a la vez, el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral. El sistema político mexicano superó el reto de la alternancia política con la victoria de Vicente Fox y su partido conservador (PAN) en julio de 2000, lo que contribuyó a fortalecer la credibilidad de la política mexicana en el mundo. La UE, como la mayoría de los actores nacionales e internacionales, recibió con optimismo y altas expectativas los

[22] Roberto Domínguez Rivera, "Relaciones México-Unión Europea: Una evaluación 2000-2004", documento preparado para el Seminario de Relaciones Unión Europea-América Latina, Venezuela, 2004, y Roberto Domínguez, "The European Union and Mexico: Discovering the 'New South of North America'", Centro de Estudios Europeos, UNAM, Working Paper, vol. 1, núm. 2, noviembre de 2003.

resultados electorales del 2000, particularmente en vista del controversial episodio de la cláusula democrática durante la negociación del Acuerdo.

La relación de México con la UE se ha institucionalizado a través de diferentes foros y la creación de varias estructuras burocráticas en el marco del TLCUEM; entre los más destacados están: la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe y el Consejo Conjunto México-Unión Europea. A lo largo del sexenio, la participación de México en estos mecanismos ayudó a ampliar y mejorar la relación bilateral. En las tres cumbres que le tocaron al presidente Fox (Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Viena 2006), México tuvo una destacada actuación e incluso fue sede de la segunda. Además, ambas partes acordaron establecer un foro para permitir la intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El primer foro se organizó en Bruselas a finales de 2002 y el segundo en la ciudad de México a principios de 2005. Este mecanismo propició un diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil.

Asia-Pacífico: La relación estratégica

La del Asia-Pacífico se está convirtiendo en una región estratégica para las futuras relaciones económicas internacionales. Actualmente, más de la mitad del producto interno mundial se genera en la Cuenca del Pacífico. Ante esta realidad, el gobierno de Vicente Fox puso especial atención en ella. Desde el principio de su gobierno, el presidente mexicano visitó algunos países del Asia-Pacífico para promover a México entre sus inversionistas. A lo largo de su sexenio, el presidente Fox realizó cuatro giras a la zona, principalmente para participar en las cumbres del APEC, atraer inversiones y promover el comercio de productos mexicanos. Vicente Fox asistió a casi todas las reuniones del APEC por considerarlas importantes para la estrategia de diversificación de México. Sin embargo, no pudo asistir a la reunión de noviembre de 2006 en Vietnam porque la Cámara de Diputados no le autorizó el viaje.

Sin duda, los países clave para México en el área son Japón, China y los del Sudeste Asiático. Durante la visita del presidente Fox a Japón en 2001, ambos gobiernos acordaron establecer un grupo de estudio para examinar las relaciones económicas bilaterales. Un objetivo era explorar las posibilidades de un tratado de libre comercio. El hecho no tenía precedentes en la relación y evidenciaba la importancia que México tenía para Japón en particular y para la región en general. Después de algunos años de negociaciones y de superar varios obstáculos, el presidente Vicente Fox y el primer ministro de Japón Junichiro Koizumi firmaron el 17 de septiembre de 2004 el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón. Con este tratado, los gobiernos

se comprometieron a eliminar las barreras arancelarias, incluyendo los productos agrícolas. El acuerdo incorporó compromisos en materia de cooperación bilateral que permitirán aprovechar la tecnología japonesa. El Senado mexicano lo aprobó el 11 de noviembre de 2004 por unanimidad y entró en vigor en abril de 2005. Uno de los principales objetivos de México al firmar el acuerdo fue atraer nuevos flujos de inversión japonesa al país. La conclusión del tratado confirmó el papel estratégico que México tiene para los intereses económicos de la región del Asia-Pacífico.

Con China, el gobierno de Fox buscó un acercamiento, especialmente para atender asuntos comerciales, centrales en la agenda bilateral por la invasión de productos chinos al mercado mexicano. En 2003, China y México acordaron una Asociación Estratégica Bilateral y más adelante se creó la Comisión Binacional Permanente México-China para potenciar los temas de su agenda. En general, México mantuvo su política de reconocer una sola China y apoyó la reunificación pacífica para resolver el problema con Taiwán. Con Corea, se inició la negociación para llegar a un acuerdo de libre comercio, pero al final del sexenio éste no se concretó. A principios de su administración, el presidente Fox buscó mediar en el conflicto entre las dos Coreas, pero no tuvo mucho éxito en ello.

África y el Medio Oriente: Las regiones olvidadas

Tradicionalmente, África y el Medio Oriente no han sido zonas prioritarias para la política exterior de México. Sin embargo, esas regiones son fuente permanente de conflictos políticos, sociales y económicos. México no debe olvidarse de ellas porque resultan imperativas para el logro de la paz y la seguridad mundiales. Generalmente, México ha mantenido una posición aislacionista frente a los problemas de esas áreas. En su política exterior, el país ha aplicado sus principios tradicionales: no intervención y solución pacífica de las controversias. Por su pertenencia al Consejo de Seguridad en el periodo 2002-2003, México tuvo que involucrarse directamente en temas del Medio Oriente debido al conflicto entre Estados Unidos e Iraq. Como ya se explicó anteriormente, la posición de México al respecto fue mantener la solución pacífica.

Una decisión atinada de la SRE fue el establecimiento de una oficina de representación de México ante la Autoridad Nacional Palestina, en la ciudad de Ramala. Igualmente, la SRE firmó con la Liga de Estados Árabes un memorándum de entendimiento para establecer un mecanismo de consultas. Estas medidas permitirán un mayor acercamiento de México a la zona. Por otra parte, en el verano de 2006, se desató un conflicto armado entre el

Líbano e Israel. En esa ocasión, México tuvo el tino de condenar los ataques israelíes a poblaciones civiles. En lo que respecta al Medio Oriente, el presidente Fox nunca visitó uno solo de sus países.

En relación con África, el presidente Fox visitó dos veces el continente con el fin de establecer un diálogo político y buscar esquemas de cooperación bilateral y multilateral. Los países visitados fueron Sudáfrica, Nigeria, Marruecos y Argelia. En el primero, Vicente Fox asistió a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Sin embargo, los contactos con África fueron más de carácter protocolario. Por ejemplo, durante el sexenio se cerraron cuatro embajadas en ese continente.

El balance general de la política exterior de Vicente Fox: Alcances y límites

En una evaluación objetiva, la política exterior de Vicente Fox tuvo importantes logros pero también sonados desatinos. Por citar algunos ejemplos, los aciertos más destacados fueron: el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente; la obtención de la sede para varias cumbres mundiales, las cuales aumentaron la presencia del país en el escenario internacional; el fallo de la Corte Internacional de Justicia a favor de México en el caso de los condenados a muerte en Estados Unidos; la posición mexicana de mantenerse en la Corte Penal Internacional a pesar de las amenazas de Estados Unidos; el nombramiento de José Ángel Gurría, ex secretario de Relaciones Exteriores, como secretario general de la OCDE y de Bernardo Sepúlveda Amor, también ex secretario, como juez de la Corte Internacional de Justicia; la presidencia del Consejo de Derechos Humanos en el primer año de su fundación; o la condena a los ataques de Israel al sur de Líbano en agosto de 2006.

Los reveses más notorios fueron: las crisis diplomáticas con Cuba y Venezuela; la fallida candidatura de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la oea; la imposibilidad de un acuerdo migratorio con Estados Unidos; la incapacidad de profundizar la integración en América del Norte; la idea de mediar en los conflictos de Colombia, las dos Coreas y el problema territorial entre Chile y Bolivia; el fracaso del Plan Puebla Panamá; el poco aprovechamiento del Acuerdo Global con la ue; la total colaboración en la política de seguridad nacional de Estados Unidos sin obtener algo tangible a cambio; las erráticas declaraciones de Vicente Fox que mermaron la imagen y el prestigio internacional de México, como aquella de que los "negros" no quieren realizar los trabajos que desempeñan los mexicanos en Estados Unidos, entre otras.

En materia de política exterior, la administración de Vicente Fox empezó con grandes expectativas y notables logros. Sin embargo, el sexenio concluyó con varios tropiezos que dañaron la imagen internacional de México. En este sentido, el gobierno foxista pasará a la historia de la política exterior mexicana como el que más desatinos tuvo. Ninguna administración priista se había ganado esa mala reputación.

¿Hacia la diversificación regional o la concentración a un solo país?

El objetivo de esta sección es identificar el grado de concentración que México tuvo en su política exterior respecto de las cinco principales regiones del mundo, de 2000 a 2006: América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa, Asia y el Pacífico, y África. Los criterios que se utilizaron para medir el grado de concentración fueron los siguientes: *1)* el número de relaciones diplomáticas con los demás países del mundo, *2)* los viajes internacionales del presidente mexicano, *3)* las visitas de personalidades internacionales que Vicente Fox recibió en México, *4)* los tratados bilaterales que se firmaron con otros países, *5)* las representaciones que el país tiene en el extranjero, *6)* las representaciones diplomáticas de los diferentes países que hay en el territorio nacional, *7)* el origen de la inversión extranjera directa, *8)* las exportaciones totales de México hacia las regiones, *9)* las importaciones totales por regiones y *10)* el origen de la deuda externa. El argumento central es que, en términos cuantitativos, México proyectó una política exterior diversificada, esto es hacia las principales regiones del planeta. Sin embargo, en un enfoque cualitativo, las relaciones internacionales de México se centraron en un solo país: Estados Unidos. Con América Latina hubo un alejamiento cualitativo considerable, no así en lo cuantitativo, puesto que México mantuvo una presencia importante en la región en términos de viajes, visitas, tratados y acciones específicas. Por otra parte, Europa y Asia-Pacífico representaron regiones de interés para el comercio mexicano y como posible fuente de inversiones. África fue, prácticamente, la zona olvidada por la política exterior de México.

En los últimos años, México ha aumentado gradualmente su número de relaciones diplomáticas. El incremento se debió a la aparición de nuevos Estados, principalmente luego de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991. La política general de México es establecer relaciones con los Estados que surgen para incrementar sus redes de contacto con el exterior. Es muy raro que el país rompa relaciones diplomáticas por cualquier motivo. Sin embargo, durante el sexenio de Fox, el gobierno decidió reducir su nivel de relación con dos países latinoamericanos: Cuba

y Venezuela. Después de algunos enfrentamientos diplomáticos, México retiró sus embajadores de esos países y pidió también el retiro de sus homólogos del territorio nacional. Estas medidas no significaron el rompimiento de relaciones diplomáticas, pero sí las enfriaron hasta el grado de afectar negativamente los vínculos bilaterales.

En 1990, México tenía relaciones con 153 países. Para 2006, el número había aumentado a 185, solamente cuatro más de las que tenía en 2001. La mayor concentración regional está en África y el Medio Oriente, con 35%. A Europa le corresponde 25%, a América Latina y el Caribe 17%, a América del Norte 1% y el resto a los países de Asia-Pacífico (véase cuadro 1). Los contactos de México con el exterior se encuentran altamente diversificados desde el punto de vista regional.

CUADRO 1
Países con los que México mantiene relaciones diplomáticas

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*% en 2006*
América del Norte	2	2	2	2	2	2	1
América Latina	32	32	32	32	32	32	17
Europa	45	45	45	45	46	46	25
Asia y Pacífico Norte	18	18	18	18	18	18	10
África y Medio Oriente	65	65	65	65	65	65	35
Sudeste Asiático y Pacífico Sur	19	19	20	20	22	22	12
Total	181	181	182	182	185	185	100

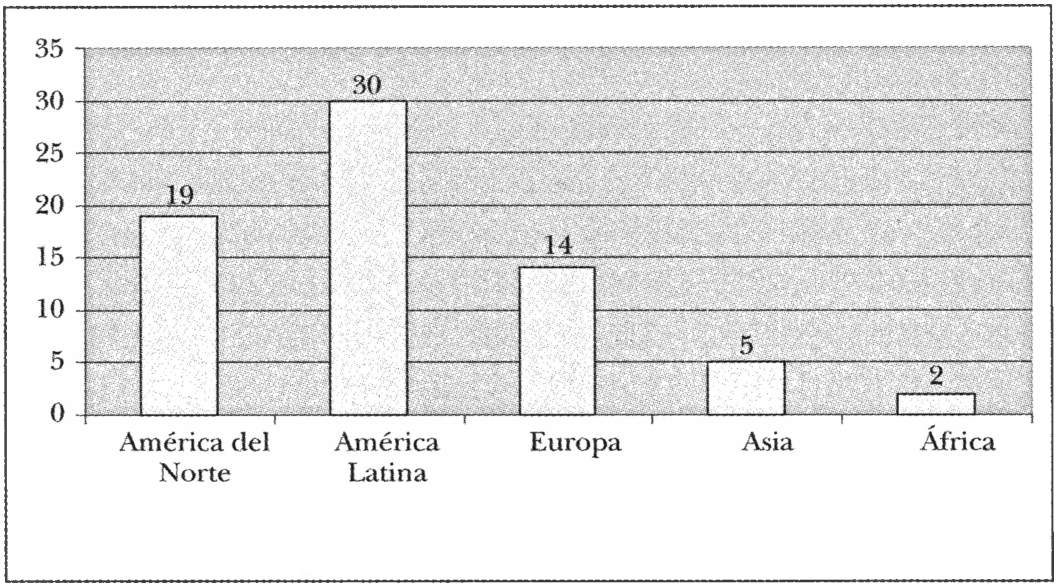
Fuente: Sexto informe de gobierno. Anexo estadístico.

Los viajes internacionales que el presidente de la república realizó fueron muy numerosos y variados. De hecho, Vicente Fox es uno de los presidentes mexicanos que más ha viajado. A lo largo de su sexenio, efectuó 107 viajes internacionales en el marco de 70 giras.[23] Es decir, el titular del Ejecutivo tuvo un promedio de 17.8 viajes anuales y de 1.5 mensuales. La región

[23] La diferencia entre gira y viaje internacional es la siguiente. Para efectos de esta contabilidad, un viaje significa una visita a un país y una gira significa un viaje continuo en el que se visitan varios países. Para efectos de este trabajo, se contaron dos giras si el viaje incluyó regiones separadas. Se contó una gira si los países visitados compartían frontera o se encontraban muy cerca entre sí.

que más visitó fue América Latina y el Caribe, donde hizo 30 giras. En América del Norte fueron 19 giras, en Europa 14, en Asia-Pacífico 5 y en África 2 giras (véase gráfica 1). América Latina y el Caribe fue el destino de 43% de las giras internacionales de Fox; 27% correspondió a América del Norte, 20% a Europa, 7% a Asia-Pacífico y 3% a África. Los principales objetivos de las giras fueron: atraer inversiones, promover el comercio de los productos mexicanos, atraer el turismo, fortalecer los vínculos políticos, establecer alianzas estratégicas, participar en foros multilaterales regionales y de organizaciones internacionales, firmar acuerdos de colaboración en asuntos de seguridad, migración, medio ambiente, cooperación técnica, entre otros.

GRÁFICA 1
Giras internacionales de Vicente Fox, 2000-2006

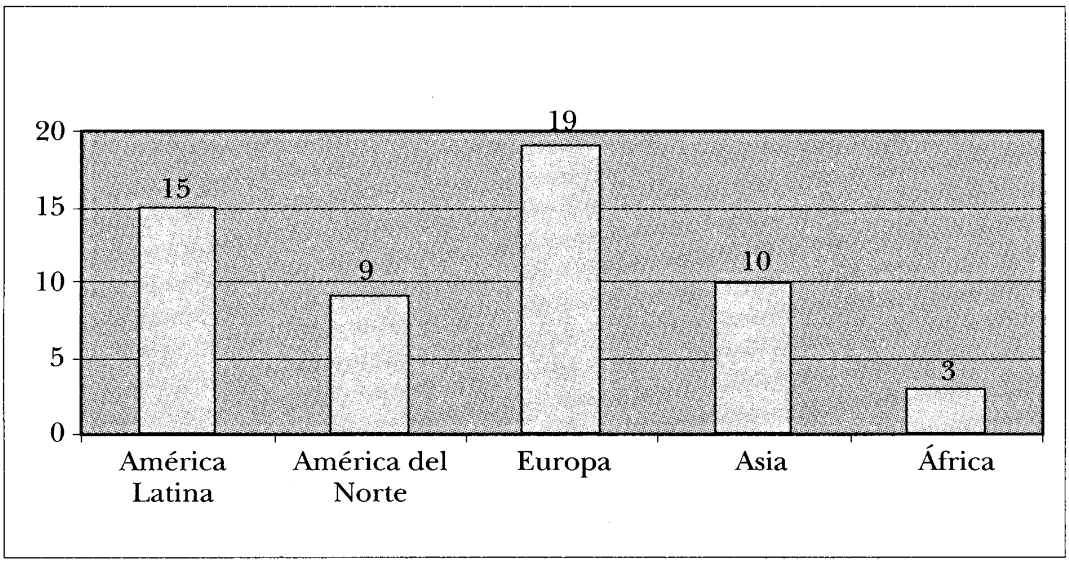


Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Presidencia de la República.

El país más visitado fue Estados Unidos, 16 viajes; luego España, cinco; Francia, Italia y Costa Rica, cuatro cada uno; y Canadá, Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Honduras y Perú, tres cada uno. Si bien Vicente Fox realizó más viajes a Estados Unidos, la mayor frecuencia de sus visitas se registró en países de América Latina y el Caribe.

En cuanto a las visitas de personalidades extranjeras de alto nivel, el resultado es muy similar. Es decir, el gobierno foxista mantuvo una diversificación amplia. Vicente Fox atendió un total de 56 invitados, entre presidentes, primeros ministros y cancilleres. De éstos, 19 provinieron de Europa (34%), 15 de América Latina y el Caribe (27%), 10 de Asia-Pacífico (18%), 9 de América del Norte (16%) y 3 de África (5%). Una de las visitas más importantes fue la de George W. Bush en febrero de 2001, porque en ella México pudo plantear los temas de interés de la agenda bilateral: migración, narcotráfico y la profundización del TLCAN. Sin embargo, ésa fue la única visita oficial individual que realizara el presidente de Estados Unidos. Las otras cuatro visitas de Bush a territorio nacional se hicieron en el marco de foros multilaterales organizados por México: *1)* Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en marzo de 2002; *2)* Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia–Pacífico efectuada en Baja California Sur en octubre de 2002; *3)* Cumbre Extraordinaria de las Américas verificada en Monterrey en enero de 2004, y la reunión de ASPAN de marzo de 2006 en Cancún, Quintana Roo.

GRÁFICA 2
Visitas recibidas

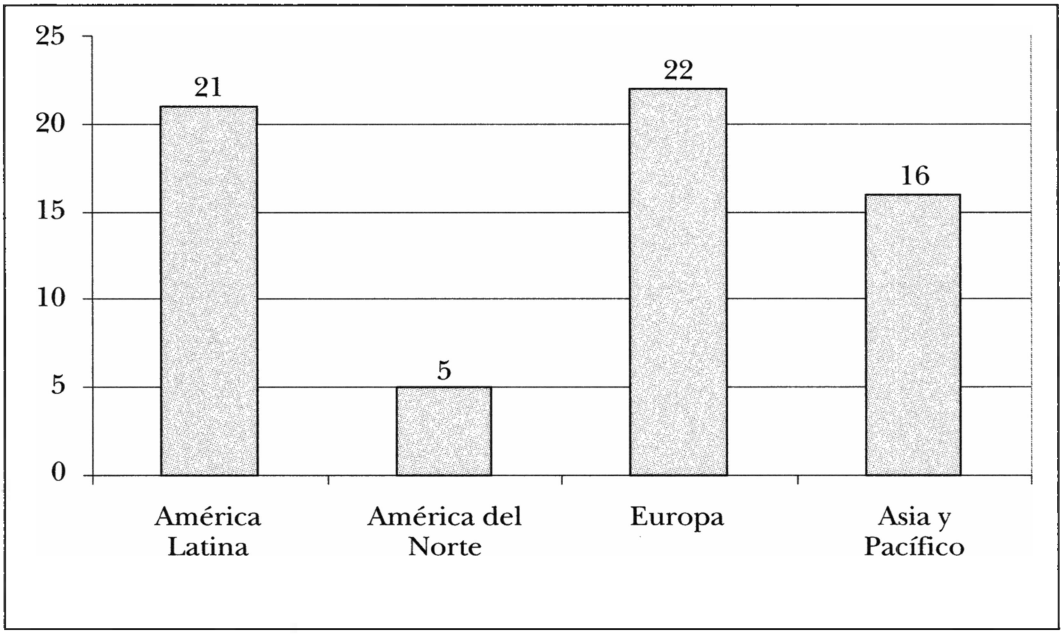


Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Presidencia de la República.

Como se puede observar en la gráfica 2, los europeos y los latinoamericanos tuvieron mayor interés en visitar México, principalmente para establecer esquemas de cooperación, promover el comercio y las inversiones. Este tipo de visitas son significativas puesto que coadyuvan a una mayor diversificación de las relaciones internacionales de México.

En cuanto a los tratados firmados durante la administración foxista,[24] la variedad regional se mantuvo. Entre diciembre de 2000 y noviembre de 2006, México firmó un total de 64 tratados bilaterales. De éstos, 22 se signaron con países europeos (34%), 21 con latinoamericanos (33%), 16 con asiáticos (25%) y solamente 5 con América del Norte. Con África, el gobierno foxista no firmó ningún tratado. Nuevamente se observa una concentración mayor en Europa y América Latina y el Caribe que en América del Norte.

GRÁFICA 3
Tratados bilaterales por región

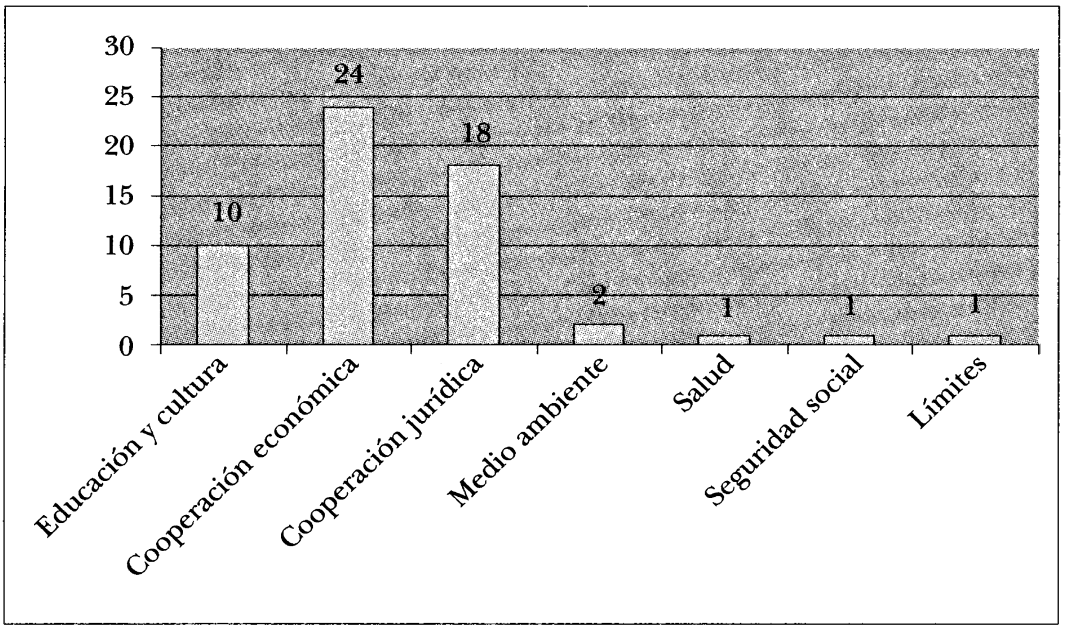


Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

[24] Para efectos de este trabajo, solamente se tomaron en cuenta los tratados bilaterales celebrados por el Ejecutivo y presentados a la aprobación del Congreso que se firmaron entre el 1° de diciembre de 2000 y 30 de noviembre de 2006, y que se encuentran reportados en la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a los temas, la mayor parte de los convenios fueron de cooperación económica y jurídica. Dentro de ellos, sobresalen los acuerdos de libre comercio suscritos con Japón y Uruguay. Sumando éstos, ahora México tiene firmados 12 tratados de libre comercio con 44 países. Pero también hay que mencionar que, por el enfrentamiento de Vicente Fox con Hugo Chávez, Venezuela denunció en 2006 el G-3, un tratado de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela. Los asuntos secundarios fueron medio ambiente, salud, seguridad social y límites fronterizos. Es importante hacer notar que los temas de seguridad estuvieron prácticamente ausentes en los tratados bilaterales. Al respecto, México firmó varios acuerdos, principalmente con Estados Unidos, sobre seguridad fronteriza; sin embargo, no fueron presentados ante el Congreso. Entre ellos sobresale la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

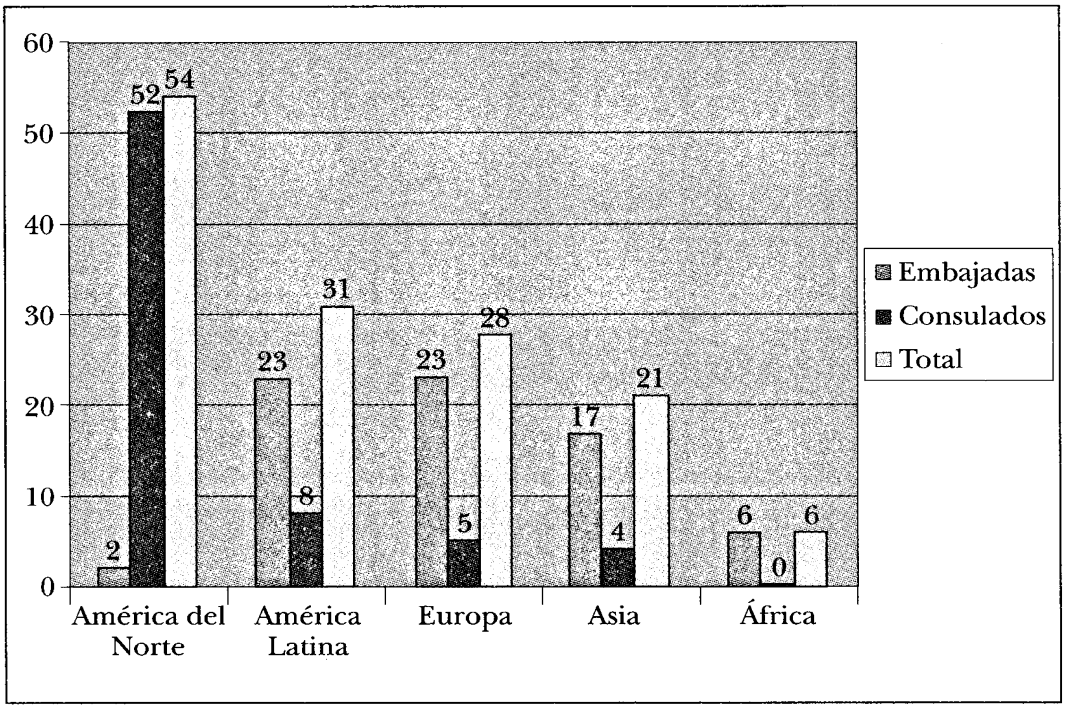
GRÁFICA 4
Tratados internacionales bilaterales



Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las representaciones que México tiene en las diferentes regiones, hay una alta concentración en América del Norte, si se atiende al número de consulados. Tan sólo en Estados Unidos hay 54 de ellos. En ningún otro país México tiene tantas representaciones consulares. Es decir, en lo relativo a estructura burocrática, México concentra la mayor parte de sus labores de protección a connacionales en Estados Unidos. Sin tomar en cuenta los consulados, la distribución de las embajadas por regiones es ampliamente diversificada. El mayor número de embajadas se localiza en América Latina y el Caribe y en Europa, con 23 cada una. Luego sigue Asia con 17, África con 6 y al final América del Norte con 2 (Estados Unidos y Canadá). En las sumas totales, 39% de las representaciones diplomáticas mexicanas se encuentran en América del Norte, 22% en América Latina, 20% en Europa, 15% en Asia-Pacífico y 4% en África (véase gráfica 5).

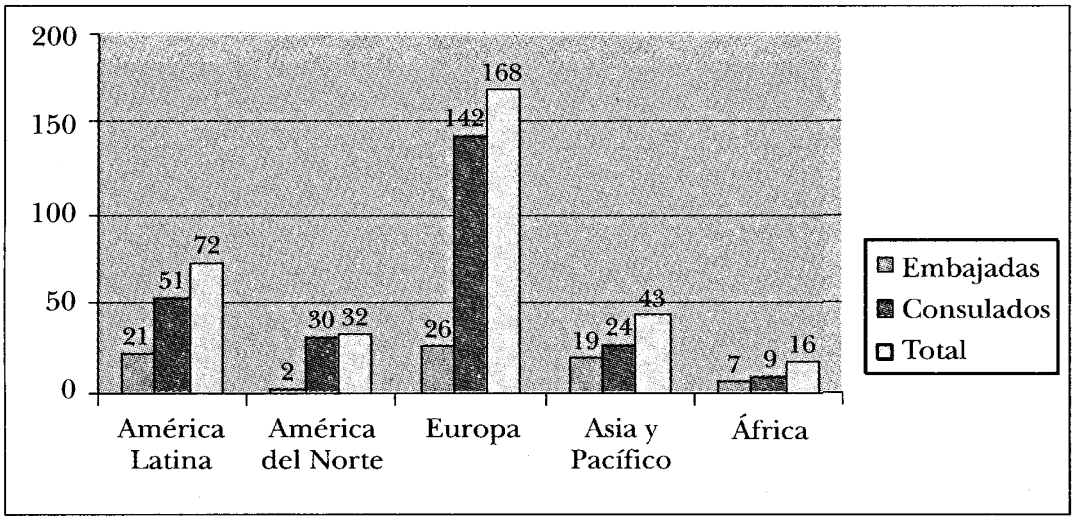
GRÁFICA 5
Representaciones diplomáticas de México en el exterior



Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La historia es distinta cuando se trata de las representaciones del exterior en el territorio mexicano. El mayor número de éstas proviene de Europa (50%), le sigue América Latina (22%), Asia-Pacífico (13%), América del Norte (10%) y África (5%). El creciente turismo ha estimulado el establecimiento de consulados europeos en México, en las zonas de mayor atracción, para garantizar la protección de sus respectivos conciudadanos. Asimismo, una mayor apertura comercial entre México y Europa ha despertado el interés en tener más representaciones en las regiones más desarrolladas económicamente. Por otra parte, el aumento del flujo migratorio de ciudadanos latinoamericanos que transitan por México para llegar a Estados Unidos ha obligado a los gobiernos a abrir un número mayor de representaciones diplomáticas en diferentes partes del país. Igualmente, los países latinoamericanos buscan incrementar sus representaciones en México dado el creciente interés por fomentar la cooperación y el comercio en la región. Como se puede observar en la gráfica 6, América del Norte tiene un número muy reducido, pero suficiente, de representaciones en México. Es en este punto en donde hay una mayor diversificación de los contactos de México con el exterior.

GRÁFICA 6
Representaciones diplomáticas del exterior en México



Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el área económica es donde se nota una mayor concentración de México en una sola región. En los tres principales indicadores del sector externo (inversión extranjera, comercio exterior y deuda externa), México mantiene una alta dependencia respecto de América del Norte, básicamente Estados Unidos. Por ejemplo, del total de la inversión extranjera directa (IED) captada por México entre 2001 y 2006, 63% proviene de América del Norte, 31% de Europa, 4% de América Latina y 2% de Asia. África no alcanza el 1 por ciento.

CUADRO 2
Origen de la inversión extranjera directa por regiones
(millones de dólares)

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*Total*	*%*
África	0.01	0.75	2.3	2.63	1.07	-0.18	6.58	0
América del Norte	22376.3	13216.96	9870.06	8716.15	10509.11	10842.67	75531.25	63
América Latina	571.17	435.76	292.09	221.22	2977.94	438.31	4936.49	4
Europa	4018.14	5387.06	4955.1	12980.21	6062.88	4488.95	37892.34	31
Asia	543.12	334	222.73	461.7	215.91	187.01	1964.47	2
Total	27508.74	19374.53	15342.28	22381.91	19766.91	15956.76	120331.13	100

Fuente: estimaciones propias con base en la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Economía.

La concentración es más alta en lo que se refiere a las exportaciones totales de México. Durante el sexenio de Fox, México exportó 90% de sus productos hacia América del Norte. A América Latina y Europa le correspondió 4% a cada uno. Asia solamente recibió 2% de las exportaciones totales mexicanas. Es claro que el TLCAN ayudó mucho a incrementar el comercio intrarregional en América del Norte, pero obstaculizó la diversificación comercial mexicana hacia otras zonas del globo. A pesar de que México tiene 12 tratados de libre comercio, no ha podido aprovecharlos para reducir su dependencia del mercado estadounidense.

CUADRO 3
Exportaciones totales FOB* por región y año
(millones de dólares)

	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*Total*	*%*
África	93977	98069	160723	138766	297786	398481	1187802	0
América del Norte	14834511	145158673	147599020	168090255	188096553	217342179	1010121191	90
América Latina	5418221	5531421	5362525	6895755	9653089	12444224	45305235	4
Europa	5928418	5858209	6440025	7032797	9431039	11286274	45976762	4
Asia	2340854	3518243	3913241	4264993	5191127	6920472	26148930	2
Total	157615981	160164615	163475534	186422566	212669594	248391630	1128739920	100

Fuente: estimaciones propias con base en la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Economía.
* Abreviatura de *free on board*, que significa el precio del producto sin considerar el gasto de transportación ni los impuestos.

CUADRO 4
Importaciones totales por región y año
(millones de dólares)

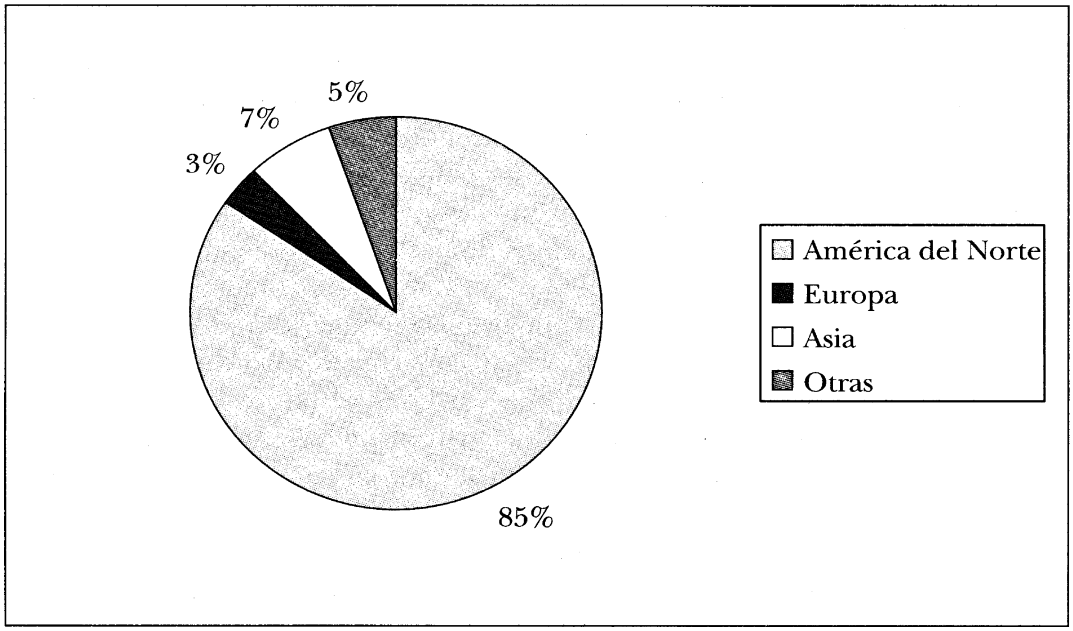
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*Total*	*%*
África	578248	384875	374797	462365	428509	744776	2973570	0
América del Norte	118296 519	111402 152	109844 422	116591474	125142970	138230463	719508000	61
América Latina	5219937	6288980	7590331	10622409	12530352	14462620	56714629	5
Europa	18248 492	18531638	20062174	23798701	28336794	31830933	140808732	12
Asia	25957375	31969169	32565514	45094566	54987154	70219143	260792 921	22
Total	168300571	168576814	170437238	196569515	221425779	255487935	1180797852	100

Fuente: estimaciones propias con base en la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Economía.

El panorama es un poco distinto en cuanto a las importaciones. Es decir, hay una mayor diversificación en este sector. 61% de las importaciones totales proviene de América del Norte, 22% de Asia-Pacífico, 12% de Europa y 5% de América Latina. África no alcanza el 1%. Como se puede observar, las importaciones de los países asiáticos, principalmente de China, han aumentado considerablemente en los últimos años. Ello explica una mayor diversificación en este rubro. En general, México tiene un peligroso déficit comercial que aumenta gradualmente año con año. El déficit total del sexenio de Vicente Fox fue de 52 057 932 (millones de dólares).

En cuanto a la deuda externa, México tiene una alta concentración regional. 85% de la deuda contraída por el país se ubica en bancos e instituciones financieras de América del Norte. Solamente una parte muy pequeña se localiza en Europa y Asia (3 y 7% respectivamente).

GRÁFICA 7
Deuda externa de México por regiones



Fuente: estimación propia con la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, en los temas económicos México tuvo una muy alta concentración de su política exterior en la región de América del Norte, básí-

camente Estados Unidos. Es decir, el gran objetivo de diversificar las relaciones económicas externas de México registró pocos logros. A pesar de que en los últimos años se han firmado un número importante de tratados económicos, México no ha podido aprovecharlos para reducir su dependencia del mercado estadounidense. En los otros temas, el gobierno de Fox pudo mantener una mayor variedad regional en términos cuantitativos. Sin embargo, es claro que, desde el punto de vista cualitativo, México concentró su política exterior en un solo país: Estados Unidos.

Alcances respecto de los objetivos

Haciendo un balance entre lo propuesto y lo alcanzado, es posible argumentar aquí que la política exterior de Fox logró objetivos que tuvieron poco impacto en lo que es fundamental: la mejoría de los niveles de vida de la población. Tomando como referencia los cinco objetivos planteados en el PND, podemos decir lo siguiente. En cuanto al primero de ellos (promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional), el gobierno de Fox se apegó al guión, pero tuvo pocos logros. Hoy día los derechos humanos no son la base del sistema internacional. Además, México no tiene el suficiente peso político y económico para influir a este respecto. Efectivamente, muchas de las acciones internacionales de la administración foxista estuvieron encaminadas hacia este objetivo, particularmente su posición en el caso de Cuba.[25] Sin embargo, ante las violaciones de los derechos humanos de parte de Estados Unidos en Iraq y Afganistán, el gobierno foxista fue poco crítico. Además, el balance sobre el respeto a los derechos humanos en el plano interno dejó mucho que desear, especialmente por los casos de Ciudad Juárez y el fracaso de llevar ante la justicia a los responsables de las masacres de 1968 y 1971.[26]

En relación con el segundo objetivo (fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero), hubo pocos avances de parte de la administración foxista. Y no fue por falta de voluntad, sino que el fortalecimiento de la capacidad para proteger a los mexicanos en el extranjero dependió, principalmente, de factores externos, en especial en el caso de los migrantes en Estados Unidos. El objetivo sin duda más importante de política exterior de la administración foxista,

[25] Tal vez por ello México consiguió la presidencia del nuevo órgano de la ONU: el Consejo de Derechos Humanos.

[26] Véase Víctor Ballinas, "Fracaso total del gobierno de Fox en derechos humanos: AI", *La Jornada*, 24 de mayo de 2006.

la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, al final del sexenio no se consiguió. Si bien los principales causantes fueron el 11 de septiembre y la política antiterrorista estadounidense, el gobierno mexicano no usó las estrategias ni los instrumentos adecuados, especialmente después de la renuncia de Castañeda. Tal vez la falta de un conocimiento profundo del sistema político estadounidense fue el motivo de ello. Castañeda lo tenía, pero no lo supo aprovechar.

Con respecto al siguiente propósito (intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional), el gobierno foxista efectuó acciones importantes. El país efectivamente incrementó su presencia en los foros multilaterales y tuvo un papel activo en la arena internacional. Ingresó al Consejo de Seguridad de la ONU y fue sede de varias cumbres. Esta labor elevó la talla de México. Sin embargo, los éxitos fueron escasos. Debido a que no es una potencia militar ni económica, México no pudo influir significativamente en el diseño de la "nueva arquitectura internacional". Además, los posibles beneficios de una participación activa en la esfera mundial no se reflejaron en una mejoría del nivel de vida de los mexicanos.

Por lo que hace al cuarto objetivo (utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política), hubo claroscuros. El PND reconocía que "los vínculos con la región de América Latina y el Caribe constituyen una prioridad de la política exterior mexicana", sin embargo el resultado fue que México se alejó de ella. El fortalecimiento de los vínculos con Europa y Asia Pacífico ayudó a diversificar las relaciones internacionales de México, pero no fue suficiente para reducir el peso que representa Estados Unidos. Sin duda, la relación más importante para México durante todo el sexenio de Fox fue la establecida con Estados Unidos. Al final del periodo, el país estrechó los lazos con su vecino del norte a pesar de los pocos logros alcanzados y de los momentos de tensión.

Finalmente, en lo relativo al quinto objetivo estratégico (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), la administración foxista mostró mayores aciertos. Efectivamente, la política exterior del sexenio tuvo como una de sus principales funciones la promoción económica de México. Se obtuvieron buenos resultados, pero los efectos positivos los sintieron mayormente las élites económicas: grandes empresas y grupos financieros. Los sectores más desprotegidos no fueron beneficiados de la forma en que se esperaba.

Por otra parte, en la participación de los distintos actores en el proceso de toma de decisiones de la política exterior hubo retrocesos. En la plata-

forma del PAN, Vicente Fox planteó el fortalecimiento del papel del Senado en la política exterior. Con el "cambio democrático", se prometió abrir el proceso de toma de decisiones para que otros actores, gubernamentales y no gubernamentales, participaran en él. Incluso, el gobierno de Fox emitió un decreto para garantizar la intervención de la sociedad civil organizada en el diseño de la política exterior. Sin embargo, la realidad fue distinta. En varios temas, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso se tornó tensa. Los asuntos que más fricción ocasionaron fueron el de Cuba, en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, y el apoyo abierto de Vicente Fox a Estados Unidos. Más que cooperación y separación, hubo enfrentamiento entre ambos poderes.

A pesar del cambio democrático, el proceso de toma de decisiones de política exterior de México siguió centralizado en el Poder Ejecutivo. Es decir, el presidente mexicano continuó ocupando un lugar preponderante frente a los otros actores. A lo largo de su sexenio, no buscó establecer puentes con la oposición y no negoció los consensos necesarios. Esto le generó críticas y obstáculos a su gestión. Con todo y el mencionado decreto del gobierno foxista, la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de la política exterior fue aislada. La administración foxista ignoró a la opinión pública prácticamente todo el sexenio. Las declaraciones de Derbez ("no reacciono a las cabezas de los periódicos ni a la petición popular", "no me envolveré en la bandera") son algunos ejemplos de la poca importancia que el secretario le daba a la opinión pública. Ésta sólo influyó en el establecimiento de la agenda de la discusión nacional, pero no incidió en el proceso de toma de decisiones. En general, Fox no aprovechó la oportunidad para democratizar la política exterior de México.

Efectos de la política exterior de Vicente Fox en la situación interna

La función principal de la política exterior es buscar, en el contexto internacional, aquellos elementos que respondan a las necesidades internas. Es decir, tal política debe ser un mecanismo que coadyuve al desarrollo socioeconómico de los países. Por lo tanto, desde una perspectiva teórica, toda política exterior debe obedecer al interés nacional. Entonces, un modo de evaluarla es realizando una estimación del impacto que ésta tuvo en el ámbito interno. Es difícil medir los efectos directos de la política exterior en la situación interna de un país porque los indicadores económicos, políticos y sociales son el resultado conjunto de la política interna, la política externa y las condiciones internacionales. Sin embargo, lo que se hace aquí es, a partir de los resultados generales en la situación interna, evaluar

la política exterior en las áreas que puede tener un impacto directo o indirecto, como son el crecimiento del PIB, la tasa de desempleo, las inversiones extranjeras, el comercio exterior, la pobreza, entre otras.

Al principio de su administración, Vicente Fox recibió una economía fortalecida; cuando tomó posesión de su cargo, esta última había crecido 6.6%. En el último año de su mandato el crecimiento había sido solamente de 3.0%. Es decir, la política exterior no pudo contribuir, en general, al crecimiento económico del país. Otro dato importante es que en 2000 la tasa de desempleo fue de 2.17%; en 2006 la cifra alcanzó 3.47%, de acuerdo con datos del Banco de México. Por lo tanto, la política exterior de Vicente Fox tampoco contribuyó a la creación de más empleos.

En la esfera económica externa, la política exterior de la administración foxista no ayudó mucho en los principales sectores. Por ejemplo, en el último año de ésta, el país solamente recibió mil millones de dólares más de inversión externa, con respecto al año 2000. La inversión extranjera directa total en 2000 fue de 17776 millones de dólares; en 2006, el país recibió 18938 millones.[27] Es decir, la política exterior no pudo contribuir con una mayor inversión externa al final del sexenio, lo cual era uno de los principales objetivos. En otras palabras, los viajes internacionales que Vicente Fox realizó no ayudaron mucho a promover una mayor inversión externa en el país.

Por otro lado, el dinamismo del comercio exterior de México disminuyó significativamente durante el sexenio de Vicente Fox. En 2000, el comercio exterior total creció 22%; para 2006, el crecimiento fue solamente de 16.6%. Mientras que el promedio del crecimiento de las exportaciones sexenal durante la administración de Ernesto Zedillo fue de 18.6%, en el de Fox fue de 7.75%. Además, la proporción del déficit de la cuenta corriente con respecto al PIB se incrementó en el mandato de Vicente Fox. En 2000 fue de 3.1%, mientras que en 2005 llegó a 6.4%. Por otro lado, el déficit comercial con ciertos países y regiones también aumentó, como fueron los casos de Canadá y la UE. El superávit comercial de México con algunos países disminuyó durante 2000-2006, como fueron los ejemplos de Guatemala y Belice. En general, la proporción del comercio de México con América Latina y Europa se redujo, lo que indica que la diversificación de la economía fue una materia pendiente durante el sexenio. En resumen, la política exterior de Vicente Fox no ayudó a tener un comercio internacional más dinámico ni a disminuir la dependencia del mercado estadounidense (véase cuadro 5).

[27] Datos encontrados en el portal de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

CUADRO 5
Comparativo, 2000-2006

	2000	*2006*
Crecimiento del PIB	6.6%	3.0%
Tasa de desempleo	2.17%	3.47%
Inversión externa	17776 mds.	18938 mds.
Crecimiento del comercio exterior	22%	16.6%
Proporción del déficit de cuenta corriente respecto al PIB	3.1%	6.4%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en diversas páginas de internet del gobierno federal.

A diferencia de la estabilidad política y la alta cohesión social con que recibió el país, el presidente Vicente Fox dejó una sociedad ampliamente dividida y polarizada debido, principalmente, al resultado de la elección de julio de 2006. Por un lado, Felipe Calderón Hinojosa ganó la elección presidencial por un margen mínimo, con el apoyo de Vicente Fox y de los poderes fácticos del sistema político. Por ello, su legitimidad quedó bastante afectada. Por otro lado, el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, alegó la existencia de un fraude y se autoproclamó "presidente legítimo". El Congreso mexicano también quedó ampliamente dividido y la posibilidad de construir consensos entre las tres principales fuerzas políticas se vio menguada. Dos hechos insólitos del sistema político reflejaron el estado de cosas que dejó Vicente Fox: las ceremonias del 1° de septiembre y el 1° de diciembre de 2006. El presidente no pudo presentarse a la máxima tribuna del país para presentar su último informe de gobierno y Felipe Calderón tuvo que entrar por la puerta de atrás para tomar la protesta de ley y convertirse en el nuevo presidente. La política exterior de Vicente Fox hacia América Latina, en particular con Cuba y Venezuela, y las complacencias de su gobierno ante Washington ayudaron a aumentar esa polarización.

En suma, la evaluación de la política exterior de Vicente Fox con respecto a la situación interna arroja un saldo negativo. Es decir, no pudo mejorar las condiciones internas del país. Vicente Fox dejó un país económica, política y socialmente en una situación menos favorable que la que encontró al tomar posesión de su cargo.

Así, es posible deducir que su política exterior no respondió, en términos generales, al interés nacional de México.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis presentado aquí, las principales conclusiones son las siguientes:

1) Durante la administración foxista, la política exterior mexicana tuvo algunos logros, pero también sonados fracasos. Los éxitos que el gobierno se apuntó ocurrieron básicamente en el ámbito multilateral. Los principales fueron: el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU, la consecución de la sede para varias reuniones cumbre, los nombramientos de destacados mexicanos en puestos importantes en organizaciones internacionales y la obtención de la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el primer año de sus trabajos. Estos logros le dieron a México una mejor imagen, le permitieron una mayor presencia en el escenario internacional y elevaron la estatura del país en los distintos foros. Los fracasos más significativos fueron en la esfera bilateral, tales como la cancelación definitiva de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la imposibilidad de profundizar el TLCAN y los desencuentros diplomáticos con Cuba, Bolivia, Argentina y Venezuela. En ningún régimen priísta México tuvo tantos fracasos diplomáticos.

2) En un principio, la política exterior de Vicente Fox gozó de un amplio margen de negociación debido al bono democrático obtenido luego del triunfo electoral en el año 2000 y a una situación interna y externa favorable. Sin embargo, dicha capacidad disminuyó como consecuencia de los siguientes factores: un cambio en el contexto internacional luego de los ataques del 11 de septiembre y los conflictos políticos internos, tales como el enfrentamiento de Fox con los partidos de oposición y los medios de comunicación, así como los escasos logros de su gestión en materia económica y social.

3) Hubo una falta de consenso entre los principales actores políticos internos con respecto a las relaciones internacionales del país, lo que afectó la política exterior del presidente Fox. Por ejemplo, existió poca coincidencia de puntos de vista en los principales temas de la agenda. La división de opiniones se reflejó con mayor notoriedad en cuanto a las relaciones con Estados Unidos y Cuba. En otras palabras, no se contó con una política exterior de Estado.

4) Bajo un criterio cuantitativo, México proyectó una política exterior más o menos diversificada, pero en términos cualitativos el país centró sus

relaciones en Estados Unidos y hubo un alejamiento significativo respecto de América Latina y el Caribe.

5) A pesar de la promesa de cambio, la política exterior de Vicente Fox mantuvo continuidad con las líneas generales de las últimas tres administraciones priístas. Es decir, los principales rasgos de la política exterior de Fox fueron muy similares a los de De la Madrid, Salinas y Zedillo: una política exterior economicista, pragmática, de un mayor acercamiento a Estados Unidos y, en consecuencia, un creciente alejamiento de América Latina. La forma de hacer las cosas fue lo que marcó la diferencia en el sexenio de Fox.

6) En un balance general, varios de los objetivos de la política exterior de Vicente Fox, planteados en el PND, no se alcanzaron. No hubo una diversificación real de las relaciones internacionales de México, el Senado no recuperó su papel histórico, no se logró el acuerdo migratorio, etcétera.

7) En términos generales, la política exterior de Vicente Fox no respondió al interés nacional porque las condiciones internas en lo económico, lo político y lo social no mejoraron al final del sexenio. Sus principales acciones respondieron básicamente a las élites económicas y políticas, tanto en el interior como en el exterior del país. Esto nos lleva a la conclusión final: durante la gestión de Vicente Fox, México no tuvo una política exterior de Estado.

Segunda parte
Temas centrales de las relaciones de México
2000-2006

ACUERDO MIGRATORIO: LA DEBILIDAD DE LA ESPERANZA[1]

JESÚS VELASCO GRAJALES

"ACUERDO MIGRATORIO". ESTAS DOS PALABRAS constituyeron el tema prioritario de la relación México-Estados Unidos durante la administración de Vicente Fox. Desde los albores de su campaña a la presidencia, el entonces candidato panista hizo explícita su ambición de alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Ya en Los Pinos, Fox encargó a quienes en su momento encabezaron la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda (2000-2003) y Luis Ernesto Derbez (2003-2006), conducir las negociaciones con el gobierno de George W. Bush. En principio, las expectativas de conseguir semejante arreglo binacional eran elevadas. El presidente Bush, quien había asumido con cuestionable legitimidad la presidencia estadounidense,[2] carecía de experiencia en el ámbito internacional. Su gabinete de política exterior, integrado en su mayoría por neoconservadores, tuvo como prioridades la defensa y el avance de sus intereses en Medio Oriente, lo cual restó importancia a las relaciones con otras regiones del mundo como América Latina, en lo general, y México, en lo particular. Por su parte, Vicente Fox representaba un parteaguas en la historia mexicana. Fox, miembro del Partido Acción Nacional (PAN), representó la terminación de la hegemonía de siete décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al frente del Poder Ejecutivo del país. Asimismo, la legitimidad adquirida por su incuestionable triunfo en las urnas le daba al presidente Fox un capital político incomparable. El nuevo mandatario mexicano emanado de los comicios de 2000 tomó la decisión de utilizar buena parte del

[1] Agradezco profundamente la colaboración de Antonio de la Cuesta Colunga en la elaboración de este texto. Sus aportaciones y comentarios fueron de gran ayuda para mí. Las observaciones de Fernanda Vázquez también me fueron de gran utilidad.

[2] En los comicios de noviembre de 2000, el republicano George W. Bush perdió la mayoría del voto popular ante su oponente demócrata Al Gore. Sin embargo, el sistema de elección indirecta estadounidense, así como una decisión de la Suprema Corte de Justicia de detener el recuento de sufragios en el estado de Florida, dieron el triunfo a Bush.

llamado "bono democrático" en el rubro de las relaciones internacionales de México, enarbolando lo que él llamaba una política exterior "activa y propositiva".

Como acertadamente señala Pamela Starr, Bush había sido muy criticado por su ignorancia en el ámbito internacional. Cuando Fox y Castañeda tomaron la iniciativa en la relación con Estados Unidos, al poner un énfasis especial en la aspiración de concretar un amplio acuerdo en materia migratoria, el equipo de Bush gustoso aprovechó la oportunidad para demostrar el interés del mandatario estadounidense en ocuparse de temas internacionales, en particular de aquellos enfocados en las relaciones de cooperación con sus vecinos.[3] En febrero de 2001, sólo unos días después de su toma de posesión, Bush inauguró su itinerario de visitas al extranjero en México. Durante el encuentro entre los entonces presidentes de Estados Unidos y México, llevado a cabo en el rancho de Fox en San Cristóbal, Guanajuato, se hizo oficial la inquietud del nuevo gobierno mexicano por negociar un pacto migratorio con su contraparte estadounidense. En fecha posterior, apenas una semana antes de los atentados terroristas del 11-S, Fox fue recibido con bombo y platillos en Washington. "Estamos construyendo una relación única en el mundo", declaró Bush el 5 de septiembre de 2001, "una relación sin precedente en[cuanto a] cercanía y cooperación".[4]

A pesar de la aparente buena disposición de la administración republicana, México no logró la firma del acuerdo migratorio. Analistas de ambos lados de la frontera han atribuido el fracaso de las negociaciones a los acontecimientos del 11-S.[5] Para ellos, el entusiasmo por alcanzar un acuerdo migratorio súbitamente cesó cuando Washington cambió sus prioridades tras los ataques de Al-Qaeda. En su óptica, con el derrumbe de las Torres Gemelas, el presidente estadounidense centró su energía en los temas de seguridad, relegando a un distante lugar los asuntos migratorios. Según

[3] Pamela Starr, "US-Mexican Relations", *CSIS, Hemisphere Focus*, vol. XII, núm. 2, 9 de enero de 2004, p. 3.

[4] White House Office of the Press Secretary, "Remarks by President George W. Bush and President Vicente Fox of Mexico at Arrival Ceremony", 5 de septiembre de 2001.

[5] Algunos ejemplos de esta perspectiva son: Rodolfo Tuirán, "Mexico y el debate migratorio en Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre de 2006; Luis Carlos Ugalde, "US-Mexican Relations: A View from Mexico", en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 115-141, especialmente páginas 115 y 130; Jorge G. Castañeda, "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel / ITAM, 2002, p. 17; Riordan Roett, "Mexico and the Western Hemisphere", en Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett (eds.), *Mexico's Democracy at Work: Political and Economic Dynamics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005, pp. 153-172, especialmente, p. 153.

esta perspectiva, la contingencia terrorista sepultó las posibilidades de un pacto al respecto.

Esta visión, aunque guarda algo de verdad, deposita el fracaso del acuerdo en elementos externos, incontrolables e impredecibles, ignorando componentes sustanciales de la política interna estadounidense. La dinámica interna es un elemento sustancial en el análisis de las dificultades propias del tema migratorio. Este capítulo tiene dos objetivos fundamentales. Primero, mostrar que la perspectiva antes mencionada es errónea porque, aun sin el 11-S, el Congreso de Estados Unidos no presentaba las condiciones óptimas a fin de permitir la consecución del amplio acuerdo migratorio propuesto por la administración de Fox. Segundo, exponer las posiciones de los principales actores del debate sobre el tema en el interior de la sociedad estadounidense. Así, la idea guía de este texto es que las profundas discrepancias entre los grupos de interés en la Unión Americana hicieron y han hecho imposible lograr la aprobación de un acuerdo en ese sentido con México.

El presente capítulo se organiza en cuatro grandes apartados. En el primero, se presentan algunos de los indicadores básicos del estado actual que guarda la migración. No pretendo ofrecer una visión exhaustiva, sino sólo ubicar el tema. En el segundo, se exponen las motivaciones del interés de los presidentes Fox y Bush en concretar un acuerdo en la materia. En este punto, también se destacará el amplio escepticismo de las autoridades estadounidenses, aun antes del 11-S, sobre la viabilidad de firmar dicho convenio. En el tercero, se señalan las posiciones de los principales actores estadounidenses vinculados con el debate migratorio y cómo incidió el 11-S en sus respectivos enfoques. Por último, ofreceré algunos comentarios acerca de las dificultades de lograr el acuerdo entre México y Estados Unidos en lo que resta de la administración de Bush.

RADIOGRAFÍA DEL FENÓMENO MIGRATORIO

Es lugar común decir que Estados Unidos es un país de inmigrantes. La peculiaridad de la última época se refiere a una cuestión de magnitud. La inmigración legal a Estados Unidos pasó de 2.5 millones en la década de 1950 a 10 millones en el decenio de 1990. Se calcula que la población extranjera –personas legales e ilegales no nacidas en territorio estadounidense– se incrementó 4.9% entre 2000 y 2005. En la actualidad, 300 millones de personas habitan Estados Unidos, de las cuales poco más de la tercera parte nació en otro país. La gran mayoría de los inmigrantes llegados entre 2000 y 2005 provienen de América Latina, en especial de México. De un total de

7 939 822 personas establecidas en ese periodo en la Unión Americana, se estima que 57% proceden de América Latina en general, 35.2% de México específicamente.

Según el Pew Hispanic Center (PHC), en marzo de 2006 se calculaba que 12 millones de personas sin autorización migratoria habitaban Estados Unidos. De ellos, dos tercios (66%) han radicado en ese país por diez años o menos. Asimismo, 7.2 millones de inmigrantes indocumentados fueron empleados en el mercado de trabajo estadounidense, quienes representan 4.9% de la fuerza laboral no militar. La mayoría de estos trabajadores laboran en la agricultura, la construcción, el sector servicios y la preparación de alimentos.[6] De acuerdo con datos del PHC, a mediados de 2000, cerca de cuatro millones de mexicanos vivían en Estados Unidos. En 2007, las estimaciones indican un número superior a siete millones. Otra referencia importante y recurrente es el aumento sustancial en el monto de las remesas de nuestros connacionales. En 2003, los mexicanos mandaron una suma conjunta de 13 400 millones de dólares. Para 2006, la cifra se duplicó.[7]

La ya de por sí intensa dinámica fronteriza entre México y Estados Unidos ha crecido aún más en los últimos años. Más de un millón de cruces fronterizos se registran diariamente por las garitas oficiales. En la otra cara de la moneda, según cifras del Departamento de Seguridad Interna (DSI), cerca de un millón de personas cruzan la línea limítrofe de forma ilegal cada año. Ahora bien, el paulatino aumento del número de efectivos de la Patrulla Fronteriza y la Guardia Nacional, aunado al incremento en la instalación de dispositivos de alta tecnología para el control y vigilancia de la zona fronteriza iniciado incluso antes del 11-S, ha reducido los espacios físicos por los cuales los indocumentados pueden transitar rumbo a Estados Unidos. Esto ha propiciado que cientos de personas crucen por lugares donde las difíciles condiciones climáticas y topográficas de los desiertos del suroeste estadounidense acaban por convertirse en los principales enemigos de los ilegales. Entre 1998 y 2004 murieron 1 954 personas al intentar llegar a territorio estadounidense a través de la frontera con México.[8] Para 2006, de acuerdo con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), habían fallecido 425 individuos, 130 de los cuales no han sido identificados por algún familiar o conocido.

[6] Jeffrey S. Passel, "The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Estimates Based on March 2005 Current Population Survey", *Pew Hispanic Center*, Research Report, 7 de marzo de 2006.

[7] Pew Hispanic Center, "Indicators of Recent Migration Flows from Mexico", *Pew Hispanic Center*, Fact Sheet, 30 de mayo de 2007.

[8] *Cfr.* www.zreportage.com/DEADLY_CROSSING/DEADLY_CROSSING_TEXT.html

Los números expuestos aquí sólo constituyen una breve radiografía del fenómeno migratorio. Como es lógico, el tema no se circunscribe exclusivamente a la zona fronteriza, ni tampoco termina con la sola llegada de los inmigrantes documentados e indocumentados a la Unión Americana. El fenómeno tiene diversas aristas (situación económica de los países expulsores de mano de obra, políticas binacionales de cooperación, discriminación y maltrato en ambos lados de la frontera, la migración como fuente –en apariencia irrenunciable– de fuerza laboral poco costosa para los empleadores estadounidenses, el tránsito de migrantes de otras regiones del mundo por territorio mexicano hacia Estados Unidos, etc.) cuyo tratamiento en detalle llevaría la escritura de múltiples textos. El presente trabajo tocará algunas de ellas. Lo cierto es que la complejidad del fenómeno es materia de preocupación para gobiernos, grupos de interés, organismos internacionales y ciertos sectores de la ciudadanía mexicana y estadounidense. El reconocimiento de la necesidad de atender el tema migratorio es prácticamente incuestionable. Sin embargo, las motivaciones y enfoques con los que se trata el fenómeno pueden variar. En el siguiente apartado se revisan las causas que condujeron tanto a la administración de Vicente Fox como a la de George W. Bush a pretender negociar un pacto migratorio.

LAS RAZONES DE FOX Y BUSH

Con este tipo de información en mente, desde el comienzo de las administraciones de Fox y Bush, funcionarios de ambos países se reunieron en diversas ocasiones para analizar la cuestión migratoria. El gobierno mexicano puso en la mesa de negociación cinco temas principales: *1)* la legalización de los trabajadores indocumentados que ya están en Estados Unidos, *2)* trabajar por una frontera más segura, *3)* incrementar el número de visas disponibles para mexicanos, *4)* crear un programa de trabajadores temporales y *5)* la promoción del desarrollo económico de México en las regiones expulsoras de migrantes.[9] Esta propuesta fue lo que más tarde Castañeda llamaría "the whole enchilada".

Las motivaciones de Fox y Castañeda para buscar un acuerdo de este alcance fueron varias. En lo general, Fox estaba convencido de que México debería adoptar una nueva postura en el ámbito internacional. Según el entonces mandatario, el estilo de la política exterior del régimen del PRI había caducado. De entrada, es debatible tomar en cuenta los 71 años del

[9] *Cfr.* Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, vol. XXIII, núm. 288, diciembre 2001, p. 68.

Revolucionario Institucional como un periodo monolítico en cuestiones del manejo de las relaciones exteriores del país. De acuerdo con la administración de Fox, había que adoptar un nuevo rumbo acorde con las nuevas circunstancias históricas internacionales y con la naciente realidad democrática de México. La idea era transformar la política exterior mexicana, en particular frente a Estados Unidos, de pasiva y reactiva, a activa y propositiva. En gran medida, Castañeda fue el arquitecto de esta visión. Castañeda tenía un poco común conocimiento de Estados Unidos, el cual se nutría, entre otras cosas, de su experiencia personal: sus lecturas sobre el acontecer político estadounidense; su permanente contacto con ciertos medios masivos de comunicación en la Unión Americana, los que durante muchos años lo consideraron la voz crítica mexicana por excelencia; su activismo en contra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) manifiesto en su constante contacto con diversos círculos de poder estadounidenses; y su cercanía a algunos políticos de Estados Unidos. Con todos estos elementos, Castañeda sabía del reducido margen de negociación de México con sus contrapartes en la Unión Americana. No obstante, él estaba convencido de que, a pesar de ello, los limitados espacios en este sentido podrían potenciarse y utilizarse de manera efectiva.

De acuerdo con Andrés Rozental,[10] el gobierno foxista estaba decidido a impulsar seis temas fundamentales en el ámbito internacional: *1)* proyectar una imagen diferente de México en el mundo, *2)* promover la democracia y los derechos humanos, *3)* establecer un nuevo diálogo con América del Norte, *4)* defender los intereses de los mexicanos en Estados Unidos, *5)* participar más en los organismos multilaterales y *6)* integrar la política exterior dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Los temas tres y cuatro estaban estrechamente vinculados con la migración y, por tanto, eran susceptibles de obtener el respaldo de algunos círculos políticos estadounidenses. Para ello, Fox contaba con el llamado "bono democrático", la legitimidad que le otorgaba haber obtenido un claro triunfo frente al candidato presidencial del PRI en los comicios de 2000, dando fin a la hegemonía de ese partido en la presidencia de la república. Con Estados Unidos, este bono se traducía en un hecho importante: México se presentaba por primera vez en Washington como un igual, como un país que comparte el valor político fundamental para los estadounidenses: la democracia.[11] En

[10] Andres Rozental, "Fox's Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities", en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

[11] El tema cinco era potencialmente conflictivo con Estados Unidos. Desde hace muchas décadas, importantes círculos políticos estadounidenses se han opuesto a la participación de Estados Unidos en foros internacionales. No es el momento aquí de hacer un recuento, pero bastaría con recordar que, a comienzos de la década de los setenta, Daniel Patrick Moynihan

suma, el tema migratorio se insertaba en un contexto en donde se buscaba crear una nueva política exterior mexicana.

En lo particular, Fox había sido gobernador de Guanajuato, estado expulsor de migrantes. Su paso por el gobierno estatal lo sensibilizó con el problema. "Éste no es un tipo [Fox] que ha estudiado sobre migración –señaló Jorge G. Castañeda en 2001–, éste es un tipo que proviene de un estado que ha enviado migrantes a Estados Unidos por 100 años."[12] Fox estaba legítimamente preocupado por el problema, por lo cual no fue extraño que incorporara este asunto en su agenda de política exterior. Asimismo, el presidente mexicano buscó estrechar aún más los vínculos con el vecino del norte. Aunque América Latina era importante en la retórica, la nueva administración no sólo tenía puestos sus ojos en el norte, sino que percibía a Estados Unidos como una nación a la cual México podría integrarse con mayor éxito en sus relaciones de cooperación. "México está promoviendo", afirmó Castañeda, "una relación, a la vez más estrecha y más profunda con Estados Unidos".[13] En este sentido, cuando Fox visitó Washington como presidente electo en agosto de 2000, comenzó a hablar del "NAFTA (TLCAN) *plus*" como el siguiente paso en los esfuerzos de México por vincularse más a Estados Unidos. Para Fox y su equipo, resultaba natural seguir caminando hacia la integración proponiendo la creación de fronteras abiertas.

Ahora bien, la migración era un tema fácilmente vendible dentro de México. El gobierno de Fox sabía que era difícil encontrar oposición al intento de trabajar por el bienestar de miles de mexicanos que pretenden cruzar a Estados Unidos en busca de mejores remuneraciones salariales, y de los millones ya instalados en aquellas tierras. Otro punto fundamental, en el ámbito interno de México, fue cómo la insistencia en colocar la posible consecución de un acuerdo migratorio al frente de la agenda nacional posicionó a Castañeda y a la SRE en un inusual papel protagónico en el seno de la política mexicana. En anteriores negociaciones con Estados Unidos, como las del TLCAN, la SRE había sido un actor secundario. En el caso migratorio, Castañeda deseaba que fuera diferente, en especial por-

---

llamó a la ONU un "lugar peligroso", o que Jean J. Kirkpatrick criticó en varias oportunidades a la organización por ser un espacio donde Estados Unidos era sólo criticado. El grupo de neoconservadores al mando de la política exterior de la primera administración de Bush habían sido históricamente acérrimos críticos de la ONU. La posición estadounidense en la ONU, en relación con el conflicto con Iraq, estaba en plena concordancia con la tradicional posición neoconservadora.

[12] Ginger Thompson, "U.S. and Mexico to Open Talks on Freer Migration for Workers", *The New York Times*, 16 de febrero de 2001.

[13] Jorge G. Castañeda, "Los ejes...", *op. cit.*, p. 68.

que esto podría catapultarlo como eventual aspirante a la presidencia de México en 2006.

Por su parte, las razones de Bush para atender el fenómeno migratorio eran más acotadas, si bien relevantes, dentro de la política electoral del Partido Republicano en el cual milita. Históricamente, con excepción de los cubanos, la mayoría de los hispanos[14] vota por los demócratas. Esto se debe al tradicional acercamiento del Partido Demócrata a los sectores menos favorecidos de la sociedad estadounidense. A los demócratas les preocupan temas como educación, vivienda, salud y otros que atañen muy de cerca a la comunidad hispana. Durante décadas, la afiliación de los hispanos con los demócratas se percibió como algo estable, como un hecho dado e inmutable. Sin embargo, para la década de los ochenta, la situación cambió. Por aquel entonces se evidenció que la población hispana sería la minoría más numerosa para principios del siglo XXI. Los republicanos de inmediato comenzaron a cortejar a los latinos.

Tres razones llevaron a los republicanos a considerar que podían obtener el respaldo hispano. Primero, estimaron que un importante porcentaje de la población latina estaba alcanzando el estatus de las clases medias, por lo cual se haría más conservadora y, por ende, susceptible de ser incorporada a su partido. Segundo, evaluaron que los hispanos comparten con ellos el conservadurismo social. En temas como el aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo los latinos son más conservadores, comparados con otras minorías como los afroamericanos.[15] Tercero, existe un cambio en sus preferencias religiosas. Aunque la gran mayoría de ellos continúan siendo católicos (alrededor de 70%), se piensa que, con el paso de las generaciones y su asimilación a la sociedad estadounidense, los latinos tienden a convertirse al protestantismo. Como es sabido, las diversas iglesias protestantes, en especial las evangélicas, propenden a vincularse con los republicanos.[16] Con esta percepción en mente, los republicanos comenzaron a buscar intensamente el respaldo de los hispanos. Su primer éxito lo consiguieron cuando Ronald Reagan obtuvo 35% del voto hispano en 1984. En aquel entonces, el presidente estadounidense "gastó seis millones de dólares en anuncios que tenían como destinatarios a los latinos, los cuales representaron 15% de los 40 millones gastados en total en la campaña de

[14] En este trabajo utilizaré indistintamente los términos *latinos* e *hispanos*.

[15] "En conjunto", señaló el senador por Colorado Ken Salazar, en 2005, "[los latinos] son más conservadores que los demócratas en los temas de aborto y derechos de los homosexuales." Citado en Rafael López, Liz Montoya y Miguel Santana, "Myth and Reality: Is Latino Vote Up for Grabs", *Kennedy School Review*, vol. 6, 2005, p. 72.

[16] *Cfr.* Jongho Lee y Harry Pachon, "Leading the Way: An Analysis of the Effect of Religion on the Latino Vote", *American Politics Research*, vol. 35, núm. 2, 2007.

reelección de la fórmula Reagan-Bush".[17] La estrategia para atraer el voto latino estuvo coordinada por quien se convertiría en el artífice de la publicidad de los republicanos hacia los hispanos, Lionel Sosa.[18] La empresa de Sosa produjo anuncios de radio en español y cuatro de los seis anuncios de televisión dirigidos por los republicanos a la población latina.[19]

George W. Bush continuó e intensificó la tendencia republicana a cortejar a los hispanos. Bush desplegó una fuerte estrategia para atraer el voto latino en su campaña por la gubernatura de Texas y en su contienda por la reelección en el estado. Su intención fue incorporar a los latinos dentro de su noción general de "conservadurismo compasivo", al reconocer las coincidencias entre el núcleo ideológico del Partido Republicano y los valores tradicionales emanados primordialmente del catolicismo de la mayoría de los hispanos. En palabras de Bush, el "conservadurismo compasivo" significaba que el gobierno debería implementar políticas encaminadas a un "mejor mañana [...] por ejemplo, asegurarse que todos los niños aprendan a leer".[20] El "conservadurismo compasivo" se insertaba con precisión en los intereses de la población hispana, para la cual temas como la educación son prioritarios. Esta perspectiva le ofrecía a Bush dividendos políticos muy importantes. En primer lugar, le permitía diferenciarse de republicanos antiinmigracionistas como el alguna vez gobernador de California, Pete Wilson, quien durante su campaña de reelección en 1994 respaldó la propuesta 187 que pretendía quitar los servicios públicos de salud a los inmigrantes sin documentos, además de ser un férreo opositor a los programas de educación bilingüe para los hispanos. Segundo, le daba espacio para mantenerse en buenos términos con la población hispana de su estado. En aquellos años, los latinos constituían 35% de los habitantes de Texas.

En sus campañas en Texas, Bush se reunió con la población latina, con los hombres de negocios de la comunidad y con las organizaciones hispanas locales. Asimismo, divulgó en la radio y la televisión mensajes en español y, en algunos actos, no desaprovechó la oportunidad para hablar en su deficiente español. La estrategia funcionó. En 1998, poco más de 40% de los hispanos lo respaldaron en su reelección como gobernador de Texas. El éxito de la fórmula llevó a Bush a ponerla de nuevo en práctica durante las

[17] Anee T. Demo, "The Class Politics of Cultural Pluralism: Presidential Campaign and Latino Vote", en Vanessa B. Beasley (ed.), *Who Belongs in American Presidents: Rhetoric, and Immigration,* College Station, Texas A & M., 2006, p. 51.

[18] Una breve semblanza de Lionel Sosa se puede encontrar en "Lionel Sosa", *Time,* 13 de agosto de 2000.

[19] *Ibid.*, p. 252.

[20] Kenneth Walsh, "Can He Save the Republicans?", *US News & World Report,* vol. 125, núm. 19, 16 de noviembre de 1998, p. 7.

elecciones presidenciales de 2000 y 2004. En 2000, el binomio republicano Bush-Cheney gastó cerca de diez millones de dólares en publicidad con la finalidad de atraer el voto latino a su causa. De esta manera, los esfuerzos de Bush volvieron a rendir frutos. En 2000 Bush consiguió 35% del voto hispano y en 2004 esta cifra se colocó entre 31 y 45% (existe controversia entre los especialistas sobre la cantidad precisa). Sin embargo, según Rodolfo de la Garza y Jerónimo Cortina, esto se debió más a la personalidad de Bush y a su fuerte respaldo en Texas y no tanto a un cambio estructural en las preferencias de los hispanos. Para estos especialistas, los hispanos que respaldaron a Bush en 2000 lo hicieron por simpatía personal, pero quienes lo favorecieron en 2004 se basaron en su aprobación del desempeño del presidente en sus primeros cuatro años en la Casa Blanca. En suma, no existe ninguna indicación importante de que los hispanos estén cambiando su mayoritaria afiliación al Partido Demócrata.[21]

De vuelta al tema específico de la migración, aun antes de llegar a la presidencia estadounidense, por lo menos tres hechos sensibilizaron a Bush con respecto a México y la cuestión migratoria. Primero, durante su gestión como gobernador –y también en la actualidad– Texas era el principal estado exportador de productos a México: alrededor de 19 000 millones de dólares en 1994. En el mismo año, California exportaba a México sólo 6 000 millones.[22] La frontera Texas-México es seis veces más grande que la compartida con California. Además, históricamente ha sido importante zona de ingreso de mexicanos indocumentados a Estados Unidos. Segundo, como gobernador, Bush respaldó medidas a favor de los inmigrantes sin documentos y realizó esfuerzos por tener una buena relación con México.[23] Esto se debe a que, al menos en aquellos años, la mayoría de los ciudadanos texanos no consideraban la migración como un asunto preocupante frente a otros rubros de la vida política, económica y social de la entidad. Una encuesta de The Associated Press de 1994 mostró que menos de 5% de los votantes texanos veían la migración como un asunto preocupante.[24] Terce-

[21] Rodolfo de la Garza y Jerónimo Cortina, "Are Latinos Republicans but Just Don't Know It? The Latino Vote in the 2000 and 2004 Presidential Elections", *American Politics Research*, vol. 35, núm. 2, marzo de 2007, pp. 216 y 217.

[22] James E. Garcia, "Immigration Issues Set Bush Outside of GOP Fold", *Austin American Stateman*, 20 de agosto de 1995.

[23] *Cfr.* Clay Robinson, "Republican National Convention; Bush Differs with Platform Writers on Education for Immigrant Children", *The Houston Chronicle*, 12 de agosto de 1996; David McNeely, "Texas Governor Build Goodwill toward Mexico", *Austin American Statesman*, 3 de diciembre de 1995; "Bush, Mexican Official Discuss Mutual Interests; Governor, Ambassador Express Optimism after Closed-Door Meeting", *Austin American Statesman*, 26 de junio de 1996.

[24] *Ibidem.*

ro, en su gestión en Austin, Bush atendió diversos problemas fronterizos con México, algunos de los cuales estaban relacionados con la migración. Cuando Vicente Fox puso en la mesa de negociación el tema migratorio, Bush no tardó en comprender las dimensiones de la iniciativa. Respaldar la propuesta mexicana significaba tener una nueva oportunidad de seguir cultivando el apoyo de los hispanos. Además, en palabras de Robert Leiken, "México era un país donde Bush, carente de experiencia en política exterior, podría demostrar cierta familiaridad".[25]

Este breve recuento de las causas que llevaron a Fox y Bush a buscar un remedio a la migración refleja un hecho fundamental. Para Fox, el acuerdo tenía relevancia nacional e internacional. Por un lado, era una pieza clave de su programa sexenal de gobierno. En el mismo tenor, llevar a feliz término las negociaciones migratorias con Estados Unidos era cumplir tanto un anhelo personal como una promesa de campaña. Para Bush, por el contrario, era sólo un tema entre muchos, si bien importante para su política interna. Es cierto, Bush no llegó a la Casa Blanca enarbolando como una de sus prioridades atender la migración. Su respaldo a la iniciativa mexicana fue una oportunidad para legitimar a su gobierno en momentos en los cuales estaban muy presentes los cuestionamientos acerca de su apretado triunfo en los comicios de 2000.

RESPALDO Y CAUTELA: ESTADOS UNIDOS Y EL ACUERDO MIGRATORIO ANTES DEL 11-S

Como resultado de la ya mencionada reunión Fox-Bush en el rancho de San Cristóbal, se acordó dar comienzo a conversaciones de alto nivel. Por la parte mexicana, el diálogo estaría encabezado por Jorge G. Castañeda y Santiago Creel, entonces secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación, respectivamente. Por Estados Unidos, Colin Powell, secretario de Estado, y John Ashcroft, secretario de Justicia, serían los interlocutores en el proceso. En su momento, las autoridades y la prensa mexicana presentaron la noticia del inicio de las negociaciones como todo un éxito y una posibilidad de lograr un acuerdo binacional. A unos días del encuentro, Fox manifestó su confianza en concretar antes de que finalizara 2001 el tan ansiado pacto migratorio.[26] Francisco Javier Alejo, economista, analista y

[25] Robert S. Leiken, "Enchilada Lite: A Post-9/11Mexican Migration Agreement", *Center for Immigration Studies*, marzo de 2002, p. 7.

[26] José Luis Ruiz, "Beneplácito de Fox por la regularización migratoria", *El Universal*, 22 de febrero de 2001.

diplomático, afirmaba que "por más que se quiera verlo de otra forma, la visita de George Bush al rancho de San Cristóbal fue un éxito de política exterior para el gobierno foxista".[27] No obstante, desde un principio, el optimismo mexicano no era compartido por la prensa estadounidense.

El 16 de febrero de 2001, el *New York Times* señalaba que un funcionario "de la administración de Bush dijo que el presidente ha expresado interés en las varias propuestas de trabajadores temporales [...] Sin embargo[...] el presidente Bush dijo que él no creía que los acuerdos de amnistía eran la mejor forma de atender los abusos en contra de los inmigrantes ilegales".[28] Aunque la administración de Bush recibió con interés la propuesta mexicana, también expresó sus reservas. Bush y su equipo estaban conscientes de la complejidad propia de la tarea de vender en Estados Unidos la idea de regularizar –si bien no necesariamente legalizar o reconocer derechos de ciudadanía– a los indocumentados. Bush había tenido estrecho contacto con los sectores de la derecha cristiana, los cuales le dieron un enorme apoyo durante sus campañas a la gubernatura de Texas y a la presidencia estadounidense. Bush conocía que este sector de la población y de su partido rechazaría una iniciativa de amnistía, es decir, de legalización masiva. A pesar de ello, la administración foxista se encargaba de presentar otra cara, aun a sabiendas de la férrea oposición vislumbrada en el Capitolio de Washington.[29]

El gobierno mexicano inició una campaña de cabildeo en Washington y en otras partes de la Unión Americana. Fox viajó a California donde se reunió con trabajadores agrícolas. Allí declaró su intención de presionar a Estados Unidos para que aprobara leyes a favor del otorgamiento de estatus legal a los trabajadores sin documentos.[30] Por su parte, Castañeda se reunía con el movimiento obrero organizado. En una convención de la Hotel Employees and Restaurant Employees International Union, el secretario de Relaciones Exteriores argumentó que la falta de estatus legal de los migrantes los hace vulnerables ante los empleadores que debilitan la competencia a través de su explotación.[31] Entonces, aun cuando las autoridades mexicanas sabían de la oposición en Estados Unidos a la idea de una gran amnistía, continuaron con el impulso a la iniciativa.

[27] Francisco Javier Alejo, "Bush, Fox y la Política Exterior", *El Universal*, 22 de febrero de 2001.

[28] Ginger Thompson, *op. cit.*

[29] Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 123.

[30] Ginger Thompson y Steven Greenhouse, "Mexican 'Guest Workers': A Project Worth a Try." *The New York Times*, 3 de abril de 2001.

[31] Steven Greenhouse, "In U.S. Unions, Mexico Finds an Unlikely Ally on Immigration", *The New York Times*, 19 de julio de 2001.

Unos días antes de la visita de Fox a Washington, en septiembre de 2001, era a todas luces evidente que la iniciativa mexicana enfrentaba problemas. La prensa estadounidense reportaba las dificultades de la administración de Bush para quitarle a la propuesta de México la etiqueta de "amnistía". El acuerdo migratorio ya polarizaba a la población y ponía en conflicto a dos grupos que Bush deseaba mantener cerca de él: latinos y conservadores. Por ejemplo, el entonces senador por Texas, Phil Gramm, afirmó: "[cualquier proyecto de legalización de trabajadores ilegales] tendrá que pasar sobre mi frío cadáver político".[32] Además, varios grupos antiinmigracionistas habían intensificado su campaña contra el acuerdo. Sin embargo, el gobierno mexicano seguía ignorando el acontecer político estadounidense. "Podemos y debemos alcanzar un acuerdo migratorio antes de que finalice el año", declaró en su visita a Washington el presidente Fox. Los asesores de Bush respondieron que una amnistía generaría enorme oposición entre los conservadores del Congreso.

Unas horas antes de los sucesos del 11-S, al finalizar su gira por Estados Unidos, Fox reconoció que aunque no hubo resultados espectaculares se habían hecho avances importantes. Así, a unos días de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las negociaciones México-Estados Unidos para lograr un acuerdo migratorio no iban por buen camino. Las reservas de Bush y sus asesores sólo reflejaban la clara y difícil división de la sociedad estadounidense con respecto al tema. Esta polarización fue el factor principal que dificultó y dificulta aún en la actualidad alcanzar el objetivo del pacto migratorio. Por ello, en la siguiente sección, vale la pena analizar la posición de los protagonistas en el debate migratorio en Estados Unidos. Comprender su posición, y lo complicado de conciliar los distintos intereses, nos permite entender cómo, aun sin el 11-S, la firma de un acuerdo con Estados Unidos no habría llegado a feliz término.

LOS DIVERSOS INTERESES ESTADOUNIDENSES EN EL DEBATE MIGRATORIO

Aunque muchos grupos en Estados Unidos están interesados en el tema migratorio, son los hombres de negocios, el movimiento obrero organizado, los conservadores culturales, las asociaciones humanitarias y las organizaciones hispanas los que más peso tienen en el actual debate. Estos sectores no constituyen grupos homogéneos, incluso con frecuencia la gama de perspectivas dentro de cada uno de ellos es amplia. Asimismo,

[32] Eric Schmitt, "No Agreement Yet with Mexico on Immigration Plan, U.S. Says", *The New York Times*, 1° de septiembre de 2001.

en cada uno de los dos principales partidos políticos estadounidenses, es posible encontrar posiciones a favor y en contra de la migración. Lo enmarañado de las distintas perspectivas hace indispensable analizar, aunque sea brevemente, la posición específica de estos actores.

El movimiento obrero: Nueva posición que no entalla bien

A través de la historia, el movimiento obrero estadounidense se ha opuesto a la migración. En el siglo XIX y las primeras décadas del XX, la AFL (Federación Americana del Trabajo), principal organización obrera de aquellos tiempos, fue abiertamente restriccionista, y favoreció la aprobación de leyes de control migratorio como las de 1917 y 1921. Durante las administraciones de Franklin D. Roosevelt, el movimiento obrero se amplió con la creación del Congreso de Organizaciones Industriales (CIO), que en 1955 integró con la antigua AFL la AFL-CIO. La AFL-CIO quedó incrustada dentro de las filas del Partido Demócrata. El movimiento obrero tuvo su época de esplendor en las décadas de los cincuenta y sesenta, y su declive comenzó a finales del decenio de los setenta.

A comienzos de la última década del siglo XX, los líderes obreros estimaron que una forma de revigorizar el sindicalismo sería organizando a los trabajadores extranjeros. Esta perspectiva adquirió mayor impulso cuando John Sweeney, con una plataforma pro inmigración, fue elegido presidente de la AFL-CIO en 1995. Para ese entonces, la organización hablaba ya de la contribución de los inmigrantes a la fuerza de trabajo y la economía, y se pronunciaba por la necesidad de respetar los derechos humanos de los trabajadores sin documentos. Para 2000, se adoptó una resolución histórica, la cual cambió de manera sustancial la tradicional política de la AFL-CIO. "Trabajadores sin documentos y sus familias", afirmó John Sweeney, "contribuyen enormemente en sus comunidades y lugares de trabajo y se les debe otorgar estatus permanente y legal a través de un programa de amnistía."[33] Desde ese instante, la nueva posición del movimiento obrero ponía énfasis en la regularización de los trabajadores indocumentados avecindados en territorio estadounidense, sin jamás hacer referencia a otro tipo de iniciativas. Este cambio en la posición de la AFL-CIO respondía a la necesidad de reforzar el sindicalismo estadounidense. Desde 1983, el número de miembros afiliados ha decaído ininterrumpidamente. En 1983

[33] Citado por Monica W. Varsaanyi, "The Paradox of Contemporary Immigrant Political Mobilization: Organized Labor, Undocumented Migrants, and Electoral Participation in Los Angeles", *Antipode*, 2005, p. 781.

era de 20.1% de la fuerza laboral; en 1995 se había reducido a 14.9%; para 2004, la cifra alcanzaba apenas 12.5%.[34] El sindicalismo vio cómo, a diferencia de la percepción general, los latinos, en particular los indocumentados, no eran trabajadores dóciles, impávidos ante eventuales violaciones contra sus derechos laborales. Las evidencias mostraban que los hispanos eran propensos a sindicalizarse, en ocasiones llegando a tener tasas de afiliación cercanas a la de los blancos anglosajones. El cuadro 1 muestra el porcentaje de personas sindicalizadas por etnicidad de 1997 a 2006.

CUADRO 1
Porcentaje de afiliación al sindicalismo, 1997-2006

	Blancos	*Afroamericanos*	*Latinos*
1997	13.6	17.9	11.8
1998	13.5	17.7	11.9
2003	12.5	16.5	10.7
2004	12.2	15.1	10.1
2005	12.2	15.1	10.4
2006	11.7	14.5	9.8

Fuente: Elaborado con base en datos del Bureau of Census 2000 y el Bureau of Labor Statistics.

El cuadro muestra el constante descenso en la afiliación sindical. Sin embargo, el deterioro de los latinos es menor que el de los afroamericanos y superior al de los blancos. Cabe hacer notar cómo la migración de mexicanos a Estados Unidos es constante, y las personas de reciente arribo difícilmente encuentran trabajos que les permitan sindicalizarse. "Los recién llegados", afirma Ruth Milkman, "son virtualmente excluidos del empleo en el sector público y en general relegados al fondo del mercado laboral donde los sindicatos, casi por definición, es difícil que existan".[35] Ello lleva a que, en momentos de profunda crisis, el sindicalismo encuentre en los hispanos una fuente para revivir su causa. En este sentido no resulta extra-

[34] *Cfr.* Bureau of Labor Statistics, "Union Members", www.bls.gov

[35] Ruth Milkman, "Immigrant Organizing and the New Labor Movement in Los Angeles", *Critical Sociology*, vol. 26, 2000, p. 64.

ño el ímpetu del sindicalismo en invertir recursos y participar de manera activa en la movilización de los latinos.[36]

La AFL-CIO actualmente cuenta con una clara posición a favor de la migración que comprende tres aspectos fundamentales:

> 1) la ley debe proveer mecanismos reales a través de los cuales todos los trabajadores sin documentos puedan regularizar su estatus, 2) los trabajadores extranjeros deben venir a Estados Unidos con completo e igualitario acceso a la protección en sus lugares de trabajo, lo que significa que las siguientes necesidades de flujo *no deben ser cubiertas con trabajadores temporales;* en su lugar, el Congreso debe reformar el sistema de visas para empleo permanente, con la finalidad de vincular el número de visas disponibles a los indicadores reales, y 3) el reforzamiento de las leyes laborales va de la mano del reforzamiento de las leyes migratorias.[37]

Para el movimiento obrero organizado, la única forma de proteger a los trabajadores extranjeros es otorgándoles plenos derechos laborales, lo que significa que sean regularizados dentro de la fuerza laboral y la sociedad estadounidense. La posición del sindicalismo nunca hace referencia a un programa de trabajadores temporales, por el contrario lo rechaza abiertamente. La razón es simple. Los trabajadores temporales no engrosan las filas del sindicalismo, por lo cual no constituyen una prioridad dentro de los intereses de la AFL-CIO. La simpatía del movimiento obrero por la propuesta mexicana de reforma migratoria es sólo parcial; en cambio, está a favor de la causa más controversial dentro de los sectores ultraconservadores de la sociedad y del Partido Republicano: la amnistía. A continuación se explica la posición de los hispanos y se identifican las similitudes con la de la AFL-CIO.

Organizaciones latinas en el debate migratorio

Históricamente, los latinos han desaprobado la llegada de más inmigrantes mexicanos –y latinos– a Estados Unidos. Como señala David Gutiérrez,

> [los mexicano-americanos han tenido siempre una posición] ambivalente hacia la inmigración mexicana [...] los mexicano-americanos creen que la in-

[36] *Cfr.* Monica W. Varsanyi, *op. cit.*

[37] Jonathan P. Hiatt, *Testimonio de Jonathan P. Hiatt General Counsel de la AFL-CIO ante el Judiciary Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, International Law,* 24 de mayo de 2007, p. 2. Las itálicas son mías.

> migración mexicana deteriora su ya de por sí débil posición socioeconómica en Estados Unidos, deprimiendo los salarios y compitiendo por vivienda y servicios sociales, y reforzando estereotipos negativos acerca de los 'mexicanos' entre los angloamericanos. Además, la estratificación de clase, los vínculos regionales y las diferencias en costumbres y lenguaje tienden a dividir a los mexicano-americanos nacidos en Estados Unidos y a los recientes inmigrados desde México.[38]

Aunque ésta ha sido la tendencia general, nunca ha sido una posición cien por ciento dominante. Entre las décadas de los sesenta y setenta, organizaciones como el Centro de Acción Social Autónoma, Hermandad General de Trabajadores (CASA) consideraron a los inmigrantes como un componente central de la fuerza laboral estadounidense. Bajo el lema de "Somos un pueblo sin fronteras, somos uno porque América es una", CASA argumentaba que la explotación de los mexicano-americanos y de los inmigrantes mexicanos por igual los convertía en "virtualmente indistinguibles".[39] No obstante, la gran mayoría de las organizaciones hispanas de la actualidad, con distintos énfasis, se han pronunciado en contra de los trabajadores sin documentos. Ahora bien, es importante resaltar cómo esta oposición a la entrada de nuevos indocumentados a territorio estadounidense no está peleada con el interés de estas agrupaciones en la defensa de los derechos laborales y humanos de los latinos ya con residencia permanente en la Unión Americana. En las siguientes líneas se describen ejemplos selectos de este tipo de organizaciones.

Desde su fundación en 1929, la League of United Latin American Citizens (LULAC) postulaba la existencia de un solo tipo de ciudadanos en Estados Unidos, los ciudadanos americanos (*American citizens*). El objetivo de la organización era "desarrollar entre [los hispanos] el mejor, el más puro y más perfecto tipo de ciudadano leal y verdadero de los Estados Unidos de América".[40] Organizaciones como la LULAC –quizás la más conservadora dentro de las hispanas– se creaban con dos aspiraciones en mente: integrar a los hispanos a la sociedad estadounidense y luchar por mejorar las condiciones de vida de la población latina en la Unión Americana. Hoy, la LULAC favorece una reforma migratoria integral para la regularización de los tra-

[38] David G. Gutiérrez, "Sin Fronteras: Chicanos, Mexican Americans, and the Emergence of the Contemporary Mexican Immigration Debate, 1968-1978", en David G. Gutiérrez (ed.), *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*, Wilmington, Delaware, Scholarly Resources Inc., 1996, pp. 177 y 178.

[39] *Ibid.*, p. 188.

[40] Craig A. Kaplowitz, *LULAC, Mexican Americans, and National Policy*, College Station, Texas A & M, 2005, p. 21.

bajadores ya radicados en Estados Unidos. Sin embargo, la LULAC rechazaría toda propuesta migratoria incompleta en este ámbito, por ejemplo, la sola aplicación de un programa de trabajadores huéspedes. Esta postura –no conformarse con algo menos que la amnistía– tiene varias explicaciones. En primer término, de acuerdo con los líderes de la LULAC, quienes trabajen de manera legal en Estados Unidos no pueden ser divididos en jornaleros de primera y de segunda, es decir, en personas con plenos derechos laborales y ciudadanos y personas con sólo algunos de ellos. "La adopción de un programa de trabajadores temporales", declaró recientemente Rosa Rosales, presidenta de LULAC, "creará una nueva subclase de trabajadores fácilmente explotados a los cuales les estará prohibido alcanzar el sueño americano. Esta ley deshumanizará a los trabajadores [...] y conducirá a una amplia diseminación de trabajadores sin documentos, ya que inevitablemente muchos se quedarán en el país más allá de lo que permiten sus visas, en lugar de regresar a sus países".[41] Además, la legalización es condición necesaria a fin de reducir la indefensión de los indocumentados que residen en este momento en aquel país. Segundo, al no poder legalizar su estatus, los hijos de los indocumentados, a pesar de haber nacido en Estados Unidos, cargan con un estigma que les hace perder oportunidades de progresar dentro de la sociedad estadounidense. Tercero, la deportación de trabajadores sin documentos, la cual se plantea en ciertas iniciativas y propuestas sobre reforma a las leyes de inmigración en Estados Unidos, lleva al rompimiento de vínculos familiares.[42]

La LULAC no es un caso aislado. Organizaciones como el National Council of La Raza (NCLR) o la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF) comparten en muchos sentidos su perspectiva. El NCLR es una organización más progresista, comparada con la LULAC, e históricamente ha buscado mejorar las condiciones de vida de la comunidad hispana. Esta agrupación ha promovido programas a favor de los derechos civiles de los hispanos, acceso a los sistemas de salud y educación bilingüe. La posición del NCLR en cuanto al tema migratorio puede sintetizarse en cuatro puntos fundamentales: *1)* un camino hacia la ciudadanía de la actual población indocumentada, *2)* la creación de una vía legal para los futuros trabajadores inmigrantes, *3)* reducir el trabajo gubernamental inconcluso sobre las familias inmigrantes –esto se refiere a solicitar el impulso a los programas de reunificación de familias separadas por la migración–, y *4)* la

[41] "LULAC Opposes Senate Immigration Compromise", en http://www.lulac.org/advocacy/press/2007/immigrationreform4.html

[42] *Cfr.* LULAC, "Comprehensive Immigration Reform", en http://www.lulac.org/advocacy/resolutions/2006/R01.html

protección de los derechos y las libertades civiles. En lo concerniente a la regularización, el NCLR da prioridad al tema por dos razones primordiales. La primera, porque permite a los trabajadores sin documentos ser tratados justamente de acuerdo con las contribuciones que prestan a la sociedad. La segunda, porque ofrece mayor seguridad para Estados Unidos, al sacar del anonimato a los indocumentados.[43] Al igual que la LULAC, el NCLR estima que toda la migración hacia Estados Unidos debe ser legal y que, en concordancia con la opinión del movimiento obrero, los indocumentados son sujetos "vulnerables y fácilmente explotables". Desde su perspectiva, con frecuencia los indocumentados trabajan por salarios menores y en condiciones laborales deficientes. "Además, los trabajadores indocumentados viven con el temor de ser detenidos, son vulnerables al crimen, y no son elegibles para la mayoría de los servicios sociales."[44] El NCLR es contrario a la idea de tener fronteras abiertas y favorece las actuales restricciones del sistema migratorio estadounidense. Por último, estima que la forma en la cual se ha tratado de detener la llegada de inmigrantes no ha sido la adecuada y se pronuncia por combinar medidas inteligentes a fin de hacer cumplir la ley.[45]

Finalmente, la MALDEF, organización creada en 1968 al calor de la lucha de los afroamericanos y latinos por sus derechos civiles, es una agrupación dedicada a defender por la vía de los tribunales a los hispanos. En California, la MALDEF trabajó de manera activa en oposición a la propuesta 187. También ha defendido a los indocumentados contra otras amenazas a sus derechos humanos. Ejemplo de ello ha sido la constante lucha por controlar y denunciar los abusos de grupos civiles de antiinmigrantes como el Ranch Rescue o el Minuteman Project.[46] Por otra parte, desde su perspectiva legalista, la MALDEF considera que se debe castigar a los empleadores de indocumentados, o limitar los permisos de los negocios de contratación de personas sin documentos.[47] Así como los grupos hispanos mencionados con anterioridad, la MALDEF se ha opuesto a cualquier programa de trabajadores temporales.[48]

[43] National Council of La Raza, "Comprehensive Immigration Reform", www.nclr.org/content/policy/detail/1058/

[44] NCLR, "Questions and Answers about NCLR's Immigration Position", en ww.nclr.org/content/faqs/detail/43266/

[45] NCLR, "Common Myths about Undocumented Immigrants", en www.nclr.org

[46] *Cfr.* MALDEF, "Annual Report, 2003-2004", en www.maldef.org, p. 6.

[47] MALDEF, "Taking Points on Business, Employment, and Contract Provisions of Anti-Immigrant Ordinance", en www.maldef.org

[48] *Cfr.* Daniel B. Wood y Abraham McLaughlin, "Can US Halt Illegal Migrants by Hosting More 'Guests'", *Christian Science Monitor*, 7 de septiembre de 2001.

En suma, consensualmente las organizaciones hispanas se oponen a una pieza clave de la "enchilada completa" mexicana: el programa de trabajadores temporales. Estas agrupaciones, junto con la población hispana en general, y el movimiento obrero organizado, se encuentran incrustadas en su mayoría dentro del Partido Demócrata. En otros términos, representan poderosos grupos de interés demócratas contrarios a la iniciativa original de Castañeda. El problema se complica aún más si se toma en cuenta que otros actores dentro del Partido Demócrata, como Humane Borders y la Iglesia católica, sí apoyarían un plan de trabajadores huéspedes. Por ello, vale la pena adentrarnos un poco en su posición.

En defensa de los inmigrantes: La Iglesia católica y las organizaciones humanitarias

Es ampliamente conocido el hecho de la nutrida participación de los estadounidenses en distintas agrupaciones políticas, religiosas, deportivas, culturales, etc. El caso de la ayuda a los inmigrantes no es la excepción. Desde finales del siglo XVIII se tienen noticias del apoyo que reciben por parte de organizaciones religiosas. Esta larga tradición ha continuado hasta nuestros días. En la actualidad, diversas iglesias han desempeñado un papel muy importante en la protección y defensa de los derechos humanos de los inmigrantes. Estas iglesias van desde los cuáqueros, pasando por otras vertientes protestantes, hasta llegar a los católicos. Todas ellas tienen algo en común: la procuración del bienestar físico de los migrantes y la reunificación de las familias. De manera paralela al activismo de las iglesias, han surgido organizaciones humanitarias, las cuales, con distintos objetivos y perspectivas, buscan la protección de los indocumentados. A continuación se analizan de forma breve dos casos particulares: la Iglesia católica y Humane Borders.

La Iglesia católica –al menos desde su sede principal en Europa– no siempre defendió los derechos de los migrantes. Como señala Rogelio García, la alta jerarquía eclesiástica tuvo durante el siglo XIX y parte del XX expresiones de "segregación de los mexicanos pobres de los angloamericanos [...] [Fue hasta que] el papa Juan XXIII llamó a sesión al Concilio Vaticano Segundo (1962-1965) cuando por fin los inmigrantes mexicanos fueron reconocidos".[49] Antes de este nuevo posicionamiento de la curia romana, el respaldo de los sacerdotes católicos a los inmigrantes desvalidos

[49] Rogelio García, "La fe en la raya: El papel de las organizaciones civiles y la religión en la lucha por los derechos de los inmigrantes en Estados Unidos, pasado, presente y futuro", *Istor*, año VII, núm. 28, primavera de 2007, pp. 41 y 42.

era parroquial y se ejercía desde la sola perspectiva humanitaria, es decir, no había una posición oficial de la Iglesia católica acerca de los indocumentados. El cambio en la actitud de las autoridades vaticanas en la década de los sesenta coincide con el crecimiento de la población hispana en Estados Unidos y, por ende, con el incremento de católicos en ese país. Se estima que 67 millones de católicos viven en la Unión Americana, lo cual representa entre 26 y 28% de la población. De ellos, poco más de 90% son latinos. El crecimiento de la Iglesia católica estadounidense se debe, de manera importante, a la migración. Ante estas cifras, ha resultado natural que mantenga una latente preocupación por un sector importante de sus feligreses, los inmigrantes.[50]

En el momento presente, desde la perspectiva de la curia romana, los países tienen todo el derecho de controlar sus fronteras y establecer sus leyes migratorias. No obstante, en Estados Unidos las actuales leyes migratorias son consideradas injustas e inhumanas. En opinión del arzobispo de Los Ángeles, Roger Mahoney, quien ha desempeñado un papel preponderante en la defensa de los inmigrantes y en la movilización de los mismos, "el actual sistema causa mucho sufrimiento, e incluso hasta la muerte de muchos inmigrantes".[51] Para Mahoney y otros sacerdotes católicos, el problema migratorio no es sólo político o económico sino también moral, por lo que se debe actuar con bondad y misericordia hacia los venidos de otras tierras. "Las bases de todo esto son muy simples", expresó Mahoney, "Dios creó a cada uno de nosotros individual y específicamente. Dios ama a cada uno de nosotros, y desea que veamos en otros el rostro de Cristo, no una amenaza o a un extranjero".[52]

La Iglesia católica favorece una reforma migratoria amplia que comprende ocho puntos fundamentales: *1)* asegurar las fronteras, *2)* un camino hacia la residencia permanente que sea verificable y alcanzable, *3)* reunificación familiar, *4)* protección laboral, *5)* salarios y beneficios cuya aplicación no trastorne el régimen laboral de los ciudadanos estadounidenses, *6)* estudios de mercado laboral para evitar que se merme a los trabajadores estadounidenses, *7)* movilidad entre Estados Unidos y los países de origen

[50] *Cfr.* John McClosky, "State of US Catholic Church at the Beginning of 2006", en http://www.catholicity.com/mccloskey/state_of_the_church_2006.html

[51] Roger Mahoney, "Comentarios sobre el bloqueo a la reforma migratoria en el Senado", en http://www.archdiocese.la/archbishop/index.php

[52] R. W. Dellinger, "Church and Immigration: 'Our Role is Spiritual and Pastoral'", en www.thw-tiding.com/2006/0217/cardinal_text.htm, 17 de febrero de 2007.

de los inmigrantes,[53] y *8)* un programa más "racional y humanitario" de trabajadores temporales.[54]

La posición de la Iglesia católica ha estado acompañada por tres actividades fundamentales a favor de la reforma migratoria: *1)* movimientos de resistencia civil, *2)* promoción de movilizaciones y *3)* actividades transnacionales. Por ejemplo, en abril de 2005, sacerdotes realizaron una huelga de hambre en Chicago para presionar a favor de la aprobación de la ley McCain/Kennedy.[55] Un ejemplo más claro fue la oposición del arzobispo Roger Mahoney a la versión original de la ley H.R. 4437, mejor conocida como la ley Sensenbrenner, la cual contenía una cláusula que convertía en criminal a toda aquella persona que asistiera a algún indocumentado y además exigía que se reportara a todo transgresor de las leyes de inmigración ante las autoridades correspondientes. Sin duda, dicha sección de la ley afectaba de forma directa a agrupaciones diversas, las iglesias incluidas. En una carta enviada el 30 de diciembre de 2005 al presidente Bush, Mahoney aseveró: "nuestra regla de oro ha sido siempre ayudar a las personas que lo necesitan, no verificar su estatus migratorio".[56] Su carta al mandatario generó una acalorada polémica que fue cubierta ampliamente por los medios masivos de comunicación. "Esto es absurdo y no lo vamos a hacer", señaló en una ocasión el arzobispo de Los Ángeles, refiriéndose a la ley Sensenbrenner, "no vamos a ser la oficina de migración. Nuestro papel es espiritual y pastoral y eso es lo que va a prevalecer".[57] Mahoney conminó a los sacerdotes, en caso de pasar la legislación, a que encabezaran un movimiento de desobediencia civil. Asimismo, este personaje fue una pieza clave en las manifestaciones y el boicot desplegado por los hispanos en abril y mayo de 2006 en diversas ciudades de Estados Unidos. "Los organizadores de la protesta y los participantes en ella", apuntó un diario californiano, "le hicieron honor al fuego de Mahoney desde el púlpito [...] Dicen que sus esfuerzos ayudaron a medio millón de personas, incluyendo muchos inmigrantes ilegales, a sentirse lo suficientemente seguras para participar en una de las mayores manifestaciones jamás vistas en el centro de Los

[53] "Positive Action for Positive Change: Suggestions toward Promoting Immigration Reform, Monday, May 1st, 2006", en http://www.archdiocese.la/news/story.php?newsid=738

[54] "Religion Inform Immigration Debate", en http://www.religionlink.org/tip_051114a.php; *cfr.* http://www.justiceforimmigrants.org/bishops_call.html

[55] Esta iniciativa propone, entre otras cosas, reforzar la frontera con México, poner en marcha un programa de trabajadores huéspedes y regularizar la situación de un número limitado de inmigrantes indocumentados; *cfr.* Kathy Gill, "Immigration Remains on the Front Burner", en http://uspolitics.about.com/b/a/207678.htm

[56] *Cfr.* http://usliberals.about.com/od/immigration/a/RMahony.htm

[57] R.W. Dellinger, *op. cit.*

Ángeles el 25 de marzo [de 2006]".[58] El 1° de mayo de 2006, Mahoney se pronunció a favor del boicot y sugirió que se asistiera a los trabajos y las escuelas y posteriormente todos salieran a manifestarse.[59] En cuanto a los pronunciamientos transnacionales de la Iglesia católica, en febrero de 2003, los obispos de Estados Unidos y México publicaron: *Strangers no Longer: Together on a Journey of Hope*, en donde se declararon partidarios de un acuerdo migratorio integral.[60] Al final, a pesar de haberse aprobado a finales de 2006, la H.R. 4437 terminó por enfocarse en la construcción de un enorme muro a lo largo de la línea limítrofe con México, y se eliminaron de su texto las secciones que pretendían transformar a las agrupaciones de ayuda humanitaria a los inmigrantes en virtuales agencias de investigación y denuncia de indocumentados.

Además de la Iglesia católica, diversas organizaciones humanitarias, como No More Deaths y Humane Borders, han tenido una activa participación en la protección de la salud y los derechos humanos de los indocumentados. La principal preocupación de estas agrupaciones es que, a partir del paulatino reforzamiento de la seguridad en la frontera con México, miles de personas han sufrido terribles consecuencias por intentar cruzar a través de esa zona. Desde comienzos de la década de los setenta, las autoridades estadounidenses comenzaron a reforzar la frontera con México como medida para combatir el narcotráfico y la migración. Después, con las leyes migratorias de 1986, si bien se concedió estatus legal a millones de trabajadores sin documentos, Estados Unidos incrementó 50% el presupuesto del entonces Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN).[61] Luego, en el decenio de los noventa, en lugares como San Diego y otras comunidades limítrofes, se comenzó a identificar a los inmigrantes mexicanos con el crimen y el deterioro de la seguridad en la zona. Esto se volvió un mecanismo de presión y una excelente excusa para sellar la frontera México-Estados Unidos.[62] Para 1993, el presidente William Clinton autorizó un nuevo aumento en los recursos asignados al SIN e intensificó el control en algunas secciones de la frontera. En ese mismo año, el primero de la administración de Clinton, se inició en El Paso, Texas, la "Operation Blockade" (posteriormente llamada "Operation

[58] Citado por Rogelio García, *op. cit.*, p. 47.

[59] Gisele Sotelo, "Mahoney Call for Restraint", *Pasadena Star-News*, 30 de abril de 2006.

[60] *Cfr.* United States Conference of Catholic Bishops. http://www.usccb.org/mrs/stranger.shtml#1. En esta página aparece completa la carta pastoral.

[61] Desde la puesta en marcha del Departamento de Seguridad Interna, en marzo de 2003, el SIN desapareció y sus funciones fueron incluidas en distintas agencias de la nueva dependencia.

[62] Marc Purcell y Joseph Nevins, "Pushing the Boundary: State Restructuring, State Theory, and the Case of U.S.-Mexico Border Enforcement in the 1990s", *Political Geography*, vol. 42, 2005, pp. 20, 21 y 22.

'Hold the Line'") con el propósito de detectar la entrada de ilegales a Estados Unidos. Este tipo de políticas se reprodujo en California, donde se puso en marcha la "Operation Gatekeeper", en Arizona con la "Operation Safeguard" (1994) y en el resto de Texas con la "Operation Rio Grande" (1997). Se estima que de 1993 a 2001 –el periodo de gobierno del demócrata Clinton– la Patrulla Fronteriza elevó el número de sus oficiales de 4 000 a 9 000, y el presupuesto del SIN pasó de 1 500 millones a 9 000 millones de dólares.[63] Estas y otras medidas similares han propiciado la búsqueda de nuevas y más complicadas rutas de acceso ilegal a la Unión Americana. Ello ha conducido a los indocumentados a sitios inhóspitos y en extremo peligrosos. Según el gobierno estadounidense, la cifra de muertes de personas en su empresa de cruzar la frontera ha pasado de 241 en 1999 a 472 en 2005.[64]

La situación de riesgo emanada del fortalecimiento del cerco de seguridad en la frontera con México ha llevado a organizaciones humanitarias como Humane Borders a trabajar intensamente para salvar la vida de los indocumentados. Formada en 2000 y encabezada por el reverendo Robin Hoover, Humane Borders es una asociación que abastece de agua a los inmigrantes sin documentos y presiona para que se modifique la política de inmigración estadounidense. Su actividad principal ha sido poner depósitos de agua en zonas estratégicas de ambos lados de la frontera con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, muertes por deshidratación. Desde un comienzo, esta agrupación tuvo como propósito colaborar con las autoridades mexicanas y diseñar estrategias binacionales de salvaguarda de los migrantes.[65] Estos acercamientos han rendido algunos frutos. De hecho, muchos de los pozos construidos a iniciativa de Humane Borders se encuentran ubicados en Sonora.

La posición migratoria de Humane Borders es a favor de una reforma migratoria integral, que incluya la legalización de los indocumentados ya residentes en Estados Unidos, y proveer de oportunidades legales a quienes desean trabajar en ese país. Este programa debería permitir además movilidad laboral y planes de reunificación familiar. Finalmente, la organización promueve la formación de conciencia en las naciones expulsoras de mi-

[63] Jason Ackleson, "Constructing Security on the U.S.-Mexico Border", *Political Geography*, vol. 24, 2005, p. 173.

[64] Government Accountability Office, "Illegal Immigration: Border-Crossing Deaths Have Double since 1995; Border's Patrol Efforts to Prevent Deaths Have not Being Fully Evaluated", en http://www.gao.gov/new.items/d06770.pdf, p. 4; *cfr.* Wayne A. Cornelius, "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy", *Population and Development Review*, vol. 27, núm. 4, diciembre de 2001.

[65] *Cfr.* Rev. Robin Hoover, "The Story of Humane Borders", en www.humaneborders.org/news/news_storymarch05.html

grantes a fin de tratar de impulsar el desarrollo económico en esos países. En otros términos, Humane Borders estaría de acuerdo con tres elementos fundamentales de la propuesta mexicana de reforma migratoria: *1)* la regularización, *2)* un programa de trabajadores temporales y *3)* el desarrollo de las zonas expulsoras de migrantes. Su trabajo le valió el reconocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.[66]

En suma, tanto la Iglesia católica como Humane Borders respaldarían un plan integral de reforma migratoria. Aunque es difícil establecer la filiación partidaria de los miembros de Humane Borders, es de suponer, remitiéndose a su posición, que sus afinidades están con un plan como el ofrecido por los senadores John McCain (republicano de Arizona) y Edward Kennedy (demócrata de Massachussets). Así como la iniciativa McCain/Kennedy es de carácter bipartidista, las posiciones a favor y en contra de una regularización –si bien no necesariamente legalización– de los indocumentados en Estados Unidos atraviesan los dos grandes partidos políticos de ese país. En el siguiente apartado se revisa la postura del sector de los negocios, el cual en su mayoría se encuentra adscrito al Partido Republicano, y se ha manifestado en pro de una pronta reforma migratoria.

El sector empresarial: Composición diversa, intereses comunes

Las reglas del sistema político estadounidense permiten que todos los grupos de interés organizados puedan expresar su opinión. Por ello, es frecuente encontrar sectores a favor del brócoli o en contra del brócoli, a favor del aborto o en contra del mismo, a favor de los derechos de los homosexuales o en contra de ellos. Sin embargo, no todos los grupos se manifiestan con la misma intensidad. Su poder está dado no sólo por su capacidad de organización y movilización, sino por las altas cantidades de recursos económicos puestos al servicio de sus causas. A manera de ilustración, se estima que la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la cual incluye en sus filas a alrededor de tres millones de negocios de diversa índole, invirtió en cabildeo en 2006 cerca de 73 millones de dólares. En comparación, la central sindical AFL-CIO apenas gastó poco más de 3.5 millones de dólares.[67] En palabras del politólogo Walter Dean Burnham, en Estados Unidos todos los hombres fueron creados iguales, pero no todos los intereses. En el país

[66] Gail Russell Chaddock, "The Rev. Robin Hoover Has Set Up Watering Stations to Prevent Migrant Deaths: Is that Saintly or Seditious?", *Christian Science Monitor*, 22 de enero de 2007.

[67] *Cfr.* Center for Responsive Politics, "Lobbying Database", en www.opensecrets.org

capitalista por excelencia, el sector de los negocios ha tenido siempre un papel preponderante en la vida política.

Evidentemente, los empresarios no son una entidad homogénea. Este grupo incluye desde las compañías de alta tecnología, pasando por el sector agrícola, hasta llegar al de los servicios. Ello hace que, con frecuencia, los negocios tengan distintos intereses, no siempre coincidentes entre sí. No obstante, en el tema migratorio, el panorama es distinto. A pesar de que cada rama ha puesto énfasis en sus propios intereses existe una gran coincidencia entre los empresarios a favor de una reforma migratoria integral. A riesgo de simplificar en demasía, la postura empresarial en lo referente a los asuntos migratorios divide al sector en dos grandes grupos: los negocios de alta tecnología y el resto. El primero ha emprendido una intensa campaña a favor de la ampliación de la visa H-1B, diseñada para profesionistas altamente calificados. En opinión de Bill Gates, presidente de Microsoft Corporation, en el siglo XXI, la tecnología y la innovación desempeñarán un papel fundamental. Si en verdad Estados Unidos pretende continuar compitiendo con eficiencia en el mundo, requerirá atender los siguientes tres temas. Uno, invertir en una educación enfocada en "tener las herramientas necesarias para competir en la economía digital". Dos, ser capaz de "atraer y retener a los más inteligentes, a la gente más talentosa de todo el mundo". Tres, invertir de manera sustancial en investigación y desarrollo.[68] En la actualidad, la cifra anual de visas H-1B es de 65 000, la cual, a decir de varias compañías estadounidenses, resulta insuficiente. De acuerdo con Gates, la cuota de 65 000 visas es "arbitraria y no tiene ninguna relación con la demanda industrial de profesionales calificados". Asimismo, Gates estima que se debe incrementar el número de "green cards" emitidas cada año. En suma, para Bill Gates, Estados Unidos debería aprobar un programa migratorio diseñado con el propósito de atraer a los migrantes más capacitados, además de hacer más expedito el camino a la residencia permanente de los trabajadores de alta calificación.[69]

El caso del dueño de Microsoft no es el único en su género. Diversas compañías como Google, Coca-Cola, Hewlett-Packard, Motorola o Texas Instruments, entre otras, favorecen políticas similares. Varias empresas de este tipo se han unido para formar Compete America, organización "comprometida a asegurar que los empleadores estadounidenses tengan la posibilidad de contratar y retener a los mejores talentos del mundo".[70] A pesar

[68] William H. Gates, *Written Testimony before the Committee on Health, Education, Labor and Pension United States Senate*, 7 de marzo de 2007, p. 2.

[69] *Ibid.*, p. 11.

[70] Compete America: The Alliance for a Competitive Workforce, "Compete America 2007 Shared Principles", en www.competeamerica.org

de su fuerza política y económica, estas compañías no han logrado mucho. Gran parte de ello se debe al poder de los conservadores republicanos, pero también a los diferendos entre las compañías de alta tecnología, los cuales han afectado su imagen. En efecto, entidades agrupadas en Compete America generalmente compiten con firmas subcontratantes como Infosys Technologies y Wipro. Esta clase de empresas tienen una manera de trabajar *sui géneris* al nutrir su fuerza laboral con personas subcontratadas, es decir, individuos empleados por temporadas y por diferentes empresas. Así, un trabajador puede venir de India, estar un corto periodo de tiempo en Estados Unidos y regresar a su lugar de origen sin preocuparse por tramitar una visa de trabajo. Por tanto, a estas corporaciones no les interesa solicitar la expedición de más visas H-1B.[71] Su forma de operar ha generado severas críticas por parte de sus competidores, quienes las acusan de quitar empleos a los estadounidenses y de deprimir la inversión directa en Estados Unidos. El conflicto de intereses de ambos sectores empresariales es una variable adicional a la problemática de los debates rumbo a una reforma migratoria.

A diferencia de las compañías tecnológicas interesadas en inmigrantes altamente capacitados, a otros sectores de los negocios como el agrícola, el de alimentos o de la construcción les preocupa el constante suministro de mano de obra no calificada. La Cámara de Comercio de Estados Unidos (US Chamber) ejemplifica la posición de este tipo de empresas. La Cámara defiende una reforma migratoria amplia al estimar que tanto doctores como enfermeras, científicos como cocineros, ingenieros en computación o trabajadores de la construcción aportan con su trabajo al desarrollo económico de Estados Unidos. Al respecto, postula seis puntos fundamentales: *1)* reforzar la seguridad nacional por medio del registro veraz de los trabajadores extranjeros, quienes deberán, por ende, regularizar su estatus migratorio, *2)* perfeccionar la ley estableciendo una legislación migratoria fuerte y eficiente, *3)* crear un sistema migratorio para empleadores, trabajadores y agencias gubernamentales, *4)* implementar un programa de regularización de indocumentados, *5)* generar mecanismos a fin de garantizar la conservación de los empleos para los ciudadanos estadounidenses, y *6)* asegurar la procuración de justicia laboral a todos los trabajadores en la Unión Americana, nacionales y foráneos.[72] Esta propuesta de la Cámara de Comercio coincide en muchos sentidos con la presentada por el gobierno

[71] *Cfr.* Peter Elstrom y Moira Herbst, "Immigration Fight: Tech vs Tech", *Business Week*, 25 de mayo de 2007.

[72] Thomas J. Donohue (presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos), "The Need for Comprehensive Immigration Reform: Serving Our National Economy", testimonio ante el Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration, Border Security and Citizenship, 26 de mayo de 2005, pp. 2 y 3.

mexicano durante la administración de Vicente Fox. Por sus propios intereses, los negocios estadounidenses, en su mayoría simpatizantes del Partido Republicano, han apoyado una reforma migratoria amplia. No obstante, como se ha hecho notar, este sector se encuentra dividido, y el segmento no dividido con frecuencia cuenta con demandas muy específicas de las ramas que representa. Los agricultores desean mano de obra barata y constante, la industria computacional ingenieros y programadores calificados, mientras muchos otros no desean seguir invirtiendo en capacitar a los trabajadores extranjeros. En fin, no deja de llamar la atención cómo, en el país capitalista por excelencia, el sector de los negocios no ha podido hacer valer su opinión. Algunos observadores achacan esto a la influyente intervención de otra importante facción dentro del Partido Republicano: los conservadores culturales.

Los conservadores culturales: defendiendo la ley, la patria y la identidad

En Estados Unidos, las expresiones contrarias a la migración tienen una larga historia. Bastaría con recordar la Ley contra la Sedición de Extranjeros de 1798, la cual otorgaba amplios poderes al presidente para deportar a los extranjeros considerados peligrosos. El surgimiento de los Know Nothing de 1830-1840, las leyes de exclusión de los chinos de 1882, la American Protective Association de finales del siglo XIX o el Ku Klux Klan dan cuenta de la constante presencia de estas manifestaciones en la vida política estadounidense. Los antiinmigracionistas –nombre con el cual me referiré de forma genérica a los conservadores culturales– han visto a los extranjeros como salvajes, seres de razas inferiores, promotores de la drogadicción, obstáculo para el desarrollo económico, contrarios a las creencias estadounidenses, portadores de enfermedades, depredadores del medio ambiente, por sólo mencionar algunos ejemplos. En la actualidad, el antiinmigracionismo se expresa con distintas tonalidades y diversos argumentos. Los conservadores culturales no son un grupo homogéneo. Su espectro abarca desde los *ranchers* dedicados a cazar inmigrantes, pasando por conductores de televisión como Lou Dobbs, continuando con legisladores como Tom Tancredo o James Sensenbrenner, hasta llegar a intelectuales como Samuel P. Huntington o el recientemente desaparecido Arthur Schlessinger Jr.[73] Desde hace muchos años, los conservadores culturales emprendieron una

[73] Sobre las tendencias conservadoras y de derecha radical contrarias a la migración en Estados Unidos, *cfr.* Jesús Velasco, "En defensa de la patria: Derecha radical y conservadores contrarios a la migración", *Istor*, año VII, núm. 28, primavera 2007.

intensa campaña en los medios masivos de comunicación, en el Congreso estadounidense y en las entidades locales con el propósito de detener la llegada de extranjeros. Sus argumentos están plagados de estereotipos, imágenes falsas o posiciones exageradas. Su perspectiva tiene varias peculiaridades que vale la pena destacar.

En primer término, las expresiones antiinmigracionistas tienen una visión conspiratoria. Para ellas, existe un complot fraguado con la finalidad de revertir la salud económica, política y moral estadounidense. Los conspiradores pueden estar ubicados en el interior de la sociedad norteamericana, en el exterior o ser una combinación entre fuerzas internas y externas. La noción de amenaza es, para estas organizaciones, un elemento primordial de su razón de existir. Sin una entidad desafiante, el antiinmigracionismo carece de sentido. Glen Spencer, fundador y director de American Border Patrol, estima que la Iglesia católica, la Fundación Ford, la AFL-CIO y el Partido Demócrata han unido fuerzas con objeto de favorecer la llegada de mexicanos a territorio estadounidense.[74] En el mismo tenor, Wayne Lutton y John Tanton tachan a grupos como el Consejo Nacional de Iglesias, agrupaciones mexicano-americanas, la Sociedad Hebrea de Ayuda a Migrantes, entre otros, de promotores de la inmigración ilegal.[75] Por último, el ex candidato a la presidencia Patrick J. Buchanan está convencido de que Estados Unidos "es invadido [por extranjeros ilegales], y si esto no se detiene, significaría el fin de la nación".[76] Desde esta perspectiva, la llegada de los nacidos en otras tierras pone en riesgo a la cultura tradicional de la sociedad estadounidense. El sentimiento conspiratorio está presente en todos los rincones de las posturas antiinmigracionistas.

En segundo lugar, después de expresar su visión conspiratoria, los antiinmigracionistas especifican las áreas donde los inmigrantes alteran la vida estadounidense. La primera y más socorrida es la economía. Desde su perspectiva, los extranjeros deterioran la economía al vender su fuerza laboral y, por ende, deprimir los salarios. Los indocumentados usan los servicios públicos, no pagan impuestos, incrementan los costos de las prisiones y se vuelven una carga económica para los contribuyentes estadounidenses. Como siempre sucede con este tipo de organizaciones, su información es sesgada y, cuando no lo es, sólo ponen énfasis en un ángulo del problema.

[74] Glenn Spencer, "Statement of Glenn Spencer, Dairy Mart Road Entrance to Border Field State Park", San Ysidro California, 28 de julio de 2000, en www.americanprtrol.com/RALLIES/SpencerSpeachBorder000729.html

[75] Wayne Lutton y John Tanton, *The Immigrant Invasion*, Petoskey, MI, The Social Contract Press, 1994.

[76] Patrick J. Buchanan, *State of Emergency: The Third World Invasion and Conquest of America*, Nueva York, San Martin's Press, 2006, p. 13.

Tercero, varias organizaciones antiinmigracionistas esgrimen argumentos de carácter cultural. Por ejemplo, para el movimiento English Only, la preservación del inglés como lengua única en Estados Unidos tiene diversos significados. Éstos abarcan desde la idea de preservar un idioma común, pasando por considerar al inglés como el proveedor del sentido de unidad y facilitador de la asimilación de los extranjeros a la cultura estadounidense, hasta estimar que el multilingüismo otorga ventajas injustas a los extranjeros.[77] Otros antiinmigracionistas como Jim Gilchrist, fundador del Minuteman Project, califican a la diversidad cultural de intolerable: "Observé que el país cambió literalmente de la noche a la mañana y se transformó en un país extranjero[...] El 4 de julio no fue celebrado, pero sí el 5 de mayo. Todos los anuncios están en lengua extranjera. No es sólo el español, es el coreano. He visto una nación ser segregada."[78] En suma, como señala Tom Barry, "la creencia en la superioridad de la cultura y los valores estadounidenses es una idea general que une a muchos restriccionistas.[79]

Cuarto, desde la década de los noventa, en especial tras los atentados del 11-S, la migración, en particular la indocumentada, ha estado ligada a la seguridad nacional estadounidense por grupos restriccionistas. Para organizaciones como el Minuteman o la Federation for American Immigration Reform (FAIR) al gobierno estadounidense le ha faltado la capacidad y la voluntad para controlar la frontera. Los inmigrantes son asociados con problemas de criminalidad, tráfico de estupefacientes y terrorismo. De acuerdo con la FAIR, la vulnerabilidad estadounidense "radica en la continua posibilidad de que presuntos terroristas se internen ilegal o legalmente con documentos falsos".[80] Según legisladores, como el representante Tom Tancredo, "la defensa de [Estados Unidos] comienza con la defensa de [sus] fronteras", y, en palabras del congresista J.D. Hayworth, "seguridad fronteriza es sinónimo de seguridad nacional".[81] Por último, Pat Buchanan no sólo considera peligrosos a los inmigrantes llegados de México. De hecho, este político cree que el verdadero riesgo para la integridad estadounidense son los indocumentados "no mexicanos" (OTM por sus siglas en inglés): "Los terroristas están abiertamente entrando a Estados Unidos por Méxi-

[77] *Cfr.* http://ourworld.compuserve.com/homepages/JWCRAWFORD/engonly.htm

[78] Michael Scherer, "Scrimmage on the Border", *Mother Jones*, vol. 30, núm. 4, julio-agosto de 2005, p. 53.

[79] Tom Barry, "Immigration Debate: Politics, Ideologies of Anti-Immigration Forces", Interhemispheric Resource Center, 17 de junio de 2005, p. 2 (http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0506ideologies.pdf)

[80] FAIR, "London Attacks: A Grim Remainder Our Own Border Remains Vulnerable", Washington, D.C., *FAIR Newsletter*, agosto de 2005. El texto se puede consultar en www.fairus.org

[81] Citado por Jason Ackleson, *op. cit.*, p. 177.

co, y un creciente número de OTM detenidos en la frontera provienen del Medio Oriente."[82] Como se observará más adelante, los nexos entre seguridad nacional, migración y frontera están llenos de simbolismo y observaciones simplistas. Para Buchanan hay dos tipos de inmigrantes, los mexicanos y los otros. Cuando se trata de la supuesta reconquista del suroeste estadounidense, los mexicanos son muy peligrosos, pero, cuando se habla de seguridad nacional y seguridad fronteriza, los individuos del Medio Oriente son la peor de las amenazas. Esta percepción da lugar a propuestas como la militarización de la zona limítrofe con México, la construcción de muros, la vigilancia constante de la frontera con equipos de alta tecnología, o el incremento de la matrícula de agentes de la Patrulla Fronteriza.

Quinto, la pérdida de la identidad es una preocupación más de los restriccionistas. Ellos consideran que tradicionalmente la cultura estadounidense ha sido blanca, anglosajona y protestante (WASP, por sus siglas en inglés). Las primeras oleadas de inmigrantes provenientes de Europa compartían ciertos rasgos, lo cual facilitaba su incorporación a la "nueva" cultura en proceso. Sin embargo, para los restriccionistas culturales, las oleadas de inmigrantes latinoamericanos prefieren conservar su identidad originaria, evitando la asimilación e integración a la sociedad estadounidense. "Si las tendencias separatistas no tienen límites o se salen de control", afirmó el historiador Arthur Schlessinger Jr., "el resultado sólo puede ser fragmentación, segregación y 'tribalización' de la vida estadounidense".[83] En el mismo sentido, el connotado politólogo Samuel P. Huntington denuncia cómo la cultura angloparlante se "vio amenazada por una nueva oleada de inmigrantes de América Latina y Asia, la popularidad en círculos intelectuales y políticos de las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad, la difusión del español como segunda lengua y las tendencias hacia la hispanización de la sociedad estadounidense".[84] A pesar de las evidencias que tienden a corroborar la semejanza y eficacia de los procesos de asimilación de los hispanos comparado con el de otros inmigrantes llegados a Estados Unidos en el pasado, los restriccionistas culturales han hecho de la pérdida de la identidad estadounidense un tema central de sus campañas antiinmigracionistas.

Los conservadores culturales se oponen a un programa de trabajadores temporales, pues sostienen que su aplicación significaría una amnistía favorable a quienes han quebrantado la ley. En su visión, el gobierno esta-

[82] Patrich Buchanan, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

[83] Arthur M. Schlesinger Jr., *The Disuniting of America: Reflections on Multicultural Society*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1998, p. 23.

[84] Samuel P. Huntington, *Who We Are? The Challenge to American National Identity*, Nueva York, Simon & Schuster, 2004, p. xvi.

dounidense debe castigar a los empleadores de indocumentados, y reforzar sustancialmente la frontera con México. Este grupo ha sido uno de los principales promotores de la militarización y construcción del muro en la frontera. Así, en general, su postura no coincide con la de sus correligionarios republicanos, los empresarios, aunque sí se asemeja a la de importantes clientelas demócratas como el movimiento obrero organizado y las agrupaciones hispanas que están en contra de un programa de trabajadores huéspedes. No obstante, al parecer el primer oponente de los antiinmigracionistas republicanos es el mismo presidente del país emanado de sus filas: George W. Bush.

El cuadro 2 sintetiza la posición de los cinco grupos de interés analizados en el presente texto e indica la opinión de cada cual en lo concerniente a los temas de la regularización de los indocumentados y a la aplicación de un plan de trabajadores temporales.

CUADRO 2
Posiciones en cuanto a migración y afiliación partidaria de los grupos de interés

Grupo de interés	*Trabajadores temporales*	*Regularización*	*Partido*
1. Movimiento obrero	En contra	A favor	Demócrata
2. Hispanos	En contra	A favor	Demócrata
3. Iglesias y organizaciones humanitarias	A favor	A favor	Demócrata
4. Negocios	A favor	A favor	Republicano
5. Conservadores culturales	En contra	En contra	Republicano

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo he tratado de mostrar que las condiciones imperantes en Estados Unidos desde la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México 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, dificul-

taron la concreción de acuerdo migratorio alguno, más aún si dicho pacto era de proporciones inusitadas.

Por otra parte, el interés del presidente estadounidense George W. Bush en secundar la propuesta migratoria mexicana se debió a dos razones primarias: *1)* posicionamiento político con la comunidad y los votantes hispanos y *2)* dar una imagen de mandatario apto en el manejo de asuntos internacionales. Ahora bien, conforme la administración de Bush ha ido pasando por diversas etapas, el tema migratorio ha tenido altibajos en la agenda del jefe de la Casa Blanca. Sin embargo, la retórica de la migración siempre será bienvenida en el discurso de Bush si ésta le es útil para cumplir fines muy concretos ligados a la legitimidad, la aceptación popular, la promoción del voto a su favor y el acercamiento con sus clientelas políticas, es decir, mientras sirva para hacer política interna. A poco menos de dos años de concluir su segundo periodo de gestión, Bush encuentra la principal oposición a sus iniciativas migratorias en su propio partido, el Republicano. En el momento actual, para sus correligionarios, oponerse al presidente tiene muy pocas desventajas políticas. Los índices de popularidad de Bush pasan por el 30% y su mandato concluirá pronto. Ante este escenario, separase de Bush es para varios republicanos una necesidad imperiosa, en particular cuando la lucha por la sucesión presidencial está en marcha.

¿Qué explica la existencia de posiciones tan disímiles y acaloradas? Durante mucho tiempo, los especialistas estadounidenses afirmaron que el debate político en el país se daba con muy estrechos márgenes de confrontación ideológica. Actualmente, las cosas han cambiado. Diferentes académicos han demostrado una profunda división entre los dos principales partidos políticos. De ahí, por ejemplo, lo cerrado de las dos últimas elecciones presidenciales (2000 y 2004). De acuerdo con estos analistas, la polarización política y partidaria es una tendencia permanente con pocas posibilidades de desaparecer en el futuro inmediato. Algunos estudiosos llegan a hablar de la existencia de un realineamineto ideológico dentro del electorado. "Más de 90% de aquellos que se identifican como republicanos", subrayan Kyle L. Saunders y Alan I. Abramowitz, "y casi 90% de los identificados como demócratas votaron por su propio partido en las elecciones presidenciales de 2000 y 2004 [...] Para 2004, demócratas liberales y conservadores republicanos conformaban 59% de toda la identificación partidaria de los balancos".[85] En otras palabras, hoy se está en presencia de

[85] Kyle L. Saunders y Alan I. Abramowitz, "The Rise of the Ideological Voter: The Changing Bases of Partisanship in the American Electorate", en John C. Green y Daniel J. Coffey, *The State and the Parties: The Changing Role of Contemporary American Politics*, Boulder, Rowman & Little Field Publishers, Inc., 2007, p. 314. También se recomienda consultar en el mismo volumen el texto de David C. Kimball y Cassie A. Gross.

una gran consistencia entre preferencias ideológicas e identificación partidaria. Por ello, las discrepancias entre los diversos grupos de interés en el debate migratorio son apenas un reflejo –y en algún sentido una causa– de la actual polarización en la sociedad y la política de la Unión Americana.

Finalmente, ¿qué cambió con el 11-S y qué podemos esperar en el futuro próximo en la relación México-Estados Unidos en materia de migración? Lo primero es evidente desde hace ya muchos años. Los estadounidenses han puesto énfasis en el asunto de la seguridad sobre otros aspectos migratorios. La construcción del muro en la línea divisoria, el incremento en el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, la inversión en nuevos equipos de seguridad, entre otras medidas, están encaminadas a respaldar la seguridad fronteriza y nacional. No hay evidencias de que la situación vaya a modificarse, por el contrario, continuará en el futuro inmediato y tal vez con mayor crudeza.

La pregunta tras los comicios de 2008 podría ser: ¿habrá un cambio en la actual política de inmigración estadounidense tras la toma de posesión como presidente de Barack Obama el 20 de enero de 2009? No necesariamente. Como he tratado de mostrar a lo largo de este texto, las pugnas en cuanto a la migración son intensas en tres niveles interconectados: la sociedad, los grupos de interés y los legisladores. Estas diferencias parecen no depender de quién ostente el poder desde la Casa Blanca. A través de la historia, Estados Unidos ha vivido bajo una profunda dualidad, entre dar la bienvenida a los llegados de otras tierras o rechazarlos. En algunos momentos, ha predominado la acogida, mientras en otros ha prevalecido el ánimo de exclusión. Esta dualidad de amor y odio la ha ilustrado el profesor de la Universidad de California Leo Chávez al referirse a ella como la "doble hélice [en referencia a la estructura del ADN] de actitudes negativas y positivas que han existido a lo largo de toda la historia estadounidense".[86] Hoy, Estados Unidos vive un momento histórico tendiente a la exclusión y al apartamiento del resto del mundo, en términos culturales, claro está. Este y otros factores hacen que, por el momento, la ansiada reforma a las leyes de inmigración de la Unión Americana –más aún un acuerdo migratorio binacional– apenas represente un insulso idilio de algunos políticos y analistas. Lo triste de ello es que también significa la dilución de las esperanzas de miles de personas de obtener, al fin, certidumbre en la valoración de algo más relevante que cualquier pacto o entendimiento entre gobiernos: el respeto a su trabajo.

[86] Leo R. Chavez, *Covering Immigration: Popular Images and the Politics of the Nation*, Berkeley, University of California Press, 2001, p. 3.

LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA INDEFINIDA TRANSICIÓN: MITOS Y REALIDADES DEL SEXENIO DE VICENTE FOX

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

INTRODUCCIÓN

A FINALES DEL SIGLO XX E INICIOS DEL SIGLO XXI, la seguridad nacional de México vivió una gran incertidumbre en cuanto a su formulación debido a tres factores: primero, la transición de un país –antes cerrado a las más importantes tendencias mundiales, como son los procesos de regionalización y globalización– hacia una gradual y tardía apertura limitada a lo económico, fenómenos que no pudieron ser asimilados por el gobierno. En segundo término, la transición a la democracia provocó una gran cantidad de reacomodos en las instituciones para poder lograr la gobernabilidad, tanto en la definición de las amenazas, riesgos y problemas de seguridad nacional como en las políticas gubernamentales para hacerles frente. Como tercer factor, el empleo de las instituciones del régimen de la Revolución, sus leyes y "tradiciones" en la implementación de las políticas públicas de seguridad y defensa ha dificultado que esas políticas se adapten a las nuevas condiciones internas y externas. Ello a pesar de que en el régimen de Ernesto Zedillo hubo avances en la formulación de políticas que respondieron a formas más democráticas y sensibles a la globalización.[1]

El Estado mexicano, durante los 83 años transcurridos desde la promulgación de la Constitución de 1917, no se había visto ante la necesidad de efectuar una reforma profunda del sistema de seguridad, justicia y defensa. De hecho, se vivieron grandes cambios en la estructura económica del país desde mediados de los ochenta, principalmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el

[1] Una valoración de la seguridad nacional durante el sexenio de Ernesto Zedillo, en Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional y transición política", *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre de 2001.

ámbito político, de igual manera, la elección de autoridades avanzó –si bien el proceso aún no ha culminado– con una reforma profunda de las instituciones, fundamentalmente al crearse el Instituto Federal Electoral (IFE). Este impulso reformador no se observó en las estructuras de justicia, seguridad y defensa. Tampoco había una fuerza política que lo hiciera posible ni fue una demanda importante para la población. Por ello, el resultado es un híbrido: un Estado reformado en algunas estructuras vitales y paralizado en otras, que conviven entre sí.[2] Dicho fenómeno lo heredaron las administraciones del PRI a Fox, y éste no logró plasmar las ideas reformistas que impregnaron el arranque de su gobierno.

En el presente capítulo se analizan los esfuerzos iniciales del presidente Fox por transformar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, y la forma como se dirimió una rivalidad, en el interior de la élite política foxista, a favor de la continuidad del modelo autoritario a este respecto; la seguridad nacional y las relaciones en las fronteras del país, tanto con Estados Unidos como con Centroamérica; y los tres casos de mayor impacto para dicha seguridad: la crisis de Chiapas, la inseguridad pública y el narcotráfico.

El fugaz impulso de reforma de la seguridad y la defensa

La llegada de Vicente Fox al gobierno se acompañó de un impulso reformador en el ámbito de la seguridad que sólo duró un año. El nuevo presidente creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en los primeros días de su mandato, en diciembre de 2000, separando la coordinación de acciones de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación y continuando con la reforma realizada en 1998-1999, cuando el presidente Ernesto Zedillo constituyó la Policía Federal Preventiva (PFP). Sin embargo, se frenó la reforma de la Secretaría de Gobernación, en el sentido de despojarla de la realización de actividades de inteligencia. En la gran mayoría de los países

[2] Fox dividió su gobierno en tres gabinetes, en un intento de reforma del proceso de toma de decisiones que fracasó en un año: "Desarrollo Social y Humano", cuya coordinación quedó a cargo de José Sarukhán; "Crecimiento con Calidad", bajo la responsabilidad de Eduardo Sojo, y gabinete de "Orden y Respeto", encabezado por Adolfo Aguilar Zinser, también responsable de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional. Aguilar Zinser y Sarukhán enfrentaron la resistencia de los ministros que estaban bajo su coordinación. Las dos coordinaciones se desmantelaron en el primer semestre de 2002. Sojo quedó en la práctica como asesor de Fox en materia de políticas públicas durante todo el periodo de gobierno. Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.

democráticos la agencia de inteligencia central se sujeta a la conducción directa del presidente. En el caso mexicano, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen) no evolucionó hacia su profesionalización integral (separación de la llamada inteligencia política de la estratégica y profesionalización de sus integrantes).[3]

La otra cuestión que quedó pendiente de una gran reforma es la configuración de las fuerzas armadas. Se mantuvo la atípica separación de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaria de Marina; y la fuerza aérea no es autónoma, como sí lo es en la mayoría de los países del mundo. De forma también *sui generis*, México no cuenta con dos estructuras clave de todo Estado democrático: ministerio civil de la defensa y Estado mayor conjunto de las fuerzas armadas. Las debilidades estructurales del llamado Gabinete de Orden y Respeto y de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional fueron evidentes casi desde un inicio.[4] Se nombra a un mismo responsable para ambas funciones, e inmediatamente éste entra en fricción con el resto de los miembros del gabinete de seguridad, por una especie de competencias y áreas compartidas de la gestión gubernamental y la planeación estratégica del más alto nivel.[5] Prevaleció la continuidad de las estructuras existentes, principalmente por la abierta oposición a su reforma de los secretarios de la Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación, así como del director del Cisen.[6] Se paralizó la pretendida reforma y las estructuras de seguridad continuaron con la toma de decisiones vigente durante el régimen priísta. En otras palabras, en lo relativo a seguridad y defensa no hubo reforma similar a la vivida en el ámbito económico y político. El *statu quo* no democrático prevaleció. El presidente siguió siendo quien decide, y las fuerzas armadas mantuvieron su autonomía y evitaron con éxito "la in-

[3] El último director del Cisen en el gobierno de Zedillo, Alejandro Alegre, en el año 2000 abrió las puertas de la institución a la prensa y por vez primera abrió también una página web, como previendo el cambio de gobierno y que pudiera cuestionarse el hermetismo de la institución en un gobierno no priísta.

[4] Las debilidades estructurales se debían a la ausencia de una ley reglamentaria de la Consejería. El depender del presupuesto de la Presidencia la enfrentaba con otras áreas de la misma. El consejero pretendía la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que quedara como brazo de apoyo del presidente, que sustituyera a la Consejería y que tuviera la atribución legal de coordinar a las dependencias federales con responsabilidad en la materia.

[5] La Consejería se estableció mediante un decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2001.

[6] Uno de los primeros propósitos de la Consejería fue realizar una evaluación del Cisen. En la práctica hubo dos evaluaciones, la de aquélla y la del propio Cisen. Prevaleció la opinión del director del Cisen y del secretario de Gobernación. Nunca se hizo pública ninguna de las dos evaluaciones.

jerencia de los civiles inexpertos". Uno de los conflictos que llevaron al aislamiento del consejero presidencial de Seguridad Nacional en el seno del gabinete fue el motivado por la apertura de archivos de la llamada "guerra sucia"[7] y la posible creación de una comisión de esclarecimiento de los hechos del pasado. A mediados de 2001 el consejero tuvo un abierto diferendo con los secretarios de Gobernación y la Defensa, pues éstos se oponían a dicha propuesta, y el presidente poco a poco se inclinó por la opinión de sus ministros. En otras palabras, reproducir el *statu quo* en materia de información histórica o actual, relacionada con la seguridad nacional, fue otro de los elementos que impidieron la evolución hacia modalidades democráticas de toma de decisiones en relación con la seguridad nacional.[8]

Finalmente, se emite la Ley de Seguridad Nacional, en 2005, que genera una polémica.[9] Dicha ley confunde seguridad nacional con inteligencia y solamente regula las actividades del Cisen: señala que todo el personal de este último debe ser "de confianza", con lo que se reduce la posibilidad de crear un cuerpo de funcionarios profesionales.[10] Entre las virtudes de la ley está la definición de las agendas de inteligencia del país –con lo que se establecen las prioridades de seguridad nacional–, así como de los riesgos y las amenazas. De forma general, el Cisen señala las siguientes amenazas a la seguridad nacional: grupos armados, delincuencia organizada, terrorismo, transición y reforma del Estado, movimientos sociales, entorno internacional y seguridad pública.[11]

[7] Se entiende por "guerra sucia" el periodo de 1968 a 1978 en que las fuerzas armadas, la Secretaría de Gobernación y los servicios de inteligencia actuaron al margen de la ley en el esfuerzo por contener el movimiento estudiantil de 1968 y a los grupos armados de tendencia izquierdista que proliferaron en esos años. Véase Jorge Luis Sierra Guzmán, *El enemigo interno: Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México, Universidad Iberoamericana / Editorial Plaza y Valdés, 2003.

[8] Aunque luego se avanzó notablemente con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002), quedó incorporada una cláusula por la que el Estado se reserva la apertura informativa si el asunto en cuestión es materia de seguridad nacional (capítulo III, artículo 13). En muchos países existen leyes similares, pero en México, con esta excepción legal, mucha de la información puede ser resguardada, quedando pendiente la valoración de la misma, pues las dependencias gubernamentales lo hacen en primera instancia y de esa forma se impide su difusión.

[9] Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.

[10] Para la historia de los servicios de inteligencia, véase Sergio Aguayo Quezada, *La charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001. En este libro se constata que los servicios de inteligencia responden a objetivos políticos y a la percepción subjetiva de los gobernantes, quienes en ocasiones emplearon estos servicios para fines partidarios e incluso personales (en su momento a favor del Partido Revolucionario Institucional).

[11] www.cisen.org.mx, consulta: 12 de julio de 2007.

El gobierno de Fox hereda del de Ernesto Zedillo tres asuntos de seguridad: el conflicto de Chiapas, el narcotráfico y la creciente inseguridad pública. Estas tres cuestiones son las que principalmente determinarán la agenda de seguridad nacional durante el sexenio de Fox, y a ellas se agrega una larga lista de problemas relacionados con prácticamente toda la gama de vulnerabilidades del país. Un problema que continuó presente en el gobierno de Fox es que no se aclaró ni hubo acuerdo entre los miembros de su gabinete sobre el concepto estatal de seguridad nacional.[12] Esta indefinición llevó a promover un concepto amplio, multidimensional, donde prácticamente todos los problemas del país son en potencia asuntos de seguridad,[13] desde la pobreza, el medio ambiente, las relaciones internacionales, la energía, las crisis financieras, la vulnerabilidad de los sistemas de información del gobierno y los ataques cibernéticos, la corrupción, los desastres naturales, etc.[14] Este concepto amplio se contradice con un concepto ejecutivo gubernamental de seguridad, que es el que implícitamente se desprendía de la coordinación del Gabinete de Orden y Respeto. De este modo, el concepto mexicano oscila entre una definición omnicomprehensiva de la seguridad y una definición operativa circunscrita a los grupos armados, el narcotráfico, la subversión, la inseguridad pública, los conflictos sociales cuya movilización y protesta se sitúa en los márgenes de la ilegalidad y, después del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo.[15]

[12] Adolfo Aguilar Zinser, mientras se desempeñó como consejero de Seguridad del presidente Fox, elaboró dos documentos en los que consignó la necesidad de contar con una definición de este concepto, oficial y unificada, así como de transformar el sistema institucional de seguridad nacional. Adolfo Aguilar Zinser, *El concepto de seguridad nacional en México: Fortalezas y debilidades a inicios del siglo XXI*, México, Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, borrador de trabajo, junio de 2001. Adolfo Aguilar Zinser, "El sistema de seguridad nacional para México", conferencia en el Colegio de Defensa Nacional, México, 26 de junio de 2001.

[13] El concepto amplio de seguridad se originó a partir del libro que publicó en los ochenta un miembro del gabinete de Fox, el general Gerardo Vega García. Véase Gerardo Vega García, *Seguridad nacional: Concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1988.

[14] La promoción de este concepto finalmente quedó en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El gobierno mexicano fue uno de los principales promotores del concepto amplio y multidimensional de seguridad en el seno de la OEA, donde se elaboró una lista de 52 amenazas a dicha seguridad. Véase OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, México, 27-28 de octubre de 2003. En el medio académico, sobre el empleo del concepto de seguridad nacional con un rango totalizador, véase José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional de México: Debate actual*, México, UAM-Azcapotzalco, 2004.

[15] El terrorismo se incorpora a la agenda de seguridad de México como un derivado del cambio de prioridades en materia de seguridad y defensa en Estados Unidos. Si bien en el Estado mexicano se rechaza compartir la agenda de Estados Unidos, debido a la condición de frontera y a la cooperación intergubernamental, *de facto* el terrorismo se incluye en la agenda de riesgos.

El 11 de septiembre y la seguridad binacional México-Estados Unidos

La relación México-Estados Unidos, en los años noventa, pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la posguerra fría, siendo el TLCAN el motor del ajuste de las agendas binacionales.[16] A partir del 11 de septiembre de 2001, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México de forma directa, principalmente por la vecindad con Estados Unidos y la confusión reinante en los momentos posteriores a los atentados: se especulaba acerca de que terroristas islámicos podrían ingresar por las fronteras terrestres de Canadá o México. De forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. La estrategia de Estados Unidos se diseñó en dos frentes: *a)* la protección de la patria (Homeland Security), y *b)* la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (Preemptive Action). Para el primer esquema de defensa de Estados Unidos, la colaboración de México y Canadá es vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes (con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002). En México no hubo mayores cuestionamientos en cuanto al respaldo al nuevo esquema de seguridad estadounidense. La crítica severa fue a la política internacional que este país implementó. México no respaldó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una gran fricción entre ambos gobiernos.[17]

En otras palabras, el gobierno de México dividió aquí la labor de sus secretarios de Estado. Se dio, por un lado, una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno estadounidense. Por otro lado, hubo una notoria diferencia y hasta una abierta tensión en el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo y al esfuerzo por derrocar a Sadam Hussein en Iraq. En México tampoco se vio con agrado, en lo que corresponde

[16] Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997.

[17] El presidente Fox nombró a Adolfo Aguilar Zinser embajador ante la ONU en enero de 2002, al mismo tiempo que México era electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por lo que las objeciones mexicanas con respecto a involucrar a la ONU en la estrategia de Estados Unidos fueron un elemento de fricción entre los gobiernos de ambos países, sobre todo en el periodo 2002-2003. Véase Loreta Bondi, *Beyond the Border and across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relation, The Johns Hopkins University, 2004.

a la cooperación en materia de defensa, la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002.

Esta aparente contradicción en las políticas de seguridad de México ante Estados Unidos es producto de un debate existente en el seno de las élites mexicanas, las cuales están divididas en dos sectores: los nacionalistas y los globalistas. Los nacionalistas están a favor de una mayor independencia de Estados Unidos. Los globalistas son más proclives a impulsar todas aquellas iniciativas de cooperación internacional y a estrechar las relaciones con Estados Unidos. Por ejemplo, los nacionalistas se oponen a la salida de tropas al exterior, mientras que los globalistas están a favor del empleo de las fuerzas armadas en operaciones de paz y de la participación en acciones cooperativas de seguridad hemisférica. Las fuerzas armadas se inclinan más por mantener una distancia con respecto a Estados Unidos y la ONU.[18]

Un elemento que ha cobrado una singular relevancia para la seguridad de México es la amplia disponibilidad de armas, debido a la legislación estadounidense que permite su venta libre. Estas armas son el alimento principal del crimen común y organizado en México; el control de las mismas, realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional, es muy deficiente, dado el mercado negro que representan Estados Unidos y, en menor medida, Guatemala y Centroamérica en general.[19]

En México, "la Secretaría de la Defensa ha informado que desde 1972 a la fecha, se ha registrado un total de 2 824 231 armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Sin embargo, según estimaciones de la prestigiada publicación *Small Arms Survey*, en el 2004, en México existían entre 3.5 y 16.5 millones de armas".[20]

[18] Entre las élites políticas se considera a los dirigentes del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional más nacionalistas, y a los dirigentes del Partido Acción Nacional más globalistas, aunque en el seno de los partidos políticos estas posiciones no son homogéneas. Sobre la seguridad en la relación México-Estados Unidos, véase Agustín Maciel (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, San Luis Potosí, México, El Colegio de San Luis, 2003.

[19] Según una investigación de la Fundación Arias para la Paz, en Guatemala hay más de medio millón de armas ilegales; en El Salvador la cifra asciende a 224 600, frente a las 147 581 registradas. En Honduras existen más de 400 000 armas de fuego sin registrar y 88 337 registradas. Estos datos corresponden al año 2005. Véase "Arms, Violence and Youth in Central America", en Eugenia Zamora Chavarría y Ana Nancy Espinoza (comps.), *The Face of Urban Violence in Central America*, San José, Costa Rica, Fundación Arias / United States Institute of Peace, 2005, p. 32.

[20] Georgina Sánchez, "Caso México", proyecto Flacso-Secretaría General, "Armas pequeñas y livianas: una grave amenaza a la seguridad hemisférica", documento de trabajo, San José de Costa Rica, 2006, información tomada de la Sedena vía IFAI, 30 de noviembre de

El comercio ilegal de armas es posible por la facilidad que hay para cruzar ambas fronteras (México-Estados Unidos y México-Guatemala), por la ausencia de control en el sur de Estados Unidos y por el gran negocio que realizan los comercianes guatemaltecos. Debido al peso político que tienen agrupaciones como la National Rifle Association, el gobierno de Estados Unidos boicoteó una iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras.[21] Este fenómeno no es exclusivo de la relación México-Estados Unidos–Centramérica, sino que tiene serias expresiones también en América del Sur, por ejemplo, en Colombia, Venezuela y Brasil. De esta manera, lo "ilícito" se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y es importante para las economías.[22] Como veremos a continuación, el tráfico de armas se vincula a dos de los principales problemas de seguridad nacional: el narcotráfico y la inseguridad pública.

Sin embargo, la *seguridad real* entre México y Estados Unidos es un entramado muy complejo de cooperación en muchos niveles que, en los tiempos de la guerra al terrorismo, se sostiene en relaciones iniciadas con la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes:

Acuerdo de 22 compromisos sobre fronteras inteligentes
Estados Unidos-México

Seguridad de la infraestructura

1. Planeación de largo plazo
2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos
3. Protección de la infraestructura
4. Armonización de los puntos de entrada a puertos
5. Exhibición de proyectos
6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo
7. Financiamiento de proyectos fronterizos

2006; y Small Arms Survey 2004. *Rights at Risk.* http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/

[21] Peter Andreas y Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, p. 7.

[22] Moisés Naim, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Nueva York, Anchor Books, 2006.

Seguridad en el flujo de personas

8. Viajeros con documentación previamente revisada
9. Información avanzada sobre pasajeros
10. Viajes de negocios por el TLCAN
11. Fronteras seguras y disuación de "polleros"
12. Consulta respecto a la política de expedición de visas
13. Entrenamiento conjunto
14. Bases de datos conjuntas
15. Revisión de personas provenientes de terceros países

Seguridad en el flujo de bienes

16. Cooperación entre los sectores privado y público
17. Intercambio electrónico de información
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes
19. Cooperación tecnológica
20. Seguridad en redes ferroviarias
21. Combate al fraude
22. Intercepción de contrabando

Fuente: David A. Shirk, "NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations after the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia preparada para la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, 15-17 de mayo de 2003.

En Estados Unidos, el 1° de marzo de 2003 fue creado el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security, DHS), con recursos de 22 agencias federales. Se unificaron las agencias encargadas de funciones de seguridad y otras relacionadas con las aduanas y el comercio para fortalecer la seguridad de las fronteras terrestres, aéreas y navales. Además, el DHS provee análisis de inteligencia y protección de infraestructura. Desde el inicio de sus funciones, el DHS planteó la necesidad de cooperar con los gobiernos de Canadá y México; con México, por tener una frontera fácil de cruzar por inmigrantes ilegales. La compleja tarea del DHS se distribuye en cinco principales divisiones: de seguridad de transportes y fronteriza, de respuesta y preparación ante una emergencia, de ciencia y tecnología, de análisis de la información y de protección de infraestructura.[23] El cambio más radical en Estados Unidos, en relación con la seguridad

[23] José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: Problemas y desafíos*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) / Porrúa, 2004.

que afecta a México, es aceptar el concepto de vulnerabilidad.[24] Por vez primera, tanto en Estados Unidos como en México, hay una cercana relación con el sector privado, pues, además de ser éste el dueño de la infraestructura dentro de Estados Unidos, es un importante actor en las economías del resto del mundo, y sus grupos empresariales se ven incluidos en los estrechos vínculos de intercambio desarrollados en el marco del TLCAN. Por supuesto, es difícil saber a ciencia cierta si estas medidas son las que han evitado un nuevo atentado terrorista, pero lo que sí se puede manejar como hipótesis válida es que por México no han ingresado células terroristas islámicas. Otro elemento de la seguridad de Estados Unidos que afecta a México es la reestructuración del Departamento de Defensa del 1° de octubre de 2002, cuyo principal cambio consistió en la conformación del Comando Norte (Northcom) que se encargará de la defensa del territorio estadounidense, pero asimismo del territorio canadiense, el mexicano y partes del Caribe. El Northcom no fue bien visto por las autoridades militares mexicanas, y hasta la fecha la cooperación tiene un muy bajo nivel. Sobresale la cooperación de la Armada de México, mientras que la Secretaría de la Defensa Nacional mantiene sus reservas.

Esta reorganización de la estructura institucional para el combate al terrorismo tiene ventajas y desventajas: un elemento positivo es que hay una mayor centralización de los flujos de información y de coordinación de las dependencias; lo negativo es que, en las relaciones con otros países del mundo, las estructuras de seguridad nacional no tienen necesariamente contrapartes institucionales, y los cambios institucionales se dan a diferentes velocidades o simplemente muchos de ellos no se dan México. Un ejemplo es la forma como en Estados Unidos se está modificando el concepto de frontera. Según el primer jefe del DHS: "La frontera del futuro quedará protegida mediante la cooperación internacional para elevar la participación de información de inteligencia y contrarrestar con más eficiencia las amenazas planteadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de inmigrantes y narcóticos, las plagas y enfermedades agrícolas, y la destrucción o el despojo de recursos naturales."[25]

Por ejemplo, estos cambios en el concepto de frontera implicarían en México una muy difícil adaptación, como es el caso de la estructura de regiones y zonas del ejército, la fuerza aérea o la armada, pues están dise-

[24] Stephen E. Flynn, "Vulnerable Estados Unidos", en *Foreign Affairs en Español,* vol. 2, núm. 1, primavera de 2002.

[25] Thomas Ridge, "Dos patrias, una misión: Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos", en *Foreign Affairs en Español,* vol. 4, núm. 2, abril-junio de 2004, p. 19.

ñadas para enfrentar el esquema de amenazas internas, y el país no tiene doctrina de guerra externa.

> Una de las áreas de mayor cooperación es la relativa al intercambio de inteligencia entre el DHS y el Cisen:
>
> El área de análisis de la información y protección de infraestructura crítica del DHS y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En enero de 2003 organizaron la creación de seis grupos de trabajo interagencias dedicados a la protección de la infraestructura crítica. Los grupos de trabajo, los cuales son presididos por un comité bilateral, están organizados por sectores: energía, transporte, salud, agricultura, agua y telecomunicaciones. Pero el alcance de estos grupos se concentra en la infraestructura que impacta en las comunidades fronterizas.[26]

Posteriormente, para reforzar el esquema trinacional de seguridad, los tres presidentes firmaron el Acuerdo para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005. El ASPAN opera mediante grupos de trabajo temáticos y sectoriales (interministeriales) y es el marco de referencia de la cooperación en seguridad. El ASPAN, conceptualmente, estaba diseñado en un principio para dinamizar la cooperación en materia de seguridad. La incorporación del concepto de "alianza para la prosperidad" se hizo a petición mexicana, debido a que podría aparecer en 2005 una oposición a los esquemas de cooperación con Estados Unidos si sólo se tuviera como objeto la seguridad.

Las debilidades de la cooperación, basada en el acuerdo de fronteras inteligentes de 2002 y el ASPAN de 2005, radican en que, en comparación con el TLCAN, no son compromisos avalados por los congresos de los países. Por ello, no son "acuerdos de Estado" y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos en turno. Hace frágil la cooperación el hecho de que ésta pudiera desmantelarse, sea porque un nuevo gobierno no suscribiera dichos compromisos, por oposición parlamentaria en alguno de los países o incluso por una fuerte presión de la opinión pública.

La frontera sur: Un flanco vulnerable de la seguridad de México

El sexenio de Fox se inició con un audaz planteamiento para revitalizar las relaciones con los países de Centroamérica: el Plan Puebla Panamá (PPP).

[26] US-Mexico Binational Council, *U.S.-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship: Recommendations for Policymakers*, México, Center Strategic and International Studies (CSIS) / Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), abril de 2004, p. 21.

Sin embargo, este proyecto no sirvió como catalizador para estrechar las relaciones, por: *a)* la falta de capital para las inversiones requeridas, *b)* la falta de respaldo –e incluso la abierta oposición– de un sector de la sociedad civil que lo criticó, tanto en Chiapas como en los países centroamericanos, por considerarlo un plan "neoliberal" que no respondía a los "intereses de los pueblos", *c)* el conflicto en Chiapas, donde, como lo veremos más adelante, se "congeló" su solución mediante la negociación, *d)* el hecho de que los países centroamericanos negociaran un tratado de libre comercio con Estados Unidos sin involucrar a México o sin tomar en cuenta su opinión, y *e)* el debate suscitado en Centroamérica, entre Guatemala y Panamá, por algunos proyectos de México, como el de construir una refinería. Después del 11 de septiembre de 2001, al igual que en México, en Centroamérica se reciben presiones por parte de Estados Unidos para el reforzamiento de las fronteras. El peligro, para Estados Unidos, obedece a la existencia de comunidades de origen árabe en algunos países como Honduras y El Salvador; a la "porosidad" que se desprende de la frontera abierta en el Canal de Panamá; a los flujos casi sin control de personas que provienen del Caribe inglés; y a las facilidades existentes, debido a la corrupción, para que ciudadanos de otras regiones del mundo obtengan documentos de nacionalidad y así puedan transitar fácilmente entre los diferentes países centroamericanos.

Asimismo, la frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, sobre todo en la región del Petén en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo. Fuentes militares de Estados Unidos señalan que el norte de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables de la seguridad estadounidense.[27]

Por la grave crisis económica que viven los países de Centroamérica, ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se agudizó con el paso del huracán Mitch por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1998. Igualmente, por razones vinculadas a la debilidad del Estado y la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policiacos, se observa en los países centroamericanos un aumento inusitado del crimen organizado y común, y la presencia de nuevas formas de delincuencia trasnacional, como la de las "maras", y comienza a hablarse de amenazas emergentes en la región.[28] El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostuvo en enero de 2006 que el tráfico

[27] John A. Cope, "Una fórmula para proteger el acceso por el sur", *Joint Force Quarterly* (versión en español), núm. 42 (verano de 2006).

[28] Nielan Barnes, "Resumen ejecutivo: Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos", Red Transnacional de Análisis sobre Maras, México, ITAM, http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html

de drogas de Colombia y Venezuela a Estados Unidos se realiza en su mayor parte por vía aérea, utilizándose para ello las pistas clandestinas del Petén y regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche.[29]

La frontera sur de México es un mosaico de ilegalidad, donde abundan las mafias de traficantes de personas, drogas y, recientemente, de armas pequeñas, así como contrabandistas de todo tipo. Otro factor es la corrupción de funcionarios gubernamentales mexicanos y guatemaltecos de bajo nivel que resguardan la frontera. No obstante los esfuerzos por combatir la corrupción, ésta no es fácil de eliminar en dependencias como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas o la PFP, lo mismo que entre los miembros de los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas. Hay pruebas de extorsión a migrantes por parte de miembros de las fuerzas armadas responsables de los retenes y funcionarios de la Procuraduría General de la República. Esta corrupción es trasnacional y de larga data, y en ella participan, como socios, funcionarios guatemaltecos. Esto ocurre en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países, sobre todo en el límite de Tapachula y Ciudad Hidalgo en México y Tecún Umán en Guatemala; en la frontera del altiplano (la ruta entre Comitán y Huehuetenango), y entre la zona selvática del Petén y el estado de Tabasco (por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera en El Ceibo). De igual manera sucede en la frontera de México con Belice, tanto en los dos puntos legales de cruce, como a lo largo del río Hondo. La corrupción se inicia cuando las mafias ingresan personas e introducen productos ilegalmente, y continúa en los puntos de control en las carreteras mexicanas.

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice, con contenidos similares a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de la frontera.[30] Las dificultades para que esos compromisos avancen de forma real en el resguardo de la frontera están dadas por las condiciones físicas de la región, básicamente la parte selvática y montañosa, por la deficiente cobertura de las instituciones y por las prácticas de corrupción. Retóricamente, existe el

[29] Presentación del general Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en la Conferencia "The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security", organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, el U.S. Army War College y el U.S. Southern Command, Miami, Florida, 1-3 de febrero de 2006.

[30] A su vez, los países de Centroamérica han firmado numerosos acuerdos de cooperación con Estados Unidos, especialmente para el combate al terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición *sine qua non* para que se pudiera firmar el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos.

compromiso de los gobernantes de hacer legal la frontera sur de México, pero en los hechos ésta es un flanco vulnerable para la seguridad del país. La preocupación multinacional de seguridad se explica por el probable paso de personas de "nacionalidades restringidas", principalmente de Medio Oriente y Asia.[31] La prioridad es evitar el paso de terroristas de grupos islámicos y su asociación con las guerrillas colombianas, así como el tráfico de drogas y armas realizado por grandes organizaciones criminales como el cártel del Golfo, que ha reclutado entre sus filas a ex kaibiles guatemaltecos.

Un reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas señala que el conjunto de la región centroamericana presenta una elevada proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas. Se menciona la hipótesis de que las actividades criminales están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad, debido a una alta incidencia de delitos como el tráfico de personas, drogas y armas de fuego, homicidios, secuestros, lavado de dinero y corrupción. Además, la población es proclive al desarrollo de culturas de violencia, por el reciente fin de los conflictos armados, y además porque la justicia penal y la eficiencia policiaca es muy limitada. En este informe se señala que los tres países que presentan estos problemas con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador, y que los países del istmo, al sur, observan menor incidencia respecto de los mismos. En las estadísticas que muestra el informe, en la mayoría de los casos, las expresiones cuantitativas más elevadas corresponden a Guatemala.[32] Todo lo anterior afecta la seguridad de México de diversas formas, siendo una de las más visibles el paso de las pandillas juveniles de alta peligrosidad.[33]

Chiapas, los conflictos sociales de alto impacto y la seguridad nacional

El último año del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1994) y todo el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) es-

[31] "Nacionalidad restringida" es un concepto empleado para establecer controles migratorios respecto de personas con pasaporte de países que tienen una elevada incidencia de narcotráfico. Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 se agregan ciudadanos de muchos países del Medio Oriente y Asia donde radican grupos terroristas, según el Departamento de Estado. De América Latina, los colombianos son incluidos en esta categoría.

[32] Naciones Unidas, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, ONU, Oficina contra la Droga y el Delito, marzo de 2007.

[33] Wim Savenije, María Antonieta Beltrán y José Miguel Cruz, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, San Salvador, FundaUngo / Woodrow Wilson Center, 2007.

tuvieron marcados por la crisis de Chiapas y los intentos –fallidos– de entablar negociaciones entre el gobierno y el EZLN. Durante el gobierno del presidente Fox, la crisis de Chiapas, si bien no tuvo una solución negociada entre las partes, sí redujo su efecto en la política nacional y redujo también su repercusión como asunto de "seguridad nacional". Ello se debió en parte a un cambio acelerado de las élites políticas de la entidad, con la llegada del gobernador Pablo Salazar, en que el gobierno estatal dejó de ser la representación directa de los grupos oligárquicos tradicionales agrarios, que habían sido en buena medida los causantes de que el conflicto se polarizara y desembocara en un enfrentamiento armado, polarización observada en las últimas dos décadas del siglo XX. Igualmente, Salazar fue el primero en concluir su periodo de gobierno en 60 años en Chiapas, a finales de 2006. Entre los factores que ayudaron a la reducción del impacto del conflicto, se cuenta el desmantelamiento –aunque no total– de los grupos paramilitares que habían operado con gran impunidad entre 1986 y 1998,[34] hasta la llamada masacre de Acteal, en diciembre de 1997. Se redujo sustancialmente el respaldo de los gobiernos federal y estatal a dichos grupos. Otro factor es la estrategia del EZLN, que ha pasado por varias etapas desde el alzamiento de 1994. Lo común es que, a pesar de estar formalmente "en guerra" contra el Estado, en realidad desarrolla una estrategia de resistencia no militar. La estrategia del EZLN se puede dividir en tres fases que se detallan en el cuadro de la página siguiente.

La relación entre la crisis de Chiapas y la gobernabilidad del país se establece en la medida en que el EZLN, no habiendo levantado su declaración de lucha armada, lleva 13 años (1994-2007) sin realizar actos guerrilleros, dando un giro hacia formas de movilización y denuncia de las condiciones en el ámbito de los nuevos movimientos de protesta "altermundistas". El vínculo entre el EZLN y la llamada "izquierda institucional" en México está muy fracturado, pero no por ello el EZLN representa una amenaza grave a la seguridad. Actualmente otros movimientos armados, como el del Ejército Popular Revolucionario (EPR), constituyen una amenaza mayor, aunque durante el sexenio de Fox tuvieron muy poca capacidad para realizar actos guerrilleros. Igualmente, aparecieron agrupaciones entre los movimientos populares, desde inicios del gobierno de Fox, que pusieron en entredicho la estabilidad

[34] En esos años los analistas hablaban de que Chiapas era una amenaza a la seguridad nacional, por la cercanía a América Central y por las condiciones similares en cuanto a nivel de vida y polarización política. Véase Sergio Aguayo, "Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional", México, Serie Estudios del CLEE, EST-006-86, junio de 1987.

Fases de la estrategia de lucha del EZLN[35]

Etapa 1	*Etapa 2*		*Etapa 3*		
1984-1994	*1994-1996*	*1996-2000*	*2001-2003*	*2003-2005*	*2006*
Clandestinidad en la selva Lacandona. Base de apoyo en comunidades indígenas y campesinas. Organización armada foquista clásica marxista-leninista-maoísta. Sin relación con la izquierda institucional. Vínculos con organizaciones de base de la Teología de la Liberación.	Ampliación de base de apoyo a nivel nacional. Incorporación de las demandas indígenas en la agenda nacional en el marco del debate de la reforma del Estado. Identificación EZLN-PRD. Juego político donde ambos ganan. EZLN encuentra vía política en el sistema político sin pertenecer al mismo; el PRD incorpora a esa parte de la izquierda y gana mayor legitimidad en ese sector (de las minorías). Apoyo internacional.	Debate Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996-1997). Búsqueda de su cumplimiento por parte del EZLN. Proyecto Las Abejas. Paramilitarización como estrategia estatal de contención del EZLN hasta Acteal, diciembre de 1997. De 1998 a 2000 las negociaciones entre EZLN y gobierno quedan en punto muerto. Congelamiento y repliegue del EZLN. El tema Chiapas sale de la agenda político-electoral. La instancia de mediación es la Conai.	Caravana zapatista, marzo de 2001; 1 111 representantes. Ley de Derechos Indígenas. Proyecto Caracoles. Se inicia proceso de distensión relativa de los gobiernos federal y estatal. Disminuye la acción paramilitar al mínimo.	Aislamiento y reflexión. Mutación del EZLN hacia una fuerza antisistémica y antiglobalizadora. Búsqueda de nuevas bases de apoyo. Distancia creciente entre EZLN y PRD.	Coyuntura electoral. La otra campaña. Distanciamiento EZLN-PRD. Nuevos vínculos fuera del estado de Chiapas buscando liderar una izquierda "nueva". Se acerca y avala movimientos sociales que enfrentan al Estado. Movilización de calle.

[35] Cuadro tomado de Tania Carrasco, Raúl Benítez Manaut y Armando Rodríguez Luna, "Chiapas: Negociaciones de punto muerto y gobernabilidad político-social", *Pensamiento Propio*, núm. 23, enero-junio de 2006, pp. 75-76.

política del país, como la que bloqueó la comunidad de San Salvador Atenco en el Estado de México en 2001, y posteriormente realizó actos de violencia, en 2006, o los movimientos sociales y políticos que actuaron en Oaxaca de forma muy radical en el primer semestre de 2006. Estos movimientos representan serias amenazas a la estabilidad del país, pero el ascenso de la protesta popular violenta también se debe a la incapacidad del Estado para encontrar formas de canalizarla. El Estado, ante la defensa legal del orden público, recurre a dos modalidades que limitan sus capacidades: el "dejar hacer" o el uso directo de la fuerza pública. El "dejar hacer" provoca que los movimientos sociales radicalizados causen gran destrucción, y al final el Estado opta por su contención, una vez que aquéllos han crecido en forma exponencial. El caso más notable durante el gobierno de Fox fue el alzamiento de una sección del sindicato de maestros y la conformación de la Alianza Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Esto mismo había sucedido con la huelga estudiantil de la UNAM entre abril de 1999 y febrero de 2000.

Inseguridad pública y su efecto en la seguridad nacional

La inseguridad ciudadana se ha vuelto problema de seguridad nacional en México. La población exige al gobierno mayor seguridad en todos los niveles, y las corporaciones de policía no logran resolver el problema de cómo actúar con eficacia contra el crimen organizado. Uno de los problemas es la desconcentración de las policías, que afecta notablemente su profesionalización. Existen 1 661 corporaciones policiacas, según el actual secretario de Seguridad Pública.[36] Cuando se inició el sexenio de Fox, casi la mitad de los elementos de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), eran militares. Evidentemente no había ninguna confianza en los policías civiles y se optó por la asistencia de las fuerzas armadas.[37] De igual manera, al crearse la PFP en 1998, su base fueron las fuerzas armadas.[38] Otro cuerpo policiaco, la principal creación durante el gobierno de Fox, resultó de la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en 2002. El principal problema al comienzo, aparte de desarrollar un nuevo modelo policiaco, fue enfrentar la corrupción: en 2001, 7.61% de los policías judiciales tenían procesos

[36] Genaro García Luna, *Contra el crimen: ¿Por qué 1 661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, edición del autor, 2006.

[37] *Ibid.*, p. 53. Los militares en la PJF eran 1 094 en el año 2000.

[38] La Brigada Militar (militares de la Sedena destacados en la PFP) fue la que ingresó a la UNAM el 6 de febrero de 2000, siendo ésta la primera acción operativa de la PFP.

penales en su contra; en 2002, 3.64%; en 2003, 6.56%; y en 2004 y 2005 se suspendió a los policías de la AFI con cargos penales.[39]

En 2005, en México existían 338 000 policías distribuidos de la siguiente manera:[40]

Preventivos municipales	135 132	40.00%
Preventivos estatales	153 789	45.50%
Judiciales o ministeriales	27 602	8.20%
Preventivos federales	15 261	4.50%
Agentes federales de investigación	6 289	1.80%
Total	338 000	100.00%

Estas corporaciones policiacas no han logrado suprimir la comisión de delitos. Aunque las estadísticas oficiales muestran que la tendencia de los delitos no ha variado (y en algunos casos incluso han disminuido levemente en los últimos 20 años), la población percibe esto como un grave asunto de seguridad personal, atribuible a la ineficiencia del Estado, y desconfía de las instituciones gubernamentales en casi todos los niveles; incluso se ha vuelto motivo de una demanda política.

Como se observa en el siguiente cuadro,[41] entre 1997 y 2005 los delitos del fuero federal, básicamente el narcotráfico, han aumentado, mientras que los del fuero común se han reducido.

Delitos denunciados por cada 100 000 habitantes:

	1997	*2005*
Fuero federal	0.78	0.86
Fuero común	15.78	13.53

Los delitos del fuero federal en 1997 fueron 73 913, y en 2005 ascendieron a 89 530. Sobresale el aumento de los delitos contra la salud (narco-

[39] García Luna, *op. cit.*, pp. 78-80.

[40] *Ibid.*, p. 106.

[41] Las estadísticas de los delitos están tomadas de Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno,* México, 2006, p. 579.

tráfico): en 1997 se cometieron 21 000, y en 2005, 38 000. De igual manera los fraudes aumentaron de forma importante. En 1997 se cometieron 393 fraudes del fuero federal, y en 2005, 997. Del fuero común, los fraudes ascendieron en 1997 a más de 43 000, y en 2005, a más de 56 000. Donde las instituciones policiacas de investigación respondieron con eficacia fue en el combate al secuestro (a cargo de la AFI); en 2000 se cometieron 591 secuestros y la cifra bajó a 323 en 2005. Otro descenso importante es el de los homicidios; en 1997 se cometieron 35 000, mientras que en 2005 se redujeron a 26 000.

Estos datos presentados por el gobierno deben ser interpretados con reserva. Hay investigaciones que señalan una brecha importante entre la estadística oficial y la cifras reales, diferencia que se explica por la ausencia de denuncias, ya sea por temor o simplemente porque no se confía en el resultado de las investigaciones. Por ejemplo, hay encuestas que señalan que, por cada cien delitos registrados en las estadísticas, se cometen realmente 826.[42] Además, esta brecha entre la cifra blanca y la negra se observa en las percepciones de la población. A nivel nacional, siete de cada diez habitantes de las principales ciudades del país dicen sentirse inseguros, de acuerdo con una encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) realizada en 2005. En el Distrito Federal la situación es aún más preocupante. Nueve de cada diez personas se sienten inseguras, y tres de cada diez han sido víctimas de algún delito, mientras que en el resto del país la relación es de dos por cada diez personas.[43]

Uno de los principales debates es sobre el empleo de los militares y el despliegue de estrategias de mano dura.[44] La mayoría de los análisis señalan que, para combatir el crimen común, la mano dura no es la solución, sino estrategias de acercamiento comunitario, profesionalismo, honestidad e incluso la participación ciudadana activa. El problema en México es que la mano dura siempre se identifica con el empleo de las fuerzas armadas y posibles violaciones de derechos humanos. En cambio, el debate es más intenso en relación con las estrategias hacia el crimen organizado: "Con

[42] Rafael Ruiz Harrell, "Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México", en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública: Una propuesta institucional*, México, UNAM, 2006, p. 203.

[43] Luis de la Barreda y Cecilia Sayeg, "Análisis de la percepción de inseguridad ENSI-4-urbana", México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, 2006. http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis_de_la_percepcion_de_inseguridad.asp

[44] La población tiene una elevada confianza en las fuerzas armadas. Éstas, después de las universidades, son las instituciones que generan mayor confianza en México. Por ello el gobierno recurre frecuentemente a ellas. Véase Consulta Mitofsky, "Índice de confianza en instituciones", México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta las universidades reciben 8.0 de confianza (sobre 10), el ejército 7.9 y la iglesia 7.8.

excepción del crimen organizado, que en muchos casos requiere de una respuesta dura, las autoridades se equivocan al creer que controlar la delincuencia es asunto de armas, patrullas o más agentes policiacos. La verdad es muy simple, controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno."[45]

Seguridad nacional y narcotráfico

El narcotráfico es la causa del aumento de los delitos del fuero federal. Es un fenómeno que en su variable de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola tiene muchos años de estar presente.[46] Lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue el ingreso al mercado de la cocaína proveniente de los Andes, desde los años setenta. A partir de los noventa, como producto del narcotráfico, se consolidan las grandes organizaciones criminales en cuanto factores de poder real en México.[47] Estas organizaciones criminales participan de una especie de trasnacionalización empresarial, donde la cocaína se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marítimos y terrestres, y se consume en Estados Unidos, configurando así redes trasnacionales.[48]

A finales del gobierno de Fox, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, señaló que no hay zona del país que esté libre del crimen organizado. Según el secretario, el negocio es del orden de los 8 500 millones de dólares (aproximadamente uno por ciento del PIB). Uno de los principales elementos aquí es la corrupción policial. Medina Mora afirmó que en Michoacán o en Nuevo Laredo, así como en Baja California, los cuerpos policiacos locales estaban totalmente penetrados por el narcotráfico hacia el año 2006.[49] Dada la dimensión que ha adquirido el fenómeno, el funcionario sostiene que el narcotráfico es un grave problema de seguridad nacional, por la forma como erosiona al Estado: "...es un problema de seguridad nacional, porque hay una amenaza a las estructuras de seguridad del

[45] Rafael Ruiz Harrell, "Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México", *op. cit.*, p. 209.

[46] Luis Astorga, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública: Una propuesta institucional*, *op. cit.*, p. 115.

[47] Sergio García Ramírez, *Delincuencia organizada*, México, Porrúa / Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002.

[48] John Bailey y Roy Godson (eds.), *Organized Crime & Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.

[49] "Todo en México es territorio narco: Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública", *Emeequis*, núm. 36, 9 de octubre de 2006, p. 27.

Estado, aunque sea a nivel municipal y estatal. Podemos hablar desde luego de estructuras federales, pero con un colapso municipal y estatal".[50]

Si las estructuras municipales y estatales están colapsadas, entonces sólo queda el recurso del gobierno federal. La lista de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente a todo lo que se denomina el gabinete de seguridad. Constitucionalmente esta labor corresponde a la PGR, pero, debido al crecimiento y expansión del delito, participan de forma directa seis dependencias federales: la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública (sus unidades de inteligencia, la PFP y el sistema federal penitenciario), la Secretaría de Salud (para el combate a las adicciones y el consumo), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (principalmente contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria) y la Secretaría de Gobernación, por medio del Cisen. La PGR, a su vez, dedica casi 80% de sus estructuras al combate al narcotráfico. Entre las más importantes están la AFI, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (principal institución que realiza inteligencia en la PGR) y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas.[51] Además, para la cooperación internacional, interviene de forma destacada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En México se observa una guerra sin precedentes entre los cárteles por el control de las plazas. En 2005, los asesinatos entre bandas rivales ascendieron a 1 543; en 2006, a casi 1 600.[52] El mayor abastecimiento se registra en las costas del Pacífico Sur, en Oaxaca y Guerrero, proveniente de Colombia, y en la península de Yucatán y en Veracruz, proveniente de Venezuela y Brasil. En cuanto al tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala. La PGR informa que en 2005 existían siete grandes cárteles: Tijuana, Colima, del Golfo, Juárez, Sinaloa, Oaxaca y del Milenio.[53] Hacia 2006, el poder de los cárteles se mostraba de la siguiente manera: el de Tijuana, con el control del mayor mercado de consumidores, que está en California. El cártel del Golfo, que controla Tamaulipas y maneja la exportación hacia el suroriente de Texas. La llamada "Federación de Cárteles", que abarca Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango,

[50] *Ibid.*, p. 30.

[51] Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007, p. 134.

[52] Stratfor, *Drug Cartels: The Growing Violence in México*, Austin, 2006, p. 2 (www.stratfor.com). En el primer semestre de 2007 se registró más de mil asesinados.

[53] Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007, op. cit.*, p. 135.

Nayarit y Quintana Roo. Se distinguen territorios en disputa en Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz, que es donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes cárteles.[54] Las distintas fuentes de información señalan que el cártel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Vicente Fox.

En el sexenio foxista, entre el año 2000 y el 2005, fueron detenidas 60 000 personas por delitos contra la salud. Sin embargo, sólo 15 de ellas resultaron líderes de los cárteles; 50 capturados pertenecían a las estructuras financieras de los mismos, y sólo 71 eran sicarios. En otras palabras, la mayoría de los detenidos correspondían a la cadena inferior de distribución o eran campesinos cultivadores.[55]

El narcotráfico en México ha causado una especie de "Estado de terror", pues tanto la acción de los cárteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. Las necesidades del gobierno federal son recuperar el control de ciudades ocupadas totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en 2005. Otro factor es la incorporación de prácticas de sicariato, propias de Colombia o Guatemala. Aparecen ex militares guatemaltecos que fueron miembros de las unidades especiales del ejército de ese país. Estos ex kaibiles se supone que entrenan a los sicarios de los diferentes cárteles. De igual manera, ex integrantes del ejército mexicano, conocidos como zetas, intervienen para entrenar y realizar las acciones más importantes de los cárteles.[56]

Una de las estrategias empleadas por el gobierno federal mexicano es desplegar operativos donde principalmente intervienen fuerzas militares. En el gobierno de Fox el más importante esfuerzo lo constituyó el operativo "México Seguro", a partir del 11 de junio de 2005. Este operativo, que se inició en Nuevo Laredo, tuvo por objeto remover a 700 policías locales coludidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los cárteles, el 26 de junio de 2005 se encontraron 44 secuestrados que estaban retenidos por tales policías.[57] Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal, debiendo retirarlas después, por lo que el lugar objeto del operativo regresa al control de los cárteles.[58]

[54] Stratfor, *Drug Cartels: The Growing Violence in México, op. cit.*, p. 5.

[55] Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007, op. cit.*, p. 136.

[56] Laurie Freeman, "State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico: Unintended Consequences of the War on Drugs", WOLA, junio de 2006, p. 4.

[57] *Ibid.*, p. 5.

[58] Javier Cabrera, "Cuestionan la efectividad del México Seguro", *El Universal*, 28 de mayo de 2006.

Reflexiones finales

Uno de los grandes debates en la actualidad es el de la relación existente entre seguridad nacional, democracia y gobernabilidad. El primer reto se dirigió hacia las fuerzas armadas, pues el PRI había sido su creación y se había dado una convivencia armónica durante siete décadas entre el presidente y las instituciones castrenses. Incluso el traspaso de poder a los civiles en 1946 ocurrió sin mayores tensiones. En la relación cívico-militar, a pesar de que no se evolucionó hacia la democratización del proceso de toma de decisiones, los militares asumieron el cambio de partido en el gobierno sin sobresaltos. Se adaptaron rápidamente a la nueva situación, y sólo ejercieron su poder de veto cuando realmente pensaron que se les podía afectar, como en el asunto de la comisión de esclarecimiento de los hechos del pasado, o cuando no se acoplaban algunas propuestas a su ideología, como en el caso del posible envío de tropas a misiones de paz. Igualmente, no han dado pasos hacia la unificación del comando y la planificación militar, siendo México uno de los pocos países que no tiene Estado mayor conjunto de las fuerzas armadas, y se opusieron rotundamente, principalmente el ejército, a la creación de un ministerio civil de la defensa. Estos temas estuvieron sobre la mesa de discusión en 2001, pero después se logró desplazarlos del gobierno de Fox e incluso de los medios de comunicación. Las fuerzas armadas, sin embargo, han abierto poco a poco sus puertas a la democratización, al franquear las de sus centros educativos a civiles y al ampliar la incorporación de mujeres; también han cambiado la forma de comunicación, ahora a través de las páginas web, etc.[59] Por vez primera en su historia institucional, como un avance importante, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y el Estado Mayor Presidencial hicieron públicos sus objetivos institucionales, sus misiones principales y la distribución general de sus fuerzas. Las publicaciones no llegan a ser lo que se denomina un "libro blanco", pero sin duda representan un progreso, sobre todo en comparación con el hermetismo anterior.[60]

Al igual que en muchos países, la seguridad nacional de México ahora está determinada en su mayor parte por fenómenos trasnacionales. El narcotráfico y el crimen organizado son los más claros.[61] Otros fenómenos

[59] Véanse los detalles de este proceso en Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Washington, CSIS-Praeger, 2005.

[60] *El Estado Mayor Presidencial: Cumplir con institucionalidad*, México, Presidencia de la República, 2006; *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, México, Sedena-FCE, 2005; *Armada de México: Compromiso y seguridad*, México, Secretaría de Marina-FCE, 2005; *Libro de políticas de la Armada de México*, México, Armada de México, 2004.

[61] Véase Arlene Tickner, *Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecu-*

son los llamados *intermésticos*, que a la vez que son internos tienen causas y consecuencias trasnacionales. Es el caso en México de la crisis de Chiapas, o incluso de la inseguridad pública, pues la incapacidad del Estado para enfrentar algunos problemas es evidente. México, lo mismo que otros países de América Latina, vive problemas de debilidad institucional que pueden provocar una regresión en cuanto a su proceso político de democratización, y afectar su modernización y su crecimiento económico. Otros asuntos que no son tratados en este capítulo ameritan una mención. Por ejemplo, la forma como han golpeado a sectores de población vulnerable los desastres naturales, factor que también se ha vuelto asunto de seguridad nacional y que es atendido principalmente por las fuerzas armadas.

La confusión existente en el empleo del término seguridad nacional seguirá presente en México, pues no se vislumbra en el corto plazo un interés por parte del Estado en definirla conceptual o legalmente, o en aplicar políticas coherentes a través de sus diversas dependencias. En México existe dispersión, falta de cooperación institucional y desconfianza entre unas dependencias y otras. De igual manera, en el país la cooperación internacional para otorgar seguridad es otro debate no concluido. Lógicamente la contradicción principal se da con Estados Unidos. ¿Se debe cooperar con esta nación? ¿Se deben compartir conceptos, por ejemplo, el relativo a la guerra al terrorismo? Y, en sentido inverso, ¿se debe recibir cooperación de ese país y para qué?

En materia de política exterior también hay muchas interrogantes. A la fecha han ganado la batalla los que postulan el aislamiento internacional en materia de seguridad. Esa batalla se da en el interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las fuerzas armadas, el Poder Legislativo, los partidos políticos e incluso los medios de comunicación y la academia. Es uno de los elementos que se podrían transformar en un futuro cercano.

El debate sobre la seguridad nacional en México, a inicios del siglo XXI, se centra en la eficiencia de las instituciones para enfrentar los problemas. Esto atañe a los servicios de inteligencia, la diplomacia, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero ahora en paralelo con la democratización y gobernabilidad del país. También la sociedad civil tiene responsabilidad en la seguridad nacional.[62] En otras palabras, el paradigma cambió. En el siglo XX era

rity: Coping with Crisis, Washington, International Peace Academy, 2007; y Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe,* San José de Costa Rica, Flacso, 2006.

[62] La sociedad civil la entendemos de forma amplia: empresarios, academia, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG); incluso existe una sociedad civil trasnacional que influye en México. Un caso notorio fue la crisis de Chiapas, en la que se hicieron presentes sectores internacionales de la sociedad civil, como la prensa, las iglesias, la

responsabilidad estatal, ahora es una responsabilidad compartida. Antes la seguridad nacional era sólo *nacional*, ahora es *interméstica*. En el siglo XX el Estado no creyó necesitar la cooperación, ni del extranjero ni de la sociedad civil; ese error, en parte, hizo crecer el delito y el crimen organizado. En la actualidad la cooperación internacional es imprescindible.

Cruz Roja, etc. Los organismos internacionales como la ONU y la OEA tienen oficinas dedicadas a la interacción y retroalimentación con la sociedad civil y ONG; el gobierno de México no las tiene y sus relaciones son informales.

LA SEGURIDAD NACIONAL CON FOX: AVANCES ANALÍTICOS, RETROCESOS REALES

José Luis Piñeyro
Gabriela Barajas

Presentación

Fenómenos como el aumento desmedido de la violencia derivada del crimen organizado y la delincuencia común han hecho que la seguridad nacional (SN) sea un término cada vez más usado dentro de los ámbitos políticos, académicos y periodísticos. No significa lo anterior que exista claridad respecto de su significado, o un acuerdo sobre las situaciones sociales, políticas, económicas o militares que pueden representar amenazas a la SN de México. Dentro de este contexto de poca claridad y exceso en el uso del concepto,[1] el presente capítulo tiene como objetivo analizar la SN durante la administración de Vicente Fox, a fin de conocer los avances conceptuales y retrocesos concretos en la materia durante el primer gobierno de oposición, tras 70 años de gobiernos del partido de Estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Nuestra revisión teórica y empírica parte de un concepto amplio de SN,[2] alejado del enfoque que la restringe a una visión policiaco-militar, es

[1] Véanse antecedentes en Sergio Aguayo, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana,* México, Siglo XXI Editores, 1990.

[2] Concebimos la SN como una situación donde la mayoría de las clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales básicas mediante las decisiones del gobierno en turno y las acciones de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a retos o amenazas internos o externos que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede ser un proyecto por realizar o una realidad que mantener y defender. Por necesidades básicas, entendemos los niveles de vida propuestos por organismos de las Naciones Unidas como la Unesco y la FAO. José Luis Piñeyro, *La seguridad nacional en México: ¿Realidad o proyecto?,* México, Editorial Pomares Barcelona/UAM Azc, 2006, p. 45.

decir, comprende el desarrollo económico-social incluyente y autosustentable y la democracia sustantiva y participativa[3] como bases imprescindibles de dicha seguridad, y no sólo el mero crecimiento económico y la democracia política electoral e institucional.

Para establecer la mayor o menor debilidad de la SN nos centramos en el análisis de las amenazas a ella como las definió el gobierno foxista dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este documento es el eje rector de la planeación nacional, donde el gobierno federal en turno fija lo que serán los objetivos nacionales, tácticas y prioridades de su gestión. Tales amenazas las revisamos en dos aspectos: primero, la forma como se les incluyó dentro del PND; segundo, la evolución concreta de dos de ellas (pobreza y deforestación) a lo largo del sexenio. Para ello, recurrimos al concepto de poder nacional (PN), dado que muestra la capacidad de un Estado-nación para mantener o fortalecer la SN. El capítulo consta de seis apartados. En primer lugar, se presenta un sucinto panorama de los anteriores planes nacionales de desarrollo y su relación con la SN. Después, el PN se explica y ejemplifica, ya que es el sustento básico de cualquier estrategia de SN. Más adelante, en los siguientes dos apartados, se hace una rápida evaluación del estado actual de los recursos humanos (pobreza y su efecto múltiple) y de los recursos naturales (deforestación y su impacto múltiple), componentes de dicho poder, a partir de ambos fenómenos, considerados como amenazas a la SN. Quinto, se contrasta el PND con la Ley de Seguridad Nacional. Por último, se realizan una serie de reflexiones sobre la SN que nos heredó Vicente Fox.

LA SN EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO: BREVES ANTECEDENTES

El PND 2001-2006 de Vicente Fox, en materia de SN, presenta continuidades y cambios respecto de los planes de los gobiernos priístas que lo antecedieron.[4] Desde los primeros esfuerzos de planeación del desarrollo nacional, concretados en el Plan Global de Desarrollo (1980-1982) del presidente José López Portillo (1976-1982), la SN es incluida como un elemento impor-

[3] Un desarrollo con los aspectos sociales, económicos y políticos comentados aparece en la obra colectiva: Estela Gutiérrez (coord.), *Debate nacional,* tomo I, *México en el siglo xxi;* tomo 2, *Escenarios de la democratización;* tomo 3, *El futuro económico de la nación,* México, Editorial Diana/UNAM/UANL, 1999.

[4] Al respecto, consultar nuestro ensayo: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional en los Planes de Desarrollo: 1980-2007", en Luis Méndez B. (coord.), *Fox: ¿El sexenio del cambio?,* México, UAM, 2007.

tante. Allí aparece ligada a la optimista perspectiva de que México se convirtiera en una potencia petrolera y se reafirmara como sujeto de crédito internacional para así llegar a ser una potencia media o al menos regional en el área de Centroamérica. El concepto se presenta en forma restringida, pues se le vincula primordialmente con las misiones asignadas a las fuerzas armadas con respecto a la soberanía territorial y la defensa externa. La borrachera petrolera terminó en una cruda gubernamental que acabó con los sueños de convertirnos en potencia. En el PND del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el enfoque con el que se aborda la SN es modificado para convertirse en "herramienta para mantener la condición de *libertad, paz* y *justicia social*". No podía haber paradoja mayor, pues estos tres valores y anhelos del pueblo mexicano fueron pospuestos por la "medicina amarga" que le recetó De la Madrid a través de su programa económico de austeridad sexenal.[5]

Dentro del PND de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se observa una mayor elaboración conceptual sobre SN que en los planes anteriores. Allí se define como: "la condición permanente de *paz, libertad* y *justicia social* que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno [...] implica un *equilibrio dinámico* de los intereses de los *diversos* sectores de la *población* para el logro de los *objetivos nacionales,* garantizando la *integridad territorial* y el ejercicio pleno de *soberanía* e independencia".[6] Una paradoja histórica más, dado que el gobierno salinista terminó en un enorme desequilibrio estructural por el "error" o crisis financiera de diciembre de 1994.

El PND de Ernesto Zedillo (1994-2000) no contiene una definición explícita de SN, lo cual algunos estudiosos no lo consideran un demérito, pero sí la enriquece al hacer reflexiones y propuestas sobre la soberanía nacional,[7] contraparte obligada de aquélla.[8] De modo categórico se afirma:

[5] *Ibidem.*

[6] Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,* México, Presidencia de la República, 1989, p. 42. Énfasis nuestro.

[7] Raúl Ramírez Medrano, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", *Revista de Administración Pública,* núm. 101, INAP, 2000.

[8] Zedillo califica la soberanía nacional como "el valor más importante de nuestra nacionalidad; su *defensa* y *fortalecimiento* son el *primer objetivo* del Estado mexicano. La *soberanía* consiste en asegurar la *capacidad* de los mexicanos para tomar libremente *decisiones* políticas en el *interior,* con independencia del *exterior.* Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine [...] La *expresión concreta* de nuestra *soberanía* consiste en preservar 1) la *integridad de nuestro territorio* y asegurar en el mismo 2) la vigencia del *Estado de derecho,* con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía 3) el *definir objetivos* propios *de*

"El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio." Zedillo no precisa retos internos para la SN sino sólo amenazas externas: el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas, y la explotación ilegal de los recursos marinos. Amenazas modernas son: el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo.

El PND del presidente Vicente Fox (2000-2006) introduce lo que podría haber sido una aportación importante: una proyección de México al año 2025. Sin embargo, al limitarse a describir cómo le gustaría que fuera México en cinco lustros, ello resultó más un ejercicio de imaginación que un esfuerzo de prospectiva serio. Respecto a la SN el PND foxista, a diferencia del zedillista, sí ofrece una definición: "tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la *población* y de las *instituciones*". Y con una visión amplia e integral considera a la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, el tráfico ilegal de drogas y la corrupción como "las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional".

Para el PND la SN constituye un objetivo rector, para el cual había que diseñar un nuevo marco "en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional." De este marco se derivan cinco estrategias. Primera, partir de una concepción amplia de SN que permita prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, el orden jurídico y el bienestar de la población, o que pongan en riesgo las instituciones o vulneren la integridad del territorio. Segunda, desarrollar una doctrina que guíe la identificación y valoración de factores que puedan poner en riesgo la SN. Tercera, elaborar una agenda para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de tales riesgos. Cuarta estrategia, diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Ejecutivo federal y los tres órdenes de gobierno. Quinta y última, prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la SN, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho.

---

desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura". Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Presidencia de la República, 1995, pp. 1 y 8. Énfasis y numeración nuestros.

El que las estrategias incluidas en el PND foxista tuvieran un carácter doctrinal y normativo representaba un avance, al plantear la necesidad de partir de un concepto amplio de SN para establecer un marco institucional, hasta hoy bastante endeble, y un marco jurídico, entonces inexistente; además de desarrollar una doctrina de SN y elaborar una agenda para evitar riesgos y así fortalecer dicha seguridad y en consecuencia el PN, tema de nuestro siguiente apartado.

EL PODER NACIONAL PARA LA SN

El PN es el sustento básico de cualquier estrategia de SN.[9] La manera más sencilla de entender su contenido es a partir de la siguiente sumatoria: el PN es = recursos humanos reales y potenciales (RHr+p) + recursos naturales reales y potenciales (RNr+p) + poder adquirido (Pa).[10]

Por RHr entendemos la calificación técnica y tecnológica de la mano de obra, su productividad media, el grado de escolaridad promedio de la población y la amplitud y especialización de la comunidad científica y tecnológica del país. Por RHp, aquellos sectores poblacionales que pueden desarrollar sus capacidades productivas, de servicios y científicas debido a la asistencia a cursos de capacitación laboral, de actualización de conocimientos, de incorporación de técnicas productivas modernas; a seminarios y congresos científicos y técnicos domésticos e internacionales, etc. Actividades que, en principio, están orientadas hacia el fortalecimiento del poder nacional.

Los RNr son aquellos de los que se tiene certeza de su existencia mediante un riguroso ejercicio de contabilidad. Para el caso de México, los conforman las reservas probadas de petróleo, gas natural, minerales, maderas, agua potable, bancos de peces y mariscos, etc. Los RNp son aquellos que están siendo objeto de exploración y prospección para determinar su cuantía y calidad; algunos son de difícil determinación (los bancos de peces, dada su movilidad), otros son polémicos (el petróleo y el gas natural) y otros energéticos más, como la energía hidroeléctrica, la eólica y la solar, por lo general son más bien potenciales que reales, mientras no se transformen en energía.

[9] Para apreciar los distintos desgloses de responsabilidad institucional y social del concepto de poder nacional, véase la obra del general Ricardo Vega, *Seguridad nacional: Concepto, organización y método,* México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2001, pp. 172-255, y la del almirante Mario Santos Caamal, *La esencia de la seguridad nacional,* México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1996, pp. 35-70.

[10] Vega, *op. cit.,* p. 80.

El PA es aquel que se obtiene por medio de la firma de acuerdos, convenios y tratados de tipo múltiple (comerciales, científicos, educativos, o bien, antidrogas y militares). Todos, en principio, a través de intercambios potencian la planta productiva, científica o laboral, o bien la soberanía política territorial frente a otros Estados o actores no estatales como el narcotráfico internacional. Los primeros nexos suceden a través del intercambio de múltiples bienes y servicios, de becarios de diversas especialidades, de experiencias laborales, etc. Los segundos ocurren con el intercambio de información confidencial, cooperación policiaco-militar, acciones conjuntas para resguardar la integridad territorial frente a retos o amenazas representados por otros Estados o actores no estatales como es el crimen organizado en diversas variantes: comercio ilegal de armas, niños y mujeres, y tráfico de órganos humanos, entre otras.

México es el campeón mundial en cuanto a firma de convenios, acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales de todo tipo; los primeros suman 1 020, los segundos arrojan una cifra de 551 y los signados con organismos multilaterales son 51 en total, según la información proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).[11] Empero, el "tratado madre de todos los tratados", a no dudar, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), celebrado en 1994 con Estados Unidos y Canadá. Obviamente, se firmó para fortalecer el PN de acuerdo con la visión estratégica de integración subordinada y dependiente del gobierno de Carlos Salinas.

A más de diez años de la entrada en vigor del TLCAN, todas y cada una de las apuestas estratégicas del supuesto presidente modernizador de México están por concretarse. Los beneficios no han llegado al grueso de la población en la forma de más y mejores salarios, ni en capacitación laboral, incorporación masiva de tecnología de punta o fortalecimiento y ampliación de la planta industrial, comercial, de servicios y agrícola; tampoco con respecto a un uso más equilibrado y racional de los recursos naturales o acceso irrestricto al más grande mercado del mundo, el norteamericano. En suma, no se fortaleció el PN para ingresar en el primer mundo desarrollado, según la falsa promesa salinista.[12]

[11] Consultar portal www.sre.gob.mx

[12] Con anterioridad hicimos una evaluación crítica teórica y empírica de la concepción de seguridad nacional salinista: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional,* núm. 138, 1994. De igual manera hicimos la del presidente Ernesto Zedillo, "La seguridad nacional con Zedillo", *Foro Internacional,* núm. 166, 2001. El mismo ensayo aparece en el libro colectivo: Humberto Garza (coord.), *Entre la globalización y la dependencia: La política exterior de México, 1994-2000,* México, Colmex / ITESM, 2002. Con respecto al TLC, véase nuestro ensayo: José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional del México post-TLC: ¿Realidad o proyecto?", *Casa del Tiempo,* núm. 25, México, UAM, febrero de 2001.

No vamos a hacer un recuento de los daños provocados con el TLCAN al PN; sólo podemos decir que frente a Estados Unidos[13] ha aumentado la dependencia comercial, financiera, tecnológica, alimentaria, energética, política y militar del Estado-nación mexicano, e igualmente ha aumentado nuestro subdesarrollo, de acuerdo con índices nutricionales, educativos, de desigualdad social y regional. Hay una mayor polarización social y económica y una mayor debilidad o vulnerabilidad del Estado, manifiesta en el interior por una creciente falta de cohesión social frente a las instituciones estatales del gobierno de Fox, durante el cual proliferaron la criminalidad múltiple, la drogadicción infantil y juvenil, el narcotráfico, la apatía política y el abstencionismo electoral, y en el exterior, por una mayor subordinación de la economía mexicana a la norteamericana, por una mayor dependencia de los ingresos del comercio bilateral, de las inversiones y de las millonarias divisas de la migración, el turismo y la exportación petrolera al poderoso vecino del norte.

Definido lo que entendemos por PN, en el siguiente apartado ofrecemos una somera revisión de los RH durante el gobierno foxista, centrando la atención en la pobreza.

Pobreza y SN en el gobierno de Vicente Fox

> La emancipación individual y colectiva es el objetivo integrador de la *política* de *desarrollo social y humano* de este Plan [...] que promueve la capacidad para *bastarse a sí mismos* [...] que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, produzca confianza y *seguridad en la nación* [...] No es posible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive en condiciones de *insalubridad y hambre* [...] no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir. *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.*

Sin duda, abordar el problema de la pobreza como amenaza a la SN, dentro del PND de Vicente Fox, resultó un avance importante; sobre todo, luego de que la pobreza alcanzó niveles muy preocupantes al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). Según cifras oficiales, durante 1995, cerca de 70% de la población total se encontraba viviendo en dicha condición.[14] Lo urgente

[13] Un estudio financiado por el Carnegie Endowment for International Peace es bastante ilustrativo sobre el particular: John J. Audley *et al., La promesa y la realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio,* Washington, D. C., Carnegie Endowment Report, 2004.

[14] Fernando Cortés, Daniel Hernández, Enrique Hernández, Miguel Székely y Hadid Vera, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX,* Documentos de Investigación, núm. 2, México, Sedesol, 2002, p. 128. Para contextualizar la pobreza

era que la identificación de tal amenaza a la SN se tradujera en una política del gobierno de Fox que aminorara el problema, dado que implicaba un grave deterioro de los recursos humanos (RH), una de las bases del PN mexicano. Pero ello no sucedió, como mostraremos a lo largo del presente apartado.

La administración foxista dio continuidad a los programas de combate a la pobreza instrumentados por la administración zedillista. Hecho inédito en la larga historia de tales programas en nuestro país,[15] y decisión, al menos, paradójica considerando que se trataba del primer gobierno de oposición luego de 70 años de dominio del PRI. Así, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), eje de las acciones de "superación" de la pobreza durante la administración de Zedillo, no sólo se mantuvo sino que creció impresionantemente, pero renombrado por Fox como Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades). Este programa, desde su origen, funcionó mediante transferencias monetarias en efectivo a las familias pobres, pero condicionadas a la asistencia escolar en los niveles básicos de los niños de los hogares beneficiarios, al control médico preventivo a través de dos consultas anuales en los centros de salud y al consumo de complementos alimenticios para las mujeres embarazadas y los menores desnutridos de hasta cinco años de edad.

A lo largo del sexenio foxista, Oportunidades se consolidó, dadas sus características, más como una estrategia de propaganda política muy efectiva que como una estrategia de combate real a la pobreza. Se buscó proteger la seguridad del gobierno, vía el mantenimiento de su legitimidad, y no la SN, entendida como el mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de millones de mexicanos empobrecidos. Elemento importante para entender tal proceso es la metodología para la medición de la pobreza adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Dicha metodología, propuesta por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP)[16] convocado por la Sedesol, parte de la definición de líneas de pobreza. Es decir, establecen el ingreso mínimo que según sus cálculos permite a las personas o familias mantener un nivel de vida adecuado, de acuerdo con ciertos estándares, y consideran pobres a aquellas con

---

heredada por Salinas a Zedillo, consultar: José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas, "Seguridad nacional y pobreza en México: Notas sobre Pronasol", *El Cotidiano,* núm. 71, agosto-septiembre de 1995.

[15] Sobre la historia de tales programas, véase Gabriela Barajas, "Las políticas de administración de la pobreza en México: Ayer y hoy", *Foro Internacional,* vol. XLII, núm. 1 (167), enero-marzo de 2002.

[16] Este comité fue creado en 2001 a iniciativa de la Sedesol y estaba integrado por seis especialistas de diversas universidades.

un ingreso inferior a la mencionada línea de pobreza. Éste es uno de los métodos más usados por los organismos financieros internacionales para la medición de la pobreza, que definen dos líneas: pobreza y pobreza extrema o indigencia.

Por su parte, el CTMP, junto con la Sedesol, con un verdadero "exceso conceptual", definieron tres líneas: la *pobreza alimentaria,* que considera a todos los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación. De acuerdo con el Comité y la Sedesol, dichas necesidades se satisfacen con el equivalente a 15.4 y 20.9 pesos diarios, con base en el año 2000, por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente.

Esta línea es una variante de la línea de indigencia definida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), a partir del costo de la canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales, pero no otros gastos necesarios, por ejemplo, para la preparación y el consumo de los mismos alimentos.[17] El concepto de pobreza alimentaria, anota Julio Boltvinik, "no reconoce ningún derecho humano, ya que reduce a los individuos a su estado más primitivo y animal".[18] Supuesto implícito es que los hogares pueden gastar todo su ingreso para comprar alimentos, sin considerar que "la desnudez en lugares públicos está prohibida y que sin gastos en transporte es imposible llegar al trabajo".[19] Así, el gobierno foxista pretendió convertir una abstracción analítica en una realidad, pues afirmó constantemente vía la publicidad gubernamental que cierto porcentaje de la población mexicana había superado la pobreza alimentaria. Esto implicó un grave problema para la SN, para los RH tanto reales como potenciales de la nación, pues, detrás de la línea de pobreza alimentaria, el gobierno federal ocultaba la dimensión real del hambre que existe en el país.

Una segunda línea de medición es la denominada *pobreza de capacidades,* que incluye a hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, y los gastos mínimos en educación y salud, equivalente a 18.9 y 24.7 pesos diarios de 2000 por persona para áreas rurales y urbanas, respectivamente. Por ultimo, la *pobreza de patrimonio,* que se refiere a hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las ne-

[17] Al respecto, véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005,* nota técnica 01/2006.

[18] Julio Boltvinik, "Violación oficial de los derechos humanos", *La Jornada,* 11 de octubre de 2002.

[19] *Ibidem.* Además, véase Julio Boltvinik, "De la pobreza al florecimiento humano: ¿Teoría crítica o utopía?", *Desacatos,* núm. 23, enero-abril de 2007.

cesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios de 2000 por persona para áreas rurales y urbanas, respectivamente. Al utilizar el ingreso como único indicador para medir la pobreza, y con una diferencia tan pequeña entre una y otra línea, el gobierno foxista pasó a las familias, a partir de variaciones temporales de ingreso, de un nivel de pobreza a otro. Y se hizo con dichas variaciones verdaderas campañas publicitarias a favor del gobierno federal.

Ya con esta metodología, para 2002, Fox definió a Oportunidades como un programa dirigido a las familias en pobreza de "capacidades", y lo convirtió en el favorito del sexenio. La mayor importancia del programa se puede observar en el incremento de su presupuesto: pasó de 9587 millones de pesos para 2000 a 35000 millones de pesos para 2006. Esto es, se multiplica por 3.6 veces. Su cobertura aumentó de 2476000 a cinco millones de familias beneficiarias durante ese periodo: una de cada cuatro familias mexicanas. Como porcentaje del gasto destinado a superación de la pobreza, pasó de 16 a 32% en esos años.[20] Sin embargo, la ampliación contundente de su presupuesto no estuvo acorde con el éxito en su lucha contra la pobreza. Para 2003, la Coordinación Nacional de Oportunidades, organismo desconcentrado de la Sedesol y responsable del programa, encuestó[21] a 2293000 familias que tenían tres años o más de ser beneficiarias de éste, con el fin de evaluar si habían superado su situación de pobreza y, de ser así, salir del programa, o, si no, continuar siendo sus beneficiarias. El resultado fue que, según dicha Coordinación, 4%, o sea, 92500 familias, dejaron de ser pobres de "capacidades" pero continuaron siendo pobres de "patrimonio", por lo que pasaron al Esquema Diferenciado de Apoyos. Esto significó, en pocas palabras, que a esas familias les retiraron las becas de sus hijos de nivel primaria. ¡Ni dentro de sus parámetros dejaron de ser pobres!

Las evaluaciones anuales de Oportunidades mostraron también que el programa no incidía en un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las familias beneficiarias, de manera que lograran salir de la pobreza. Dichas evaluaciones revisaron aspectos muy particulares, varios de los cuales eran previsibles, por ejemplo, el incremento de la permanencia de los niños y niñas en la escuela, el aumento en el uso de los servicios de salud

[20] El gasto federal para la superación de la pobreza se incrementó durante el gobierno de Vicente Fox de 61 122.6 millones de pesos en el año 2000 a 107 518.5 millones de pesos en 2006. Presidencia de la República, *Sexto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, México, 2006.

[21] Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados de la cuenta pública 2003*, apartado de observaciones y acciones promovidas, del resultado núm. 30.

preventiva ofrecidos por el programa, el crecimiento en el consumo de las familias derivado del apoyo monetario que éstas recibían.[22] Empero, no se abatió la pobreza.

Hoy, las limitaciones del programa, como estrategia para la superación de la pobreza, son reconocidas por Neftalí Escobedo, coordinador nacional de Oportunidades del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), quien ha mencionado de manera reiterada que "da incentivos para que la población en pobreza extrema desarrolle sus capacidades, y la prepara para que pueda vincularse con otros programas sociales y productivos, pero 'no combate la pobreza', pues esta tarea no podría ser abordada sólo por un programa de transferencias".[23]

Evidentemente, los apoyos de Oportunidades no sacaron a los hogares beneficiarios de la pobreza pero sí lograron impactar las alegres estadísticas gubernamentales sobre la reducción de la misma, al señalar que en México la pobreza se redujo entre 2000 y 2005. La disminución más importante fue en relación con la pobreza alimentaria en las zonas rurales, que significó, siguiendo la metodología oficial, que las personas tenían un ingreso superior a 15.4 pesos diarios del año 2000. Se informa lo anterior sin aportar datos respecto a si contaban con los servicios básicos, atención médica o vivienda propia, cuestiones que marcan diferencias importantes y permiten conocer verdaderamente el nivel de vida de las familias.

Se afirma en medios oficiales y académicos que los apoyos de Oportunidades influyeron en esas variaciones del ingreso de las familias pobres de la nación. Un hecho objetivo es el incremento del gasto mensual promedio que hizo el gobierno federal *por familia* beneficiaria del programa, que pasó de 298.4 pesos en 2000 a 546.6 pesos en 2006.[24] Apoyos que variaron de acuerdo con el número de hijos becados, el grado que cursan los mismos y el sexo. En 2006, iban de 180 pesos al mes por familia, para las que sólo recibían el apoyo alimentario (casi dos millones de hogares),[25] hasta 1 800 pesos por mes para las familias que recibían el monto máximo de apoyo, con estudiantes de bachillerato becados, condición en la que se encontra-

[22] Véase Sedesol, *Oportunidades: Informe de rendición de cuentas 2000-2006,* México, Oportunidades, Sedesol, 2006, pp. 46-48.

[23] Neftalí Salvador Escobedo Zoletto, actual coordinador nacional de Oportunidades, "Mejorar la calidad de educación y salud, reto de Oportunidades en 2007: Escobedo Zoletto", Sedesol, comunicado de prensa, 30 de mayo de 2007. DGACD/013/07. Tomado de: http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/admin_2006_2012/DDACD0132007.html

[24] Poder Ejecutivo Federal, *Anexo del sexto informe de gobierno 2006,* México, p. 84.

[25] Oportunidades, *Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades (por entidad federativa), bimestre noviembre-diciembre 2006.* II. 5. Total de familias con dos o más becarios a las que se emite el monto máximo de apoyos monetarios por mes, respecto de familias con dos o más becarios en el bimestre.

ban cerca de 188 000 familias ese año.[26] Así, se incrementó de manera "artificial" el gasto familiar, sin que ello significara que salían de la pobreza ni que ese leve aumento fuera permanente, de forma que garantizara el fortalecimiento de los RH nacionales.

Un factor muy importante que contribuyó al incremento del gasto familiar fueron las multimillonarias remesas de los migrantes en Estados Unidos, hecho que el gobierno mexicano se ha esforzado por negar,[27] en franca oposición a lo planteado por el Banco Nacional de México,[28] la CEPAL[29] y el Banco Mundial (BM). Este último, en su informe *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y la estrategia del gobierno mexicano* (2004), señaló la importancia de las remesas para incrementar el gasto de los hogares más pobres.[30] Indica que, a nivel nacional, para el primer quintil de la población, o sea, las personas más pobres del país, las remesas contribuyeron, entre 2000 y 2002, con 11.2% de su ingreso, las transferencias de Oportunidades con 5.9% y Procampo, programa de apoyos a productores agropecuarios, con sólo 2.4% del ingreso.[31]

En zonas rurales, las remesas aportaron 19.5% del gasto familiar del 20% de las familias más pobres, Oportunidades contribuyó con 10.2% y Procampo con 3.8%. Mientras que para las zonas urbanas, su aporte fue de 4% del mencionado ingreso. El informe del BM anota, en contraste con lo que afirma la Sedesol, que los hogares más pobres son importantes receptores de remesas. Éstas llegaron a 13% de todos los hogares rurales pero, para el quintil más pobre de las familias rurales, la proporción aumenta a más de 20%: una de cada cinco. Esto no resulta extraordinario considerando que durante el gobierno foxista emigraron más de 500 000 compatriotas por año. Así, las remesas familiares se incrementaron durante el sexenio foxista de 9 814 millones de dólares en 2002 a 23 053 millones en 2006, convirtién-

[26] *Ibidem.*

[27] "Se ha argumentado también que las remesas son un factor importante en la disminución de la pobreza, sin embargo, la mayoría de las remesas no llegan a los pobres alimentarios o extremos; por otra parte la contabilidad de las remesas sigue siendo difícil, a pesar de que se ha facilitado con el mayor uso de medios electrónicos para enviar el dinero. De esta forma, el aumento que muestran las cifras de remesas entre 2000 y 2005 puede deberse a una mejor contabilidad y no necesariamente a un aumento en la cantidad enviada." Gobierno de la República, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México,* informe de avance 2006, México, 2006.

[28] Véase Banco de México, *Ingresos por remesas familiares,* México, 2 de febrero de 2004.

[29] CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe,* Chile, Naciones Unidas, 2005, p. 31.

[30] Banco Mundial, *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno* (Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy), reporte núm. 28612-ME, Washington, D.C., 2004.

[31] *Ibid.*, p. 83.

dose en la mayor fuente de divisas después de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo.[32]

Mediante un conjunto de manipulaciones y omisiones, el gobierno foxista construyó su supuesto principal éxito: el combate a la pobreza, sobre lo que en realidad constituyó el más grande de sus fracasos: millones de familias con ingresos absolutamente precarios y millones de compatriotas saliendo del país para incrementar su salario. La falta de atención real al problema abrió mayores ventanas de vulnerabilidad para la SN. Hoy dependemos de las remesas para el sostenimiento de los hogares y los recursos de programas como Oportunidades se han vuelto imprescindibles porque de ellos depende parte importante de la legitimidad del gobierno de Felipe Calderón, incapaz de garantizar el futuro de la nación mediante la generación masiva de empleo permanente y bien remunerado, único mecanismo real de combate efectivo a la pobreza. Durante el gobierno foxista, los RH no se fortalecieron, al contrario, cinco millones de familias se mantuvieron en el nivel de sobrevivencia recibiendo apoyos de programas que no son más que paliativos, mientras 3.2 millones de personas salían de un país que no les ofrecía alternativas de desarrollo ni seguridad.

En síntesis, la visión oficial foxista sobre la pobreza que hace referencia a la cuantía del ingreso familiar oculta dos cuestiones clave. Una, no todo el ingreso de una familia se gasta en alimentación, salud y educación; existen otros gastos indispensables (en vestido, transporte, renta y servicios de luz, agua y gas) que no son considerados, además de otros consumos como diversión y deporte, pues es de suponer que los pobres también tienen estos derechos. ¿Podrán cubrir todos estos gastos con ingresos de 1 240 y 840 pesos mensuales los pobres citadinos y los rurales? No, de ahí que unos migren a las ciudades o a los campos agrícolas norteños de México o a Estados Unidos, otros ingresen a la economía informal, otros a la criminal y otros más mueran lentamente de desnutrición y enfermedades curables.

Otra cuestión básica de la perspectiva gubernamental es que supone que no es pobre quien está empleado con un minisalario de 1 240 pesos mensuales, lo que a todas luces es reducir a un pobre a una condición de sobrevivencia casi animal, en el sentido de vivir al día y sin poder efectuar consumos vitales como los señalados. Si bien es cierto que, como dice el discurso oficial, la mayoría de los pobres extremos no emigran a la Unión Americana, sí constituyen una descapitalización humana para el PN, por el estado infrahumano en el que viven millones de ellos (no podrían realizar labores productivas complejas que requieren mínimos de educación, ali-

[32] Véase Banco de México, *op. cit.*

mentación y salud). Además, tal descapitalizacion se completa con la exportación de mano de obra calificada incluso con educación universitaria.

Deforestación y SN con el gobierno de Fox

> Fomentar un mayor conocimiento sobre el deterioro al medio ambiente [...] Éste es el quinto eje de acción de gobierno en torno al *desarrollo social y humano* [...] Se trata de alcanzar un crecimiento que sea capaz de *balancear* la *expansión* económica y la reducción de la *pobreza* con la protección a los *recursos naturales. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.*

Como acabamos de mostrar, la reducción de la pobreza durante el gobierno foxista no dejó de ser cifras maquilladas, mediante malabarismos metodológicos, en las que millones de personas pasaron provisionalmente de ser pobres extremos a pobres; donde, además, se subestimó la importancia de la "exportación" de más de 3.2 millones de migrantes pobres, desempleados o subempleados a los Estados Unidos. Migración que contribuyó a la millonaria descapitalización de RH; y la situación de pobreza y miseria, a su subutilización o exclusión. Algo parecido pasó con los recursos naturales (RN), como los bosques y selvas vía su deforestación y, por tanto, su impacto negativo en el PN de México.

Ahora bien, como mencionamos al principio del ensayo, el PND foxista consideró la destrucción ambiental como una amenaza a la SN. Seleccionamos la deforestación por ser la principal forma de destrucción medioambiental, dados sus impactos múltiples. Desde un plano general y amplio, el permanente y creciente proceso de eliminación de bosques afecta lo que podemos llamar las tres aes mayúsculas estratégicas : la cantidad y calidad del Agua potable,[33] la calidad del Aire[34] –sobre todo en las medianas y grandes ciudades y zonas conurbadas– y la Alimentación[35] –a medida que las

[33] La contribución de los bosques y selvas al agua que se consume es de dos terceras partes. Greenpeace, "Proárbol no detendrá la deforestación ni la tala ilegal", boletín 0759, 11 de julio de 2007.

[34] La participación de los incendios y la deforestación en los gases invernadero es de 31% del total. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Compendio de estadísticas ambientales 2006,* México, 2007.

[35] La destrucción forestal, sea por incendio o tala ilegal, permite que cambie el uso del suelo para cultivos agrícolas de exportación, como frutales (mango, aguacate y papaya), hortifrutícolas (fresa, melón y pepino) y hortícolas (brócoli y calabaza), además de la introducción de ganadería extensiva y el pastoreo que tiende a agotar en poco tiempo la escasa capa vegetal del suelo. World Wildlife Fund, *Deforestación en México,* www.http://www.wwf.org.mx/wwfmex/prog_bosques_deforestacion.php

nuevas tierras desmontadas se usan para la ganadería y la agricultura de exportación en detrimento del cultivo de bienes de consumo básico como el maíz, frijol y arroz, entre otros productos agrícolas, lo que afecta aún más nuestra mermada soberanía y seguridad alimentaria.[36] Ningún ser humano o animal puede vivir sin beber, respirar y comer con regularidad y suficiencia, los tres insumos básicos que en México se manifiestan de forma dramática mediante el crecimiento de la venta de la carísima agua embotellada, la obesidad juvenil e infantil y las diferentes enfermedades broncorrespiratorias y cancerígenas, fenómenos, ambos, que son preocupantes problemas de salud pública.

En particular, esta situación de deforestación estructural contribuye a diversos fenómenos extremos: inundaciones por lluvias torrenciales, sequías semipermanentes e incendios en el estío y fuera del mismo; reducción de la biodiversidad y ecosistemas y aumento de la exportación ilegal de flora y fauna; erosión del suelo por viento y lluvia, y desertificación y alteración del régimen de lluvias. Todo lo anterior, con el agravante de que el conjunto de fenómenos mencionados tienen tres nuevas características: son cada vez más frecuentes en el tiempo; más amplios en el espacio territorial y con efectos devastadores crecientes en términos sociales, económicos y naturales. Algunos optimistas relativistas[37] podrán decir que esto es una nueva característica planetaria dado el calentamiento global. Sin embargo, el nada honroso quinto lugar mundial de México respecto a deforestación los desmiente de forma categórica, ya que nuestra contribución a tal calentamiento es importante y es un proceso que no reconoce fronteras.

Veamos todavía más en concreto la devastación de RN vía la deforestación y la política pública ambiental de la administración de Fox, aunque sea

[36] Ambas situaciones se agudizan porque "México ha optado por priorizar la producción de biocombustibles a partir del maíz, lo que no se traduce en una reducción efectiva de la emisión de los gases invernadero a la atmósfera", destaca Patricia Arendar, directora de Greenpace México, "Gore, verdades incómodas", *El Universal,* 28 de julio de 2007, p. A16. Reflexiones sobre la temática en particular aparecen en Michelle Chauvet, "Bioseguridad y seguridad alimentaria: Políticas inaplazables" y, en general, en Américo Saldívar, "De la sustentabilidad ambiental a la sustentabilidad económica", en José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México: Debate actual,* México, UAM, 2004.

[37] Esta visión relativista o justificatoria la presentan las autoridades forestales mexicanas cuando señalan: "de acuerdo a datos que México reportó ante la FAO, el país dejó el quinto lugar para pasar al 12 entre las naciones con más hectáreas afectadas. Sin embargo, considerando la *superficie total boscosa* de cada país y el porcentaje que la *deforestación* afecta a ésta, *México* se encuentra en la posición número 61". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "Avances y logros 2001-2006 en el sector forestal mexicano", México, 2006. Entonces no debemos preocuparnos, todavía tenemos muchos bosques y selvas que destruir para que regresemos al quinto lugar mundial.

de manera sucinta. Para ello nos centraremos en las estadísticas oficiales sobre este fenómeno, la metodología para su medición y el presupuesto dedicado a esta política pública que las autoridades ambientales suponen que hoy ya es una política de Estado.[38]

Con respecto a las cifras de deforestación, cabe decir que no hay un acuerdo preciso, pero que el parecer entre diversos especialistas es que al año la deforestación en México oscila entre 600 000 y 700 000 hectáreas, como mínimo. Esta aproximación obedece, en primer lugar, a que algunos incluyen la extensión cubierta por bosques y selvas, pero no la superficie correspondiente a matorrales, como son las áreas de manglares y de selva seca. Quienes sostienen que deben incluirse los tres contextos naturales consideran que su destrucción afecta a los ecosistemas y la biodiversidad, al margen de que en uno exista mayor flora, fauna y agua, como son los casos extremos de una selva húmeda y un desierto. En segundo lugar, las diferencias respecto a la cobertura de la deforestación anual obedecen también a cuándo se considera que un bosque fue devastado. La Food and Agricultural Organization (FAO) de las Naciones Unidas sostiene que, si 10% de la extensión original del bosque permanece y no hay cambio en el uso de la tierra –agrícola, ganadero o habitacional, entre otros–, entonces no se considera deforestación.

Estas consideraciones nos llevan a la metodología para evaluar el nivel de deforestación en México; si no se contabilizan los matorrales destruidos y las forestas que no han sido dañadas en su totalidad, las hectáreas devastadas disminuyen sensiblemente, de ahí que la FAO considere un menor número de hectáreas destruidas al año y señale que México deja el quinto lugar mundial en la materia y se va hasta el décimo segundo. Esta afirmación contradice a otra entidad de las Naciones Unidas como es el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ya que su director, Enrique Leff, establece que 90% de México está deforestado y, en algunas zonas, el deterioro ambiental es de 95%.[39] Ahora bien, la metodología para la medición del daño a los RN vía deforestación es tan paradójica como la que se usa para evaluar la precariedad de los RH. Con anterioridad mencionamos que, de las tres líneas de pobreza (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), la primera es un insulto a la dignidad, pues reduce a seres humanos a condiciones de sobrevivencia animal sin derechos sociales (ali-

[38] Manuel Reed S., titular de la Comisión Nacional Forestal, "dio cuenta de los cambios y logros que [se] iniciaron hace 5 años: el desarrollo forestal como una *política de Estado* con visión de mediano y largo plazo, la adecuación del marco jurídico y el establecimiento de instrumentos sólidos dedicados a conservar y aprovechar los recursos forestales, son algunos de los grandes cambios en la presente administración". *Ibidem.*

[39] *La Jornada,* 27 de julio de 2007, p. 28.

mentación, salud, educación, vivienda) y económicos (salario remunerador, condiciones de trabajo salubres, vacaciones) efectivos, propios de una sociedad del siglo XXI, donde se supone que todos somos ciudadanos.

Así, ambas metodologías convergen y ocultan, la primera, a las miles de familias en pobreza extrema que sobreviven en el nivel del hambre; la segunda esconde los bosques, selvas y matorrales deforestados que al año suman miles de hectáreas. Veamos. La pobreza alimentaria supone que un pobre extremo la supera con 19 y 26 pesos de ingreso personal diario en las áreas rurales y ciudades, respectivamente. De igual forma, un bosque, si después de un incendio subsiste de él 10%, no es contabilizado como devastado, pues el daño no fue total. Parece que se supone que con este porcentaje restante puede subsistir y regenerarse, como también sucede con una familia indigente que sobrevive con ayuda gubernamental para consumir alimentación básica. La metodología oficial presupone igualmente que si la destrucción es de un matorral, por ejemplo, de un desierto con fauna silvestre y cactáceas, este hábitat no cuenta, es "prescindible", no sirve como RN y se puede compensar con la siembra de arbolitos o con la reforestación que es la táctica principal de la estrategia gubernamental en México, que por cierto no alcanza para compensar la deforestación acumulada[40] y ni siquiera la sucedida durante el sexenio foxista. Veamos este caso.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la reforestación a lo largo del gobierno foxista fue de 954 803 hectáreas, de 2000 a 2005, con un promedio anual de 190 960 arbolitos plantados y, ¡sorpresa!, en 2006 sólo alcanzó la cifra de 14 598, lo que dio un total final de 969 401.[41] Frente a una deforestación anual con un promedio de 400 000 hectáreas (en el supuesto de que los cálculos no gubernamentales sean exagerados), por seis años, nos da un total de 2 400 000 hectáreas. Como se aprecia, no se alcanza a compensar la devastación arbórea sexenal. Pero, a lo expuesto, es imprescindible agregar que los cálculos gubernamentales estiman que 50% de los arbolitos sembrados no sobreviven, lo que nos daría un total real de 484 700 hectáreas reforestadas. Desproporción enorme entre deforestación y reforestación sexenal. Además, cabe señalar que los árboles en desarrollo no repondrán de inmediato a los árboles adultos ni generarán un ecosistema sino hasta después de cinco años por lo menos. Canadá, Estados Unidos y Europa han impulsado desde hace más de una década amplias campañas de reforestación, pero no adoptan la actitud triunfalista mexicana.

[40] De 1976 a 1993 México perdió 29 765 km^2 de bosques, superficie igual a la de Guanajuato, y de 1993 a 2000 perdió 54 306 km^2 de forestas, equivalente a la superficie de Campeche, World Wildlife Fund, *op. cit.*

[41] Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional Forestal, *Programa Nacional de Reforestación*, México, 2006.

Ahora bien, frente a la política pública forestal mexicana, centrada en la reforestación a pesar de sus bajos rendimientos reales, pero de altos rendimientos publicitarios, como lo destaca el programa Proárbol del gobierno de Calderón que se supone que hará una gran contribución ¡a la reforestación mundial!,[42] ¿cuáles son las críticas que hacen diversas organizaciones ambientalistas? Considerando que la reforestación por sí sola no revierte ni revertirá el creciente o al menos permanente proceso deforestador, una sugerencia, entre otras más,[43] es que es necesario aumentar el presupuesto de las comunidades rurales propietarias de los bosques, a fin de que hagan un mayor uso sustentable de los recursos maderables y contribuyan al combate de la tala clandestina, a la prevención de incendios y al cuidado de las zonas reforestadas. De los 8 000 ejidos y comunidades forestales (propietarias de 80% de tales recursos), el 30%, o sea, 2417 ya tienen un plan de manejo forestal sustentable, y son áreas con una deforestación mínima.

Esta iniciativa es necesaria, estratégica, considerando que en las áreas forestales se localiza una población de más de 13 millones de habitantes, la mayoría pobres y pobres extremos. Con toda razón el World Wildlife Fund plantea que la destrucción de un ecosistema es una cadena de empobrecimiento: pérdida de alternativas económicas vía productos maderables y no maderables, y de fauna y flora; pérdida de bienes y servicios ambientales como retención de suelo, producción de oxígeno, fijación de carbono, mantenimiento del ciclo de agua pluvial; pérdidas por inundaciones, deslaves y sequías. En fin, pérdida de biodiversidad y de posibles empleos, y de uso racional de los RH y RN reales y potenciales.

En síntesis, si el objetivo gubernamental hubiese sido aumentar y fortalecer el uso de los RH y RN vía combate estructural a la pobreza y a la

[42] El PNUMA tiene un plan, "Plantemos para el planeta", cuya meta es plantar mil millones de arbolitos en diez años. Calderón quiere contribuir con una cuarta parte de esa meta mundial mediante la plantación de 250 millones de arbolitos en 2007. Estos cubrirían un total de 250 000 hectáreas que, descontados 50% de los que no sobreviven, darán 125 000 hectáreas realmente reforestadas. Pero lo más alucinante es que pretende que al final del sexenio hayan sido reforestadas tres millones de hectáreas. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, pp. 246-247.

[43] Otras más son, primera, que las acciones contra la tala y tráfico ilegal de madera no descansen en operativos sorpresa sino en labores de inteligencia y vigilancia permanente, pues con dichos operativos sólo se captura a taladores de baja jerarquía y campesinos e indígenas pobres y no a los principales responsables. Segunda, que el gobierno en sus compras dé preferencia a la madera producida por dichas comunidades, dado que esos pedidos es muy probable que se surtan del mercado ilegal, ya que la producción ilegal de madera es de entre cinco y siete millones de metros cúbicos, frente a los siete millones de producción legal. Esto permitiría un impulso económico vital a las comunidades rurales, la mayoría con altos niveles de pobreza. Greenpace, *op. cit.*

deforestación como medio de acrecentar el PN, el camino por recorrer pasaría por elaborar nuevas políticas públicas, tanto en lo social como en lo forestal, con mucho mayor presupuesto (el presupuesto de la Conafor pasó de 284 millones de pesos en 2001 a 2 489 millones en 2006, más las aportaciones estatales y de los silvicultores), con una redistribución de las partidas presupuestales donde sean más eficientes y eficaces para el logro de ese objetivo central, y con participación social, hasta ahora inexistente. En realidad, se requieren políticas de Estado[44] de largo plazo en estos y otros rubros estratégicos (educación, ciencia, tecnología, etc.), y no de corte sexenal, de acuerdo con la retórica del PND foxista que pretendía impulsar y perfilar a México hacia el futuro, hacia el 2025.

Sin embargo, el impulso retórico se enfrentó con la realidad política y no pasó del 2004 el inicio de la elaboración de la Ley de Seguridad Nacional, donde rápidamente se olvidaron las amenazas a la SN contenidas en el PND foxista. En suma, se fortaleció la visión policiaco-militar de SN, el presidencialismo en la materia y las instituciones del Estado relacionadas con el control interno, como veremos a continuación.

La Ley de Seguridad Nacional: Regreso al pasado

> El sexto y último eje de la política de *desarrollo social y humano*, es la *confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones*, tiene como objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones de orden natural y social, *ampliar la capacidad de respuesta del Estado*, crear condiciones institucionales que permitan *anticipar riesgos* y establecer esquemas de *coordinación* [...] que refuercen la *continuidad* de los programas sociales. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*

Este apartado tiene como fin contrastar la Ley de Seguridad Nacional (LSN) con el PND foxista respecto a la conceptualización de la SN, sus riesgos y las amenazas a que se considera enfrentada. Asimismo, se revisan los supuestos avances que representó la LSN, como son la agenda anual relativa a riesgos y su concepción implícita de SN y la composición del Consejo de SN.

En el tradicional lenguaje gubernamental mexicano, las situaciones estructurales (pobreza, desempleo, corrupción, deterioro ambiental, etc.) o coyunturales (acciones armadas, protestas multitudinarias, inundaciones, sequías, explosiones de gasoductos, hambruna, epidemias o epizootias, etc.) no son catalogadas como amenazas a la SN si no rebasan la capacidad

[44] Para las características generales de una política de Estado, consultar José Luis Piñeyro, *La seguridad nacional en México: ¿Realidad o proyecto?, op. cit.*, pp. 15-18.

de respuesta del Estado. Por ello, la sublevación del EZLN no fue vista como una amenaza sino como un riesgo o situación que podía convertirse en amenaza, en la medida en que la confluencia de políticas públicas castrenses (cerco territorial y contención militar), sociales (combate a la pobreza), económicas (generación de empleo temporal y créditos agrícolas) y políticas (negociación y Acuerdos de San Andrés) no funcionara de manera coordinada, sincronizada y efectiva. La misma actitud se repite con la docena de comandos guerrilleros existentes; se dice que están bien localizados y que son reducidos en número, zonas de influencia, base social y acciones bélicas, y que mediante política social y militar se limitan como riesgo, así como en cuanto a que confluyan guerrilla, narcotráfico y pobreza en estados o áreas donde estos tres fenómenos están presentes.[45] De igual manera, se informa a la opinión pública, ante acontecimientos críticos políticos, sociales o naturales, que no rebasan la capacidad de respuesta estatal.

Con la anterior actitud gubernamental se busca, como en cualquier otro gobierno, dar tranquilidad a la ciudadanía y a los grupos de poder económico, y ganar o mantener la legitimidad si eventualmente se requieren medidas de fuerza o emergencia mayores. En síntesis, la clase gobernante trata de evitar que se etiquete de riesgo o amenaza a la SN cualquier situación estructural o provisional. También se pretende subestimar añejos problemas nacionales e incluso desprestigiar a analistas o periodistas que señalan que algunos de ésos no sólo se mantienen en el tiempo sino que aumentan geográfica y socialmente. En pocas palabras, las autoridades del gobierno y del Estado mexicanos mantienen una actitud preventiva y reactiva de corto plazo, de apagafuegos políticos o ambientales, pero para nada se muestran proactivas y resolutivas; es decir, se conforman con que las situaciones no superen ciertos límites que cuestionen la gobernabilidad política o la estabilidad socioeconómica.

Sin embargo, es muy reducida la visión gubernamental que usa como referente único la superación de la capacidad de respuesta estatal para clasificar un acontecimiento como amenaza a la SN. Otro referente básico es la magnitud del mismo, sin el cual no se puede perfilar la SN, del Estado y del gobierno en turno, con viabilidad de largo plazo y perspectiva democrática. Por ejemplo, la pobreza y la deforestación, ¿hasta cuándo se van a considerar como una amenaza o al menos un riesgo para la SN? ¿Cuando no sean 55 los millones de pobres (según las estadísticas oficiales, 70 millones, de acuerdo con cifras de académicos) sino 90, de los 104 millones de población total, o cuando desaparezcan del panorama bosques y selvas y queden

[45] Véase nuestro ensayo: José Luis Piñeyro, "Fuerzas armadas y contraguerrilla rural en México: Pasado y presente", *Nueva Antropología*, núm. 65, México, 2005.

en su lugar matorrales y desiertos? Es decir, si bien no toda situación es una amenaza a la SN, como por ejemplo el crimen organizado que normalmente es un problema de seguridad pública; éste, a partir no sólo de cierta belicosidad frente al Estado sino también de cierta extensión social, política, paramilitar y geográfica se transforma en una amenaza.

Como señalamos en el epígrafe de este apartado, el PND foxista, por un lado, reclamaba una visión integral de política de desarrollo humano y social en su directriz general, lo que da la impresión de que se pretendían soluciones estructurales y, por otro, enfatizaba aquello de la capacidad de respuesta del Estado, de prevención de riesgos y de coordinación frente a problemas sociales, ambientales, etc. Esto es normal, lo criticable es que se quedó en el carácter preventivo y reactivo, y no resolutivo, de los problemas nacionales.

Abordemos ahora el contraste y la contradicción entre el PND y la LSN respecto a la definición de SN y las diferentes amenazas a ella. El primero asienta: "Concebir la seguridad nacional desde una *visión amplia* destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la *población* y que pongan en riesgo la permanencia de las *instituciones* o vulneren la integridad del *territorio.*"

La SN aparece aquí como directriz en primer lugar[46] y, en segundo, como sustento de la seguridad del Estado; no se menciona la seguridad del gobierno en turno, a lo mejor porque Fox o los artífices del PND pretendieron tomar distancia de la histórica manipulación e identidad que el PRI estableció entre SN, seguridad del gobierno y del Estado,[47] dada la presencia de un partido de gobierno y de Estado por más de 70 años.

Por otra parte, la LSN define y explica que, por SN,

> se entienden las *acciones* para mantener 1) la integridad, estabilidad y permanencia del *Estado* mexicano lo que conlleva a 2) la protección de la *nación* frente a las amenazas y riesgos [...] 3) la preservación de la soberanía nacional y la defensa del *territorio* [...] 4) el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las *instituciones democráticas de gobierno* [...] 5) el manteni-

[46] Esta visión jerarquizada de la SN sobre la del Estado se repite en otra parte del PND: "La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del *interés colectivo,* evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de *la población* y de las *instituciones*", *op. cit.,* p. 127. Énfasis nuestro.

[47] Así, se estipula de manera categórica: "El *concepto y la práctica* de la seguridad nacional eran *subsidiarios* de la *seguridad del Estado* que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la *seguridad del régimen,* a la protección de sus intereses particulares y su permanencia en el poder". Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,* México, Presidencia de la República, 2001, p. 133. Énfasis nuestro.

> miento de la unidad de las partes integrantes de la Federación [...] 6) la defensa legítima del *Estado* respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional [...] 7) la preservación de la democracia, fundada en el *desarrollo económico, social* y político del país.

Esta definición de SN invierte el orden de prioridad y destaca primero la seguridad del Estado, entendida como soberanía institucional, territorial y política, es decir, autonomía en el funcionamiento de las instituciones, integridad territorial y federativa, y capacidad de toma de decisiones políticas; la SN viene en el segundo lugar, y en cuarto término la seguridad del gobierno, entendida como seguridad del grupo gobernante y de las dependencias gubernamentales con base en el plan de gobierno por instrumentar. Esta definición de SN es de carácter abstracto, normativo, procedimental e institucional, y de ninguna manera concreta, basada en un análisis de la situación que permita establecer un escenario actual y futuro con carácter propositivo y prospectivo frente a riesgos y amenazas. Prevalece una visión estatocéntrica, donde el principio y el fin de las acciones políticas son el mantenimiento de la seguridad del Estado y secundariamente la SN, dado que ésta se subordina a las necesidades de la clase política gobernante y económica dominante, lo que abre la puerta a acciones justificadas como razón de Estado.

Todo lo anterior se refleja de manera más nítida cuando cotejamos las amenazas a la SN presentadas por el PND y la LSN. Dicho plan señala: "Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional, las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y la corrupción." Por el contrario, la LSN identifica como amenazas a la SN actos tendentes a consumar: espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, interferencia extranjera en los asuntos nacionales, impedimentos para actuar contra la delincuencia organizada, quebranto de la unidad de la federación, bloqueo a acciones militares y navales contra la delincuencia, acciones contra la seguridad de la aviación, la navegación marítima, el personal diplomático, las actividades de inteligencia y contrainteligencia, tráfico ilegal de material nuclear, armas químico-bacteriológicas y convencionales de destrucción masiva, financiamiento de acciones terroristas y destrucción de instalaciones estratégicas. Terrorismo, espionaje, intervencionismo, separatismo, armas de destrucción masiva, etc., son las amenazas dominantes en la LSN.

Cabe reflexionar hasta dónde los atentados macroterroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos contribuyeron a este cambio es-

tratégico de amenazas en la LSN y de riesgos en la Agenda Nacional de Riesgos (ANR). Suponer que la obsesión estadounidense antiterrorista y la paranoia por su seguridad fronteriza no influyeron sería no sólo increíble sino ingenuo. Antes de tales atentados, se decía que, con el narcotráfico, la Unión Americana "narcotizaba" la agenda bilateral con México, y hoy, que la "terroriza". Incluso, lo ha pretendido hacer con la agenda de seguridad hemisférica con América Latina en reuniones bilaterales y foros multilaterales.[48]

Al margen del apunte anterior, lo cierto es que prevalece una perspectiva de SN de corte policiaco-militar para el control interno y desaparece la visión integral que apostaba a la solución de problemas del desarrollo económico, social y ambiental sin menospreciar la conservación del orden interno y de las instituciones. O sea, si bien todo Estado busca mantener el orden social y la gobernabilidad mediante una política de seguridad pública que garantice integridad física a las personas y a sus muchas o pocas propiedades a través del ordenamiento jurídico, no significa esto que el orden político, las leyes y las instituciones sean estáticas y que no puedan ser transformadas en función de las necesidades de justicia social y económica que antes los priístas llamaban el interés nacional y ahora los panistas llaman el bien común.

La regresión analítica y política se refleja asimismo en la hechura de la ANR y en la conformación del gabinete de SN. Esta agenda, elaborada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), está conformada y moldeada por una metodología que reproduce parte de las amenazas de la LSN, que ahí son presentadas como riesgos; éstos son: los grupos armados que propugnan cambios sociales y políticos violentos; el tráfico ilegal de personas y la seguridad fronteriza; el crimen organizado vía tráfico ilegal de drogas, armas, mercancías, personas y el terrorismo de grupos extranjeros. Además, en esta ANR se reconoce implícitamente la usurpación de funciones del Cisen al actuar como agencia gubernamental y no de Estado, pues se informa que dicha agenda, que es el documento rector del Cisen, incluye como uno de sus valores tutelados las ¡reformas estructurales!, las cuales son un objetivo que "facilitar", dado que "la convergencia entre inte-

[48] Esto quedó claro en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos celebrada en México en 2003. Sobre las diferentes posturas respecto a la multidimensionalidad de la seguridad hemisférica propuesta por la OEA, consultar José Luis Piñeyro, "Seguridad hemisférica: continuidades y cambios", en Cristina Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: Entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva,* México, UNAM, 2004.

reses particulares legítimos y el interés nacional es la clave del éxito de las políticas de Estado incluyentes y de largo plazo".[49]

Los intereses empresariales o privados son legales, no necesariamente legítimos, dada la enorme concentración del ingreso y la riqueza prevaleciente en el país. Por lo tanto resulta temerario plantear la coincidencia entre tales intereses y el interés de la nación, además de que no corresponde al Cisen promover tales reformas; ésta es atribución de los partidos políticos representados en el Congreso, los que discuten, modifican o aprueban cambios legislativos. Igual de importante es cuestionar si el Cisen espía a las fuerzas sociales y políticas, entre otras, a los propios pequeños y medianos empresarios que se oponen a reformas como la fiscal y la energética. A propósito de ilegalidad o al menos irregularidad, es menester mencionar que la ANR no incorpora gran parte de las amenazas contenidas en el PND de Fox, mismo que la LSN señala que debe ser tomado en cuenta.

En lo referente a la integración del Consejo de SN, éste lo componen los titulares de algunas secretarías de Estado (Defensa Nacional, Marina, Gobernación, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores y Función Pública), más los titulares del Cisen, de la Procuraduría General de la República y del Ejecutivo federal, este último como presidente del consejo. No están incluidas, por ejemplo, las secretarías de Desarrollo Social y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pese a que pobreza y deforestación son amenazas a la SN para el PND foxista. La composición de dicho consejo reconfirma la orientación estrecha de SN prevaleciente. Por último, cabe destacar que tanto el PND foxista como la LSN confunden amenaza[50] con riesgo. Además, la lista de amenazas a la SN de la LSN contiene una serie de ambigüedades y confusiones legales y conceptuales.[51] Por ello se requiere diferenciar riesgos de

[49] Zósimo Camacho, "Facilita el Cisen reformas estructurales", *Contralínea*, núm. 79, mayo de 2007.

[50] Amenazas son situaciones reales donde existe clara voluntad política de otros estados, de actores no estatales como el narcotráfico o nacionales como asociaciones políticas armadas o no armadas de alterar la estabilidad interna, cuestionar la institucionalidad, la legalidad y la legitimidad y disociar la nación del Estado.

[51] Ambigüedades como "actos contra la seguridad de la aviación, el personal diplomático y la navegación marítima", donde la acción de un pasajero alcoholizado en un avión o de un ladrón que ingresa en una embajada podría catalogarse bajo una perspectiva tendenciosa como amenaza a la SN, cuando de hecho son delitos federales tipificados en el código penal. Otras amenazas más precisas, como "actos tendentes a obstaculizar operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada", denotan confusión pues éstas son situaciones potenciales o riesgos y no situaciones reales o amenazas. O sea, la LSN contiene algunas amenazas que de hecho son riesgos, los que requieren acciones preventivas que eviten la conformación de una amenaza, ante la cual predominan las acciones disuasivas y operativas.

amenazas y elaborar no sólo la ANR sino también la de amenazas, desde un ángulo prospectivo y dinámico, que involucre las facetas preventivas, operativas y resolutivas de los problemas nacionales.

En síntesis, atraviesa a la LSN una visión estatocéntrica o centrada en la seguridad del Estado en lugar de una nacionalitaria o referida a la SN. Es decir, si bien la simbiosis Estado-nación es muy compleja y contradictoria, hay un desequilibrio entre los intereses del Estado como tal (defensa territorial, institucional, soberanía política, legitimidad y legalidad) y las necesidades de la nación respecto de sus intereses vitales de reproducción material y moral.

Por ejemplo, la amplísima pobreza en México es una amenaza a la SN dado que atenta contra la reproducción física y cultural de la nación, pero no es una amenaza sino un riesgo para la seguridad del gobierno y del Estado. Para que se convirtiera en amenaza, se requeriría que una parte considerable de los más de 55 millones de pobres reconocidos oficialmente participaran en los grupos del crimen organizado (traficantes de drogas, migrantes, armas, órganos humanos, mercancías robadas o contrabandeadas, etc.) o en los comandos guerrilleros. Son una amenaza para las instituciones estatales dado que pueden alimentar a dichos grupos o comandos.

Lo cierto es que riesgos que impactan la SN y tendencialmente la del Estado y del gobierno no aparecen en la LSN y no son atendidos para evitar que se conviertan en serias amenazas, como la pronosticada crisis de escasez de agua potable. Igual sucede con la creciente dependencia alimentaria de Estados Unidos vía la importación de granos básicos y la permanente deforestación. Agua, alimentación y aire son vitales para la SN, y Estado que no garantiza a su población acceso seguro a estos insumos no tiene razón de ser, como se ha repetido también hasta la saciedad con respecto a brindar seguridad pública al ciudadano y a sus pocas o muchas pertenencias. Lo anterior, para no mencionar nuestra enorme dependencia alimentaria, comercial, tecnológica y financiera frente a la Unión Americana: situaciones de gran riesgo o vulnerabilidad que pueden convertirse en amenazas, si existe voluntad de ejercer, por ejemplo, el chantaje alimentario o financiero por parte del gobierno del coloso del norte.

Por último, cabe subrayar que la LSN deja abierta la puerta para que un futuro gobierno con base en su PND incluya temas de SN distintos de los del plan foxista de desarrollo. Empero, a los planteamientos de un futuro PND, se requiere agregar enormes dosis de voluntad política colectiva y de

---

Además, las amenazas son cambiantes y diversas; por ejemplo, el sida para algunos países caribeños es una amenaza a la SN o el narcotráfico para ciertas repúblicas latinoamericanas pero, mientras estén bajo control estatal creciente, serán un riesgo.

liderazgo, y grandes montos de presupuesto público, así como disminuir nuestra dependencia múltiple de la Unión Americana intensificando nuestros nexos con América Latina y Europa, y reactivando la planta industrial y comercial para impulsar el mercado interno, dado su efecto multiplicador en cuanto a generación de empleo, salario, ciencia y tecnología.

Reflexiones finales

En comparación con los anteriores planes nacionales de desarrollo, el del gobierno de Fox es el de mayor elaboración teórica respecto al concepto de SN; se ubican sus riesgos y amenazas, se rechaza la manipulación que los gobiernos priístas hicieron del término al señalar a la oposición política como amenaza e identificar la SN con los intereses del grupo en el poder; se señala también la necesidad de elaborar una ANR anual, actualizada y creíble, y se reivindica una concepción integral de SN; incluso, con Fox se aprueba la primera LSN en México.

Por desgracia, la retórica del plan foxista no se correspondió con cambios positivos en la realidad social; todas las amenazas mencionadas en el PND se acrecentaron en una espiral de retroalimentación cuyo resultado sexenal fue desastroso, como lo ejemplifican los siguientes indicadores. En primer lugar, la expulsión de 3.2 millones de migrantes a Estados Unidos representó una descapitalización humana de mano de obra calificada e incluso universitaria. Para tener una idea de ésta, cabe mencionar que se calcula que el costo de crianza de una persona de bajo ingreso en Estados Unidos oscila entre los 85 000 y 90 000 dólares;[52] multiplíquese esta cantidad, como mínimo, por el total mencionado para tener una idea aproximada de la desinversión en RH. En segundo lugar, se agravó el desempleo y la pobreza estructurales. Así, la promesa electoral de generar 1 200 000 empleos anuales quedó en promesa y sólo se crearon 310 000 puestos de trabajo permanentes en seis años. En tercer término, la destrucción ambiental, vía la enorme deforestación anual, nos coloca en el quinto lugar mundial e impacta la cantidad y calidad de agua y aire, así como la soberanía alimentaria frente a Estados Unidos. En cuarto, sucedió un agravamiento del crimen profesional y ocasional que padecimos en 2007, representado por los operativos militares y policiacos de emergencia que impulsa el gobierno de Calderón. Por último, el trato a la oposición política de izquierda por parte del gobierno foxista, especialmente los últimos dos años y durante la cam-

[52] José Luis Piñeyro, "Migración mexicana: La seguridad nacional de Estados Unidos y México", *Estudios Latinoamericanos,* núm. 12-13, 2000, p. 190.

paña electoral presidencial, fue, al igual que todos los rubros anteriores, tragicómico; primero, un intento legaloide de desafuero de Andrés López Obrador y, después, la cruda e ilegal embestida presidencial y empresarial mediática que lo presentó como una "amenaza para México".

Cómico, porque Fox al principio pretendió con su lenguaje dicharachero e irreverente desmitificar el ritual y protocolo que envuelve a la figura presidencial y tomar distancia de los gobiernos priístas al pronunciar aquella frase de que el presidente propone y el Congreso dispone, de lo que rápidamente se arrepintió el gobernante de la alternancia y el cambio regresivo. Trágico, porque después de su gobierno la SN se vio más vulnerada desde múltiples dimensiones, la social, la laboral, la ambiental y la alimentaria, así como la seguridad del Estado en el interior, dado el virus de ilegitimidad que transmitió a las instituciones y la ilegalidad con que actuaron algunas, y en el exterior, tal seguridad también se debilitó debido a la disminución de soberanía territorial, política e institucional, por la mayor dependencia comercial, financiera y tecnológica de Estados Unidos y la extranjerización de actividades económicas estratégicas, la injerencia en el funcionamiento de ciertas instituciones estatales y la mermada autonomía del proceso de toma de decisiones políticas. La propia seguridad del gobierno saliente y del entrante se vio disminuida y a la vez estuvo simbolizada por aquella doble ceremonia de toma de posesión presidencial, una nocturna y en secreto y otra diurna en un Palacio Legislativo con un cerco militar. Así terminó el gobierno de la alternancia oligárquica y del cambio regresivo.[53]

[53] Empero, al menos existió con Fox un planteamiento estratégico; hoy, el PND calderonista sólo menciona la SN desde una óptica restrictiva de tipo preventivo o represivo y carente de políticas de Estado. Véase José Luis Piñeyro, "El PND sin políticas de Estado" y "El PND sin seguridad nacional", *El Universal*, 6 y 20 de julio de 2007, respectivamente.

MÉXICO Y LA ONU EN TIEMPOS DE TRANSICIÓN: ENTRE ACTIVISMO EXTERNO, PARÁLISIS INTERNA Y CRISIS INTERNACIONAL

ARTURO C. SOTOMAYOR[1]

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SIEMPRE ha tenido un espacio relevante en la política exterior de México. Olga Pellicer argumenta que en el sistema multilateral se formaron los miembros del servicio exterior más reconocidos, y ha sido en el seno de la ONU donde se ha intentado de manera más exitosa contrarrestar los excesos de la bilateralización de las relaciones exteriores del país.[2] En general, los mexicanos tienen opiniones muy favorables acerca de la Organización. Una parte de esa opinión puede atribuirse a que los principios de la Carta de las Naciones Unidas reflejan los principios de política exterior expuestos en la Constitución mexicana.[3]

Sin embargo, durante el sexenio de Vicente Fox, la participación de México en la ONU fue inusualmente activa, pero controvertida y polarizada. En ello influyeron varios factores, tales como la decisión mexicana de presentar su candidatura para un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad en el periodo 2002-2003, justo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, o la nueva política de defensa de los derechos humanos en la ONU. Por tal motivo, el estudio de la política exterior mexicana en las Naciones Unidas durante los años 2000-2006 obliga a una reflexión sobre sus motivos, alcances y límites.

[1] El autor desea agradecer los comentarios a su capítulo de Lorena Ruano, Susan Minushkin y dos dictaminadores anónimos. Sus sugerencias lo mejoraron aunque, por limitaciones de espacio, no fue posible incluirlas todas. Igualmente, agradece a Roberto Martínez, quien lo asistió con su trabajo de investigación como becario del CIDE.

[2] Olga Pellicer, "México en la ONU en momentos de cambio", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 256.

[3] Para encuestas de percepción de mexicanos sobre la ONU, véase Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *México y el mundo: Visiones globales 2004*, México, CIDE, 2004, pp. 26-30.

Más allá de describir los hechos sucedidos durante la administración de Vicente Fox en materia de política multilateral, este capítulo pretende explicar dos enigmas empíricos: ¿por qué el gobierno mexicano puso en marcha una política exterior activa en las Naciones Unidas? y ¿por qué ese activismo internacional no produjo los resultados que de él se esperaban? Para responder a estos dos enigmas, se desarrollan tres hipótesis centrales. Primero, la decisión de la administración de Vicente Fox de participar activamente en la ONU puede verse como un intento de sostener y profundizar reformas políticas internas, a través de compromisos internacionales, especialmente cuando México estaba en plena democratización. Segundo, el aparente fracaso de esa estrategia se debió a que el gobierno no logró reunir a una coalición de actores políticos comprometidos con el cambio, lo cual provocó un *impasse* interno que terminó erosionando los consensos sobre los que descansaba la política de México en la ONU. Tercero, el activismo mexicano coincidió con un momento internacional crítico para la ONU, tanto por la guerra en Iraq como por la emergencia de un sistema unipolar. El contexto internacional restringió el alcance del activismo mexicano y limitó su impacto.

Para analizar estas hipótesis, el capítulo se divide en tres partes. En la primera se estudian las razones de la participación activa en el foro de la ONU. En la segunda se evalúan sus alcances, sobre todo en virtud de las limitaciones internas que enfrentó la estrategia diplomática multilateral de México. Finalmente, se presenta un análisis del desempeño mexicano en el Consejo de Seguridad durante la crisis generada por la guerra en Iraq. El método de análisis utilizado en este trabajo está basado en el rastreo de procesos (*process tracing*), el cual identifica las cadenas o mecanismos causales, señalando los efectos de un fenómeno para después trazar los procesos políticos que lo originaron.[4]

MÉXICO Y LA ONU EN LA ERA DE LA DEMOCRATIZACIÓN: LOS CAMBIOS Y SUS FUENTES

Al inaugurar su administración, el primer presidente de oposición electo en más de 75 años, Vicente Fox, introdujo una serie de cambios notables en la manera de operar dentro del sistema de Naciones Unidas. La política multilateral se convirtió, de hecho, en el eje temático de su política exterior. De tal forma, el gobierno democrático decidió impulsar activamente

[4] Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2004.

nuevos temas en la agenda, como la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el ingreso regular al Consejo de Seguridad de la ONU e, incluso, la discusión sobre la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz.

Es importante resaltar que el de Fox fue muy diferente de otros periodos de activismo diplomático, como los de la administración de Luis Echeverría o José López Portillo.[5] La agenda introducida por Fox y su equipo de trabajo no sólo alteraba sustancialmente la doctrina tradicional en relación con las Naciones Unidas, sino también los motivos para transformar la política de México en la ONU. El activismo internacional mexicano en los setenta estuvo impulsado en gran medida por el auge petrolero y respondió, esencialmente, a una aspiración de reconocimiento internacional como potencia media.[6] En contraste, el nuevo activismo de Fox en la ONU estuvo influido por la democratización y el cambio de régimen en México. La intención explícita era desplegar una diplomacia activa, principalmente en el ámbito multilateral y de derechos humanos, que permitiera anclar en el exterior a la joven democracia mexicana,[7] así como ampliar la base social de apoyo de un gobierno que no poseía el control legislativo.

¿Cómo se puede anclar una democracia emergente con activismo internacional? La relación entre transición democrática y activismo internacional no es simple ni lineal. La literatura disponible que explora la relación entre democratización y política exterior es relativamente escasa y sus hallazgos no son siempre compatibles. Para autores como Edward Mansfield y Jack Snyder, las transiciones a la democracia suelen estar guiadas por procesos políticos complejos y accidentados, los cuales alteran la política exterior e, incluso, aumentan la propensión al conflicto armado y la guerra, especialmente en regímenes con minorías étnicas y profundas divisiones nacionalistas.[8] Por el contrario, para autores más liberales, un cambio de régimen puede llevar a los gobiernos a poner en práctica estrategias de cooperación y compromiso con organismos internacionales. Por

[5] Para un análisis sobre el activismo internacional de México en los setenta y ochenta, véase Mario Ojeda, *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986; también, Carlos Rico, *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII, *Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1990.

[6] Véase Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: Desafíos en los ochenta*, México, CIDE (colección "Estudios Políticos", núm. 3), 1983, pp. 15-83.

[7] Este planteamiento se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

[8] Véase Edward D. Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2005; Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2000.

ejemplo, Miles Kahler considera que los regímenes en transición necesitan hacerse de credibilidad internacional y pueden requerir la asistencia de instituciones internacionales para poner en marcha reformas de carácter interno.[9] A esta estrategia, dispuesta a impulsar reformas internas a través de incentivos externos, se le conoce comúnmente como la adquisición de compromisos internacionales vinculantes. Según Mansfield y Pevehouse, su propósito es dual, ya que a través del compromiso se envía una señal al exterior de que se está dispuesto a instrumentar cambios profundos en la política interna y, paralelamente, se establecen candados para evitar un retroceso o una vuelta al pasado una vez que se ha aceptado una obligación internacional.[10]

La primera hipótesis central de este ensayo sostiene que el comportamiento de México en la ONU durante la administración de Vicente Fox estuvo impulsado por estrategias de compromiso internacional vinculante. Tres mecanismos guiaron la táctica de la diplomacia mexicana en las Naciones Unidas durante este periodo: la señalización, el compromiso y la atadura internacional.

La señalización y el Consejo de Seguridad

La decisión mexicana de buscar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003 estuvo motivada por una estrategia de señalización internacional. Es decir, la administración de Fox procuró, de manera explícita, señalar al exterior que México había experimentado un cambio de régimen político. En cierta forma, se buscaba rectificar la posición internacional del país dada la transición a la democracia, para lo cual era indispensable mostrar una nueva actitud hacia el exterior. Según palabras del propio Jorge G. Castañeda, quien se desempeñó como canciller de México de 2000 a 2003:

> La estrategia internacional de nuestro país se caracteriza hoy en día [...] en su voluntad de renovación y cambio, de modo que nuestra política exterior responda a las nuevas necesidades del México democrático, en el contexto de un sistema internacional en proceso de transformación [...] Esta estrategia se articula en torno a dos ejes fundamentales: en primer lugar, una renovada activi-

[9] Miles Kahler, "Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy,* Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 18-19.

[10] Edward D. Mansfield y Jon C. Pevehouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization,* vol. 60, núm. 1, 2006, pp. 137-267.

dad en foros multilaterales y, a través de ella, la consolidación de México como un puente entre naciones; en segundo lugar, el establecimiento de una relación estratégica con los estados de América del Norte.[11]

Por lo tanto, a inicios de 2001, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se involucró en una campaña internacional de relaciones públicas dispuesta a alcanzar cuantos votos fuesen necesarios para así obtener el puesto deseado dentro del Consejo de Seguridad. La campaña tuvo, sin embargo, sus altibajos, ya que se inició tarde y obstaculizó la candidatura oficial de la República Dominicana, país que también buscaba participar en el Consejo durante el mismo periodo. Eventualmente, ambos países fueron incapaces de plantear una salida diplomática a la doble candidatura latinoamericana y el propio grupo latinoamericano fue igualmente incapaz de tomar una decisión a favor de una de las dos posturas. La decisión final recayó en manos de la Asamblea General de la ONU; de hecho, la regla formal establece que para participar en el Consejo se necesita una mayoría simple de la Asamblea. Se requirieron dos sesiones de votación para que México, finalmente, pudiera acceder al Consejo. El episodio provocó una crisis diplomática con el régimen dominicano que jamás fue enmendada.

La estrategia del canciller Castañeda para hacerse de un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU no carecía de fundamento. Los años que antecedieron la llegada de Fox a la presidencia estuvieron marcados por la vehemente resistencia mexicana a aceptar y ajustar sus políticas multilaterales a los escenarios de la posguerra fría. Como sostiene Olga Pellicer, "no ha sido fácil para la Cancillería mexicana adaptarse a los rápidos cambios que han ocurrido desde el fin de la Guerra Fría y, de manera más acelerada, a partir del 11 de septiembre de 2001".[12] En efecto, el embajador Manuel Tello, quien hasta ahora ha sido el representante permanente de México ante la ONU que más tiempo ha ocupado ese puesto en Nueva York (siete años consecutivos), se hizo conocer en los pasillos de la diplomacia multilateral como el "embajador del no". Tello no sólo se opuso rotundamente a cualquier intento por participar en el Consejo de Seguridad durante las dos últimas décadas, sino que además rechazó los argumentos presentados por Japón y Alemania para ampliar la membresía del mismo Consejo y por años se mostró contrario a la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz. De tal forma, para finales de la década de los no-

[11] Jorge G. Castañeda, "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 16.

[12] Olga Pellicer, "Tiempo de definiciones: La política de México en foros multilaterales", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México, op. cit.*, p. 155.

venta, México enfrentaba un déficit de credibilidad internacional, tanto por el aislamiento con el cual se había desempeñado durante décadas como por su posición tradicional, basada en principios defensores de la soberanía y la no intervención, que representaba ya un obstáculo para la propia Organización.

La decisión del nuevo régimen procuraba, pues, indicar que esa postura había cambiado con las elecciones de 2000 y la candidatura al Consejo al año siguiente abría una puerta de oportunidad única para que el mundo se enterara de la transición política mexicana. Paralelamente, se intentaba señalar un rompimiento evidente con la vieja Doctrina Tello,[13] dando así una muestra clara de que en el país había otra disposición para aceptar los cambios y adquirir nuevos compromisos internacionales.

Credibilidad y compromiso con los derechos humanos

De manera paralela, la administración de Vicente Fox impulsó una agenda favorable a la defensa y promoción de los derechos humanos. Ciertamente, no era la primera vez que éstos se planteaban como temas de política exterior. Ya con anterioridad, México había promovido agendas afines, participando dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en donde llegó a presentar diversas iniciativas, tales como la propuesta de pacificar América Central o la de la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes.[14]

Sin embargo, los planteamientos que hasta entonces se habían presentado como iniciativas mexicanas seguían teniendo un enfoque profundamente legalista y hasta defensivo. En efecto, se defendían los derechos humanos en el exterior pero, cuando se trataban las garantías políticas de

[13] La llamada Doctrina Tello fue originalmente formulada por el embajador Manuel Tello Barraud y defendida incansablemente por su hijo, el también embajador Manuel Tello. Según esta doctrina, el ingreso de México en el Consejo de Seguridad obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional. Asimismo, se afirmaba que dicho compromiso generaría eventualmente disputas con Estados Unidos y forzaría a México a tomar una posición de alineamiento explícito. Véase Olga Pellicer, "México y las Naciones Unidas, 1980-1990: de la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 202, y Claude Heller, "México y el Consejo de Seguridad", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, 1986, pp. 243-262.

[14] Véase Jorge Castañeda, *Obras completas*, tomo I, *Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 87-92. Un compendio de los discursos pronunciados por los representantes de México en la ONU, incluyendo discursos sobre derechos humanos, puede ser consultado en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

los mexicanos en el interior, la cancillería solía ser reservada. Como sostiene Federico Salas, la política de derechos humanos del régimen dominado por el PRI se caracterizaba por una apertura selectiva, que defendía la promoción de tales derechos pero restringía y controlaba los monitoreos internacionales en México imponiendo reservas a extranjeros que intentaban vigilar el respeto de las garantías individuales y políticas en el país.

> ... la actitud defensiva y cerrada de México alcanzó su punto crítico a partir de 1994 con el surgimiento del levantamiento zapatista y el cada vez más frecuente interés internacional, tanto de gobiernos como de organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de la situación en el estado de Chiapas. Las políticas instrumentadas en materia de restricción migratoria, por ejemplo, fueron objeto de crítica abierta en países europeos, como Italia y otros, así como por diversas organizaciones con vocación en la materia, como Human Rights Watch.[15]

La decisión explícita de Fox de defender los derechos humanos en la ONU intentaba, pues, revertir el saldo negativo en cuanto a legitimidad que hasta entonces había tenido el gobierno mexicano.

Para hacer evidente el nuevo compromiso de México se pusieron en marcha varias medidas. Primero, se buscó invitar a los relatores de derechos humanos de Naciones Unidas a visitar el país sin restricciones, y además se nombró una embajadora *ad hoc* encargada de estos temas, Mariclaire Acosta Urquidi, quien gozaba de reconocimiento internacional por su labor a favor de las mujeres, los grupos indígenas y los trabajadores migratorios. Segundo, se modificó el nombre de una subsecretaría dentro de la SRE, la de Asuntos Multilaterales, que pasó a denominarse de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, con lo cual se indicaba que el tema en cuestión formaba parte de la agenda multilateral mexicana y era prioritario para su diplomacia. De hecho, se intentó crear una subsecretaría especial para esos temas, pero por razones fiscales la cancillería optó por dicha modificación. Tercero, México emprendió una campaña para promover activamente su ingreso y membresía en los cuerpos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el proceso de reforma de la ONU iniciado en el año 2005 dio pie a que la Asamblea General creara el Consejo de Derechos Humanos, constituido por una membresía de 47 países y el cual sustituyó a la otrora Comisión de Derechos Humanos. El cabildeo diplomático eventualmente dio sus frutos; México ingresó a dicho órgano, junto con otros siete países latinoamericanos, por un periodo de tres años.

[15] Federico Salas, "Democracia y derechos humanos como política exterior", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México, op. cit.*, p. 166.

Asimismo, su representante, el embajador Alfonso de Alba, fue elegido por unanimidad presidente del mismo para el periodo 2006-2007, con lo cual México ejerció la primera presidencia del Consejo.[16] De igual modo, se promovió la candidatura de Bernardo Sepúlveda Amor, ex secretario de Relaciones Exteriores, para ser juez de la Corte Internacional de Justicia. Se trataba de la primera ocasión en que México presentaba una candidatura para ese órgano, desde que Luis Padilla Nervo ocupó el mismo puesto en 1973.[17]

Ahora bien, la estrategia mexicana bien pudo seguir otro rumbo que no involucrara el compromiso internacional. A fin de cuentas, el saldo negativo en materia de derechos humanos era interno, pues no se acataban ni respetaban las normas a este respecto dentro del país. Sin embargo, la estrategia de compromiso internacional vinculante tenía un propósito. El objetivo era que el nuevo régimen adquiriera credibilidad; es decir, dar señales, tanto internas como externas, de que la intención del gobierno mexicano era seria. Se hacía un compromiso público que, al ser internacional, incrementaba los costos de revertir la política de derechos humanos.

Esta estrategia no era novedosa en sí. Según Andrew Moravcsik, en sus orígenes, la Convención Europea de Derechos Humanos fue impulsada precisamente por los países europeos en democratización, con la intención de reforzar el régimen interno de derechos humanos en momentos de transición política.[18] Por tanto, es probable que la postura de la administración de Fox haya estado influida por experiencias de otros países y que en el régimen internacional de los derechos humanos haya encontrado una razón justificada para comprometer a México a respetar esos derechos que por años habían sido reconocidos discrecionalmente.

El hecho es que la motivación que acercó al gobierno mexicano a la ONU y a su régimen internacional de derechos humanos fue mucho más política. Con ello, México se alejaba de su tradicional doctrina legalista, lo que simultáneamente politizaba su posición internacional. Como parte de la estrategia del compromiso internacional vinculante, la nueva postura aceptaba que otros actores internacionales establecieran juicios sobre el respeto mexicano a los derechos humanos. Implícitamente, también reconocía que México podía expresar opiniones sobre otros países, incluyendo

[16] Véase "Preside México Consejo de DH", *Reforma,* 20 de mayo de 2006.

[17] Desde la creación de la Corte Internacional de Justicia de la ONU en 1945, cuatro mexicanos se han desempeñado como magistrados del máximo tribunal internacional: Isidro Fabela, Roberto Córdoba, Luis Padilla Nervo y, más recientemente, Bernardo Sepúlveda Amor.

[18] Véase Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization,* vol. 52, núm. 2, 2000, pp. 217-252.

aliados políticos, como Cuba, cuyo expediente en la materia era cuestionable. De tal manera, el compromiso internacional involucraba costos internos y externos.

Anclaje institucional y democratización

Además de hacer evidente el compromiso y la voluntad de cambio, la estrategia intentaba anclar internamente las obligaciones internacionales de México a tal grado que se hiciera improbable una reversión. A esta táctica se le conoce como anclaje y consiste, literalmente, en "atar las manos" del país, adquiriendo compromisos internacionales difíciles de evadir por los costos en cuanto a reputación y prestigio que involucra la violación de los acuerdos firmados. De tal forma, se busca estabilizar políticas públicas, haciendo difícil modificar prácticas u obligaciones en el futuro, incluso si hay cambios de gobierno o de régimen, ya que los compromisos internacionales no suelen ser modificados después de su firma y ratificación.[19] Asimismo, con dicha estrategia se pretende impulsar políticas internas preexistentes, forzando a actores políticos a mejorar prácticas estatales a través de la emulación de normas y principios internacionales. En teoría de relaciones internacionales, se cree que el efecto de esta táctica consiste en hacer converger y exagerar políticas nacionales. Por un lado, se aspira a que la legislación y norma nacional se parezca más a la internacional y converja con la del resto de la comunidad mundial. Por otro lado, se busca estimular o exagerar reformas internas adquiriendo compromisos que obliguen a los actores nacionales a tomar medidas que, en efecto, pongan al país de acuerdo con la norma internacional.[20]

Existe evidencia de que el gobierno de Fox buscó en el exterior un andamiaje institucional que permitiera consolidar en el interior del país el respeto a los derechos humanos, especialmente en momentos de transición política. En cierta medida, se intentó profundizar la práctica democrática y la transparencia de la vida pública con medios y asistencia internacionales. Como sostiene el propio Jorge G. Castañeda:

[19] Mansfield y Pevenhouse, *op. cit.*, p. 140-142. Es verdad que un país puede retirar su firma de acuerdos y tratados internacionales. De hecho, las grandes potencias lo hacen comúnmente. Sin embargo, el retiro tiene costos, sobre todo para países pequeños o con menor capacidad diplomática y militar. De ahí que el principio *pacta sunt servanda* (los acuerdos serán respetados) es seguido por la mayoría de los países, la mayor parte del tiempo. Véase Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics,* Nueva York, Columbia University Press, 1977.

[20] Véase Lisa Martin y Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization,* vol. 54, núm. 2, otoño de 1998, pp. 729-757.

> No sólo aceptamos la mirada externa, sino que invitamos a las diversas instancias internacionales para que colaboren con nosotros en la difícil tarea de implantar por vez primera la plena vigencia de los derechos humanos en un país en que no han sido respetados. Sabemos que no es la única forma de revertir la cultura que aún persiste de violación de estos derechos, pero estamos convencidos de que es la mejor.[21]

Como parte de la estrategia de anclaje, se actualizaron las obligaciones internacionales de México mediante la adhesión de tratados en materia de derechos humanos y derecho humanitario respecto de los cuales el antiguo régimen había establecido reservas. Entre estos acuerdos internacionales, cabe mencionar el retiro de reservas del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, y el cabildeo en el Senado para ratificar el Estatuto de Roma, el cual creó la Corte Penal Internacional.[22] Sobre este último punto, cabe mencionar que México había firmado ya dicho instrumento durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, pero la ratificación en el Senado había sido postergada por considerar que la normatividad de la Corte Penal Internacional era incompatible con la Constitución mexicana.[23]

El anclaje internacional no fue una táctica novedosa, pues ya se había puesto en marcha con anterioridad durante la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) y con la adhesión al GATT. No obstante, su aplicación en la política multilateral de México implicó un cambio en relación con la vieja doctrina. Por años, la práctica de la diplomacia mexicana consistió en que la norma internacional se ajustara y tomara en consideración la realidad mexicana. No puede olvidarse que por décadas México buscó activamente la incorporación y el respeto del principio de no intervención y, de manera directa o indirecta, fue exitoso en lograr que la Carta de la ONU (y la de la OEA para el caso) reflejara fielmente ese principio. La estrategia de Fox revirtió esa vieja práctica e invirtió su lógica, intentando ajustar y normalizar la realidad nacional según los principios internacionales. Su objetivo, lejos de modificar el contexto internacional, consistió en abrazarlo para así inducir el cambio interno. En resumen, el activismo internacional de México en la ONU

[21] Jorge G. Castañeda, *op. cit.*, p. 15.
[22] Véase Federico Salas, *op. cit.*, p. 166.
[23] Véase "Ratifica México el Estatuto de Roma", *Reforma*, 29 de octubre de 2005.

estuvo motivado por el deseo de anclar su joven democracia en un andamiaje institucional internacional en materia de derechos humanos.[24]

EL ACTIVISMO INTERNACIONAL EN LA ONU Y SUS LÍMITES INTERNOS

Como nunca antes, México explotó su recién adquirido capital democrático para desplegar una diplomacia activa en los foros multilaterales. Sin embargo, ese activismo pronto se vio limitado por la resistencia interna que enfrentaron las iniciativas mexicanas en el exterior. Los asesores de Fox, incluyendo a Jorge G. Castañeda, probablemente se dejaron guiar incondicionalmente por enfoques liberales internacionales,[25] obviando el viejo adagio según el cual "las estrategias y tácticas diplomáticas son constreñidas tanto por lo que otros estados acepten como por lo que el electorado ratifique".[26] De tal forma, en esta sección se presenta la segunda hipótesis de este trabajo, en la que se sostiene que el gobierno desestimó la reacción y resistencia de diversas burocracias e instituciones internas, para las que el cambio de estrategia internacional era difícil de aceptar. Cabe destacar que la burocracia no es lo mismo que el electorado.

El papel de los individuos y las burocracias en la política exterior

Una primera y muy común explicación sobre los alcances de la política exterior suele situar su principal variable causal en el papel de los individuos, especialmente el Poder Ejecutivo y la institución presidencial.[27] En México,

[24] A esta táctica también se le conoce en la literatura de relaciones internacionales como "segunda imagen revertida", con la cual se busca que lo internacional ejerza un efecto en lo interno. Véase Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol. 32, núm. 4, otoño de 1978, pp. 881-912.

[25] Se sabe que Jorge G. Castañeda, intelectual, académico y profesor de la UNAM y la New York University, había leído con anterioridad enfoques de corte constructivista, en especial los argumentos desarrollados por Alexander Wendt, teórico que por ya más de una década ha intentado analizar el papel que desempeñan las normas y los principios en el sistema internacional. Muy probablemente, la estrategia que el propio Castañeda diseñó para México estuvo influida por estos teóricos. Véase Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

[26] Véase Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1993, p. 15.

[27] Véase Frank Mora y Jeanne A. K. Hey, "Introduction: The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies", en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2003.

este tipo de razonamiento es probablemente el más aceptado y referido. Según esta línea de argumentación, los errores de política exterior, sobre todo en materia multilateral, se debieron al muy heterogéneo grupo de asesores que rodeó al presidente durante su mandato. En su interior, había enemistades profundas y agendas divergentes, cuyos diferendos se ventilaban públicamente. Por ejemplo, se afirma que hizo falta liderazgo presidencial, surgieron disputas dentro del gabinete, el papel del canciller Jorge G. Castañeda fue controversial, en tanto que la actuación del entones embajador mexicano en la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, irritó a Washington en más de una ocasión. Además de que fue de conocimiento público que entre el canciller y el embajador en Naciones Unidas existía una irreconciliable rivalidad.[28] La llegada de Luis Ernesto Derbez a la cancillería en 2003 no resolvió los problemas de fondo y la falta de coordinación entre secretarios de Estado persistió.

Si bien las diferencias entre individuos son importantes y pueden producir un impacto, las explicaciones alternativas sobre el papel de las instituciones y las burocracias no han sido suficientemente exploradas por la literatura de política exterior mexicana. En ocasiones, las diferencias que en apariencia emanan de individuos en realidad revelan la existencia de distintas preferencias burocráticas y organizacionales. Como advierte Terry Moe, especialista en burocracias: "en países democráticos, la autoridad pública no le pertenece a nadie. Simplemente está ahí, unida a varias oficinas públicas".[29]

Un enfoque institucional y burocrático se justifica por varias razones. Primero, porque desde el proceso de liberalización económica, a inicios de los ochenta, la SRE ha dejado de tener el monopolio sobre los asuntos internacionales. En la política exterior de México inciden otras dependencias y burocracias con igual e incluso con mayor peso que la propia cancillería.[30] Segundo, porque de la alternancia en el poder en el año 2000 resultó un nuevo ambiente para la formulación de la política exte-

[28] Véase Olga Pellicer, "Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *En la frontera del imperio*, México, Ariel, 2003, pp. 91-104; Mónica Serrano y Paul Kenny, "Iraq and World Order: A Latin American Perspective", en Ramesh Thakur y Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Iraq Crisis and World Order*, Nueva York, United Nations University Press, 2006, pp. 298-314; J. Jesús Esquivel, "Vacío en Los Pinos", *Proceso*, núm. 1418, 4 de enero de 2004, pp. 28-34.

[29] Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, núm. especial, abril de 1990, p. 227.

[30] Véase Andrés Rozental, "Mexico: Change and Adaptation in the Ministry of Foreign Affairs", en Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999, p. 137.

rior, en el cual participan también nuevos actores sociales y políticos.[31] Por ejemplo, el peso de la opinión pública y del Congreso es ahora mayor que cuando existía un sistema clientelar y autoritario. Por lo tanto, se puede caracterizar la política exterior (y por extensión la multilateral) de México como difusa y descentralizada. Difusa en el sentido de que el proceso de toma de decisiones ha sido fracturado en diferentes elementos a través de diferentes funciones gubernamentales. Descentralizada porque el manejo de las políticas internacionales se encuentra disgregado en distintas unidades especializadas asociadas al gobierno.[32] La burocratización en la política multilateral del presidente Fox fue notable en dos áreas: operaciones de mantenimiento de la paz y desempeño en materia de derechos humanos.

Compromiso acotado con la paz internacional

Como se mencionó antes, la intención del gobierno de Fox era comprometer a México internacionalmente e inducir un cambio político interno. Ciertamente, la participación mexicana en el Consejo de Seguridad implicó un cambio de doctrina de política exterior, pero no se modificaron ni las actitudes ni las preferencias de los mexicanos en relación con el tipo de compromiso adquirido con Naciones Unidas. Las encuestas de opinión hasta ahora disponibles indican que los mexicanos son ambivalentes en cuanto al papel que debe desempeñar su país en la ONU. En general, en México existe una opinión favorable sobre la Organización; de una escala del 0 al 100, los encuestados le otorgan una calificación de 75 puntos, la más alta para una institución internacional. Cuando se les pregunta qué tan importante debe ser la política de fortalecimiento de la ONU, 60% sostiene que debe ser una meta importante, 24% cree que es algo importante y sólo 8% la considera como no importante. Más aún, la mayoría de los encuestados cree que la ONU debe tener facultades para autorizar el uso de la fuerza para prevenir la violación de derechos humanos (78%), evitar actos terroristas (79%),

[31] Guadalupe González, "Las bases internas de la política exterior: Realidades y retos de la apertura económica y democrática", en Luis Herrera Lasso (ed.), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones*, México, 2006, pp. 155-235.

[32] Véase Brian Hocking, "Introduction. Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role", en Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation, op. cit.*, y Graham Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban-Missile Crisis*, Nueva York, Longman, 1999.

impedir la proliferación nuclear (75%) y restaurar un gobierno democrático (63%).[33]

Sin embargo, cuando se evalúa su disposición para asumir mayores responsabilidades y costos del compromiso internacional, entonces la opinión pública mexicana se muestra dividida. Por ejemplo, en relación con la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, 49% es favorable a ella, mientras que 43% se opone a dicha medida. De hecho, el porcentaje de mexicanos que se opone a formar parte de este tipo de misiones militares ha aumentado en los últimos años, con respecto a la primera encuesta de opinión, levantada en 2004.[34] Estas diferencias de opinión impusieron límites importantes al compromiso que México intentaba mostrar hacia el exterior. La opinión de los mexicanos tuvo mayor impacto en este régimen, precisamente porque sus líderes habían sido electos democráticamente.

Cabe mencionar que no faltó voluntad institucional para inducir un cambio de opinión pública para el diseño de la política multilateral. Como nunca antes, la cancillería mexicana abrió el debate sobre la participación en operaciones de paz de la ONU.[35] Los diplomáticos, sobre todo quienes trabajaban en la misión de México ante la ONU en Nueva York, pronto percibieron que esto constituía un límite importante para el activismo mexicano en el máximo foro universal. El principal reto que enfrentaba el país era el déficit en cuanto a compromiso con la paz internacional. Paradójicamente, sus activos generados por las iniciativas relacionadas con el desarme nuclear, así como sus cuantiosas contribuciones financieras al presupuesto de la Organización y las operaciones de mantenimiento de la paz habían dejado de ser atributos destacables.[36] En la actualidad, el criterio por excelencia para determinar el grado de compromiso con la paz internacional está medido en términos de efectivos militares desplegados en misiones de paz. El rezago mexicano en esta materia era notable, sobre todo si se lo contrastaba con el resto de la con-

[33] Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *op. cit.*, pp. 26-30.

[34] Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *Mexico y el mundo, 2006: Opinión pública y política exterior,* México, CIDE, 2006, p. 42.

[35] La SRE organizó diversos talleres sobre operaciones de paz entre 2002 y 2003. Véase "Las operaciones de mantenimiento de la paz: origen y primera etapa", taller organizado por el Centro Latinoamericano de la Globalidad y la Secretaría de Relaciones Exteriores, 28-29 de noviembre de 2002, México. El propio canciller Luis Ernesto Debrez declaró en 2004 que México actuaba con hipocresía por no contribuir con tropas de paz. Véase Ana Anabitarte, "Posible hipocresía de México en apoyo a las misiones de paz: Derbez", *El Universal,* 12 de mayo de 2004, p. 1.

[36] México es el décimo contribuyente financiero al sistema de Naciones Unidas; véase cuadro 1. Asimismo, es el noveno contribuyente económico a las operaciones de paz, con un presupuesto anual de más de 11 millones de dólares.

tribución latinoamericana, especialmente la uruguaya, argentina y brasileña. Por esta razón, cuando en 2005, como parte del proceso de reforma de la ONU, se creó la Comisión de la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, México quedó automáticamente excluido de su membresía, pues hasta el día de hoy no ha contribuido con cascos azules.

En efecto, son muchos los países que contribuyen con tropas (más de 107) y pocos los que se abstienen de enviar soldados, como México, Corea del Norte, Cuba o Irán. A esto se debe agregar que México no cuenta con personal militar en el propio Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, en Nueva York, y tampoco existen agregados militares en las distintas sedes de las Naciones Unidas (Nueva York, Ginebra y Viena). México es probablemente el único gran contribuyente de la ONU que no tiene representación militar y ése es un problema perenne para su política multilateral.

CUADRO 1
Principales contribuyentes al presupuesto regular del sistema de Naciones Unidas, 2006

País	*Contribución (en millones de dólares)*	*% de la contribución*
Estados Unidos	424	24.47
Japón	332	18.81
Alemania	148	8.36
Reino Unido	105	5.93
Francia	103	5.86
Italia	83	4.70
Canadá	48	2.60
España	43	2.40
China	35	1.95
México	**32**	**1.82**
República de Corea	31	1.75
Holanda	29	1.60
Australia	27	1.50
Brasil	**26**	**1.40**
Suiza	20	1.10

Fuente: Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/finance/tables/reg-budget/large06.htm

CUADRO 2
Contribuciones militares a las operaciones de paz de la ONU por región, 2005

Región	*Número de efectivos y observadores militares*	*% del total*
África	19 104	31
Sudeste Asiático y el Pacífico	1 583	3
Sur y centro de Asia	28 547	46
Medio Oriente	2 409	4
Europa	4 387	7
Centro y Sudamérica	**6 067**	**10**
Norteamérica	249	0

Fuente: Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 2006.

CUADRO 3
Principales contribuyentes latinoamericanos a las operaciones de paz de la ONU, 2000-2005

País	*Número de soldados de paz desplegados*	*Clasificación mundial*
Uruguay	8 326	9
Argentina	3 475	18
Brasil	2 452	27
Bolivia	973	41
Chile	951	42
Perú	337	58
Guatemala	204	64
Paraguay	148	66
Ecuador	93	73
Honduras	72	76
El Salvador	37	82
Venezuela	12	94
República Dominicana	6	100
Colombia	0	0
México	0	0

Fuente: Arturo Sotomayor, "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, agosto de 2006.

Sin embargo, el debate promovido por la SRE fue presa de un proceso de toma de decisiones descentralizado y difuso. El tema más sensible y quizá el más problemático en materia de participación mexicana en operaciones de paz pasa por las relaciones cívico-militares, donde la postura militar es difusa. La Marina, institución que por su naturaleza misma tiene mayor exposición internacional, es mucho más favorable a la participación en misiones de paz. Incluso, se sabe del diseño de un plan para permitir el despliegue de marinos hacia el exterior en apoyo a las Naciones Unidas.[37] La Defensa, por el contrario, se opone, alegando que su misión principal es velar por la seguridad nacional y que el marco jurídico no contempla la salida de tropa para desempeñar ese tipo de operaciones.

La postura dividida entre las dos organizaciones militares puede abrir una ventana de oportunidades a los civiles para negociar acuerdos, y dar incentivos a quien coopere y castigos a quien se oponga. Sin embargo, el proceso de toma de decisión hace complejo el arreglo entre civiles y militares. La eventual participación en misiones de paz debe ser canalizada a través del Consejo de Seguridad Nacional, en el cual la Defensa y la Marina tienen representación y un derecho a veto tácito. En tal contexto, la Secretaría de la Defensa se ha opuesto continuamente a una contribución militar e incluso policiaca en las operaciones de paz.

Las diferencias burocráticas se hicieron evidentes en junio de 2005, cuando Patricia Olamendi, la entonces subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, inició un debate público en el seno del Congreso para reformar la Constitución y así permitir la salida de tropa a misiones de paz. Dicha medida fue audaz porque, hasta ese entonces, los políticos civiles en México habían evitado discutir tan pública y abiertamente esta cuestión. El debate no sólo rompía con la vieja tradición que aconsejaba no entrometerse en los asuntos internos de otros países, sobre todo con instrumentos militares, sino que se alejaba de una práctica común del viejo régimen, según la cual los asuntos políticos y militares no se mezclaban. De ahí que la intervención de la subsecretaria Olamendi en el Congreso molestara a las autoridades de la Secretaría de la Defensa y forzara al presidente Fox a declarar que en su administración no habría ningún despliegue militar en apoyo a la ONU. La subsecretaria Olamendi presentó entonces su renuncia, alegando que las declaraciones del Ejecutivo contradecían el compromiso mexicano de contribuir activamente con las operaciones de mantenimiento de la paz.[38]

[37] Véase Jorge Alejandro Arellano, "Entrenan para misiones de paz a militares mexicanos", *El Universal*, 13 de mayo de 2004, p. 12.

[38] Véase Clara Ramírez y Andrea Merlos, "Chocan Los Pinos y SRE", *Reforma*, 30 de julio de 2005.

La discusión pública sobre la participación en dichas operaciones tocó un tema sensible en la relación entre instituciones civiles y militares. Por décadas, hubo un acuerdo tácito: las primeras concedían un grado de autonomía institucional a cambio de que las segundas se abstuvieran de intervenir en la política nacional. Este pacto otorgó a las fuerzas armadas una insularidad con respecto a los asuntos civiles y una relativa independencia de que ninguna otra institución gozó. Gracias a ese acuerdo implícito entre políticos y uniformados se garantizó el control civil sobre las fuerzas armadas y se impidió que en México se reprodujeran las dictaduras militares que proliferaron en el resto de América Latina.[39] Pero el acuerdo se agotó con el inicio de la democratización en México y lo cierto es que nada lo sustituyó. Las fuerzas armadas siguieron actuando de conformidad con las viejas reglas, con poca rendición de cuentas, acceso directo al presidente y con relativa autonomía institucional.

La oposición de la Secretaría de la Defensa a las iniciativas de la cancillería no fue motivada por la política de activismo internacional en sí misma, sino por la incertidumbre que acompañó al proceso de transición hacia la democracia y el temor a que la política de defensa se descentralizara e hiciera más transparente. Su preferencia institucional consistía en evitar la pérdida de prerrogativas y reservas con las que hasta entonces se había desempeñado. En especial, los uniformados mostraban un profundo escepticismo en cuanto a una posible interferencia civil en asuntos militares, incluyendo el nombramiento de un civil como secretario de la Defensa o la posibilidad de negociar presupuestos y ascensos con el Congreso, sin la mediación directa del Ejecutivo. Para Roderic Camp, experto en las fuerzas armadas mexicanas, los militares en la administración de Vicente Fox asumieron una posición mucho más política que en administraciones anteriores, expresaron abiertamente opiniones sobre la vida política del país y ocuparon puestos clave dentro del gobierno, incluyendo la propia Procuraduría General de la República. Esta politización del sector militar fue una reacción al mayor interés mostrado por la prensa, el Congreso y los grupos sociales en los temas de defensa y seguridad nacional, lo cual ciertamente preocupó a la Secretaría de la Defensa.[40]

Consecuentemente, el Ejército rechazó la propuesta de participar en misiones de paz de Naciones Unidas, porque esto se percibió como una

[39] Para una discusión sobre el pacto cívico-militar en México puede consultarse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies,* vol. 27, 1995, pp. 423-448, y Roderic Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico,* Nueva York, Oxford University Press, 1992.

[40] Roderic Camp, *The Mexican Military on the Democratic Stage,* Nueva York y Washington, D.C., Praeger Publishers, 2005.

iniciativa que a la larga incrementaría la intervención civil en asuntos militares, y donde la Defensa eventualmente tendría que rendir cuentas a otros actores políticos, incluyendo la SRE y el Congreso. Asimismo, los beneficios concretos de la participación en tales operaciones no fueron claros para los militares. El debate público fomentado por los diplomáticos mexicanos no resolvió cabalmente el espinoso asunto de quién asumiría los costos económicos del despliegue y el entrenamiento de la tropa. Tampoco se explicitaron los beneficios institucionales ni personales concretos de que gozarían los uniformados por su participación, y en cambio se explotaron los beneficios diplomáticos que supuestamente se generarían con el envío de personal militar. En concreto, la visión organizacional de la Defensa percibió más costos que beneficios y por tanto se opuso abiertamente a la iniciativa de la cancillería.

El fracaso de la SRE en cuanto a convencer a sus contrapartes militares sobre las ventajas de la participación en la ONU fue resultado de un debate prematuro. De hecho, se planteó el despliegue de tropa sin discutirse previamente la reforma militar. En todo caso, las fuerzas de paz de Naciones Unidas debieron haberse considerado dentro de un amplio paquete de reforma y no como un asunto aislado de activismo diplomático. De tal forma, al debate público le faltó una negociación mucho más amplia sobre el tipo de control civil que se debía ejercer sobre las fuerzas armadas en una era democrática. El compromiso internacional con el Consejo de Seguridad se planteó cuando no existían reglas ni procedimientos institucionales claros sobre cuál debía ser la relación entre diplomáticos y militares bajo un nuevo régimen político.

De cierta forma este incidente muestra las limitaciones de las estrategias de compromiso internacional vinculante. Es improbable que las presiones o las ataduras internacionales, por sí mismas, incidan en un cambio interno sin que exista una coalición de actores políticos dispuestos a abrazarlo. La estrategia internacional de Fox fue en gran medida unilateral, contó sólo con el apoyo de la diplomacia y careció de alianzas políticas internas (incluyendo el Congreso), lo que en relaciones internacionales se conoce comúnmente como diplomacia de doble filo.[41] Paralelamente, la contribución mexicana a las fuerzas de la ONU era un tema ajeno a la cancillería, donde incidían varias burocracias, el proceso de toma de decisiones era complejo y se requería la aquiescencia de diversos actores políticos. Probablemente la SRE desestimó a las diversas burocracias y su capacidad de movilización política para oponerse a sus iniciativas. La decisión final

[41] Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy, op. cit.*

sobre la conveniencia de participar en las operaciones de paz, ciertamente, no dependía de los diplomáticos mexicanos.

Cumplimiento cuestionable con la norma de derechos humanos

Una suerte similar tuvieron varias de las iniciativas mexicanas en materia de derechos humanos. Tres problemas surgieron con la puesta en marcha de la política de activismo de Fox en la ONU: la ratificación de tratados se acompañó de reservas que acotaron la intervención internacional, el acatamiento de los acuerdos de derechos humanos fue parcial y controvertido, y la nueva política de derechos humanos polarizó las diferentes posturas ideológicas en México.

Primero, la firma de tratados internacionales sobre derechos humanos fue mucho más fácil que su suscripción, precisamente porque su cumplimiento dependía de la voluntad de actores políticos localizados fuera de la propia cancillería. Nada ejemplificó mejor este dilema interno como la ratificación del Estatuto de Roma, el cual puso a México bajo jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Esta última es un tribunal permanente, subsidiario de la ONU, para enjuiciar a los individuos responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, guerra y agresión. Su antecedente inmediato fue el establecimiento de los tribunales especiales de Ruanda y Yugoslavia por parte del Consejo de Seguridad, así como los propios tribunales establecidos después de la Segunda Guerra Mundial, en Nuremberg y Tokio. Su objetivo concreto es disuadir a los políticos autoritarios de cometer crímenes en contra de las poblaciones a las que rigen. Siendo un instrumento legal que promueve los derechos humanos y castiga los abusos políticos, el gobierno de Vicente Fox consideró su ratificación como prioritaria. Con la ratificación, se esperaba iniciar el "anclaje" del compromiso mexicano con los mencionados derechos.

Sin embargo, las diferentes fracciones parlamentarias en el Congreso federal, especialmente las del PRI y el PAN, expresaron reservas en contra del Estatuto. El argumento oficial elaborado por varios de los senadores era que el instrumento internacional simple y llanamente no cabía dentro del marco jurídico constitucional. Nuevamente, se alegaba que la Constitución no permitía la intervención en asuntos internos de cuerpos internacionales y que su establecimiento reemplazaría los sistemas nacionales de justicia. Desde el punto de vista de los juristas más ortodoxos, sobre todo los apegados a la vieja doctrina de política exterior, México no podía establecer este tipo de cortes, porque se entendía como la formalización del tribunal de los ganadores. Incluso había un problema de concepción jurídica, ya

que se establecía un tribunal con una serie de reglas, posterior a la comisión de los ilícitos. Igualmente, se expresó escepticismo, ya que Estados Unidos se negó a firmar el Estatuto mismo, lo cual fue interpretado como una debilidad estructural del instrumento legal; así las grandes potencias nunca renunciarían a su derecho a mantenerse al margen de la Corte Penal, ni desistirían de la potestad de erigirse como jueces exclusivos, haciendo uso de su derecho de veto en el propio Consejo de Seguridad de la ONU.[42]

Pero la mayor oposición legislativa, expresada sobre todo por miembros del PRI, pareció estar motivada por el temor a que el Estatuto fuera aplicado de manera retroactiva una vez que México lo ratificara. Como sostiene Sergio Aguayo Quezada, a algunos priístas les inquietaba "que eventualmente pudiera perseguirse a funcionarios que fueron responsables de desapariciones forzadas".[43] Entre los opositores más vociferantes se encontraban el senador y general retirado Ramón Mota Sánchez y el también senador y ex secretario de Gobernación Manuel Bartlett, ambos miembros del PRI.[44] Si bien el Estatuto, en efecto, no es retroactivo, pues se aplica a crímenes cometidos después de 2002, una línea de pensamiento, impulsada por el juez español Baltasar Garzón, argumenta que la desaparición es un delito que persiste hasta que se identifique el cuerpo o la víctima. En esta interpretación, entonces sería posible para la Corte Penal investigar de manera retroactiva casos relacionados con la desaparición de personas.[45]

Nunca antes la ratificación de un tratado internacional vinculante negociado en el seno de la ONU había generado en México un debate tan extenso entre legisladores, diplomáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y expertos juristas.[46] La estrategia de promover un debate interno por un asunto internacional funcionó, pero el proceso de ratificación tomó casi cinco años de negociación y, como era de esperarse, fue complejo y difuso. El Estatuto se puso a firma en 1998, pero México no lo hizo sino hasta finales de 2000. Para su ratificación, se debió modificar la

[42] Para un resumen de las opciones y argumentos sobre la ratificación del Estatuto de Roma, véase Sergio García Ramírez, "México ante el Estatuto de Roma", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, 2003, pp. 133-174.

[43] Sergio Aguayo Quezada, "En la transición: La Corte", *Reforma*, 23 de octubre de 2002.

[44] Véase "Lamentan adhesión de México", *Reforma*, 19 de diciembre de 2002.

[45] Véase "Defiende el juez Garzón Corte Penal Internacional", *Reforma*, 7 de noviembre de 2002.

[46] Véase Carmen Aristegui: "La Corte Penal", *Reforma*, 24 de junio de 2005; "Plantean reabrir debate sobre Estatuto de Roma", *Reforma*, 15 de agosto de 2003; "Exhortan a ratificar Estatuto de Roma", *Reforma*, 1° de julio de 2003; "Pide SRE no temer a Corte Internacional", *Reforma*, 17 de diciembre de 2002; y Héctor Vasconcelos: "¿Quién le teme a lo supranacional", *Reforma*, 9 de noviembre de 2002; "Condicionan la adhesión a Corte Penal", *Reforma*, 14 de diciembre de 2002.

Constitución en 2002. Tomó dos años (2002-2004) para que los diputados reconocieran la jurisdicción de la Corte y en el camino hicieron lo propio los 31 congresos locales. Un año más tarde (2005), la propuesta llegó a la Cámara de Senadores, donde se discutió por casi ocho meses. El 28 de octubre de ese mismo año se depositó el instrumento de ratificación en la Oficina de Asuntos Legales de la ONU y el Estatuto entró finalmente en vigencia el 1° de enero de 2006. En total, se requirieron ocho años para que México se convirtiera en el país número cien en incorporase a la Corte Penal. La ratificación llegó demasiado tarde para que la delegación mexicana pudiera participar en el proceso de selección de jueces. De hecho, ningún mexicano estuvo dentro de la terna, aunque sí hubo candidatos de Argentina y Brasil, países que ratificaron en tiempo y forma.

La ratificación mexicana estuvo dominada por la controversia. Como se mencionó antes, se modificó el artículo 21 de la Constitución, referente a la imposición de penas, para permitir la jurisdicción de la Corte, pero en el camino se le agregó un candado: "El Ejecutivo podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional."[47] Como sostiene Manuel Becerra Ramírez, en el fondo eso implicó que México no reconocía llanamente el Estatuto, pues depende del Senado su aplicación, según sea el caso. Es decir, el Senado se convirtió, *de facto*, en juez y parte.[48] Si la conformación del Senado llega a cambiar, la disposición de México a acatar las resoluciones de la Corte Penal puede ser cuestionada, ya que dependerá de la discrecionalidad de los senadores y del presidente decidir cuáles mexicanos pueden ser sujetos de juicio internacional. Para analistas en derecho internacional público, la postura de México constituía una reserva encubierta que el propio Estatuto no toleraba.[49] Nuevamente, los alcances de la estrategia diplomática de Fox, de modificar la realidad nacional a través de compromisos internacionales, resultaban limitados, precisamente por la composición de fuerzas internas que, en su momento, resistieron los impulsos del cambio.

Segundo, pese al activismo internacional de México en los foros multilaterales, su desempeño en materia de respeto a los derechos humanos fue continuamente cuestionado por grupos nacionales e internacionales. La cancillería cumplió con la misión de la firma, ratificación y adhesión de tratados internacionales, pero el acatamiento de los mismos dependía de los gobiernos federales, estatales y municipales. Ciertamente, es improbable

[47] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 2005.

[48] Manuel Becerra Ramírez, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, pp. 951-954.

[49] Véase "Exigen al Senado anular candados", *Reforma*, 19 de diciembre de 2002.

que un cambio normativo y de actitud se exprese en el corto plazo. El tipo de transformación interna que esperaba la administración de Fox, sobre todo en lo relativo a los derechos humanos, requería tiempo para reformar el sistema de impartición de justicia.

Sin embargo, para la comunidad internacional, los avances en México eran más lentos de lo deseado. Los informes al respecto, sobre el sexenio de Fox, del Departamento de Estado y de Human Rights Watch fueron críticos en su diagnóstico. Ambos informes resaltaban que el clima de respeto a los derechos humanos era pobre, especialmente en Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Asimismo, se detallaba que había aún impunidad en relación con las atrocidades cometidas en el pasado, abusos repetidos de parte de las autoridades de seguridad pública y poca transparencia en los procesos judiciales. Se alertaba, igualmente, sobre los más de 3 000 secuestros cometidos por año que, en algunos casos, habían sido perpetrados con la intervención de policías locales. Los reportes también señalaban que la violencia y discriminación contra periodistas, mujeres, grupos indígenas, minorías religiosas, homosexuales y personas con VIH-sida persistían.[50]

Para analistas y tomadores de decisión, como el propio Jorge G. Castañeda, éste era precisamente el tipo de escrutinio público que se esperaba generar. Según Castañeda, "un país que promueve agresivamente los derechos humanos fuera, descarta el argumento de la soberanía como escudo ante la mirada internacional".[51] Sin embargo, la intención era también que, como parte de ese escrutinio, se tomaran en cuenta las recomendaciones y se pusieran en marcha reformas que mejoraran el estado de los derechos humanos.

En la realidad, al menos en el corto plazo, la respuesta fue contraria a la esperada. Por un lado, los grupos más conservadores y reacios al cambio reaccionaron de manera defensiva frente a las críticas internacionales. De alguna forma, la política activa de derechos humanos alimentó una gran aprensión en algunos círculos políticos, para quienes las opiniones externas eran vistas como una intervención excesiva en los asuntos internos. Estos grupos son, usualmente, los menos vulnerables y sensibles a los castigos internacionales, precisamente porque sus fuentes de poder y legitimidad son nacionales. Sus reclamaciones fueron las que, eventualmente, llevaron a que los tratados se ratificaran con reservas que los acotan, y a que la armonización de la legislación mexicana con la internacional siguiera inconclusa.

[50] Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Mexico: Country Reports on Human Rights Practices, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Washington, DC, 28 de febrero de 2005. Human Rights Watch, Mexico: Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox, Nueva York, 2005.

[51] Jorge G. Castañeda, "Derechos humanos", *Reforma*, 17 de mayo de 2006.

Por otro lado, el lento progreso en materia de derechos humanos en México también mermó el activismo de la cancillería y le ocasionó reveses en diversos foros internacionales. En especial, miembros del Parlamento Europeo expresaron dudas y críticas por el nombramiento del embajador mexicano Luis Alfonso de Alba como presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en 2006. Por ejemplo, durante una reunión en Bruselas, el eurodiputado verde Raúl Romeva cuestionó la autoridad moral del diplomático mexicano, a quien en sesión especial le señaló lo siguiente: "Cuando uno tiene una institución, tiene ciertas responsabilidades y creo que es bueno empezar por dar algunos ejemplos [en México] y empezar a dilucidar cualquier tipo de duda, de acciones y de parcialidad que se pueda suscitar."[52] Esto revela que la construcción de prestigio internacional en materia de derechos humanos no se mantiene exclusivamente con activismo diplomático. Sin duda el trabajo de la SRE era enorme, pues había que convencer no sólo a las autoridades federales, sino también al policía local, al juez de distrito, a los ministerios públicos, además de informar a los ciudadanos sobre los nuevos compromisos adquiridos. Pero los diplomáticos realizaron su tarea en el exterior sin contar con los suficientes acuerdos internos para institucionalizar una política de defensa de los derechos humanos. Esto hace pensar que la estrategia de "anclaje" dio resultados muy pobres, ya que la política activa a este respecto bien puede ser abandonada por otra administración tan fácilmente como fue lanzada por el gobierno de Fox.

Finalmente, el activismo diplomático en la ONU polarizó las posturas de los grupos políticos en el país. Como parte de la estrategia de compromiso internacional vinculante, el gobierno de Fox decidió modificar la posición tradicional de México en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; en la práctica esto implicó abandonar el silencio al evaluarse el desempeño de Cuba. En 2001, por primera vez, México apoyó una resolución de la Comisión que condenaba a la isla por su falta de respeto a los derechos humanos. Claramente, la intención era ser consecuente con la nueva política y doctrina en la materia, pero la reacción que la acompañó tuvo efectos perversos. Diplomáticamente, se deterioró la relación con el régimen de Fidel Castro; internamente se rompieron los consensos sobre el tipo de vínculos que México debía guardar con Cuba. Durante las últimas tres décadas, las relaciones México-Cuba habían permitido al régimen del PRI hacer patente la independencia de su política exterior, sobre todo ante Estados Unidos, así como equilibrar el debate político interno, al apaciguar a la izquierda y a la opinión pública cuando la legitimidad del

[52] "Critican a México por labor en la ONU", *Reforma*, 20 de diciembre de 2006.

gobierno era cuestionada.[53] Sin embargo, la decisión de Fox de apoyar la resolución que condenaba al régimen cubano tocó las áreas más sensibles de la izquierda mexicana, en especial en el interior del PRI y el PRD. Estos dos partidos no sólo criticaron la postura del gobierno, sino que además la confrontaron directamente, al promover resoluciones dentro del Congreso que cuestionaban la nueva posición hacia Cuba y exigir la presencia del canciller para que rindiera cuentas y explicara las razones del cambio. Con ello, se creó un ambiente tenso entre el Congreso y el Ejecutivo, se polarizó el debate sobre política exterior y se politizó la postura de México relativa a los derechos humanos. Paralelamente, se bilateralizó un tema que, en sentido estricto, era multilateral y además se le hizo presa del partidismo político. De esa forma se rompieron los consensos no sólo sobre la relación con Cuba sino, más específicamente, sobre la política de México en el seno de la misma ONU.

La ONU y México en momentos de crisis: Iraq y el Consejo de Seguridad

La decisión mexicana de participar en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003 es, posiblemente, la más controvertida de la política exterior del presidente Vicente Fox. Si bien hay expertos como Olga Pellicer que sostienen que el desempeño de México en el Consejo debe analizarse "atendiendo a los grupos que presidió, a las iniciativas que hizo avanzar en ellos y al respeto que han adquirido como profesionales de la diplomacia no sólo el jefe de misión, sino también, o sobre todo, su equipo de trabajo".[54] Lo cierto es que el tema de la crisis en Iraq fue el que concentró la atención y a partir del cual se ha evaluado el desempeño mexicano en la ONU durante este tiempo. En el corazón del debate estaba la discusión sobre la autorización del uso de la fuerza para obligar a un miembro a acatar resoluciones sobre desarme. En lo particular, el meollo del asunto estuvo en la eventual negativa del Consejo a autorizar que Estados Unidos atacara a Iraq, basado en la resolución 1441, según la cual el régimen de Saddam Hussein seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones internacionales. En este debate, la delegación mexicana se negó a extenderle una

[53] Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México,* México, El Colegio de México, 1984, 2ª ed., y Olga Pellicer, *México y la Revolución Cubana,* México, El Colegio de México, 1972.

[54] Olga Pellicer, "Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad", *op. cit.*, p. 92.

carta blanca a Washington y rechazó ofrecerle apoyo explícito dentro del Consejo mismo.

Sobre la pertinencia de participar en el Consejo Seguridad se abrió una amplia discusión nacional.[55] Una línea de argumentación ya harto conocida, defendida por Manuel Tello hijo, sostuvo lo siguiente: la participación mexicana en el máximo órgano de la ONU "fue un suicidio del gobierno de México [...] porque este hecho representará dos años de luchas constantes con Estados Unidos, debido a que los intereses que defiende esta nación no son los mismos de nuestro país".[56] Este razonamiento ya ha sido desmentido empíricamente, pues, como señala Jorge A. Schiavon, los elementos estructurales de la relación bilateral se mantuvieron, a pesar de las diferencias que México y Estados Unidos manifestaron en el Consejo. Los flujos comerciales, de hecho, aumentaron, como también se incrementó la migración. Si bien México no consiguió la firma de un tratado migratorio amplio con su contraparte del norte, las razones de este aparente fracaso nada tienen que ver con el desempeño mexicano en la ONU.[57]

En consecuencia, la tercera hipótesis por desarrollar en esta última sección sostiene que el desempeño mexicano en la ONU debe verse dentro del contexto internacional que lo rodeó y no como resultado de la relación bilateral con Estados Unidos. Es evidente que los intereses entre países no siempre convergen y menos dentro de un organismo multilateral. La falta de convergencia no es pues una excusa para autoexcluirse, pero la ausencia de un contexto propicio para negociar las diferencias es ciertamente una limitante, en especial para las potencias medias. Si los enfoques liberales pueden explicar los motivos que impulsaron a México a participar en órganos como el Consejo de Seguridad, los argumentos realistas (más específicamente los neorrealistas) permiten elucidar las limitaciones que el sistema internacional impuso a la diplomacia mexicana. En el fondo, la actuación de México en el Consejo fue crítica porque coincidió con un entorno internacional igualmente crítico, donde la delegación mexicana no fue la única que experimentó dificultades diplomáticas. Al ser una crisis sistémica, el desempeño de todo el Consejo, incluyendo sus miembros permanentes, fue inusual y difícil.

[55] Véase "El ingreso de México al Consejo de Seguridad", *Este País*, 5 de noviembre de 2002 <www.securities.com>

[56] "Nada tenemos que hacer en el Consejo de Seguridad: Tello M.", *Crónica*, 12 de octubre de 2001 <www.securities.com>

[57] Jorge Schiavon, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, octubre de 2004, pp. 195-222.

Primero, el contexto en el cual México participó en el foro de seguridad internacional más importante estuvo caracterizado por la configuración de un sistema unipolar que era inherentemente incompatible con el funcionamiento formal de la ONU. Las Naciones Unidas surgieron, esencialmente, para evitar que emergieran conflictos entre las grandes potencias y por consiguiente su misión implícita consistía en equilibrar el poder internacional, en evitar que una potencia dominara sobre las demás.[58] La crisis del Consejo de Seguridad pudo haber surgido en cualquier momento inmediato al fin de la Guerra Fría, pero, como sostiene Michael J. Glennon, la ONU podía funcionar en momentos de relativa tranquilidad. Su crisis estalló "durante un periodo de gran estrés. Este fracaso no se le puede adjudicar a ningún país, más bien, fue el resultado inexorable del desarrollo y evolución del sistema internacional".[59] En tal sentido, se puede afirmar que las iniciativas mexicanas dentro del Consejo tuvieron que navegar en un clima internacional adverso que nada tenía que ver con la relación bilateral México-Estados Unidos.

Segundo, a pesar de que la unipolaridad hizo difícil el funcionamiento del Consejo mismo, cabe aclarar que las diferencias que surgieron entre sus miembros no eran, como erróneamente se cree, debidas a intereses nacionales, sino a las opciones de políticas públicas disponibles. Ninguno de los países que expresaron reservas respecto de Estados Unidos –Francia, China, Rusia, Alemania, México y Chile, entre otros– era contrario a los intereses del hegemón. Todos los miembros compartían un interés por mantener el orden mundial y, de ser posible, el *statu quo*. La más grande diferencia surgió por el tipo de medios que debían utilizarse para solucionar la crisis. Estados Unidos tenía preferencia por los medios militares, en tanto que los demás países –incluyendo a México– favorecían la diplomacia multilateral. De tal forma, las discrepancias se originaron por las tácticas a seguir y no por la divergencia de intereses en sí, de lo contrario jamás se habrían aprobado por unanimidad las resoluciones 1441 y 1483, esta última relacionada con la reconstrucción en Iraq y el levantamiento de sanciones previamente impuestas al país.[60]

Tercero, de manera paradójica, fue ese mismo contexto internacional adverso el que amortiguó los efectos perversos provocados por el recha-

[58] Véase G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars,* Princeton, N. J., Princeton University Press, 2001.

[59] Michael J. Glennon, "Why the Security Council Failed", *Foreign Affairs,* vol. 82, núm. 3, mayo-junio de 2003, p. 19.

[60] Véase Mohammed Ayoob y Matthew Zierler, "The Unipolar Concert: Unipolarity and Multilateralism in the Age of Globalization", en Ramesh Thakur y Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Iraq Crisis and World Order,* Nueva York, United Nations University Press, 2006, pp. 37-56.

zo mexicano a las iniciativas de Estados Unidos. Como bien sostienen los neorrealistas, los países pequeños suelen tener pocas opciones en materia de alineamiento, sobre todo cuando interactúan con las grandes potencias. Generalmente, la ausencia de alianzas externas fuerza a los Estados pequeños a subirse al carro de seguridad de los más grandes, lo que en inglés se conoce comúnmente como *bandwagoning*.[61] El caso mexicano en el Consejo de Seguridad no corresponde a este tipo de comportamiento, en parte porque la ONU ofreció un espacio para formar alianzas alternas y así amortiguar los costos de la presión directa de Estados Unidos. La delegación mexicana no se opuso a las iniciativas estadounidenses de manera unilateral, siempre lo hizo acompañada de una potencia nuclear o veladamente, dejando a países como Francia y Rusia expresar explícitamente su oposición. Al mismo tiempo, ello le permitió establecer una relativa independencia política en momentos en que Estados Unidos exigía alineamiento de parte de todos.

Finalmente, pocos han advertido que el contexto internacional desfavorable para México propició un ambiente interno favorable para el gobierno de Vicente Fox. El entorno internacional forzó a México a plantear el tema más allá de la neutralidad o el alineamiento con Estados Unidos. Ante ello, se hizo evidente que la opinión mayoritaria de los mexicanos se inclinaba hacia el rechazo de la guerra. Las encuestas revelaban que 72% de los mexicanos se oponía a apoyar a Estados Unidos, en tanto que el porcentaje que se manifestaba totalmente en desacuerdo con la guerra aumentó de 55 a 73 durante el periodo de diciembre de 2002 a marzo de 2003.[62] Por tanto, la decisión del presidente Fox y su embajador en la ONU de no apoyar explícitamente la postura de Washington en el Consejo de Seguridad concordaba con lo que la opinión pública exigía. Ciertamente, las encuestas nacionales mostraron que la calificación de desempeño del presidente durante este tiempo fue de 7.42 sobre 10 puntos, una de las más altas de todo su mandato.[63] Lejos de representar un suicidio, la participación de México en el Consejo de Seguridad favoreció a la institución presidencial e incluso a su diplomacia.

Esta evidencia revela que una estrategia de negociación internacional útil, sobre todo en periodos de crisis, consiste en revelar las preferencias del electorado para delimitar el espacio y margen de concesión. Frente a la adversidad internacional, el equipo de Fox jugó sus cartas diplomáticas ex-

[61] Véase Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1990.

[62] Véase Miguel Basáñez y Alejandro Moreno, "Entre la diplomacia y la guerra: una mirada a la opinión pública mexicana", *Este País*, núm. 145, abril de 2003, pp. 144-149.

[63] Ana Cristina Covarrubias, "Evaluación nacional del gobierno del presidente Fox", *Este País*, núm. 145, abril de 2003, pp. 151-152.

plotando el recién adquirido capital democrático. El presidente asumió la posición que mejor convenía a su audiencia electoral, aunque se benefició igualmente del hecho de que Estados Unidos se viera forzado a retirar la propuesta de autorización de uso de la fuerza, por no contar con los votos necesarios. Sin embargo, la carta electoral no habría podido ser utilizada, de no haberse tratado de una crisis internacional sistémica que, en efecto, atrajo la atención del público mexicano hacia la ONU de una manera como pocas veces se había visto antes. Paradójicamente, quizá la participación de México en el Consejo de Seguridad fue el éxito más notable de toda la estrategia diplomática desplegada en la ONU durante el periodo 2000-2006.

CONCLUSIONES

De este análisis se desprenden una serie de conclusiones generales sobre el papel de México en la ONU durante los últimos seis años. Teóricamente, el caso mexicano parece reforzar las tesis liberales y racionales sobre la adhesión de Estados a organismos internacionales durante periodos de transición política. Tal como lo plantean autores como Edward Mansfield y Pevehouse, la democratización crea incentivos para cooperar internacionalmente a través de organizaciones multilaterales.[64] México se acercó a la ONU de manera inusual para señalizar un cambio interno, comprometer al país a reformar sus estándares y atar dichas reformas con acuerdos internacionales vinculantes.

No obstante, las tesis liberales y racionales explican solamente los motivos que llevan a los países en democratización a cooperar con las organizaciones internacionales, pero ofrecen pocas pistas para entender los efectos perversos que dicho acercamiento puede provocar. La política multilateral mexicana se internalizó durante la administración de Vicente Fox; es decir, se convirtió en un tema con repercusiones de política interna y por tanto sujeto a debate por parte de actores nacionales de diversa índole. Si bien esto ha dado ocasión para evaluar las interacciones de política externa e interna, situación que hasta entonces sólo ocurría con la relación diplomática con Cuba y Estados Unidos, lo cierto es que el caso mexicano demuestra que las estrategias de compromiso vinculante pueden enrarecer los intentos de reforma y aun aplazarlos en lugar de acelerarlos. De tal forma, es probable que los efectos no intencionados de la política de México en la ONU

[64] Edward D. Mansfield y Jon C. Pevehouse, *op. cit.*; Jon C. Pevehouse, "Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization", *International Organization,* vol. 56, núm. 3, verano de 2002, pp. 515-549.

hayan sido los de mayor repercusión. Las reacciones internas a la estrategia multilateral mexicana fueron diversas, pero las más activas y las que más se hicieron oír fueron las de resistencia al activismo. Ya se trate de los militares, la izquierda o la vieja élite del PRI, la diplomacia mexicana en la ONU provocó, pero difícilmente modificó, las actitudes o la disposición hacia el cambio, como de hecho se esperaba originalmente. En gran medida, esto se debe a que la política exterior se fragmentó, se polarizó, pero también se hizo más difusa y burocratizada durante los años de democratización. Lejos de facilitar la toma de decisión, la nueva realidad política hizo difícil identificar consensos y poner en marcha reformas más profundas. La postura de México en la ONU sin duda reveló un cambio doctrinario de política exterior que difícilmente logró institucionalizarse en otros ámbitos. Esto demuestra que la discusión teórica sobre transiciones a la democracia y política exterior merece mayor atención conceptual y empírica.

Asimismo, es posible afirmar que las teorías estructurales y sistémicas echan luz sobre el contexto internacional en el que México se desenvolvió en la ONU. Es indudable que, en este periodo, el sistema unipolar entró en conflicto con los principios multilaterales de las Naciones Unidas. La potencia más necesaria a nivel global discrepó de las estrategias y tácticas de la institución más necesaria a nivel mundial. En este sentido, la política exterior mexicana estuvo limitada en su alcance por el contexto internacional perverso que enfrentó, aunque su actuación en el Consejo de Seguridad no estuvo ayuno de beneficios tangibles, tanto para su diplomacia como para quien la encabezó durante un sexenio.

Finalmente, en términos más prácticos, el estudio de la política de México en la ONU demuestra que el quehacer diplomático se ha vuelto más complejo que antaño. A diferencia del régimen priísta, el actual cuerpo diplomático ha tenido que aprender, de manera forzada, a jugar la diplomacia del doble borde (*double edge diplomacy*). Es pues evidente que, a partir de la administración de Vicente Fox, las estrategias y tácticas diplomáticas mexicanas en la ONU serán constreñidas tanto por la voluntad de otros Estados poderosos, como por lo que los diversos actores internos determinen.

Tercera parte
México y las áreas regionales

MÉXICO Y EL ESCENARIO DE AMÉRICA DEL NORTE: 2000-2006

SUSANA CHACÓN

INTRODUCCIÓN

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO parte del conocimiento de la relación del país con el mundo. En este capítulo se analizarán los resultados de dicha política en el escenario de América del Norte durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006. Sin duda la diplomacia mexicana abarca una agenda de temas mucho más amplia. No obstante el presente trabajo se centrará en Norteamérica, dado que con ésta se mantiene una de las relaciones de mayor importancia.

A partir de la década de los años noventa, el gobierno mexicano ha puesto un énfasis especial en dicha relación. Desde la entrada en vigor del acuerdo comercial con América del Norte, las relaciones con Estados Unidos y con Canadá han tenido un papel fundamental en las decisiones de México. Al institucionalizarse la relación en un acuerdo comercial, se abrió la puerta para fomentar relaciones formales en otros temas de la agenda trilateral. No cabe duda de que, en el escenario de América del Norte, México participa en dos ámbitos diferentes: uno bilateral con cada país y el otro trilateral. Estudiar el proceso de formulación de decisiones durante el sexenio del presidente Vicente Fox no puede hacerse sin considerar los elementos establecidos con la institucionalización de escenario de Norteamérica a partir de 1994. Así como se fomentaron temas específicos desde el año 2000, la relación trilateral de los últimos 15 años es la pauta para continuar y profundizar la participación de México en este escenario.

El estudio buscará conocer los beneficios pero igualmente los problemas que el gobierno mexicano enfrentó en su relación con los países del norte. La participación en América del Norte ha favorecido el logro de una forma adecuada de acceder y contar con recursos que mejoran los niveles de desarrollo. No obstante se enfrentaron también situaciones que impidieron alcanzar los objetivos buscados. Ambas realidades serán analizadas en

el capítulo. Se señalarán asimismo algunas directrices que permitirán obtener una adecuada formulación de política exterior y, por ende, resultados positivos para el futuro inmediato.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se presenta una propuesta metodológica de política exterior para el escenario estudiado. Se parte de la definición de variables que serán consideradas en las secciones subsiguientes. Algunas se trabajan en forma explícita, mientras que otras se señalan como parte de las ideas generales. Posteriormente se analizan las principales decisiones de México en su relación con Norteamérica en el sexenio del presidente Vicente Fox. Dado que en este número especial de política exterior se estudian aspectos bilaterales, en este trabajo la atención se centrará en los principales temas trilaterales. Se rescatarán los elementos de mayor importancia para los tres países con el fin de que la futura formulación de política exterior comprenda realmente una perspectiva trilateral que no se oponga a los intereses bilaterales. En un tercer apartado se hacen algunas propuestas para los temas prioritarios de la agenda mexicana dentro del escenario del norte. Aquí se analizan los elementos que antecedieron a la concreción de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). El cuarto aspecto señala los límites de maniobra que en la actualidad enfrenta México en su participación dentro de América del Norte. Finalmente se procederá a conocer qué tanto las hipótesis de estudio se mantienen o conllevan cambios en la forma de pensar a México en el ámbito trilateral.

Pasemos entonces a la propuesta metodológica. La política exterior debe ser la clave en el vínculo que implica la relación del ámbito interno con el externo. La geografía, el escenario de América del Norte y el hecho de ser vecinos de la principal potencia mundial nos permite aprovechar las ventajas que esto conlleva a fin de tener una presencia internacional óptima. Nos presenta también situaciones en las que los costos son altos para México; de ahí entonces la necesidad de estudiar la formulación de política exterior.

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

Durante el último medio siglo, la política exterior de México sufrió cambios importantes en su formulación de decisiones y propuestas. Actualmente no podemos mantener, como a principios del siglo pasado, que la política cumple con características de pasividad, juridicistas y aislacionistas; tampoco es totalmente activa. Al considerar los diferentes sexenios y los

varios temas de la agenda de la relación de México con el exterior, se puede constatar que ha habido momentos de gran activismo[1] y participación, así como otros tantos de falta de decisión y carencia de estrategia.[2] De hecho no se puede decir que la política se haya mantenido como "estratégica" a lo largo de todo el siglo XX. Muchos son los factores que influyeron en los procesos de formulación de política exterior.

El presente apartado tiene como objetivo definir algunas de las principales variables que deben considerarse en el diseño de una adecuada formulación de política, variables que faciliten propuestas temporales de mediano y largo plazo. Se busca evitar, con esto, que nuestra relación con el exterior se limite a respuestas inmediatas, reactivas y cortoplacistas ante el surgimiento de problemas inesperados. Es importante considerar que también ante la inmediatez se debe responder –a pesar de la dificultad– en forma estratégica.

Ahora bien, ¿cómo se debe formular una política exterior en el escenario de América del Norte? En la actualidad no podemos limitarnos a las variables de activismo y pasividad. Cada una de las decisiones conlleva respuestas y consecuencias específicas que se desprenden de la particularidad de la agenda. De ahí que su impacto no sea sólo para el actor que las toma sino para los otros dos países objeto de nuestro estudio.

Es cada vez más claro que las decisiones tienen consecuencias en dos esferas: en la interna y en la externa. Toda decisión de política exterior ocasiona reacciones de múltiples actores nacionales e internacionales. Esto quiere decir que hoy más que nunca la formulación de política exterior debe ser extremadamente cuidadosa. Debe partir de la definición de intereses nacionales que en nuestro caso estén acordes con los intereses trilaterales.

Kenneth Waltz enfatiza la importancia del sistema en todos los procesos de relaciones internacionales; menciona que las relaciones no sólo deben ser entre actores particulares. Es necesario replantear las propuestas en tres niveles que interactúan constantemente. Se refiere a: *1)* el individuo, *2)* la unidad y *3)* el sistema.[3] Todos participan en forma diferente pero to-

[1] Vale la pena analizar los sexenios de Lázaro Cárdenas, Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari para estudiar decisiones de política exterior que se formularon dentro de estrategias de gran activismo.

[2] Ejemplo de lo anterior fue el periodo de José López Portillo, en el que la falta de una estrategia petrolera adecuada originó la pérdida de posibilidades de negociación favorables al desarrollo del país, con crecimiento y sin endeudamiento público ni externo. Entonces se desaprovechó un espacio de participación a pesar de contarse con recursos naturales fundamentales y con prestigio internacional reconocido.

[3] Waltz describe el funcionamiento de las relaciones internacionales a partir de estos tres niveles: el individuo corresponde al o a los actores que toman directamente las decisiones. La unidad considera el conjunto de individuos que participan en el funcionamiento de los Esta-

dos impactan siempre a los demás. Por otra parte, Robert Putnam considera que las relaciones internacionales y la definición de la política exterior deben darse entre dos ámbitos: el nacional y el exterior.[4] Sustenta que la presencia de actores públicos y privados en el desarrollo de la política exterior es cada vez mayor y más participativa. Por su parte, Robert Keohane nos señala que, además de la multiplicidad de actores, ha surgido una multiplicidad de temas en las agendas exteriores que 30 años atrás no tenían lugar alguno.[5]

Así, tenemos entonces que la formulación de política exterior debe considerar los diferentes niveles de análisis,[6] la relación del ámbito interno con el externo y la multiplicidad de temas y actores en la agenda del exterior. Esto sin duda es complicado. Requiere de una constante revisión de los canales de comunicación establecidos que matizan las relaciones de conflicto a la vez que mejoran los espacios de cooperación. Normalmente las relaciones internacionales se desarrollan dentro de dinámicas de conflicto o de cooperación. La adecuada formulación de política exterior permite maximizar sus resultados en la cooperación y reducir, considerablemente, los aspectos conflictivos.

Una vez señaladas las principales variables para la toma de decisión, se procede a entender la forma en que las mismas interactúan. De esta manera tenemos situaciones en las que las decisiones serán de distinta naturaleza: activas-inefectivas, activas-efectivas, institucionales-sensibles, institucionales-vulnerables, autónomas-pasivas, autónomas-activas, entre otras.[7] Así como su esencia varía, los resultados deben pensarse en forma estratégica. Si no pensamos esa vía, muy difícilmente se aprovecharán las posibilidades de cada circunstancia. Nunca una decisión será igual a otra; tampoco sus repercusiones. Cada momento requiere de respuestas específicas que es fundamental insertar en dinámicas globales. Veamos a continuación un esquema en el que se proponen las decisiones en dos escenarios distintos:

---

dos, mientras que el sistema abarca a los dos anteriores. Es sin duda el más complejo dado que sus interacciones son resultado del comportamiento del conjunto de actores individuales y estatales. La suma de todos determina la naturaleza del sistema internacional.

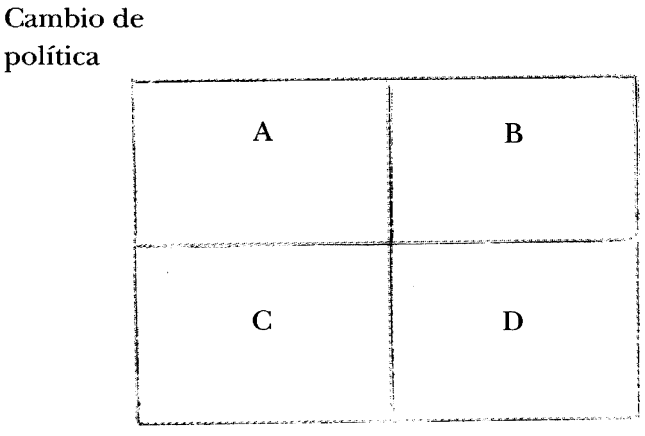
[4] Robert Putnam, *Double Edge Diplomacy*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 94.

[5] Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

[6] David J. Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", en James Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1969.

[7] Susana Chacón, *Energía, finanzas y narcóticos: La cara oculta de la política exterior de México*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2002.

ESQUEMA 1
Interacción de variables de política exterior



En este esquema, el cuadrante A señala que las decisiones responden a cambios internacionales sin considerar la trayectoria de la política exterior; situarnos en el B significa que la política cambia pero que, sin embargo, se sustenta en principios tradicionales. En el cuadrante C no hay realmente movimiento de la política ni tampoco apego a los principios. En el D se mantiene el tipo de decisiones tradicionales con gran apego a los principios. En este último no se consideran tampoco los cambios en el escenario global.

Ahora bien, ¿cuál debería de ser la metodología a seguir en los tiempos presentes? ¿Nos mantenemos con las propuestas tradicionales? ¿Partimos de perspectivas desconocidas y totalmente nuevas? Sin duda el conocimiento de la historia es fundamental para evitar la repetición de errores. La buena formulación de política debe, necesariamente, partir del pasado del tema que se aborde. El sustento histórico siempre será favorable para los desarrollos positivos.

Si bien las relaciones internacionales y la dinámica global nunca serán estáticas, existen principios que prevalecen. A pesar de que estamos en constante cambio y movimiento, siempre habrá elementos que persistan. Son sin duda éstos los que debemos conocer con el fin de que acompañen los cambios del escenario internacional y de los actores que en él participan. Pasemos ahora a conocer las principales propuestas del sexenio en la región de América del Norte. En los siguientes apartados se resaltarán las variables aquí señaladas con el fin de favorecer una formulación adecuada de política exterior.

EL SEXENIO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX EN EL ESCENARIO DE NORTEAMÉRICA

Históricamente la relación con América del Norte ha sido la prioridad de la política exterior mexicana. Este vínculo es una determinante para nuestras decisiones. La existencia de la frontera norte define en mucho nuestro proceder internacional. Ahora bien, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado la relación con el norte experimentó una explosión de temas que dejaron atrás los aspectos tradicionales de la política exterior. Se fomentó el comercio, surgió el peligro del narcotráfico, se incrementaron los flujos migratorios, comenzó a utilizarse el instrumento de cabildeo en el Congreso estadounidense,[8] el tema de la seguridad nacional cobró una importancia que nunca había tenido; hasta aquí algunos de los aspectos prioritarios.

Por primera vez en la historia de la relación bilateral, se comenzó a institucionalizar el manejo de los temas. Una vez firmado el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN),[9] nuestra relación bilateral cobró un matiz trilateral. Pasa de ser una política exterior tradicional a instrumentar cambios en las decisiones para favorecer el escenario de América del Norte. Desde ese momento Canadá juega también en muchas de nuestras decisiones para con la región. A pesar de que los corolarios de política exterior de México y de Canadá tienen muchos principios similares, la relación con dicho país era de una enorme pobreza antes del TLCAN. Todavía hoy hay mucho por hacer. No obstante, el conocimiento mutuo se ha incrementado sin comparación desde finales de los años noventa.

Actualmente, con la institucionalización ha cambiado enormemente la dinámica de comportamiento de los actores formales entre los tres países. Me refiero a quienes toman e instrumentan las decisiones. Se han formalizado los acuerdos en temas como el comercio, el narcotráfico y la migración. Se puede decir que antes la relación se limitaba a "acuerdos de caballeros". Estos acuerdos, si llegaban a violarse, no contaban con instrumentos de solución de controversias aceptados por las partes involucradas. No existía ningún mecanismo de transparencia en la instrumentación. Aquí sí se encuentra un enorme cambio en el manejo de la

[8] Jesús Velasco, investigador del CIDE, hace un análisis detallado de los principales momentos en los que dentro de la historia de México se ha hecho cabildeo en el gobierno de Estados Unidos. Cabe señalar que ésta no es una práctica nueva. El gobierno mexicano la utilizó durante el periodo de Álvaro Obregón, en los años veinte, así como en el de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. Velasco presenta una síntesis en *El Universal* del 7 de septiembre de 2001.

[9] La entrada en vigor de TLCAN fue a partir del 1° de enero de 1994.

relación. A partir de TLCAN, muchos de los temas bilaterales o trilaterales se formalizan. Entre los tres países se instauró una práctica de comportamiento externo que no existía con anterioridad. Ahora bien, no es fácil institucionalizar todas las decisiones a pesar de que la dinámica en esa dirección haya hecho grandes avances. De ahí que fomentar la cultura de la institucionalidad en todos los sectores de la población trilateral sea un aspecto de gran importancia para atender los diferentes ángulos de las agendas de política exterior.

Parte de lo que analizamos en nuestra relación con América del Norte es que en el pasado muchos de los temas del interés nacional se resolvían en forma unilateral. Hoy en día eso ya no es posible. Las decisiones que se toman para alguno de los temas tienen cada vez más repercusiones en todos los aspectos de la política exterior bilateral y, en su caso, trilateral. En este sentido, pensar estratégicamente la política exterior es un hecho que no debe dejarse de lado. Con lograr acuerdos en algún tema particular, si se hace en forma aislada y sin considerar sus repercusiones en otros aspectos, no se obtendrá nunca un buen acuerdo. Ejemplo específico fue el tratamiento que se le dio al tema migratorio durante el sexenio de Vicente Fox. Al analizarse en forma individual se perdieron muchas posibilidades de negociación. Es claro que el aspecto migratorio es uno. No obstante, en muchas ocasiones se le vincula con el tema del narcotráfico, con el del crimen organizado, con el del tráfico de personas o con el de la falta de desarrollo, entre otros. Por ello la solución no puede ser parcial. El problema se debe analizar en forma integral y considerar todas las aristas que del mismo se desprenden. Éste, como el resto de los temas, es parte de nuestra presencia en América del Norte. Por lo tanto, constituye sin duda un conflicto que debe resolverse en el escenario regional y no sólo desde una perspectiva exclusivamente mexicana o estadounidense.

Tenemos una gran oportunidad si se comienza a negociar conociendo las vulnerabilidades de nuestras contrapartes en América del Norte, al tiempo de tener claridad en cuanto a lo que se les puede ofrecer. Por razones históricas y geográficas, la relación con esta región es determinante para nuestro desarrollo, así como para nuestra presencia internacional. De ahí la necesidad del compromiso de pensar estratégicamente la política exterior de México hacia la región.

Ahora bien, ¿cuáles son los temas trilaterales que tuvieron mayor seguimiento en el sexenio 2000-2006? Si hacemos un análisis de los primeros años de la administración de Vicente Fox, veremos que el énfasis se puso en el TLCAN y los resultados que de éste se obtuvieron. No obstante, los lineamientos de comportamiento que se establecieron a partir de 1994 no sufrieron realmente cambios mayores. Justamente se continuó con la dinámica

entonces comenzada y se buscó, por parte de los tres países, resolver los conflictos que surgieron en estos años.[10] Una vez que se cumplieron los primeros diez años de existencia del Tratado, se presenta la disyuntiva de continuarlo en los mismos términos o de profundizarlo con matices diferentes.

No cabe duda de que el escenario posterior al 11 de septiembre de 2001 forzó cambios que no se plantearon en la negociación del TLCAN. A partir de este momento las preocupaciones en América del Norte, por las directrices del interés nacional de Estados Unidos, dibujaron nuevos temas prioritarios.

El principal fue el de la seguridad trilateral. En este sentido, la dinámica de los tres países cambió. No se limitó a una política trilateral tradicional sino que se buscaron nuevos elementos de unión entre todos. Es así como se planteó la necesidad de establecer la ASPAN. Ésta se dio a conocer en 2005[11] pero se comenzó a proponer dos años antes.

En buena medida el escenario de Norteamérica se definió en los términos de la ASPAN durante el sexenio de Vicente Fox. La participación de México en esta región cambió radicalmente debido a las consecuencias de los acontecimientos del 11 de septiembre. A pesar de haberse desarrollado una "relación especial" entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush al comienzo de sus respectivos mandatos, ésta no duró mucho. La nueva preocupación internacional cambió radicalmente el interés de ambos países. Así como en un primer momento el tema de la migración definió en buena medida la relación bilateral con Estados Unidos, después de los acontecimientos de septiembre el gobierno de México vio desdibujada su capacidad de maniobra con su vecino del norte. Lo que le quedó, en forma obligada, fue el plano trilateral con el fin de incrementar sus márgenes de movimiento y su presencia en la región.

La preocupación por la seguridad estadounidense obligó no sólo a México sino igualmente a Canadá a acciones conjuntas con el fin de reducir los niveles de incertidumbre de los últimos años. En este sentido el escenario de inseguridad internacional fue el que definió la dinámica trilateral.

Ahora bien, no podemos dejar de lado la siguiente realidad: el dinamismo que ha experimentado la relación México-Canadá desde que se propu-

[10] Cabe señalar que en cuestiones comerciales la institución de los paneles de solución de conflictos ofreció el marco de negociación para resolver los principales de ellos, como el del tomate, el de las escobas de mijo y el del propio atún. Estos paneles los conformaron académicos, políticos y empresarios de los tres países. Hasta la fecha se contemplan como la herramienta para disminuir las tensiones trilaterales.

[11] Reunión trilateral de Crawford, Texas, 23 de marzo de 2005.

so la negociación del TLCAN, hace ya más de una década, es tal que los gobiernos de ambos países han llegado a considerarla como una sociedad estratégica. Hoy, Canadá es el segundo mercado de exportación para los productos mexicanos, mientras México es la tercera fuente de importaciones para Canadá y el décimo mercado para las exportaciones canadienses.[12] Como bien sabemos, el dinamismo comercial con Estados Unidos es indiscutiblemente el más importante para México.[13] No obstante y a pesar del intercambio comercial con ambos países, la relación en América del Norte se dirigió a los planteamientos de la ASPAN, entendida como un mecanismo de cooperación.[14]

Sin duda y después de diez años de existencia, el TLCAN ha tenido un balance positivo aunque también combativo. Durante el sexenio de Vicente Fox fue necesario diferenciarse para tener acceso al mercado norteamericano, en especial, dada la competencia por parte de China y de otros mercados. La ASPAN permitiría entonces profundizar los niveles de competencia en la región.

Pasemos ahora a explicar un poco más el esquema planteado por la ASPAN.[15] A partir de marzo de 2005 se establecieron dos grandes temas en la Alianza: la seguridad y la prosperidad. Es en ese momento cuando se instituyen grupos de trabajo trilaterales con el fin de cumplir con los compromisos establecidos. Se llevaron a cabo mesas redondas con los actores relevantes, reuniones con grupos empresariales y sesiones informativas con legisladores, así como con instancias políticas importantes. El resultado fue una serie detallada de acciones y recomendaciones diseñadas para aumentar la competitividad de América del Norte y mejorar la seguridad de los tres países.

Los siguientes se plantearon como los principales objetivos:[16]

1) Seguridad: es necesario contar con medidas coordinadas y sin fisuras, dentro y más allá de las fronteras, para ofrecer el máximo nivel común posible de protección contra terroristas y otros criminales, así como contra desastres naturales comunes.

[12] Isabel Studer, "México-Canadá: Los obstáculos a superar", *Reforma*, 27 de octubre de 2000.

[13] En el presente estudio no se profundizará en el tema ya que éste será analizado en otro de los capítulos del presente volumen.

[14] Gerónimo Gutiérrez, Seminario de Política Exterior de México, México, El Colegio de México, 19 de junio de 2006.

[15] "Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: Reporte para los mandatarios", junio de 2005, documento que forma parte de las publicaciones del Comexi.

[16] *Ibidem.*

2) Prosperidad: es necesario hacer más eficiente el movimiento de personas, bienes y servicios que cruzan nuestras fronteras. Se deben suprimir barreras en el comercio, la inversión, la investigación y la educación. Se debe igualmente proteger el medio ambiente y promover la salud y seguridad de los pueblos.

3) Una mayor integración económica y una más amplia cooperación en materia de seguridad darán lugar a una mejor coordinación y a una relación constructiva en América del Norte; se requiere establecer una relación que alcance estos objetivos y que, al mismo tiempo, preserve la identidad política y cultural.

En estos puntos los temas específicos que se presentaron fueron los siguientes:

Prosperidad	*Seguridad*
- Bienes de manufactura y competitividad sectorial y regional	*Protección de América del Norte contra amenazas externas:*
- Movimiento de bienes	- Seguridad de viajeros
- Comercio digital y tecnologías de la información (TIC)	- Seguridad y protección
- Servicios financieros	*Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte:*
- Transporte	- Seguridad aérea
- Energía	- Seguridad marítima
- Medio ambiente	- Cooperación en procuración de justicia
- Agricultura y alimentos	- Cooperación en inteligencia, protección, prevención y respuesta
- Salud	
	Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas:
	- Agilización fronteriza
	- Cooperación en ciencia y tecnología

Para cada uno de estos factores se ofrecieron, desde el primer momento, los lineamientos concretos que favorecieran el buen funcionamiento de la Alianza. Algunas acciones se pensaron en términos bilaterales, como el programa de preinternación para el caso de Estados Unidos y Canadá o el de seguridad en la frontera entre el primero y México. Otras tantas se plantearon para el ámbito trilateral, como la cooperación automotriz o energética.

Ahora bien, los tres países carecen de capacidad de respuesta similar para cada uno de los temas. Es necesario que se unifiquen criterios con el fin de lograr mejoras para cada uno. Es claro que, con los planteamientos presentados por la ASPAN, lo que se buscaba era lograr que la región contara con estándares de desarrollo lo suficientemente altos como para reducir las inseguridades económicas regionales. Lo propio sucede en términos de seguridad nacional y territorial. Parte de la explicación la encontramos en que, en la medida en que no existan carencias en el escenario norteamericano, serán menores las probabilidades de sufrir desestabilizaciones internas con repercusiones regionales e internacionales. Esto no es similar en los tres países. De ahí uno de los primeros límites de la Alianza con respecto a los resultados buscados.

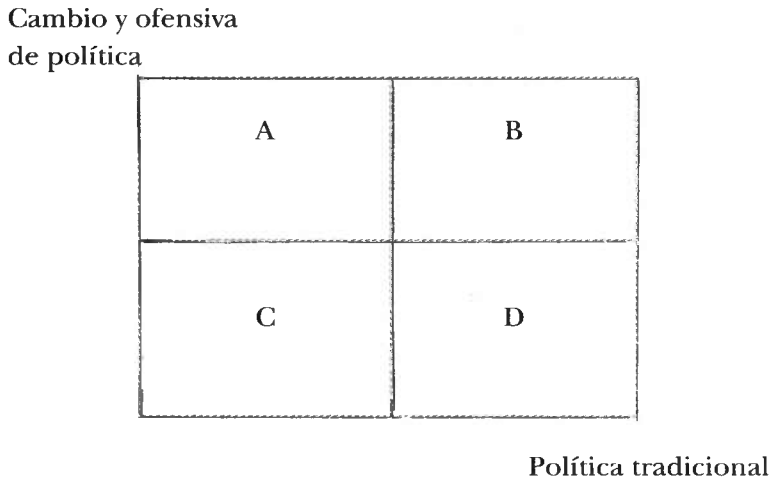
Durante el sexenio 2000-2006, las propuestas tuvieron puntos de partida claros en lo referente a la ASPAN. Como se mencionó en el apartado anterior, después del 11 de septiembre, la mayor preocupación para concretar la Alianza partía de los intereses de Estados Unidos. En términos de seguridad, los intereses canadienses y mexicanos eran muy distintos. Particularmente, en el caso mexicano, no podemos decir que nuestro interés en materia de seguridad sea el mismo que el de Estados Unidos. Todo lo contrario. La preocupación mayor era de ellos. Esto no quiere decir que el tema no tuviese relevancia para nosotros. Claro que existió y existe un interés por cubrir y reducir los riesgos que la inseguridad implica.

De tener un interés distinto, nuestra capacidad de maniobra en la negociación pudo haber sido mayor. El miedo vivido en Estados Unidos a raíz del 11 de septiembre fue muy diferente del canadiense o del mexicano. Esto lo debimos haber utilizado a nuestro favor, de modo que permitiese lograr mejores niveles de desarrollo nacional.[17] Uno de los elementos que frenó el diseño de una estrategia mexicana mucho más ofensiva fue el hecho de que, a principios del siglo XXI, Estados Unidos estaba en una situación de hegemonía única. Plantear alternativas desde el lado de la debilidad pareció imposible para las acciones y decisiones mexicanas. Se optó entonces por moverse en los parámetros tradiciona-

[17] En este sentido vale la pena retomar el caso de la Segunda Guerra Mundial, en el que la capacidad de negociación del gobierno mexicano se vio sustancialmente incrementada debido al escenario de incertidumbre internacional. Entonces, el general Lázaro Cárdenas aprovechó el escenario de miedo en Estados Unidos para favorecer no sólo la solución de conflictos bilaterales como el petrolero, sino que igualmente fomentó negociaciones a favor de temas clave para el desarrollo mexicano como lo fue el del comercio y el de los braceros. Ante un escenario de incertidumbre externa, se jugó a favor de los intereses mexicanos. Algo similar se pudo haber hecho en el teatro de la década presente. Después del 9/11, las oportunidades de negociación de México se pudieron haber aprovechado mejor.

les sin proponer estrategias totalmente distintas o nuevas. En este caso se prefirió actuar dentro de los lineamientos establecidos en el cuadrante C, en el que no hay cambios sustanciales en nuestras propuestas a pesar de tener que actuar en función de los cambios establecidos en el ámbito internacional.

ESQUEMA 2
Decisiones mexicanas en la propuesta de ASPAN



Pensarnos en el cuadrante A habría implicado mucho mayor activismo para el logro de los intereses nacionales. Sin duda, éste era, aunque el más complicado dada la asimetría y preocupación entre los tres países, el que mejores ventajas habría otorgado a México, con una estrategia de negociación bien definida a partir del aprovechamiento de los niveles de debilidad de sus contrapartes. En especial, la premura y el miedo que se reflejaban en la sociedad y el gobierno estadounidenses. En términos de negociación, el gobierno mexicano pudo haber actuado sin tanta prisa. La premura era de Estados Unidos, no de nosotros. No se trataba de imponer unilateralmente los intereses mexicanos en los procesos de negociación trilaterales, se trataba de acordar con Canadá condiciones que favorecieran a la parte mexicana sin perjudicar a los otros dos socios. Esto habría puesto a México en otro nivel. Sí, como el más pequeño de los tres socios, pero no como el más vulnerable. Curiosamente el de mayor vulnerabilidad era Estados Unidos, de ahí que nuestra capacidad de maniobra pudo haber sido otra.

Una negociación estratégica e integral habría permitido plantear un nuevo acuerdo bracero a pesar de las negativas al respecto en el Congreso

de Estados Unidos. México habría aprobado condiciones de seguridad que respondieran también a sus problemas de narcotráfico y crimen organizado y no sólo a planteamientos de seguridad nacional en términos estadounidenses, particularmente en lo relativo a las amenazas terroristas. En cuanto a los niveles de flujo comercial, se habría podido reforzar el cumplimiento de Canadá y Estados Unidos en relación con las normas y reglas establecidas con la firma del TLCAN, así como incluir otras que fomentaran actitudes positivas ante los candados más conflictivos como es el caso de los transportistas. Así se habrían favorecido los resultados para el desarrollo mexicano en América del Norte. Era el momento de presionar para que se materializara con mayores montos la propuesta de los fondos trilaterales para el desarrollo de México. Sin éstos era imposible pensar que nuestro nivel de competitividad encontraría paralelo con el de los otros dos países de la región.

Participar en el mecanismo de la ASPAN no era negativo. Todo lo contrario. Pudo haber sido de enorme ventaja para el crecimiento mexicano, así como para favorecer su presencia en el ámbito internacional. No obstante la forma en que nos insertamos en este mecanismo de cooperación fue lo que limitó, indudablemente, nuestros logros en América del Norte durante el sexenio del presidente Vicente Fox.

Lo anterior se atribuye, entre otros, a estos factores: por un lado a la hegemonía estadounidense única ya mencionada. Además, la situación económica en México no se recuperaba por completo de la crisis financiera del año de 1995. En cuanto al gobierno en turno, el cambio de secretario de Relaciones Exteriores a finales del año 2002[18] envió una señal de debilidad y falta de continuidad política internas hacia los socios canadienses y estadounidenses. A lo anterior se suma una inexperiencia en el uso de los mecanismos diplomáticos por parte de los representantes mexicanos.

¿Cómo se establecieron los intereses y las normas de comportamiento en los planteamientos de la ASPAN? ¿Cuáles fueron los pasos que se dieron antes de concretarse esta Alianza? A continuación trazaremos un seguimiento de los principales sucesos que antecedieron a la aceptación de la Alianza. Como se observa, los factores más importantes se destacan en términos de capacidad de respuesta ante las presiones estadounidenses. Son pocas las ocasiones en las que el gobierno mexicano actuó con autonomía ante su vecino. Sin intereses nacionales precisos y, dado el nivel de subordinación, difícilmente se podrá negociar con debilidad y con parámetros de autonomía y de soberanía.

[18] La toma de posesión de Luis Ernesto Derbez como nuevo titular de la SRE fue el 10 de enero de 2003.

ANTECEDENTES Y CONCRECIÓN DE LA ALIANZA

Durante el primer año del sexenio, el gobierno de México tenía una relación muy cercana con Estados Unidos. Después de las elecciones en las que por primera vez en más de 70 años se desplazó al PRI, el presidente contaba con un bono democrático que le permitió moverse en muchos ámbitos: en el internacional, pero igualmente en el bilateral con Estados Unidos. En esa circunstancia, el Departamento de Estado apuntó que la cooperación "estaba muy bien en todos los niveles". El embajador Jeffrey Davidow[19] reiteró la satisfacción de su país por la ayuda de México. Vicente Fox dijo que la relación con Estados Unidos había pasado del plano diplomático al "estratégico"[20]. No obstante, la percepción de ambos ante el matiz de dicha relación era distinta. Para el primero se limitaba a estar en su mejor momento desde 1990 y para el segundo era realmente estratégica.[21]

Nueve meses después del comienzo de una relación bilateral muy estrecha la situación cambió. A partir de septiembre de 2001, las preocupaciones estadounidenses dieron un giro de 360 grados. Sin embargo, el presidente Vicente Fox aseguró que los atentados terroristas del 11 de septiembre "no cancelaron" la agenda bilateral con Estados Unidos ni que había sido pospuesta: para él, los temas se ampliaron al terreno de la seguridad regional.[22]

Cabe señalar que la percepción de los dos países no es la misma. Para nosotros Estados Unidos es fundamental, mientras que para los estadounidenses somos una más en la lista de relaciones que tienen que atender. Es así que la relación no se mantuvo como a principios de las dos administraciones, la de Bush y la de Fox. El entorno internacional obligó a reducir la intensidad de los vínculos y la profundidad de los temas que se trataban bilateralmente. Fue imposible continuar con una constante y creciente cercanía.

En este espacio de encuentros y desencuentros bilaterales, se buscaron siempre, por parte del gobierno mexicano, momentos de acercamiento en los que se retomara la importancia de lo bilateral y particularmente se subrayaran las preocupaciones de México. En la Cumbre sobre Financiamiento para el Desarrollo que se efectuó en Monterrey, Estados Unidos puso

[19] Vale la pena recordar que Davidow fue uno de los cuatro únicos embajadores de carrera nombrados por el presidente Clinton. Además de que hablaba un perfecto español, fue un representante de Estados Unidos que constantemente buscó subrayar las coincidencias y no las diferencias entre los dos países.

[20] *El Universal*, 28 de septiembre de 2001.

[21] Lorenzo Meyer, "El canciller, el embajador y el ancla", *Reforma*, 4 de julio de 2002.

[22] *El Universal*, 6 de octubre de 2001.

particular énfasis en la inversión extranjera directa.[23] El gobierno estadounidense habló del nuevo programa Sociedad para la Prosperidad, iniciativa que se trabajaba entonces bilateralmente con México para promover más inversión externa en las regiones que aún no habían sido favorecidas por el desarrollo. Con ésta se buscaba apoyar al sur del país que no había recibido los beneficios que desde 1994 se venían dando como resultado del TLCAN.

A partir de ese momento, el presidente Vicente Fox reiteró que no podría haber una relación privilegiada entre México y Estados Unidos si no se avanzaba en los asuntos de la agenda bilateral.[24] Sostuvo que no podría haber un avance significativo sin abordar de forma integral el tema de los trabajadores migratorios.[25] Además, en una entrevista que le hizo *The New York Times*, el mandatario mexicano instó al presidente George W. Bush a no abandonar su promesa de trabajar en un pacto migratorio. "Esos asuntos siguen teniendo una enorme importancia para nosotros. Creo que se puede trabajar en seguridad, en el combate al terrorismo. Pero, al mismo tiempo, el mundo debe seguir trabajando y avanzando y aún más en sus relaciones bilaterales."[26] En estas palabras se observa que la postura de México no fue la de negociar condiciones específicas. El gobierno mexicano se limitó a recordar lo que fueron las promesas de Bush y no propuso una estrategia en la que en forma integral se tratara el tema de la seguridad e igualmente el de la migración. Así se habría respondido a los intereses de ambos países. Las estrategias de negociación normalmente no se hacen públicas, sin embargo lo que tampoco se debe hacer explícito son los signos de descontento que, más que favorecer un acercamiento, se ven como amenazas. El gobierno mexicano permaneció en una postura no sólo de debilidad sino igualmente de incapacidad de maniobra.

Por otra parte, en esta circunstancia México decidió entrar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Aquí sí se mantuvo una política de relativa autonomía en la que, a pesar de las presiones internacionales, prevaleció su postura. Así tenemos que en diferentes sectores de la sociedad estadounidense la decisión mexicana fue cuestionada. El esperado voto mexicano en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en torno de la situación iraquí tendría consecuencias en la relación bilateral. Ésta fue la opinión de diversos expertos y fuentes diplomáticas. Entre otros, escuchamos comentarios como el siguiente: "Si

[23] *El Universal*, 22 de febrero de 2002.

[24] *El Universal*, 12 de mayo de 2002.

[25] Lo anterior lo comentó al inaugurar al quincuagésima Convención Nacional de la Confederación Regional Obrera Mexicana el 11 de mayo de 2002.

[26] *The New York Times*, 12 de mayo de 2002.

México no es visto como un aliado, Estados Unidos no tendría aliciente para liberalizar la frontera", subrayó Delal Baer, investigadora del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS) de Washington.[27] Enfatizó también que, "para los estadounidenses, se [trataba] casi de una cuestión de lealtad", al precisar que la política exterior de México era considerada simplemente como una extensión de su política doméstica.

El tema de las percepciones ha sido muy importante dado que las acciones no significan lo mismo para los dos países. La asimetría entre ambos es de tal magnitud, que muchas cosas se dan por hechas sin considerar lo que quieren decir en realidad para cada una de las partes. Esto sin duda dificulta la comunicación y por ende el logro de los objetivos. Muchas veces las percepciones se convierten en los elementos que definen las políticas sin considerar que los hechos y la realidad son totalmente otros. Es entonces fundamental establecer estrategias claras de formulación de política exterior y de negociación que reduzcan los rangos de incertidumbre y que traduzcan la importancia de los intereses nacionales tal como son y con el fin de establecer canales que permitan coincidir en cuanto al lenguaje. Ante comentarios como los de Delal Baer, el mismo Adolfo Aguilar Zinser[28] mencionó que "hay tanta madurez en la relación bilateral que nuestro país puede disentir sin temor alguno".[29] Sin estrategias claras es fácil caer en diálogos de sordos. Esta situación se vio reflejada en nuestra actuación dentro del escenario de América del Norte durante todo el sexenio de Vicente Fox.

De ahí, por ejemplo, que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) asegurara que no existía un cambio de prioridades en la agenda bilateral México-Estados Unidos.[30] En adelante se trataría de que el tema de la seguridad y la migración avanzaran en paralelo para tener éxito en las dos cosas. En Washington el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, dijo que la seguridad era la prioridad número uno para México en la agenda bilateral y que se estaba trabajando en ello. El segundo punto en importancia era el de la migración y el comercio.[31] En este sentido se observa un claro énfasis en los intereses estadounidenses en los planteamientos del gobierno mexicano. Dado el momento, la seguridad era un tema prioritario. Sin embargo, no necesariamente era el más importante para el cumplimiento de la agenda nacional. La falta de definición de los intereses

[27] *The Washington Post*, 14 de febrero de 2003.

[28] Adolfo Aguilar Zinser fue el representante de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU del gobierno de Vicente Fox. Con anterioridad se desempeñó como Consejero de Seguridad Nacional de la misma administración.

[29] *El Universal*, 6 de marzo de 2003.

[30] *La jornada*, 8 de mayo de 2003.

[31] *Reforma*, 6 de marzo de 2003.

nacionales y la necesidad de ser aceptado en el escenario del norte conllevó el rezago en la satisfacción de las necesidades mexicanas. Entonces se sostuvo que a México le interesaba confirmar la existencia de fronteras seguras antes que perseguir sus propias prioridades.

En la nueva agenda bilateral de Estados Unidos, México se sumó a las acciones de seguridad que había emprendido el gobierno de George W. Bush contra el terrorismo.[32] La Secretaría de Gobernación se encontraba negociando con la Oficina de Seguridad de la Casa Blanca para "diseñar esquemas que garantizaran la seguridad, el tránsito de personas y mercancías en toda América del Norte, dentro de los márgenes absolutos de la ley". Lo anterior lo dijo el secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, en la reunión de San Francisco: "la Sociedad para la Prosperidad da Resultados".[33] En esa reunión Canales Clariond mencionó que, a pesar de que las relaciones con el gobierno de Washington cambiaron, "nunca fueron interrumpidas" por la guerra en Iraq. Para él, en esa reunión encabezada por la tesorera de ese país, Rosario Marín, se retomaba la agenda bilateral, en la que además del comercio se había incluido la seguridad en la parte norte del continente como un tema sustancial. No era sólo la SRE la que mantenía esta postura, era el gobierno de Vicente Fox. El secretario de Economía dijo que el propósito de colaborar con América del Norte era garantizar la seguridad de las personas, de sus patrimonios y de las actividades comerciales que realizaban. Al respecto el embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza,[34] señaló lo siguiente: "Si somos socios tenemos que ampliar la manera en que trabajamos juntos." Explicó que el mercado que conformaban ambos países junto con Canadá tenía la necesidad de ser más competitivo. Aprovechó el momento para hablar de las reformas estructurales pendientes. Sin precisar el orden ni el nombre de las mismas, Tony Garza indicó que el encuentro era parte del proceso para retomar la agenda binacional, a pesar de que la Sociedad para la Prosperidad "significaba sólo varias maneras de integrarnos en temas y programas universitarios, de arte popular y cultura". En este diálogo con trasfondos distintos, el titular de Economía precisó que para México el tema migratorio seguía siendo "prioritario", y que en su encuentro con el secretario de Comercio de Estados Unidos, Donald Evans, había sido

[32] *The New York Times*, 11 de junio de 2003.

[33] *El Universal*, 11 de junio de 2003.

[34] El embajador Davidow terminó su periodo en México en 2002. Su sucesor fue Antonio Garza, quien fue secretario de gobierno del estado de Texas cuando George W. Bush era el gobernador.

abordado, pero que ambos llegaron a la conclusión[35] de que era un asunto complejo y que tomaría tiempo resolverlo.

En esta misma dinámica y con acciones coordinadas, ambos gobiernos anunciaron su programa de seguridad fronteriza, que incluía: emisión de visas de alta seguridad en la frontera sur de México, modernización de la infraestructura migratoria y de los consulados, así como la distribución de la matrícula consular.[36] En 22 puntos, pusieron de manifiesto la necesidad de reforzar la frontera entre las dos naciones para evitar el ingreso del terrorismo mundial. Para ello, la administración de Bush dejó signado el compromiso de cooperar con los recursos económicos necesarios para alcanzar una moderna infraestructura que proporcionara seguridad y diera mayor agilidad al tránsito de personas. "Estados Unidos y México han acordado una serie de medidas específicas destinadas a crear una frontera inteligente que modernizará la infraestructura y agilizará el flujo de personas y mercancías en ambos sentidos entre las dos naciones", se dejó especificado en el documento.[37]

En México, las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, principalmente, comenzaron a trabajar para lograr los cambios exigidos por el contexto mundial. En el exterior, la cancillería mexicana aceleró el proceso de modernización de sus consulados y la distribución de una mejor y más segura matrícula consular, para tener identificados a los connacionales que vivían en Estados Unidos, en forma legal o ilegal. De igual manera se creó la visa de alta seguridad que se otorga a los visitantes que llegan a territorio mexicano provenientes de Centroamérica y el Caribe. Una visa que, en comparación con la que se otorga todavía en algunos países (en ocasiones, un papel aparte del pasaporte o un sello), cuenta con controles similares a los de la visa láser que Estados Unidos extiende a sus visitantes.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2003, el gobierno federal anunció la creación del Plan Centinela, un operativo conjunto de varias secretarías de Estado para proteger los intereses nacionales, vigilar la frontera y controlar el ingreso de extranjeros, así como para enfrentar las posibles repercusiones económicas. El anuncio lo hicieron los secretarios de Gobernación, Santiago Creel, y de la Defensa Nacional, Ricardo Vega García. "Con respeto a la soberanía", dijo entonces Creel, "seguiremos con el ataque al terrorismo, cuidando que nuestro territorio no sea tránsito de intereses o de

[35] *El Universal*, 11 de junio de 2003.
[36] *La Jornada*, 9 de septiembre de 2003.
[37] *El Universal*, 9 de septiembre de 2003.

personas que agravien a Estados Unidos".[38] El Plan Centinela incluye la estricta vigilancia en las fronteras norte y sur de México, así como de carreteras, puertos y aeropuertos. A esto se sumó el reforzamiento de la vigilancia en instalaciones de Pemex, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyFC), la Comisión Nacional del Agua (CNA), entre otras. Lo mismo ocurrió en los litorales, básicamente de la sonda de Campeche, zona delicada y estratégica. Todas estas acciones implicaron una estrecha coordinación con los gobernadores de los estados fronterizos y el Instituto Nacional de Migración (INM), y una mayor colaboración con Estados Unidos. Al igual que en el ámbito de la política exterior, en territorio nacional se estaba respondiendo a los intereses estadounidenses. En la medida en que México estuviese seguro, no representaba riesgo alguno para la seguridad de Estados Unidos.

No obstante, la respuesta de los estadounidenses no fue recíproca. En el tema de la migración, el gobierno de México aseguró que el Programa Piloto de Repatriación Lateral fue una decisión de Estados Unidos. Decisión que presentaba irregularidades e iba en contra de la capacidad de respuesta mexicana. Se pidió que en el futuro, antes de aplicar un proyecto de estas características, existiera una coordinación bilateral.[39] El programa se mantuvo y la posibilidad de tratar el tema en espacios comunes se redujo para el gobierno de México. Es así como la reunión entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, que se había solicitado, no se concretó.[40] La delegación mexicana tenía previsto que fuera una plática de al menos diez minutos, en la que se abordarían temas de la agenda bilateral, incluyendo el de migración. A pesar de ello, la reunión simplemente no tuvo lugar.

Más adelante, en el mismo año, se abrió otro espacio bilateral.[41] Aquí el presidente Fox dijo: "lo importante es que nuevamente estamos de regreso en la agenda con mucho entusiasmo de trabajar ambos presidentes". Se reunió con el mandatario estadounidense en el Drawing Room del Hotel Hyatt de Bangkok, donde asistieron a la 11ª Reunión Cumbre del Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El presidente mexicano explicó que esta reunión era un principio de regreso a la agenda bilateral. Parecía que el optimismo que se respiraba en la delegación mexicana era suficiente para el logro de los objetivos nacionales. No se contemplaron cambios en las estrategias de acercamiento a Estados Unidos ni mucho menos en las propuestas negociadoras.

[38] *Reforma*, 19 de marzo de 2003.
[39] *El Universal*, 23 de septiembre de 2003.
[40] *La Jornada*, 24 de septiembre de 2003.
[41] *El Universal*, 20 de octubre de 2003.

Hasta el momento, la postura de política exterior mexicana no era proactiva, esperaba ser escuchada cuando los estadounidenses lo consideraran pertinente. No se lograron establecer canales de diálogo que permitieran a México plantear sus objetivos. Mucho menos se llegó a elevar sus costos ante el gobierno de Estados Unidos con el fin de obtener una entrada favorable dentro de su agenda. Nos conformamos con que el presidente de Estados Unidos invitara a su colega mexicano, Vicente Fox, para reunirse de nueva cuenta antes de finalizar el año en el rancho de la familia Bush en Texas.

Por otro lado, en la Comisión Binacional México-Estados Unidos se suponía que el 12 de noviembre de 2003 se incluiría de manera formal el asunto de la migración. No obstante unos días antes se presentó un nuevo problema de percepción. Roger Noriega, secretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental, ofreció una conferencia magistral en El Colegio de México, durante la cual señaló: "las relaciones con Estados Unidos son tan importantes que no podemos jugar juegos políticos, y eso sería mucho mejor para profundizar nuestras relaciones".[42] Ante esta declaración el canciller mexicano se reunió con los funcionarios estadounidenses en privado para hacerles saber que "México no tenía ningún juego político en su relación con Estados Unidos ni con ningún otro país". El gobierno de México, agregó, no se deja influir por relaciones políticas y tiene un planteamiento muy claro en cuanto a la relación "tan especial" que se desarrolla con Estados Unidos.[43] Por su parte, el subsecretario para Asuntos Políticos del Departamento de Estado, Marc Grossman, dijo en conferencia por separado que la relación con México era la más importante para la Unión Americana "como para jugar". Grossman puntualizó que se le aclaró al canciller mexicano el sentido de las declaraciones de Roger Noriega, en las cuales no se quiso expresar que se juega con la relación entre los dos países. Ése fue el ambiente en el que se verificó la reunión bilateral. Es comprensible entonces que los avances en los temas de preocupación para México fuesen muy limitados. Por un lado se avanzaba en lo relativo a los vínculos bilaterales prioritarios para Estados Unidos y por el otro se reducían los alcances para resolver las cuestiones mexicanas.

Una vez más se hicieron los preparativos para el siguiente 13 de enero. Los presidentes de México y de Estados Unidos sostendrían un encuentro bilateral en la ciudad de Monterrey, donde los temas de migración y seguri-

[42] *El Universal*, 29 de octubre de 2003.
[43] *Reforma*, 29 de octubre de 2003.

dad serían de nueva cuenta los ejes centrales de la reunión. Ésta se realizaría en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas.[44]

A pesar de que la migración compete y afecta a los dos países, su tratamiento se ha dado en medio de las presiones para afianzar el tema de la seguridad, antes que replantearse las ventajas que ambos actores obtendrían de considerarla como un aspecto no del todo conflictivo. Las mayores ganancias en términos relativos dependerían de la capacidad de respuesta que, desde una perspectiva realista, ofreciera cada una de las partes. En este sentido, no debe verse como un aspecto meramente gubernamental. Tampoco su solución corresponde a la iniciativa privada. No es la sociedad la que dictará los lineamientos a seguir.

Son un conjunto de variables y actores los que están implicados y que pueden verse beneficiados con la existencia de una migración organizada. Así, por ejemplo, para el veterano activista Arnoldo Torres[45] el gobierno mexicano perdió una oportunidad en los primeros años de esta década, "cuando hubiera podido presentar su visión; qué parte le tocaba a México, qué parte le tocaba a Estados Unidos; pero México no hizo nada". En el caso migratorio puede haber una solución unilateral. "Es imposible que en un problema, al que los dos países contribuyen casi por igual, uno solo decida cómo se va a parar o cómo se va a resolver."[46] La solución al problema migratorio compete a Estados Unidos y a México por igual, y para tener éxito al respecto esa solución debe ser conjunta. Mientras se utilice como carta de negociación para obtener ganancias en otros puntos de la agenda bilateral o trilateral, difícilmente se aprovecharán los beneficios que del problema se puedan desprender.

Así entonces en el escenario de América del Norte las percepciones y los intereses siguieron siendo diferentes. Para Andrés Rozental,[47] ninguna de las dos naciones estaba dispuesta a asumir el costo político de ceder en los temas de seguridad y migración: "México quiere que se le ayude a la prosperidad y a lograr un acuerdo migratorio, pero sin costos políticos, sin agresiones. Estados Unidos quiere un vecino estable, seguro, mano de obra barata, pero sin pagar el costo de un acuerdo migratorio."[48] La coyuntura de Estados Unidos provocada por la lucha terrorista, que ha hecho que la seguridad sea su prioridad, más que un obstáculo debió haber sido una oportu-

[44] *El Universal*, 31 de diciembre de 2003.

[45] *El Universal*, 4 de septiembre de 2004.

[46] *La Jornada*, 4 de septiembre de 2004.

[47] Diplomático de carrera, subsecretario para América del Norte durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y en ese momento, 2004, presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Comexi.

[48] Foro de Política Exterior organizado por *El Universal*, 8 de septiembre de 2004.

nidad para México. Se debió aprovechar, y convencer a los estadounidenses de que la seguridad interna de su país sólo será posible si los intereses de México se incluyen en la discusión. Por su parte, Jorge Montaño y Jesús Reyes Heroles[49] consideraron que México no podía avanzar en su política exterior con Estados Unidos hasta que no se conociera y reconociera realmente a su interlocutor, al mismo tiempo que se trabajase para conseguir objetivos específicos.[50] Mientras no se acepten las necesidades de los actores involucrados, difícilmente se podrá hablar de una relación bilateral sana. Esto reduce implícitamente la posibilidad de una relación trilateral igualmente positiva, dado el peso de Estados Unidos en el desarrollo mexicano. Nuestra participación en América del Norte se encuentra en gran medida limitada por nuestra relación bilateral. Desafortunadamente y como lo mencionó el embajador Montaño, se ha provocado que entre los gobiernos no haya un diálogo sino un monólogo, porque "no hay posibilidades de que se nos escuche".[51] Lo importante es que México pueda identificar dónde están sus potencialidades y los espacios de oportunidad para repuntar en su relación con Estados Unidos.

Con una realidad y un entorno como los aquí mencionados, se pensó en una *cumbre* norteamericana con la participación de los presidentes de México y de Estados Unidos y el primer ministro canadiense Paul Martin. Ésta tendría lugar el 23 de marzo en Crawford, Texas, en el rancho de la familia Bush.[52] De acuerdo con el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, México tenía interés en que en una reunión bilateral convenida desde diciembre último se incluyera a Canadá para examinar el futuro del TLCAN. Para el canciller, el encuentro de marzo daría espacio para los niveles bilateral y trilateral. Consideró lo siguiente: "Si no lo hacemos así, se perderían muchos de los temas, por ejemplo, la coordinación que tendría que haber en el sistema financiero, la coordinación necesaria en lo relativo a normatividad, estándares, producción, etcétera; incluso en la cuestión económica, como una frontera común hacia el exterior. Además, la competitividad interna no se aprovecharía al máximo."[53] Por su parte, un mes antes, la secretaria de Estado, Condolezza Rice, afirmó que un encuentro de ese tipo permitiría dialogar sobre las siguientes fases del Tratado de

[49] Ambos, Jorge Montaño y Jesús Reyes Heroles, fueron embajadores de México en Estados Unidos.

[50] Foro de Política Exterior organizado por *El Universal*, 8 de septiembre de 2004.

[51] *Ibidem.*

[52] *El Universal*, 19 de febrero de 2005.

[53] *La Jornada*, 19 de febrero de 2005.

Libre Comercio de América del Norte y sobre cómo mejorar la competitividad de la región frente al resto del mundo.[54]

Es interesante analizar cómo, pese al intercambio de reproches entre los gobiernos de México y Estados Unidos por el tema de la seguridad, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush dieron prioridad al lanzamiento de la iniciativa de la ASPAN, junto con el primer ministro canadiense Paul Martin, y dejaron en segundo plano los asuntos de la agenda bilateral, entre éstos, el de migración.[55] El mismo subsecretario para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez, enfatizó que en esa reunión lo primordial era la presentación de la Iniciativa de Norteamérica. Ésta se asentaba sobre tres pilares: prosperidad, seguridad y calidad de vida.

No obstante, la propuesta no preveía el establecimiento de apoyos para que México pudiera disminuir la disparidad económica en relación con sus socios en el TLCAN. Lo anterior fue una recomendación del ex secretario de Hacienda Pedro Aspe, del ex viceprimer ministro canadiense John Manley y del ex procurador estadounidense William Weld. Lo propusieron en el marco del Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del Norte.[56] Sin embargo, el documento ya estaba bastante trabajado para ese momento y no recibió cambios ni propuestas adicionales. Una vez más, la distancia de México respecto de sus socios se acrecentaba, sin que se contara con los mecanismos necesarios que llevaran al país hacia el logro de mejores niveles de desarrollo.

El presidente Vicente Fox llegó a Texas y antes de la reunión ofreció una conferencia en la Universidad de Baylor. Más tarde fue hacia el rancho Crawford. La reunión se llevó a cabo en medio de reproches mutuos por parte de altos funcionarios de México y Estados Unidos por el tema de la seguridad. Alcanzó su momento álgido con las declaraciones del director de la CIA, Porter J. Goss, quien aseguró que el vecino país del sur seguía siendo el "patio trasero" de Estados Unidos, y su frontera, porosa y de fácil acceso para terroristas, incluyendo a miembros de Al Qaeda, camino a la Unión Americana.[57] No obstante estos comentarios, la reunión fue la antesala para que los mandatarios de los tres países lanzaran la propuesta de nuevas políticas en el escenario de América del Norte: la ASPAN.

A pesar de la actitud propositiva de los funcionarios mexicanos al colaborar en la institución de esta Alianza, las agresiones verbales y los sentimientos adversos no terminaron allí. Por ejemplo, en Monterrey, Antonio

[54] *The Washington Post*, 13 de enero de 2005.
[55] *El Universal*, 22 de marzo de 2005.
[56] *Reforma*, 15 de marzo de 2005.
[57] *El Universal*, 23 de marzo de 2005.

O. Garza, durante su participación en la Cumbre Hemisférica 2005, dijo que depender en México de las remesas de quienes trabajan en Estados Unidos y de ingresos extraordinarios por los altos precios del petróleo no era una política económica. Además advirtió que la violencia fronteriza que prevalece ahuyentará la inversión y el turismo.[58] Ante lo cual el canciller mexicano replicó: "Como embajador de un país amigo [creo que] ese tipo de comentarios no conducen a cosas positivas." Expresó también que la Subsecretaría para América del Norte le comentó al diplomático estadounidense que sus expresiones eran "personales y no de su gobierno". Las mismas no debían ser manifestadas en público como lo hizo durante la Cumbre.[59]

Se observó, una vez más, que carecer de una estrategia propia de participación en el ámbito trilateral nos ponía en constante desventaja. La situación de vulnerabilidad con la que entramos a formar parte de una alianza en América del Norte difícilmente se cambiará si los términos de convivencia no los definimos directamente. Es a los intereses mexicanos a los que más se afecta si no se delinean, estratégica y tácticamente, los pasos a seguir. Sobre todo si continuamos con una postura pasiva ante las decisiones de los países más fuertes, particularmente Estados Unidos, al momento de asumir compromisos trilaterales.

TEMAS PRIORITARIOS, LÍMITES DE ACCIÓN Y CONCLUSIÓN

A pesar de contar con una agenda establecida de política exterior, hay elementos que están fuera de los diseños estratégicos. Dado que formamos parte de la dinámica internacional, son muchos los aspectos que inciden en lo que pasa en el país. Me refiero a los factores externos. Muchos de ellos son totalmente ajenos a nuestra posibilidad de influir. Existen independientemente de nuestros intereses y sin embargo nos afectan en forma directa. En algunos otros, aunque sean externos, sí podemos influir para que se muevan hacia determinada dirección.

Entre los primeros tenemos factores como el problema del terrorismo, el de la seguridad nacional de Estados Unidos, la seguridad internacional, el surgimiento de nuevos socialismos en América Latina, desastres naturales, guerras civiles en otros países, hambre y pobreza en África, etc. A pesar de que son problemas que nos preocupan, poco podemos hacer para resolverlos directamente. Nuestra participación en el manejo de los mismos estaría

[58] *La Jornada*, 17 de mayo de 2005.
[59] *Reforma*, 17 de mayo de 2003.

en los organismos internacionales, pero no en su necesaria solución. Si los consideramos claramente como parte de nuestra estrategia de política exterior, sin duda podremos matizar sus efectos. Si, por el contrario, ni siquiera les damos importancia, en el momento menos esperado sus consecuencias nos afectarán de alguna forma.

Hay otros elementos como el problema del desarrollo, el de la sustentabilidad, el del crecimiento o el del uso de la diplomacia regional, que sí podemos definir como propios. Tenemos mayor control de los mismos aunque no dejan de ser restrictivos para nuestra participación internacional. Esto señala la existencia de límites externos e internos que favorecen o dificultan nuestra presencia en el mundo. En particular es importante contemplar que siempre habrá elementos de incertidumbre que puedan afectar nuestras decisiones.

La capacidad de respuesta que tengamos ante los mismos denotará nuestra fuerza en términos de una diplomacia participativa. A mayor vulnerabilidad ante limitantes externos, menor activismo de la política exterior, si no se conocen las virtudes de la vulnerabilidad misma. Una vez más, esto dependerá de la forma en que se diseñe la estrategia, así como de las características personales de quienes tomen e instrumenten las decisiones.

Los límites internos y externos existentes se pueden aprovechar a nuestro favor con políticas acertadas. Ejemplo claro de lo anterior es el nivel de participación que México alcanzó al momento de la Segunda Guerra Mundial. Dado que existía un conflicto internacional, los ojos del mundo y en particular los de Estados Unidos no estaban sobre nuestros intereses. Ese momento se aprovechó justamente para tener presencia externa con propuestas muy claras como lo fueron el acuerdo bracero, el de comercio y el militar de las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Se aprovechó el conflicto internacional para favorecer nuestros intereses nacionales. En la medida en que en el presente sepamos reconocer las virtudes de la vulnerabilidad ante las limitantes externas, nuestros intereses se verán favorecidos.

En la actualidad mucho se ha criticado la incapacidad de maniobra de la política exterior mexicana dados los conflictos internacionales. Sobre todo dado el peso de la única gran potencia hegemónica que es Estados Unidos. Parece ser que el peso del poder hegemónico imposibilita totalmente la presencia externa de México en otros términos y con otros matices. Sin duda los márgenes de maniobra del país se han visto mermados por los sucesos internacionales. No obstante estamos en el momento de retomar los beneficios de la historia para insertarlos en nuevas propuestas estratégicas de México hacia el mundo.

Finalmente todo lo que aquí se plantea no es posible si nos centramos sólo en parte de los intereses. Pensar que el partido en el poder es el único que define la trayectoria de México en el mundo es un grave error. Ya no estamos en los tiempos en los que la participación en la política exterior la definía exclusivamente el presidente en turno. Hoy más que nunca es esencial recoger los planteamientos de los diferentes sectores de la sociedad que toman decisiones relativas al ámbito externo y que conllevan consecuencias para el interno.

Si mantenemos una definición tradicional de política exterior poco podremos hacer para maximizar los beneficios por obtener en el escenario internacional. No cabe duda de que nuestro planteamiento debe ser muy distinto del de países como Estados Unidos. México no busca un protagonismo hegemónico. Nuestra presencia debe ser muy concreta: ¿cómo favorecer el desarrollo del país con nuestra participación internacional? Por otro lado debemos responder a la pregunta de cómo llevar a México a una mejor inserción en América del Norte y como parte del sistema global. Cada uno de los anteriores apartados presenta conclusiones concretas para mejorar nuestra presencia en el exterior. Lo peor que podríamos hacer es quedarnos como estamos. La política exterior de México cuenta con todos los elementos para favorecer su papel en el mundo. De la SRE, pero igualmente de todos los actores interesados, depende el mejor aprovechamiento de los instrumentos que nos ofrecen las relaciones internacionales. El uso que hagamos de éstos no debe circunscribirse a un único actor. Pensar en forma estratégica conlleva repercusiones, de ahí la necesidad de definir claramente prioridades y caminos a seguir. Habrá sin duda decisiones que impliquen mayor institucionalidad como otras más que se limiten a actitudes pasivas. Lo interesante es que no podemos dar las mismas respuestas a todos los proyectos aunque sí todos deben ser parte de una misma estrategia. Evidentemente cada momento requiere de respuestas específicas para las que será fundamental insertarlas en dinámicas globales. Mantener la tradición en la política exterior, cambiar la dinámica o bien sugerir una mezcla de ambas posibilidades es tarea de quien coordine la formulación de dicha política. A nosotros, académicos, particulares, empresarios, sociedad civil nos queda proponer y esperar una coordinación de quien responde por los intereses de México ante el mundo. Como se menciona en la metodología, sin duda el conocimiento de la historia es fundamental para evitar la repetición de errores. Para una buena formulación de política debe conocerse, necesariamente, los antecedentes del tema que se aborde. El sustento histórico siempre será favorable para los desarrollos futuros y positivos.

VIEJOS PUENTES Y NUEVOS ACERVOS: LA RELACIÓN DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX

GUILLERMO GUAJARDO SOTO

INTRODUCCIÓN

EN DICIEMBRE DE 2000, VICENTE FOX QUESADA recibió junto con la presidencia de México un gran acervo de relaciones con América Latina y el Caribe, construido durante siete décadas por el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y operado por uno de los aparatos más profesionalizados del Estado federal. Dicho acervo fue empleado en diversas etapas del régimen como un instrumento de equilibrio político y, en menor medida, económico ante la dominante relación con Estados Unidos. También le fue entregado un amplio respaldo político externo, cuya expresión protocolar fue la asistencia a la transmisión del mando de los mandatarios de Cuba, Haití, Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Chile y Argentina.[1]

Seis años después, la situación era muy distinta. A la toma de protesta de Felipe Calderón el único mandatario sudamericano que asistió fue Álvaro Uribe, de Colombia, en tanto que el presidente de Ecuador no estuvo presente porque, junto con otros gobernantes sudamericanos, acudió a Nigeria a la Primera Cumbre de Países de África y Sudamérica. En el protocolo no se incluyó a la encargada de negocios de Venezuela, y por Cuba y Bolivia se presentaron sus embajadores. Por el contrario, se contó con la

[1] Ruth Rodríguez, "México, ejemplo para América", *El Universal*, México, viernes 1° de diciembre de 2000. José Luis Ruiz y Felipe de Jesús González, "Impulsa Fox integración centroamericana", *El Universal*, viernes 1° de diciembre de 2000. Ruth Rodríguez, "Esperaban arribara Fidel esta madrugada", *El Universal*, viernes 1° de diciembre de 2000. Ruth Rodríguez, "Arriba Castro con fuerte dispositivo de seguridad", *El Universal*, sábado 2 de diciembre de 2000.

completa concurrencia de los presidentes de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá y el primer ministro de Belice.[2]

¿Qué cambios expresaron esas ausencias y presencias? Diversos análisis coinciden en señalar que Vicente Fox Quesada no tuvo claridad en esta materia de la política exterior y que, por tanto, abundaron los errores causados por dos grupos de fenómenos. El primero, el afán de orientar la política exterior hacia una más estrecha vinculación con Estados Unidos. El segundo, la limitada visión del presidente Fox sobre el papel de México en el mundo, combinada con la inexperiencia y soberbia de sus dos cancilleres, quienes concentraron decisiones e hicieron declaraciones imprudentes, cometieron errores y actuaron sin plan ni dirección. Incluso para algunos autores todo lo anterior aconsejaría reconstruir el antiguo diseño de relaciones.[3] Sin embargo, se insiste muy poco en el hecho de que Fox, si bien no llevó a cabo las reformas económicas estructurales prometidas, sí actuó en forma decidida para moldear un nuevo tipo de relación con la región, que no sacó a México del cuadro, pero sí lo colocó en otra posición.

Por eso en el presente capítulo planteamos que Vicente Fox durante su sexenio sí buscó reestructurar la política exterior hacia América Latina y el Caribe, rompiendo con el viejo acervo de relaciones heredado del PRI y planteando nuevos criterios para vincularse con cada país. No obedecieron a la imprudencia, inexperiencia o concentración de las decisiones de los cancilleres, sino que Fox mantuvo una dirección en la que, obviamente, cometió errores al enfrentar la realidad y debió pagar costos políticos, pero cumplió con su propósito central de reestructurar la relación. La acción gubernamental fue consecuente con sus ideas, guardó cierta correspondencia con las del Partido Acción Nacional (PAN), acentuó las tendencias que ya se venían manifestado en los dos últimos gobiernos del PRI y puso en evidencia algunas contradicciones de fondo de México con respecto a la región que habían sido matizadas o bien enmascaradas por el régimen saliente.

Las líneas gruesas de esos cambios fueron: *1)* el establecimiento de una relación más densa de diálogo e intereses de seguridad y política con América Central y ciertos países del Caribe; *2)* determinados países, como Cuba

[2] Natalia Gómez Quintero, "Presidente de Ecuador cancela su asistencia", *El Universal*, viernes 1° de diciembre de 2006.

[3] Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, "México contra todos: Un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, núm. 208, 2007, pp. 25-38. Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: Principios, ámbitos, acciones*, México, CEIICH-UNAM, 2006. Rafael Velázquez Flores, "Modelos de análisis de la política exterior: El caso de la crisis diplomática entre México y Cuba", *Revista Mexicana del Caribe*, Chetumal, Quintana Roo, vol. IX, núm. 18, 2004, pp. 57-127.

y Venezuela, se consideraron prescindibles pero los conflictos con sus gobiernos emitieron señales negativas hacia el resto de la región; *3)* el interés se centró en unos pocos aliados sudamericanos como Chile y Colombia, que por sus conductas aislacionistas fueron poco útiles para una estrategia hacia el sur; *4)* la profundidad de esos cambios se expresó en el hecho, quizás inédito, de que varias crisis diplomáticas también se convirtieron en crisis políticas internas, a medida que se apartaban del acervo heredado del PRI. Esto dejó varias consecuencias, algunas paradójicas, como las siguientes:

1. A diferencia del Estado gobernado por el PRI, que desarrolló una visión panóptica y pragmática de la realidad internacional, Fox se ciñó a su acervo ideológico, pero falló en sus diagnósticos.
2. Se estableció una más estrecha relación con América Central a través del Plan Puebla Panamá, en especial con República Dominicana e intensamente con Belice y Guatemala, pero el Ejecutivo mantuvo una visión ya arraigada y anterior a su gobierno de ver a la región como un "sur político", por lo que abundaron las promesas y escasearon las inversiones. Ejemplo de ello fue el incumplimiento de apoyar una refinería centroamericana, lo cual abrió la competencia con Venezuela.
3. La oposición a Cuba se sostuvo en la creencia de que la isla contaba con escasos apoyos y que México podía tratarla bilateralmente. No obstante, las crisis diplomáticas rebotaron hacia el resto de la región, con lo cual Fox aportó, indirectamente, elementos para afianzar un eje Caracas-La Habana junto con Estados Unidos.
4. Quizás el efecto menos esperado, y poco considerado, es que a pesar de la distancia establecida con América Latina la política interna mexicana se fue "latinoamericanizando" en sus contenidos hasta llegar a la campaña presidencial de 2006.

Nuestra aproximación considera los aspectos más importantes de la literatura, fuentes oficiales y de prensa, para entregar en siete secciones una visión de las ideas y acciones del gobierno pasado en este ámbito, que a su vez reflejaron los cambios experimentados en México después del año 2000. Por razones de espacio nos ceñimos a ciertos casos, fenómenos y autores.

VOCACIONES Y CONTRAPUNTOS EN LA RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A lo largo del siglo XX, en el gobierno, en el PRI y en los círculos intelectuales mexicanos se desarrolló la noción de que el país era un puente de ne-

gociación, moderación e intermediación de la región con Estados Unidos, con una vocación latinoamericana que señalaba identidad y autonomía. Durante la Guerra Fría, esas ideas acompañaron una política exterior que adquirió las dimensiones de potencia y ofreció necesarios márgenes de maniobra en un mundo definido por bloques ideológicos. Los principios de respeto a la autodeterminación y de no intervención operaban como las caras de Jano, en la medida en que eran un escudo para el régimen del PRI y sus singularidades autoritarias, mismas que después de 2000 se han ido desvelando, ya sea por la desclasificación de documentos estadounidenses o por las demandas judiciales contra el ex presidente Luis Echeverría.

En ese modelo, la relación con América Latina permitía controlar las influencias sobre la política interna y, a la vez, promover ante la sociedad mexicana la excepcionalidad del PRI frente a una tierra de generales, revueltas y golpes de Estado, contraponiendo estabilidad, cohesión, sensibilidad social y progresismo. Atendía con esmero la relación con Estados Unidos y también con Cuba, con el fin de cuidar su perímetro de seguridad, en particular desde 1962, cuando se hizo evidente que a pocos kilómetros del territorio nacional podía estallar un conflicto nuclear; por esa razón el gobierno mexicano, si bien defendió a Cuba en su autodeterminación, también apoyó el bloqueo naval a la isla en octubre de ese año.[4] Al sur renunció a reclamaciones territoriales sobre Belice, que hasta la década de los ochenta fue un enclave colonial británico. Con Guatemala no podía ignorar la guerra civil y las amenazas de incursión militar, por lo que mantuvo la relación con los gobiernos castrenses, estableció canales de comunicación con la guerrilla y proporcionó asilo a los opositores y refugio a la población afectada.[5]

[4] Las consecuencias de la detonación de un artefacto atómico en Cuba o Florida fueron expuestas en octubre de 1962 por el secretario del Tesoro de Estados Unidos a Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda de López Mateos; el radio de acción de los misiles y los efectos de sus detonaciones podían cubrir gran parte del país. Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época,* México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 2000, pp. 96-97.

[5] Olga Pellicer, *México y la Revolución cubana,* México, El Colegio de México, 1972. Olga Pellicer y Esteban L. Mancilla, *Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1952-1960: El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador,* México, El Colegio de México, 1978. Olga Pellicer y José Luis Reyna, *Historia de la Revolucón mexicana: Periodo 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política,* México, El Colegio de México, 1978. Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo: Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional,* núm. 127, 1992, pp. 323-341. Fernando Serrano Migallón, *El asilo político en México,* México, Porrúa, 1998. Sofía Lascuráin Sánchez de Tagle, "La práctica actual del refugio en México: Actores, procedimientos y responsabilidades", tesina de licenciatura en relaciones internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004.

Tras el fin de la Guerra Fría, los cambios en la región y el proceso interno mexicano difuminaron esa arquitectura. El gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) ensayó un enfoque menos geométrico para lograr posicionamientos dinámicos y con pragmáticos equilibrios para responder a un escenario de cambio.[6] La firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue vista desde la región como un divorcio con América Latina,[7] lo cual el gobierno trató de contrarrestar con una política de mayor alcance; pero la crisis económica de 1994-1995 y las sucesivas políticas de reforma y recuperación, así como los cambios experimentados desde 2000 hicieron que la política exterior diera un giro.

Para explicar ese giro es importante señalar que siempre se cuestionó o bien se tuvo poca confianza en la vocación de México para ser puente entre la región y Estados Unidos, porque la política no se acompañó de las necesarias dimensiones económicas, de negocios y sociales, las cuales, por lo demás, no producían los altos resultados de corto plazo del vínculo con Estados Unidos. Varias son las realidades que han generado un cuestionamiento al nexo de México con América Latina y el Caribe.

En el plano cuantitativo, son conocidas las cifras que muestran que en el largo plazo la relación con la región es más política que económica. Si bien crece la inversión y el comercio con Latinoamérica, la relación con Estados Unidos es de una alta integración en comercio, inversiones y demografía. De los 4353 kilómetros de frontera, sólo en 27% tiene México contacto terrestre con dos países latinoamericanos, Belice y Guatemala. Los países importantes para México le disputan la captación de inversión externa directa: en 2006, México recibió 18 940 millones de dólares, Brasil captó 18 780 millones y Chile 8 050 millones. El comercio en ambos sentidos con la región muchas veces no alcanza 5% del total, y la inversión en México de los países latinoamericanos no representa más de 0.4 por ciento.[8]

En el plano institucional e intelectual siempre ha habido distancia de México frente a la región, a pesar de que el "nacionalismo revolucionario" la fue identificando con la Revolución mexicana y con las luchas de liberación antiimperialista que permitían legitimar la estabilidad ofrecida por el régimen priísta.[9] Un ejemplo de ello se dio en 1985 cuando, en la

[6] Carlos Salinas de Gortari, *La integración de América Latina, mecanismo de supervivencia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico, 1990; y *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000.

[7] Carlos Portales, "¿Tiene México viabilidad sin los Estados Unidos?", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, núm. 141, 2003, p. 92.

[8] CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006*, Santiago de Chile, CEPAL, mayo de 2007.

[9] Partido Revolucionario Institucional, Comisión de Asuntos Internacionales, *Grandes te-*

conferencia de análisis ideológico de la Revolución convocada por el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Horacio Labastida indicó que "México vigoriza su independencia nacional y la democracia con igualdad, instituidas por la Revolución, para defenderse contra la deshonestidad y el terror transnacionalista".[10] Destacados intelectuales mexicanos levantaron tanto una filosofía de lo latinoamericano como proyectos de integración basados en corrientes hispanistas antiestadounidenses, antiimperialistas de raíz leninista, bolivariana o dependentista, así como en el estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Incluso México fue y es todavía una robusta plataforma para diversas corrientes de pensamiento latinoamericano.[11]

Sin embargo, lo cierto es que, tal como lo indicó Rosemary Thorp, los gobiernos mexicanos a fin de cuentas no siguieron las ideas económicas emanadas de organismos como la CEPAL,[12] mientras que en países como Chile sí influyeron fuertemente e incluso parte de su agenda fue adoptada por los gobiernos.[13] A su vez, John Coatsworth planteó que los científi-

---

mas de la política exterior: El sistema internacional contemporáneo, los países en desarrollo, el mundo industrializado, México, América Latina y el Caribe, México y sus vecinos, proyecto nacional y política exterior, México, PRI / Fondo de Cultura Económica, 1983. Cipriano Flores Cruz, *Introducción a la teoría de la Revolución mexicana,* México, PRI, Secretaría de Capacitación Política, 1987, y *El nacionalismo revolucionario mexicano,* México, PRI, Secretaría de Capacitación Política, 1987. Guillermo Garcés Contreras, *México: 50 años de política internacional,* México, PRI, Instituto de Capacitación Política, 1982. Alfonso Corona del Rosal, *La guerra, el imperialismo, el ejército mexicano,* México, Grijalbo, 1989.

[10] Horacio Labastida, "Soberanía y democracia", en PRI, Comité Ejecutivo Nacional, *Memoria de la Conferencia Nacional de Análisis Ideológico sobre la Revolución Mexicana (1910-1985),* México, Comisión Nacional de Ideología del PRI, 1985, p. 64.

[11] Abelardo Villegas, *Arar en el mar: La democracia en América Latina,* México, UNAM, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos / Miguel Ángel Porrúa, 1995. Leopoldo Zea, *En torno a una filosofía americana,* México, El Colegio de México, 1945; *La filosofía americana como filosofía sin más,* México, Siglo XXI Editores, 1969; *Latinoamérica: Emancipación y neocolonialismo. Ensayos,* Caracas, Tiempo Nuevo, 1971; *América como conciencia,* México, UNAM, 1972; *Dependencia y liberación en la cultura latinoamericana,* México, Joaquín Mortiz, 1974; *Simón Bolívar: Integración en la libertad,* México, Edicol, 1980; *et al., Impulsemos la integración y la unidad de nuestros pueblos,* México, Asociación por la Unidad de Nuestra América-México / Centro Mexicano de Estudios Sociales Debate-Reflexión-Propuestas, 2002.

[12] Rosemary Thorp, 1992, "A Reappraisal of the Origins of Import-Substituting Industrialisation, 1930-1950", *Journal of Latin American Studies,* núm. 24, quincentenary supplement, 1992, p. 187. Eliana Cardoso y Albert Fishlow, "Latin American Economic Development: 1950-1980", *Journal of Latin American Studies,* núm. 24, quincentenary supplement, 1992, pp. 197-218.

[13] Sobre las influencias chilenas en el pensamiento estructuralista de la CEPAL y en el movimiento de la dependencia, véase Carolyn Craven, "A Transformation Problem: Monetarism to Structuralism in the Economic Commission for the Latin America", *History of Political Economy,* núm. 26, 1994, pp. 1-19.

ficos sociales mexicanos, a diferencia de los latinoamericanos, no habían mostrado interés por modelos como las escuelas de la dependencia y del "sistema mundial".[14]

Ejemplo robusto de esa discrepancia se dio apenas creada la CEPAL, cuando en 1949, durante la celebración de la reunión de bancos centrales americanos en Santiago de Chile, la delegación del Banco de México, apoyada por otros bancos centrales, planteó la idea de establecer un organismo distinto de la CEPAL. Esto se materializó en 1952 con la creación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), proyecto con el cual nunca estuvo de acuerdo Raúl Prebisch, el principal impulsor de la CEPAL.[15] El CEMLA orientó su apoyo hacia los bancos centrales latinoamericanos, tarea en la que colaboraron el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo y fundaciones estadounidenses.[16] Su área de influencia estuvo en América Central y el Caribe, área más propensa a las políticas ortodoxas desde la depresión de 1929.[17] De no menor significación fue que el FMI y el gobierno de Estados Unidos fueran contrarios a la CEPAL.[18] Debe destacarse que tanto el CEMLA como el Banco de México fueron centros de trabajo y formación de una generación que impulsaría reformas estructurales, como fue el caso de Carlos Salinas de Gortari.

De esa manera, al momento de salir el PRI del gobierno existía tanto en la sociedad como en las instituciones mexicanas cierta indecisión sobre cuál era el papel de la región para México. Reflejo de ello fue la opinión de la ex canciller Rosario Green cuando planteó si los valores culturales, intelectuales e históricos permitían a "México ver en América Latina una alternativa, o al menos una salida al abrumador peso de su relación con Estados Unidos".[19] Debe agregarse que, también por su subdesarrollo, el

[14] John H. Coatsworth, *Los orígenes del atraso: Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial, 1990, p. 18.

[15] Víctor Urquidi, "Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, *CEPAL cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998, pp. 259-267.

[16] Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Cuarenta años del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1952-1992*, México, CEMLA, 1992, pp. 7-8.

[17] Edelberto Torres Rivas, "América Central desde 1930: perspectiva general", en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, vol. 14, *América Central desde 1930*, Barcelona, Crítica, pp. 18-19.

[18] David Pollock, Daniel Kerner y Joseph L. Love, "Entrevista inédita a Prebisch: Logros y deficiencias de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, 2001, pp. 9-23.

[19] Rosario Green, "México en las Américas: Entre un norte económico y un sur político", *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 3, 2004, pp. 28-41.

país no tiene las condiciones para asumir la tarea de puente o interlocutor entre la región y Estados Unidos.

En ese sentido, Fox Quesada radicalizó la tendencia, que se había hecho evidente durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), a hacer énfasis entre un "norte económico" (Estados Unidos y Canadá) y un "sur político" (América Latina y el Caribe). Fox no tenía compromiso en este campo con el PRI ni con sus cercanos externos, por lo que puso fin a la idea de que México debía ser un puente entre el norte y el sur, con lo cual fue cerrando la "vocación latinoamericanista" del antiguo régimen. No obstante, se debe plantear que con esto sentó las bases para un nuevo tipo de vocación hacia la región, en la que influyeron las ideas del Partido Acción Nacional (PAN). Creemos que este último factor permite explicar varias conductas del sexenio.

El PAN orientó hacia el gobierno las ideas y los acervos de la democracia cristiana internacional y latinoamericana; a su vez, Fox Quesada posicionó al PAN como un partido relevante en la región al sintonizar gradualmente con sus directrices en política exterior, adquiriendo una identidad ideológica nueva, aunque tímida, de centro-derecha. Para el PAN los resultados más significativos fueron los de presidir la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y participar activamente en la Internacional de Partidos Demócrata Cristianos y Populares (IDC), así como en el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

Para cumplir con esa tarea, el presidente tenía una experiencia política forjada en cargos de elección popular y el cálculo político como para considerar rutas, tiempos, recursos y personas. Los dos cancilleres del sexenio tuvieron perfil académico pero carecían del pragmatismo cultivado en la política de base y en el gobierno, no obstante fueron funcionales para lograr fines de alto costo y perfil político.

Entre 2000 y 2003, Jorge G. Castañeda aportó su propia agenda con Estados Unidos y con parte de la región. Tenía una visión contraria a los intereses del PRI, una lejanía ideológica respecto del PAN y había roto con la izquierda. Esas credenciales le permitieron atacar flancos de un alto costo político, como acabar con el trato que el PRI había brindado a Cuba, plantear una relación con Estados Unidos sin bases nacionalistas ni de equilibrio y tomar distancia de la agitación que afectó a América Latina y el Caribe desde el año 2000. El segundo periodo del gobierno, entre 2003 y 2006, estuvo a cargo de Luis Ernesto Derbez, quien como militante del PAN puso en mejor sintonía aspectos de la política exterior con las ideas debatidas dentro de su partido, enfrentando las consecuencias de los nuevos posicionamientos de México en la región, en especial su hostilidad hacia gobiernos de corte nacionalista, populista y de izquierda.

EL BONO DEMOCRÁTICO ENTRE EL NORTE Y EL SUR

El inicio del gobierno fue de un tono optimista y de una voluntad de cambio, compartidos por la dirigencia política, los medios y ciertos sectores intelectuales, para los cuales el país estaba en una transición democrática. Ese espíritu definió la política hacia la región y las potencialidades de México, así como los diagnósticos y las rutas que se seguirían. Pero adoleció de exceso de confianza a la hora de medir los retos y escenarios. El término "bono democrático" sintetizó los méritos de haber transitado a la democracia tras 71 años de autoritarismo, con legitimidad internacional y vocación de influir en los foros internacionales. México estaba en "transición a la democracia" por haber sacado al PRI de la presidencia, por existir reglas electorales y porque las instituciones tenían un papel por encima de los actores políticos.[20]

De diciembre de 2000 a enero de 2003, Jorge G. Castañeda fue el secretario de Relaciones Exteriores y Gustavo Iruegas se encargó de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe. El diagnóstico con que llegó Castañeda a la cancillería recogía el cuestionamiento y el fatalismo sobre los beneficios de la relación con la región: no se podían cambiar los nexos con Estados Unidos, y los intentos anteriores por diversificar el comercio exterior habían fallado, por lo que: "es difícil pensar que algún esfuerzo a futuro en este mismo sentido pueda fructificar. Ésta es una realidad más o menos inamovible de nuestra historia y de nuestro porvenir. Por tanto, la política exterior de México no puede ni debe basarse en la búsqueda de una diversificación de nuestras relaciones económicas".[21]

Desde esa perspectiva, el campo de acción puro estaba en las relaciones políticas con la región. Se propuso privilegiar el diálogo con Venezuela, Colombia, Chile, Brasil y Argentina justificado, todavía, por la

[20] José Woldenberg, *La construcción de la democracia,* México, Plaza y Janés, 2002. José Woldenberg y Pedro Salazar, "Democracia: La transición incomprendida", *Nexos,* núm. 320, 2004, pp. 31-39. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México,* México, Ediciones Cal y Arena, 2000. César Cansino, *La transición mexicana, 1977-2000,* México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2000. Rolando Cordera Campos y Adolfo Sánchez Rebolledo (coords.), *Por un acuerdo en lo fundamental,* México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2000. Coloquio para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2002, *Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México,* México, Secretaría de Gobernación/Miguel Ángel Porrúa, 2002.

[21] Jorge G. Castañeda, "Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006", en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México: Dos transiciones frente a frente,* México, CIDE/Grijalbo/ProChile, 2000, p. 334.

vocación latinoamericana y la idea de ser puente entre el norte y el sur.[22] Otro propósito, menos explícito, fue el de aislar a Cuba y pretender influir en su política interna siguiendo un diagnóstico errado: que la isla contaba con pocos apoyos en la región y que México podía tratarla bilateralmente. Sin embargo, los conflictos con Cuba rebotaron hacia Venezuela, Argentina, Brasil y Bolivia.

Para esos propósitos la agenda de Castañeda apuntó hacia Chile, Brasil y Argentina, ya que los consideró ejemplos de socialdemocracias, con las que quería identificar al gobierno de Fox: "Su gobierno se inspirará en muchos de los rasgos inscritos en los procesos en curso en el Cono Sur."[23] Pero por otra parte esa vocación no miraba a los países andinos ni a los centroamericanos ni a los del Caribe, ni siquiera atendía a la trayectoria política del presidente, que era más bien de sello conservador y para quien se buscaban identidades de otro signo en el exterior.

Una operación importante para cumplir con ese propósito fue la acogida que recibió Fox de intelectuales, empresarios y políticos de México, España, Argentina, Brasil y Uruguay, que se reunieron en el Foro Iberoamérica, llevado a cabo en los días previos a la transmisión del mando. Organizado por el escritor Carlos Fuentes y el empresario argentino Ricardo Esteves, al Foro asistieron, entre otros, los empresarios Emilio Azcárraga Jean, de Televisa, y Carlos Slim, del Grupo Carso, así como el ex presidente del gobierno español, el socialista Felipe González, y, lo más relevante, el futuro canciller Jorge G. Castañeda. Ante un auditorio selecto y a puerta cerrada, Fox expuso una mercurial idea integracionista: "De nuestra parte, vamos a hacer un gigantesco esfuerzo de integración con todos los países de Latinoamérica [...] pero no nos vamos a encerrar en la autarquía continental."[24] En el Foro, Carlos Fuentes señaló que existía una nueva disposición al diálogo en el marco de la globalización, aunque al evento no fueron invitados representantes caribeños, centroamericanos, andinos ni indígenas, así como tampoco representantes de partidos definidamente de derecha o de izquierda. Sintonizando con esa toma de posiciones, otros sectores plantearon temas para una futura agenda exterior. Un grupo de intelectuales, políticos y representantes de la sociedad civil hizo pública el 30 de noviembre de 2000 su condena a la presencia de Fidel Castro en la toma de

[22] Vicente Fox Quesada, *Primer informe de gobierno, 1° de septiembre de 2001*, México, Presidencia de la República, 2001.

[23] Castañeda, "Apuntes...", p. 343.

[24] "Insta Vicente Fox a IP y creadores a 'democratizar la democracia'" / "Encuentro de intelectuales, escritores y empresarios en el Foro Iberoamérica", *La Jornada*, México, jueves 30 de noviembre de 2000.

protesta y lo acusaron de encabezar un régimen que violaba los derechos humanos.[25]

La díada bono democrático/transición fue preparada con los necesarios ingredientes latinoamericanos para darle legitimidad al nuevo gobierno, pero fue un mal material para hacer diagnósticos y cálculos políticos sobre la región, porque pocos eran los gobiernos que se ajustaban al perfil. Y trajo otro problema: como consenso expresaba la tradición o la inercia del antiguo régimen de construir verdades oficiales, en donde los intelectuales reajustaban sexenalmente su relación con el Estado y, por tanto, sus análisis carecían de autonomía.[26]

A diferencia de ese consenso oficial, México estaba desfasado del escenario latinoamericano, donde las transiciones llevaban más de una década, mientras que el cambio político mexicano era apenas una alternancia, no reunía los atributos de una transición democrática como las operadas en el resto de la región. El gobierno, además, no tenía el propósito de reformar los pilares del Estado que había dejado el PRI, como las fuerzas armadas, las policías, el Poder Judicial o los sindicatos, ni de entregar una solución de fondo a las violaciones a los derechos humanos cometidas por el saliente régimen. México, contrariamente a las tendencias latinoamericanas de centro-izquierda y el populismo radical, había elegido un gobierno de centro-derecha en los momentos en que varios procesos democráticos estaban en duda.

Así, para autores como Panizza, Levitsky, O'Donnell y Way, la nueva economía de las reformas de los decenios de 1980 y 1990 no había destruido la "vieja política", por lo que se mantenía una cierta continuidad al combinar reglas democráticas con gobernanza autoritaria, coexistiendo instituciones democráticas con un "autoritarismo competitivo".[27] Por último, se estaban incrementando los casos de interrupción del mandato presidencial, ya que muchos candidatos a presidente apenas lograban más de 50% del voto y llegaban figuras reactivas al neoliberalismo.[28]

[25] Alejandro Lelo de Larrea, Felipe de Jesús González y Guadalupe Hernández, "Discuten intelectuales y políticos cambios sociales", *El Universal*, jueves 30 de noviembre de 2000. Ruth Rodríguez, "Esperaban arribara Fidel esta madrugada", *El Universal*, viernes 1° de diciembre de 2000.

[26] Nicola Miller, *In the Shadow of the State: Intellectuals and the Quest for National Identity in Twentieth-Century Spanish America*, Londres, Verso, 1999. Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI Editores, 1996.

[27] Francisco Panizza, "Beyond 'Delegative Democracy'. 'Old Politics' and 'New Economics' in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, 2000, pp. 737-738. Steven Levitsky y Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy*, núm. 13, 2002, pp. 51-65.

[28] D. Zovatto y J. Burdman, "América Latina: Balance electoral 2002", en Real Instituto

Otro indicador de la mirada sesgada hacia la región es que en México los análisis se concentraban excesivamente en Estados Unidos. Hubo análisis que indicaron que entre diciembre de 2000 y septiembre de 2001, "Las aguas internacionales se encontraban tranquilas", e incluso que soplaban vientos a favor como para desarrollar una política exterior activa.[29] Este descuido para con la región se acentuó después del 11 de septiembre de 2001, debido a que los analistas cercanos al círculo del canciller se concentraron en temas de seguridad y narcotráfico, mirando de reojo a aquélla como un todo "hemisférico".[30]

No obstante, en América Latina hacía rato que se presentaban señales de inestabilidad y complejidades que acompañarían a todo el sexenio de Fox.

En el arco andino ya se habían encendido los focos rojos por las repercusiones regionales del Plan Colombia, lanzado en las postrimerías del gobierno de Clinton. Las señales de inestabilidad se hicieron claras a principios del año 2000, cuando en Ecuador movilizaciones populares y militares derrocaron al gobierno de Jamil Mahuad, para ser reemplazado efímeramente por una Junta de Salvación Nacional que intentó poner fin a la dolarización de la economía ecuatoriana. En ese mismo año, en Perú se le impidió a Alberto Fujimori reelegirse por tercera vez. En Argentina, el rechazo social ante medidas económicas que secuestraron los ahorros de la clase media obligó a renunciar al presidente De la Rúa a finales de 2001,[31] borrándose de la lista del canciller uno de los débiles ejemplos de centroizquierda. Esto continuó con el breve golpe de Estado en Venezuela, el 11 de abril de 2002, contra Hugo Chávez. En octubre de 2003 fue derrocado el presidente boliviano Sánchez de Lozada por una movilización indígena y popular. A inicios de 2004, Haití fue ocupado por una fuerza militar de Naciones Unidas para estabilizar su vida social y política. En junio de 2005, el presidente boliviano Carlos Mesa renunció obligado por protestas populares, y la inestabilidad desembocó en las elecciones que pusieron en la presidencia a Evo Morales, primer mandatario indígena del siglo XXI, quien

---

Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Anuario Elcano América Latina 2002-2003*, Madrid, El Instituto, 2003, pp. 102-103 y 105. A. Valenzuela, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, núm. 15, 2004, pp. 12-13.

[29] Rafael Fernández de Castro, "Tres años de política exterior", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 70, octubre de 2003-febrero de 2004, pp. 75-83.

[30] Un balance de los diagnósticos elaborados en el año 2002 por embajadores y autoridades, con un prólogo del canciller, fue reunido por Rafael Fernández de Castro en el libro *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel / ITAM, 2002.

[31] Guillermo Guajardo, "Focos rojos de seguridad y conflicto político en Sudamérica: Tendencias e implicaciones para América Latina", *Foro Internacional*, núm. 167, 2002, pp. 39-62. Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

el 1° de mayo de 2006 nacionalizó los hidrocarburos. También en 2005 el Congreso de Ecuador destituyó al presidente Lucio Gutiérrez, después de fuertes presiones sociales y al faltarle el apoyo de los militares.[32]

En 2005 y 2006, los cambios regionales se cerraron con las elecciones en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Surinam y Venezuela que definieron gobiernos para 80% de la población latinoamericana y abundantes recursos.

LAS AGUAS AGITADAS ENTRE LA DOCTRINA ESTRADA Y EL CARIBE

El cambiante escenario, las fallas en el diagnóstico y la voluntad de mayor vinculación estratégica con Estados Unidos alteraron las relaciones con América Latina, que quedaron en un nivel menor. A esto contribuyó el hecho de que el gobierno de George W. Bush se acercara más a los enfoques de la Guerra Fría, debido a la influencia de funcionarios provenientes del exilio cubano y de la comunidad de inteligencia. También se abrió la puerta a quienes habían mantenido una crítica relación con México y América Latina en cuanto a temas de seguridad, Cuba e inmigración. Señal clara fue la visita que hizo a México, en abril de 2001, el senador republicano Jesse Helms, miembro del Comité de Relaciones Internacionales del Senado, quien declaró "una nueva era de cooperación [con Estados Unidos] en asuntos como inmigración, drogas, comercio y la promoción de derechos humanos en Cuba".[33]

Las aguas tranquilas con Estados Unidos sólo duraron hasta el 11 de septiembre de 2001, cuando los ataques terroristas desataron una tormenta en el hemisferio norte. Pero, el 20 de diciembre de ese mismo año, la inestabilidad económica y social en Argentina agitó las del hemisferio sur, contagió a Uruguay y a Brasil, y cuestionó la viabilidad del Mercado Común del Sur (Mercosur).

A pesar de ese panorama, el gobierno empezó a agitar las aguas del Caribe, ya que durante los meses de marzo y abril de 2002 dio un giro violento en la relación de México con América Latina, expresado en su actitud ante el golpe de Estado contra Hugo Chávez y su voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

[32] "Derrocado Lucio Gutiérrez: Ecuador tiene nuevo Presidente", *La Nación*, Santiago de Chile, miércoles 20 de abril de 2005. "Brito sostuvo que la posición de las FF.AA. no es neutral", *El Universo*, Guayaquil, miércoles 20 de abril de 2005.

[33] Robert S. Leiken, "Con un amigo como Fox", *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, núm. 3, 2001, pp. 99-113. Jorge Montaño, "México y Estados Unidos: De San Cristóbal a Monterrey", en Fernández de Castro, *Cambio y continuidad...*, *op. cit.*, p. 189.

El 11 de abril de 2002 fue derrocado, aunque brevemente, el gobierno de Hugo Chávez, luego de un abierto enfrentamiento con la oposición, que protestaba por la ampliación de sus poderes para controlar la estructura institucional y política del país, lo que desembocó en violentas manifestaciones y en muertes.[34] Si bien Chávez irritaba, no podía desconocerse que había sido elegido democráticamente y contaba con credenciales de legitimidad tras su llegada a la presidencia. El gobierno de facto, encabezado por el empresario Pedro Carmona, sólo recibió el apoyo de Colombia y El Salvador, y las simpatías de Estados Unidos. Fueron los gobiernos de Argentina y Cuba los que marcaron un abierto rechazo. El golpe coincidió con la reunión del Grupo de Río en San José, Costa Rica, los días 11 y 12 de abril, en donde México suscribió la declaración del Grupo de Río en contra del golpe; trece presidentes condenaron "la interrupción del orden constitucional en Venezuela, generada por un proceso de polarización creciente".[35]

Vicente Fox no reconoció al nuevo gobierno ni condenó el primer golpe de Estado latinoamericano del siglo XXI. Su respuesta fue formal, impecable e institucional; marcaba distancia con Chávez, abierto opositor al gobierno estadounidense y amigo de Cuba. Importante es el hecho de que, semanas antes, Fox había tenido roces con Chávez durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, cuando el venezolano le reclamó por haberle dado más tiempo a los representantes del FMI, del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio. Además apoyó a Fidel Castro cuando éste se retiró por desavenencias con el presidente mexicano, las cuales se harían públicas a finales de abril.[36]

La posición mexicana, de fondo, quedó de manifiesto en una entrevista de Castañeda e Iruegas en San José, cuando el golpe estaba en proceso. Los periodistas les preguntaron por qué México se reservaba reconocer o no al gobierno de facto. Parte de la versión estenográfica fue difundida en el sitio de la Presidencia:

[34] Julia Buxton, "Venezuela's Contemporary Political Crisis in Historical Context", *Bulletin of Latin American Research*, núm. 24, 2005, pp. 328–347.

[35] "Declaración del Grupo de Río sobre la situación de Venezuela", en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), "Dossier: Grupo de Río en América Latina", *Cuadernos de Integración de América Latina*, San José, Costa Rica, Secretaría General de Flacso/Fundación Carolina, abril de 2007, pp. 70-71.

[36] Carlos Benavides, José Luis Ruiz y Ariadna García, "Fidel crea tensión en cumbre", *El Universal*, viernes 22 de marzo de 2002.

-Pregunta: Retomando el asunto de Venezuela, el hecho de que el Gobierno Mexicano no [...] diga que se reserva el reconocer o no al Gobierno...
-Secretario Jorge G. Castañeda: No, es que no se abstiene ni se reserva. Ahorita le voy a dar la palabra al subsecretario Iruegas al respecto.
Por una vez en que es aplicable, [...] la Doctrina Estrada, que justamente se aplica [...] a casos como éste. No tiene que ver con nada más, salvo justamente con casos como éste.
-Subsecretario Gustavo Iruegas: La Doctrina Estrada es una política que asumió México en 1930, cuando se habían dado muchos golpes de Estado y cada vez que [un país latinoamericano] cambiaba de Gobierno, tenía que crearse el apoyo necesario entre otros países -principalmente en las grandes potencias- para que lo reconocieran.
México –en una decisión que sirvió mucho para de ahí en adelante plantear una manera diferente [de] tratar este tema– explicó que [...] no iba a reconocer ni a desconocer Gobiernos. Que se iba a limitar a continuar o no la relación diplomática con esos países. Pero que nunca diría: lo reconozco o lo desconozco.
En esta circunstancia, [ahora,] lo que dijo el Presidente es que aplicará la Doctrina Estrada y que continuará la relación.
-Pregunta: ¿Para que continúe la relación o la desconozca después de que haya elecciones?
-Subsecretario Gustavo Iruegas: No, no, no. No va a reconocer ni a desconocer, no va a hacer nada de eso. Va a continuar la relación.
-Pregunta: Pero de alguna manera, cuando están diciendo que no se van a suspender las relaciones diplomáticas, eso quiere decir...
-Subsecretario Gustavo Iruegas: No [...], no es reconocerse. [...] la palabra reconocer no juega para México, no juega, no la usamos. La relación continuará.
-Pregunta: ¿La relación continúa?
-Subsecretario Gustavo Iruegas: La relación continúa.
-Secretario Jorge G. Castañeda: En eso consiste la Doctrina Estrada, sólo en esto [...] No tiene nada que ver con ninguna de las demás [...] que [se] suelen asociar, no tiene nada que ver. Tiene que ver exactamente con esto.
-Pregunta: ¿Pero entonces están dando por hecho que hubo golpe de Estado?
-Secretario Jorge G. Castañeda: Exactamente lo que dijo el Subsecretario Iruegas. Sí, lo hubo, sí [...].
-Pregunta: ¿Cómo puede calificar que el presidente renuncia ante un grupo de militares que lo tiene preso?
-Secretario Jorge G. Castañeda: Pues es un golpe de Estado, sí es.
-Pregunta: Canciller, ¿México propuso en la reunión que en la Declaración del Grupo de Río se dijera con claridad que esto fue un golpe de Estado?
-Secretario Jorge G. Castañeda: No, no, no en esos términos, porque hay, es una negociación y todo, pero en efecto nosotros [...] fuimos partidarios de que

> hubiera un lenguaje enérgico y ustedes podrán encontrar semejanzas muy marcadas entre la declaración del presidente Fox, el Gobierno de México [,] y la declaración de los presidentes del Grupo de Río; dejo a ustedes el encontrar esas semejanzas [...] preferiría no resaltarlas yo mismo, no nos corresponde a nosotros decirlo, ustedes pueden encontrar o no –como diría la Doctrina Estrada– si hay o no semejanza.
> -Pregunta: Hipotéticamente, si en caso de que Hugo Chávez saliera bien librado de todo esto y buscara asilo, ¿qué haría México?
> -Secretario Jorge G. Castañeda: No contestamos preguntas hipotéticas. No nos dedicamos a eso.[37]

Ejemplos fuera de época por parte de Iruegas y ambigüedad en las respuestas de un canciller que acudió a su elocuencia para indicar, antes y después de este hecho, el compromiso de "fortalecer las instituciones democráticas y hacer más difícil, si no imposible, su quebranto".[38] Todo mostró distancia con un gobierno latinoamericano discrepante de Estados Unidos y otros gobiernos, cuyo presidente fue arrestado para que firmara su renuncia. En todo caso, el empleo de las antiguas herramientas dejó dudas porque días más tarde el consultor jurídico de la cancillería, Juan Manuel Gómez Robledo, concedió una entrevista en la que señaló que hubo "una estricta aplicación de la Doctrina Estrada", porque fue "una cuestión profunda de Estado", ya que se podía estar de acuerdo o no con el régimen que privaba en un país, pero existía la conveniencia de mantener las relaciones.[39] A fin de cuentas fue un golpe de Estado, efímero, que interrumpió el marco democrático. No obstante, menos de una semana después la posición formalista de la Doctrina Estrada fue sometida a prueba por el gobierno, cuando el 19 de abril México votó contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos.[40] La reacción cubana estalló en el centro mismo del poder político mexicano.

El 22 de abril, el gobierno cubano hizo pública la grabación de la conversación telefónica del 19 de marzo entre Fidel Castro y Vicente Fox, que des-

[37] "Versión estenográfica de la entrevista de prensa que esta tarde ofrecieron el doctor Jorge G. Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores y el doctor Gustavo Iruegas, Subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de las instalaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la XVI Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río celebrada en esta ciudad". Entrevista, San José, Costa Rica, 12 de abril de 2002. <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=2880>

[38] Jorge G. Castañeda, "Prólogo", en Fernández de Castro, *Cambio y continuidad...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

[39] Ariadna García, "Obedeció México la Doctrina Estrada", *El Universal*, lunes 15 de abril de 2002.

[40] Velázquez, "Modelos...", pp. 84-85.

embocó en la salida de aquél de la Cumbre de Monterrey. Ricardo Alarcón, líder de la Asamblea Nacional que en esa oportunidad sustituyó a Castro, indicó que el retiro había obedecido a presiones por la llegada de Bush.[41] La cinta reveló que, si bien la invitación era del secretario general de la ONU, Kofi Annan, como anfitrión Fox Quesada no deseaba que Castro participara, "básicamente [a fin de] no agredir a Estados Unidos o al presidente Bush", y le ofreció adelantar su intervención: "acabando de comer, entonces puedes salir".[42] Meses más tarde la escalada de esta crisis llevó al reemplazo del embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe Pierce, por Roberta Lajous.[43]

"MI AMIGO COLIN POWELL": ADVERTENCIAS HACIA EL SUR Y AMISTADES EN EL NORTE

A pesar de lo anterior, todavía a mediados de 2002 el presidente mexicano era sobreestimado como un mediador con Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. Para Samuel Lichtensztejn, entonces embajador uruguayo en México, Vicente Fox era un interlocutor valioso: "tiene influencia personal con Estados Unidos y entonces allí su palabra también cuenta [...] estoy seguro que el Presidente Fox, sensibilizado por la situación que se vive, de alguna forma haga saber a Estados Unidos, quizá no a los Organismos Internacionales, pero a través de Estados Unidos buscar una solución para [...] estos sucesos que pasan de ser financieros y económicos, a ser sociales y políticos".[44] Siguiendo la tesis del puente entre el norte y el sur, Lichtensztejn todavía creía que Fox podía cumplir esa tarea, pero Castañeda se había encargado de advertir a los del sur que México miraba más bien al norte:

> La visita del Presidente Fox es en realidad una forma de mirar hacia el Mercosur, debido a que realmente México (el otro día el Canciller lo decía en una exposición) sigue estando muy ligado a Estados Unidos desde todos los puntos de vista, económicamente y financieramente. Esa expresión de acercarse al Mercosur es una forma también de demostración de no quedarse al margen América Latina, tal y como no ha quedado Centroamérica, para la cual está el proyecto Puebla-Panamá.[45]

[41] Carlos Benavides, José Luis Ruiz y Ariadna García, "Fidel crea tensión en cumbre", *El Universal*, viernes 22 de marzo de 2002.

[42] "La grabación de Fidel Castro", *El Universal*, martes 23 de abril de 2002.

[43] Velázquez, "Modelos...", pp. 86-87.

[44] Radio UNAM, "Versión escrita del programa transmitido el 2 de julio de 2002: Las relaciones México-Uruguay. Embajador Samuel Lichtensztejn."

[45] *Ibidem.*

Las acciones de México ante Cuba, primero, y luego frente a Venezuela eran parte de la ansiosa búsqueda de cercanía con Estados Unidos, en donde la sintonía que podían establecer los gobiernos latinoamericanos con las políticas estadounidenses definiría la relación con determinados países. Relevante en esa operación era romper –en palabras de Castañeda– la relación con la Revolución cubana y establecerla con la República de Cuba, en la creencia de que se podía reducir a bilateral una relación de dos partes que tenían pocos intereses en común.[46]

Con esa creencia y confianza, en octubre de 2002, durante la reunión del APEC a la que asistió el secretario Colin Powell, Castañeda se refirió varias veces a éste como "mi amigo", palabras tan importantes en el lenguaje político como plantearle a Castro que "comiera y se fuera".[47] Sin embargo, la amistad de poco sirvió cuando México, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, enfrentó la presión de Estados Unidos para justificar la guerra con Iraq. Adolfo Aguilar Zinser por México y Juan Gabriel Valdés por Chile trataron de buscar una salida a la crisis, pero se ganaron el enojo de Estados Unidos; incluso fueron espiados por sus servicios de seguridad.[48] En plena crisis de seguridad internacional para México, Castañeda renunció.

EL PAN Y LA DEMOCRACIA CRISTIANA: LA ALTERNATIVA MEXICANA A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y LOS POPULISMOS

Desde enero de 2003, Ernesto Derbez como nuevo canciller y Miguel Hakim como subsecretario para América Latina y el Caribe se volcaron sobre una agenda más intensa, aunque reactiva a la región, manteniendo una posición de hostilidad hacia Venezuela y Cuba, cuyos gobiernos fueron tra-

[46] Ana Covarrubias, "Cuba: el cambio en la política exterior", en Fernández de Castro, *Cambio y continuidad...*, *op. cit.*, p. 255.

[47] "La educación y los mercados abiertos son claves para el desarrollo. Declaraciones del Secretario de Estado Colin L. Powell y del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, en la misión comercial virtual 'Voces del Futuro para la APEC', en las reuniones del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), que se realizaron en Los Cabos, México, durante la semana del 21 de octubre" (2002). Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina del Portavoz. Sheraton Hacienda del Mar Hotel, Los Cabos, México, 24 de octubre de 2002. Página web de la embajada de Estados Unidos en Bogotá, Colombia <http://bogota.usembassy.gov/wwwscp14.shtml>

[48] J. Jesús Esquivel, "Horas decisivas" (entrevista a Adolfo Aguilar Zinser), *Proceso*, México, núm. 1377, 23 de marzo de 2003, pp. 35-37. "Ex embajador de México ante la ONU asegura que su país y Chile fueron espiados en crisis de Irak", *La Nación*, Santiago de Chile, jueves 12 de febrero de 2004.

tados como una unidad. Para esto el nuevo equipo estaba dentro de la zona de seguridad de las confianzas presidenciales, con probadas lealtades desde la campaña y disposición a acompañar a la dirigencia del PAN en su búsqueda o estrechamiento de lazos con la región. Esto era muy relevante porque se despojó al gobierno del débil sello socialdemócrata que le había intentado dar el anterior canciller –reflejo de sus aspiraciones presidenciales–, para inscribirlo en una agenda más cercana al PAN y en sintonía con la democracia cristiana.

A partir de esta segunda fase, la agenda de Fox se concentró en América Central y parte del Caribe. Un recuento de las visitas y reuniones entre 2004 y 2006 indica la reducción de las giras de Fox a Sudamérica, y de las visitas de mandatarios sudamericanos a México. Después de una notable actividad hasta 2003, que incluso superó a los gobiernos anteriores, desde 2004 Fox Quesada se concentró en recibir visitas de Centroamérica y en visitarla, y en mantener contactos con Chile, Colombia y Ecuador. Para ello estableció una división del trabajo: Derbez asumió la representación del presidente en foros y cumbres sudamericanas, para entrevistarse con cancilleres y mandatarios, en tanto que el ejecutivo mexicano atendió a los presidentes de Centroamérica y del Caribe en la ciudad de México o en Tuxtla. La agenda bilateral pasó a concentrarse, señaladamente, en Belice y Guatemala a fin de tratar temas de vinculación terrestre y fronterizos.[49]

También en esta fase comienza a darse el desplazamiento de la agenda latinoamericana hacia el acervo de relaciones internacionales del PAN.

Si bien la legislación electoral impide cualquier injerencia externa en la vida de los partidos políticos mexicanos, ello no obstaculiza su integración internacional. Tanto el Partido de la Revolución Democrática (PRD) como el PRI son miembros de la Internacional Socialista, y el PAN, de la IDC y de la ODCA. Pero, a diferencia de los dos primeros, que no comparten ideología ni estrategias ni son cercanos al socialismo, el PAN avanzó en América Latina, demostrando la importancia de la región como fuente de recursos políticos.

Acompañando al presidente, los legisladores del PAN fueron los que más consultas y acciones solicitaron de la cancillería, en especial los que encabezaron las comisiones de relaciones con América Latina y el Caribe, en tanto que el PRD y el PRI mostraron poco interés al respecto.[50] El PAN, además de

[49] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *5to. informe de labores,* 1° de septiembre de 2005. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *6to. informe de labores,* 1° de septiembre de 2006.

[50] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *5to. Informe de labores,* 1° de septiembre de 2005. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *6to. Informe de labores,* 1° de septiembre de 2006.

participar en la ODCA, lo hizo en el Parlatino, y con el Partido Demócrata Cristiano de Chile (PDC) compartió debates y apoyos.[51]

Para lo anterior, el PAN traía agenda propia. Desde 2002 acompañó al presidente Fox en su voto contra Cuba en la ONU, y empezó a plantear una integración latinoamericana y la necesidad de difundir el humanismo cristiano, fincado en las ideas de Jacques Maritain y Konrad Adenauer, en concordancia con sus principios de doctrina.[52] Si bien su fundador Manuel Gómez Morín se opuso a la entrada del PAN a la democracia cristiana, a la larga éste se fue integrando a un programa más amplio en donde los partidos democristianos se proyectan como nuevos centros políticos "humanistas y reformistas".[53] También desde el origen de la ODCA estuvieron presentes las ideas de integración, anhelo expresado en la década de los sesenta por el ex presidente chileno Eduardo Frei Montalva (1964-1970), para quien la integración latinoamericana permitía tener una posición de autonomía, entre los Estados Unidos y las posturas "antiimperialistas".[54]

El PAN trazó esas ideas desde el inicio del gobierno. Una señal de ello se dio del 20 al 21 de noviembre de 2001, cuando el partido fue el anfitrión de la reunión de la IDC, celebrada en la ciudad de México, a la que acudieron casi un centenar de organizaciones, representantes de 72 países y jefes de Estado y de gobierno. En esa oportunidad Vicente Fox fue acompañado por el presidente del gobierno español, José María Aznar, y por dirigentes del Partido Popular, para lanzar desde México la transformación de la IDC en la "nueva internacional de centro reformista", es decir, un espacio mucho más amplio que el elitista Foro Iberoamérica celebrado casi un año antes. Los más importantes oradores fueron Aznar y Fox, lo que garantizó que América Latina, después de Europa, sería el segundo brazo del movimiento.[55]

[51] Representativo de ello fue que la presidencia del Parlatino estuvo a cargo de un senador del PDC, en tanto que la senadora Cecilia Romero (PAN) se encargó de la vicepresidencia por México. Parlamento Latinoamericano, Vicepresidencia México, *América Latina y el Caribe, una agenda hacia la integración: Memoria del encuentro celebrado en el marco del 40 aniversario del Parlamento Latinoamericano*, México, Senado de la República, 2006.

[52] Partido Acción Nacional, "Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional 2002", aprobada en la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002.

[53] Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

[54] "Partido Demócrata Cristiano: Principios de orden político con Eduardo Frei", en Sergio Guilisasti, *Partidos políticos chilenos*, Santiago de Chile, Editorial Nascimento, 1964, pp. 226-227.

[55] Francisco Álvarez Somoza, "La Internacional Demócrata de Centro en el escenario internacional", *Revista de Estudios Europeos*, La Habana, núm. 63, 2003, pp. 80-107.

En la elaboración de los principios rectores también se manifestaron los nuevos puentes de México con la región, por la colaboración que venía dándose con el PDC de Chile, ya que la anterior reunión de la IDC se había celebrado en Santiago, en octubre del año 2000. Las tareas fijadas eran promover la economía de mercado, ubicarse en el escenario mundial de acuerdo con el humanismo cristiano, luchar contra el desempleo, impulsar acuerdos intergubernamentales para combatir la inmigración ilegal y defender los derechos humanos de los extranjeros.[56]

El deslizamiento de estas ideas hacia las relaciones internacionales de México se hizo más explícito cuando, en noviembre de 2004, Luis Felipe Bravo Mena, presidente del PAN y vicepresidente de la ODCA, y el canciller Derbez presidieron el Seminario ODCA-PAN, "América Latina en el 2025: una visión humanista".[57] En ese evento quedaron de manifiesto dos propósitos de la política exterior entrelazados con la visión del PAN.

El primero era crear las condiciones para posicionar a los partidos democristianos como una nueva fuerza debido al agotamiento del modelo neoliberal en la región. Pero ese propósito debía enfrentar el desafío del populismo. Este aspecto fue destacado por Bravo Mena, en el sentido de que "la alternativa de nuestros partidos es realmente la alternativa central, la alternativa que pueda dar respuestas a estos grandes retos".[58] El segundo propósito quedó a cargo del canciller Derbez, quien señaló: "los demócratas latinoamericanos no podemos [...] permitir que ante ese desencanto y desconfianza de la ciudadanía se establezcan proyectos populistas que son totalmente inviables para el futuro de nuestros países".[59] Esa declaración sería consistente con la línea que seguiría el canciller en los años siguientes.

En esa oportunidad intervinieron dos demócratas cristianos que incidirían en el activismo del PAN. Lourdes Flores Nano, de Perú, futura candidata presidencial en 2006, consideró que el populismo era un mal endémico

[56] Gutenberg Martínez, presidente de la ODCA, "El Nuevo Centro Humanista y Reformista", septiembre de 2001. Sitio de la ODCA Vicepresidencia de Chile, "El Nuevo Camino-El Centro Reformista". Documentos de la XIII Asamblea de la Internacional Demócrata Cristiana, Santiago de Chile, 10 de octubre del 2000.

[57] Asistieron delegados de Cuba, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela, Perú, Paraguay, Chile, Uruguay, Argentina, Bolivia y Ecuador.

[58] "Discurso pronunciado hoy por el presidente del CEN del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, en el marco de la clausura del Seminario ODCA-PAN, 'América Latina en el 2025: Una visión humanista', efectuado en las instalaciones del propio instituto político", 25 de noviembre de 2004. Web del PAN <www.pan.org.mx>. Sala de prensa.

[59] María Elena de la Rosa, "ODCA, por la integración de Latinoamérica", *La Nación*, México, núm. 2236, 3 de diciembre de 2004.

y estaba representado por la Venezuela de Hugo Chávez y la Cuba de Fidel Castro. En tanto que el chileno Gutenberg Martínez, presidente de la ODCA, presentó el documento "Hacia una humanización de las relaciones internacionales",[60] basado en la propuesta del Nuevo Centro Humanista y Reformista.[61] Ambos reflejaron diferencias significativas entre la democracia cristiana de la región.

La posición de Martínez provenía de un partido con fuerte identidad de centro, experiencia de gobierno y en el gobierno, centrado en la doctrina y en el programa político, y que, en concordancia con su cancillería, no se arriesgaba a tocar temas regionales. Algo muy distinto de Flores Nano, proveniente de un partido sin gobierno, fincado en la derecha y contrario a Cuba y Venezuela. Esta última postura sería la que adoptarían los sectores del PAN que en 2005 asumieron el relevo de la dirigencia; por lo que no es extraño que Derbez, una vez finalizado el mandato de Fox, se integrara como secretario de Relaciones Internacionales del PAN, partido que desde noviembre de 2006 presidió la ODCA.

Debe indicarse que un importante papel en ese acercamiento lo cumplió Rafael Caldera, dos veces presidente de Venezuela, líder de la democracia cristiana y de la ODCA, quien le entregó la banda presidencial a Chávez. Caldera, durante su último gobierno (1994-1998), recibió a Jorge Mas Canosa, máximo líder de la disidencia cubana, gesto que le fue cobrado por Fidel Castro con la invitación a Hugo Chávez a La Habana, cuando a mediados de la década era un popular aunque marginal líder. Varios autores y el mismo Chávez reconocen que fue entonces cuando su programa adquirió consistencia y dirección hacia el poder.[62] Éste es un ejemplo del

[60] María Elena de la Rosa, *ibidem.*

[61] En el documento, una definición medular señala: "Ante las alternativas políticas clásicas, puras o entremezcladas, debemos actualizar las sugerencias del pensamiento del humanismo cristiano o del humanismo integral, en su contraste tanto con el individualismo como con el dirigismo. Y debemos integrar las experiencias del pensamiento político de los 'populares' y fuerzas centristas afines. Sobre esta base debemos postular un nuevo y gran proyecto que se sitúe con perspectiva mundial en un Nuevo Centro Humanista y Reformista: 'Nuevo' porque busca compartir y orientar la transformación que se está experimentando en todos los órdenes; 'Centro' porque desde allí se puede ser incluyente al máximo; 'Humanista' porque interpreta la ubicación del centro en base a los valores de la persona humana; 'Reformista' porque propicia los cambios necesarios para alcanzar el mayor grado de progreso posible, a través de amplios diálogos y consensos, sin traumas ni violencias sociales."

[62] Cristina Marcano y Alberto Barrera, *Hugo Chávez sin uniforme: Una historia personal*, prólogo de Teodoro Petkoff, Caracas, Debate, 2004, pp. 294-305. Heinz Dieterich, *Hugo Chávez. El destino superior de los pueblos latinoamericanos, conversaciones con Heinz Dieterich*, Caracas, Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas, 2004. Kenneth M. Roberts, "Social Correlates of Party System Demise and Populist Resurgence in Venezuela", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 3, 2003, pp. 35-57. Mary Ferrero (ed.), *Chávez: La sociedad civil y el estamento*

cálculo estratégico del régimen cubano para anticiparse, jugar sus cartas y causar daños severos, algo tomado a la ligera por Fox. Importante para México es que Caldera mantenía una antigua relación con dirigentes del PAN, influía en su pensamiento y había facilitado su incursión en la ODCA. Esto último permite entender la postura ante Venezuela y las ramificaciones de conflictos contenidos en la ODCA.

"SOLAMENTE ELLOS PODRÁN EXPLICAR", LOS TROPIEZOS EN EL CONO SUR

Para 2004 el gobierno y la cancillería empezaban a actuar en sintonía con algunas de esas ideas, vinculando la política interna mexicana con la región latinoamericana.

En mayo de 2004, el canciller Derbez y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, acusaron a dos miembros del Partido Comunista cubano y al consejero político de la embajada de Cuba en México de realizar "actividades indebidas", por lo que se retiró a la embajadora de México en La Habana, Roberta Lajous, y se dio un plazo de 48 horas al embajador cubano, Jorge Bolaños, para abandonar el país. El detonante había sido la declaración de Castro en contra del gobierno de Fox, por haber votado éste en abril contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. La molestia mayor, en todo caso, provenía de las declaraciones de autoridades cubanas cuando deportaron al empresario argentino-mexicano Carlos Ahumada, quien había señalado que la difusión de videos en los que se mostraban los sobornos que dio a dirigentes del PRD había sido "calculada deliberadamente" para afectar a Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno de la ciudad de México y favorito para las elecciones presidenciales de 2006.[63]

En julio de 2004, México fue admitido como observador en el Mercosur,[64] con lo que entró sin mucho cuidado al escenario de las tensiones sudamericanas. Dos países asociados al Mercosur, Chile y Bolivia, mantienen una disputa por la necesidad de una salida al mar de este último, problema que ese año se agravó por el proyecto de exportar gas boliviano a Argentina a través de un puerto chileno. El presidente boliviano intentó ligar el tema del gas con el de la salida al mar y la participación en el Mercosur,

---

militar, Caracas, Alfadil Editores, 2002. Richard Gott, *In the Shadow of the Liberator: Hugo Chávez and the Transformation of Venezuela*, Londres, Verso, 2000.

[63] Velázquez, "Modelos...", pp. 98-101.

[64] México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *5to. informe de labores*. Informe de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe, p. 123.

ejerciendo presiones sobre Chile para obligarlo a una negociación rápida.[65] En enero de 2004, Vicente Fox ofreció mediar en el conflicto entre Chile y Bolivia, oferta que fue rechazada por la canciller chilena Soledad Alvear (también dirigente del PDC) debido a que era "un tema bilateral". El tema, además, se había complicado porque Hugo Chávez apoyaba la demanda boliviana.[66]

A pesar de esos problemas, en diciembre de 2004, México pasó de observador a jugador en Sudamérica al lanzar la candidatura del canciller Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA, enfrentándose a las postulaciones del ex presidente de El Salvador, Francisco Flores, y del ministro del Interior de Chile, José Miguel Insulza. Cabe recordar que, desde su creación en 1948, la OEA ha sido un espacio de concordancia con Estados Unidos, y la Secretaría General ha sido ocupada por sudamericanos. Pero en 2004 Miguel Ángel Rodríguez, ex presidente de Costa Rica, debió renunciar por un escándalo de corrupción. La Secretaría General adjunta ha sido para Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Barbados y Trinidad y Tobago. Si bien México no había tenido interés en ocupar esos puestos, Derbez entró a disputar un espacio de representación en Washington que México ya había ganado desde hacía tiempo.

En su aspiración, Derbez se concentró en los temas económicos con una agenda para el desarrollo, ya que las amenazas a la estabilidad democrática provienen de la pobreza, la desigualdad y el desempleo. El ex presidente salvadoreño planteó convertir la OEA en coordinadora de la ayuda internacional para las naciones afectadas por desastres naturales y motor de la integración regional. El candidato chileno propuso promover un liderazgo para un sistema interamericano que mejorara la coordinación de las realidades del hemisferio, priorizando la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Después de varias votaciones, la competencia terminó concentrándose en Insulza y Derbez.

Insulza había vivido 12 años en México, exiliado de la dictadura de Augusto Pinochet, y contaba con experiencia, pragmatismo y resistencia, que además demostró como ministro de Relaciones Exteriores cuando entre 1998 y 2000 negoció directamente con el gobierno británico el retorno a Chile del ex dictador Pinochet, argumentando razones humanitarias. En Chile, la candidatura de Derbez no se esperaba y había dañado la "alianza

[65] Guillermo Guajardo, "Escenarios políticos para México en el Mercosur: Desafíos, conceptos y propuestas", en Senado de la República, *Memoria del Seminario Informativo sobre el Mercosur*, México, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Senado de la República, LIX Legislatura, 2005, pp. 87-96.

[66] "Soledad Alvear rechaza ofrecimiento de mediación mexicana por demanda de Bolivia", *La Nación*, Santiago de Chile, domingo 18 de enero de 2004.

estratégica" sobre temas comunes que los presidentes Fox y Ricardo Lagos habían fijado poco antes. Esto se agravó porque el voto de Estados Unidos fue para Flores, con lo que se castigó a los otros dos por no apoyar la guerra en Iraq. México recibió el apoyo de Perú y Bolivia, países contrarios a Chile; pero Bolivia luego vaciló y dio marcha atrás al aislarse del bloque sudamericano.[67]

El 29 de abril, en Santiago de Chile, el canciller de México, junto con un grupo de ministros de Relaciones Exteriores que lo apoyaban, planteó que se retiraran ambos candidatos para buscar un secretario general de consenso. Esto fue rechazado por Chile, situación que en palabras de Miguel Hakim obedecía a "razones que solamente ellos podrán explicar". Después de cinco sucesivas votaciones sin mayoría, el 2 de mayo de 2005 Derbez retiró su candidatura, en especial cuando la secretaria de Estado Condolezza Rice se inclinó por Insulza.[68]

En esa disputa, algo que no entendió la parte mexicana fue que la candidatura de Insulza se mantendría hasta el final, porque el ganador debía salir de la competencia entre los candidatos presidenciales oficialistas. Por esa razón, el presidente Ricardo Lagos negoció directamente con los presidentes de Brasil y Venezuela el voto para Insulza.[69]

EL QUIEBRE DE LA IDEA DE PUENTE Y LA "LATINOAMERICANIZACIÓN" DE LA POLÍTICA MEXICANA

El tramo final del sexenio exhibió una gran sintonía entre la política interna mexicana y la región. El deterioro y la distancia con América Latina incidió, paradójicamente, en una "latinoamericanización" de los temas y en las estrategias hacia la elección presidencial de 2006. También quedó claro que Fox Quesada ya no tenía ni la voluntad ni la capacidad para ser un puente o interlocutor en cuestiones hemisféricas o con Estados Unidos.

[67] "OEA: Bolivia da marcha atrás y ya no respalda a México", *La Nación*, Santiago de Chile, martes 21 de diciembre de 2004.

[68] "Intervención del Dr. Miguel Hakim, Subsecretario para América Latina y el Caribe, Jefe de la Delegación de México, XXX Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos", 2 de mayo de 2005.

[69] Rolando García Alonso, "En busca de la OEA: Los errores de Chile", *La Nación*, México, núm. 2238, 17 de enero de 2005. "Senador Gabriel Valdés cree que tercera candidatura a la OEA perjudicará a México y no a Chile", Congreso Nacional de Chile, Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Actualidad, Departamento de Prensa, Valparaíso, Chile, martes 19 de abril de 2005.

Lo anterior se manifestó en noviembre de 2005, durante la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, cuando Vicente Fox criticó al presidente argentino Néstor Kirchner y defendió el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En particular, el conflicto estalló por la escasa tolerancia de Fox a un evento de posiciones encontradas y a la relación que Kirchner estableció entre la Cumbre y la política argentina para lograr tres objetivos. El primero era fortalecer su liderazgo dentro del Partido Justicialista, aprovechando la reunión internacional, para lo cual desplegó un discurso antiglobal y antiempresarial dirigido a sus clientelas electorales. Un segundo objetivo fue lograr el apoyo de Estados Unidos para negociar con el FMI. El tercero, en cierta contradicción con el anterior, fue estrechar la relación con Chávez para negociar mercados, compra de deuda e inversiones venezolanas, en un momento económico crítico, así como también atraer las simpatías de la pulverizada izquierda argentina. Para lograr sus objetivos, Kirchner debió manejarse con un guión complicado: presidir la Cumbre de las Américas y, a la vez, la Anti Cumbre, llevada a cabo en un estadio lejano en donde Chávez, en compañía del ex futbolista Diego Armando Maradona, "enterró", retóricamente, el ALCA. En la cumbre oficial recibió los consejos y el apoyo de George W. Bush para "negociar fuerte" con el FMI, porque Argentina tenía vencimientos de deuda para 2006.[70]

En los meses anteriores, Derbez había negociado los borradores y sostenido diversas reuniones con el canciller argentino, pero primó la irritación de Fox, quien no pudo entender el juego de Kirchner de reunir a Bush y Chávez en el mismo evento y negociar con cada uno los temas de interés argentino. Fox ya había renunciado a entender esas realidades en la Cumbre de Monterrey en 2002, por lo que criticó al anfitrión de que estaba más interesado en "cumplir con la opinión pública argentina" que en lograr que la Cumbre fuera "exitosa". La respuesta de Kirchner no se hizo esperar y fue ésta: "Que el presidente Fox se ocupe de México. A mí me votaron los argentinos y yo me ocupo de ellos, como corresponde." Después de la Cumbre, el 9 de noviembre, al conflicto se sumó Hugo Chávez, quien afirmó que el presidente mexicano era un "cachorro del imperio", esto porque Fox había apoyado el ALCA.[71] El gobierno mexicano exigió una disculpa

[70] José Carreño, "Mercosur frena el libre comercio en América", *El Universal*, sábado 5 de noviembre de 2005. Guillermo Guajardo, "Fox y Chávez ¿un enfriamiento necesario?", *Expansión*, núm. 930, 2005, p. 60. "Kirchner espera gestos por el ALCA", *La Nación*, Buenos Aires, lunes 7 de noviembre de 2005.

[71] Natalia Gómez Quintero, "Arreglo con Kirchner; Chávez se sube al ring", *El Universal*, jueves 10 de noviembre de 2005. José Vales, Natalia Gómez Quintero y José Luis Ruiz, "Kirchner revira a Fox; cancilleres pactan 'tregua'", *El Universal*, miércoles 9 de noviembre de 2005.

que no llegó y el día 15 se retiraron los embajadores de México y Venezuela definitivamente.[72] Más tarde, Chávez retiró a su país del Grupo de los Tres, que integraban México, Colombia y Venezuela.

La disputa en torno al ALCA era vacía y retórica, porque desde su lanzamiento en 1994 el acuerdo había avanzado muy lentamente y en enero de 2005 había vencido el plazo fijado en 1998 para firmarlo. No se había hecho realidad por las asimetrías entre los 34 países involucrados, la falta de interés de los gobiernos y en especial por los subsidios agrícolas de Estados Unidos y Brasil.[73] Señal importante es que, un año antes, el National Intelligence Council de Estados Unidos, en su prospectiva 2020, indicó que el ALCA no sería tema en la futura agenda regional.[74]

A Mar del Plata, a fin de cuentas, asistieron George W. Bush y Hugo Chávez, Kirchner se sentó con ambos y de ello sacó el mejor partido, y se enterró la idea de que el presidente mexicano podía mediar en temas de ese tipo, anhelada tres años antes por el embajador Lichtensztejn y descartada por Castañeda. Argentina no necesitaba de intermediarios para tratar con Estados Unidos ni menos romper el protocolo.

En el plano interno, esta crisis también marcó el activismo del PAN en política exterior. Ejemplo de esa posición fue puesto por el diputado Rodrigo Iván Cortés, presidente del Consejo de Política Soberana del grupo parlamentario del partido, quien en una entrevista concedida a la revista *La Nación*, del PAN, señaló que dicha confrontación no se había gestado en Mar del Plata, sino en mayo de 2004 cuando el entonces embajador venezolano en México, Lino Martínez, asimiló a López Obrador y a Hugo Chávez en cuanto a aquello de "un rayo de luz para que las masas se organicen, sean dotadas de un ideal de lucha y se preparen para las grandes peleas por venir". Cortés indicó que Chávez, junto con Fidel Castro, perseguían influir en el proceso electoral de México porque, desde su perspectiva, eso habían hecho en Brasil en 2002 y lo estaban haciendo en Bolivia. Señaló que el embajador venezolano Vladimir Villegas, retirado en noviembre de 2005, ya había participado en la campaña del presidente de Brasil, Luiz Inácio "Lula" da Silva, y en México promovía la creación de círculos bolivarianos para unir el movimiento de Chávez con el de López

[72] Natalia Gómez Quintero y José Vales, "México da ultimátum a Chávez para retractarse", *El Universal*, lunes 14 de noviembre de 2005. Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, "México contra todos...", pp. 26-27.

[73] Roberto Bouzas, "El 'nuevo regionalismo' y el Área de Libre Comercio de las Américas: Un enfoque menos indulgente", *Revista de la CEPAL*, núm. 85, 2005, pp. 7-18.

[74] National Intelligence Council, "Latin America 2020: Discussing Long-Term Scenarios", Summary of Conclusions of the Workshop on Latin American Trends, Santiago de Chile, 7-8 June 2004 for the National Intelligence Council Global Trends 2020 Project. Final Report.

Obrador.[75] De esa manera, vinculó el proceso político mexicano con la región, y denunció a un operador político y a otros gobiernos.

El capítulo final y congruente con esa visión fue el uso que hizo el PAN de la figura de Chávez en la propaganda televisiva de la campaña presidencial con el fin de asociarlo con Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición de izquierdas. Esa estrategia llevó a la resolución del Instituto Federal Electoral de retirar dicha propaganda, porque "el citado partido político [PAN] utiliza la imagen del titular del Poder Ejecutivo de un gobierno extranjero para denostar al candidato de la Coalición Por el Bien de Todos, obteniendo con ello una ventaja indebida, lo cual se traduce en apoyo propagandístico de personas extranjeras con el proceso electoral".[76]

CONCLUSIONES

La modificación de la relación de México con América Latina obedeció a un cálculo político claro de Vicente Fox, y de sus sucesivos equipos, guiado por la decisión de romper los acervos del PRI con la región y estrechar la relación con Estados Unidos, de acuerdo con la idea fatalista de un norte económico y de un sur puramente político. También descartó la otra cara de Jano de ese fatalismo, de que México era un puente entre el norte y el sur y tenía una vocación latinoamericanista. Pero México no ha logrado, ya sea por inversión, comercio o reforma, alcanzar estándares mínimos de mejora de infraestructura, educación, investigación y de mercado interno como para "americanizar" su realidad y aspirar a esa posición. En parte, la renuncia de Fox a ser puente se explica porque el país no tiene una plataforma económica de convergencia con Estados Unidos y, al no profundizar en las oportunidades que ofrece el sur, se queda a medio camino.

Esto se vincula a otro problema endémico del sexenio: los diagnósticos fallaron en cuanto a medir la capacidad de maniobra del gobierno mexicano en la región, su posición internacional y el perfil de los actores. Se desconocieron los cambios ocurridos desde el año 2000 y se desdeñó la capacidad de respuesta de países que se estimaron prescindibles, lo que afectó no sólo a Cuba y Venezuela, sino también a Argentina y Chile. A la

[75] María Elena de la Rosa, "Desde 2004, la injerencia de Chávez: Cortés Jiménez", *La Nación*, México, núm. 2259, 29 de noviembre de 2005.

[76] Instituto Federal Electoral, Resoluciones del Consejo General. Extraordinaria. Expediente EXP. JGE/PE/PBT/CG/002/2006, 21 de abril de 2006. Punto único "Resolución del Consejo General respecto del procedimiento especializado incoado por la coalición 'Por el Bien de Todos', en contra del Partido Acción Nacional, por hechos que considera constituyen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales."

vez, la mayor vinculación política con América Central y con parte del Caribe no se acompañó de una relación económica robusta ni de seriedad en las ofertas, como fue la de instalar una refinería centroamericana.

Las lecciones de la gestión foxista son paradójicas. Al querer alejarse de la región, latinoamericanizó su política y adquirió un nuevo acervo dado en parte por las redes establecidas por el PAN con los países centroamericanos, andinos y del Cono Sur. Desechó ser puente, pero adquirió un nuevo tipo de integración latinoamericana democristiana que, en todo caso, todavía no toma cuerpo. Durante seis años, Fox contribuyó en no poca medida a consolidar un eje político Caracas-La Habana, que pasa por el área de interés de México. La vuelta de Daniel Ortega a la presidencia en Nicaragua, las implicaciones del caso del terrorista cubano-venezolano Posada Carriles, refugiado en Estados Unidos después de pasar por México, así como el interés de China en el istmo centroamericano y en el Caribe, son llamadas para levantar nuevos puentes con la región. Pero esta vez los puentes y la vocación no pueden basarse en los discursos y metáforas del antiguo régimen; el sur también es económico, si México se lo propone.

DE LA EXALTACIÓN AL TEDIO: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA DURANTE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX, 2000-2006

LORENA RUANO

LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA (UE) durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) pasaron 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 71 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, lo cual fue bienvenido en la UE. Otro motivo de esperanza era que el nuevo gobierno estrenaba un marco institucional de relación con la UE que, ahora sí, permitiría explotar el enorme potencial de intercambio y cooperación entre las partes. El Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la UE, conocido como el "Acuerdo Global", negociado durante el gobierno de Ernesto Zedillo, entró en vigor el 1° de octubre de 2000, tan sólo dos meses antes de la llegada a Los Pinos del nuevo gobierno.

Sin embargo, rápidamente se conjugaron tres factores que fueron minando el entusiasmo inicial. El primer factor fue una recesión económica internacional que frenó la demanda y, por tanto, el comercio y la inversión hasta prácticamente 2004. En segundo lugar, en el ámbito mexicano, las diferencias con un Congreso en el que el PAN no tenía la mayoría fueron reduciendo la capacidad de acción del gobierno federal a lo largo del sexenio. Esto hizo imposible que se cumplieran muchas de las expectativas de la

UE acerca del cambio político en México.[1] En efecto, se produjo un desfase importante entre las ambiciones exteriores del nuevo gobierno, que buscaba un anclaje externo para apuntalar los procesos de democratización política y liberalización económica, y su capacidad de transformación en el ámbito interno.[2] Esto llevó a la decepción y al tedio en Bruselas y otras capitales europeas. En tercer lugar, en el ámbito europeo, la actuación internacional de la UE también se vio afectada por tres elementos que acentuaron su ya de por sí marcada introversión. Primero, la guerra de Iraq de 2003 dividió profundamente a la Unión. Segundo, la ampliación de 15 a 25 estados miembros el 1° de mayo de 2004 la cambió fundamentalmente. Tercero, el rechazo de los electores franceses y holandeses a ratificar el Tratado Constitucional sumió a la UE en una crisis interna de la que todavía no acaba de salir.

A pesar de tantas adversidades y de la pérdida de entusiasmo, la relación continuó avanzando sobre el sólido andamiaje institucional que le brindaba el Acuerdo Global. Éste planteó una estructura de enorme complejidad y numerosos vínculos, debido a las características que hacen de la UE un actor internacional *sui generis* que se relaciona con el exterior en una multiplicidad de niveles y sectores.[3] Dado que las competencias de los distintos actores que la componen (Comisión, Consejo, Estados miembros) no son homogéneas y que su personalidad internacional varía de un sector a otro, la relación estrecha que México estrenaba generó mucha actividad diplomática. Así pues, aunque se fue perdiendo el entusiasmo, los contactos se multiplicaron y se institucionalizaron y, hacia el final del periodo, el comercio y las inversiones repuntaron.

Este capítulo pretende dar una visión panorámica de las relaciones entre México y la UE en su sentido más amplio, al incluir las relaciones con los Estados miembros, además de con las instituciones comunitarias. Con tal fin, un primer recuento cronológico general permitirá apreciar la evolución del ánimo de la relación durante el sexenio pasado. En la segunda sección se revisarán con más detalle las cuestiones multilaterales, para pa-

[1] Los objetivos perseguidos por la UE en su relación con México para el periodo 2002-2006 quedaron expresados en el documento de la Comisión Europea (CE), *Informe estratégico nacional México: 2002-2006.* Ahí se recogen los puntos principales del informe estratégico hecho en 2000 y del memorándum de entendimiento entre México y la UE para la cooperación, también de 2000. http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/csp/index_2002.htm

[2] Para un análisis detallado de los enfoques teóricos que tratan la relación entre democratización y política exterior, véase el capítulo de Arturo Sotomayor en este mismo número.

[3] Richard Rosecrance, *The European Union: A New Type of International Actor*, European University Institute Working Papers, RSC, núm. 97-64, 1997. Michael Smith, "The Framing of European Foreign and Security Policy: Towards a Post-modern Policy Framework?", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 4, 2003, pp. 556-575.

sar, en la tercera sección, al ámbito birregional. La última parte se aboca al estudio de la relación bilateral en las tres vertientes establecidas por el Acuerdo Global: diálogo político, asociación económica y cooperación.

Las giras presidenciales: la alta política

Las numerosas giras presidenciales (prácticamente dos por año –véase cuadro 1) reflejaron la importancia de los países de Europa para la nueva política exterior de México y, en buena medida, ilustraron también la manera general en que evolucionó el ánimo de la relación.

Cuadro 1
Giras presidenciales a Europa (2000-2006)

Fecha	*Países visitados*	*Motivo de la gira*
25 a 29 de enero de 2001	Suiza, Italia, Alemania	Participación en el Foro Económico Mundial de Davos
11 a 18 de octubre de 2001	Ciudad del Vaticano, Italia, España, Francia, Alemania, República Checa	Gira internacional de trabajo
14 a 18 de mayo de 2002	Bélgica, Francia, España	Gira internacional de trabajo
10 a 16 de noviembre de 2002	Reino Unido, Irlanda, Francia	Fortalecer las relaciones económico-comerciales con la UE
23 a 31 de enero de 2003	Suiza, Países Bajos, Alemania	Promover la imagen de México como interlocutor político en América Latina, estrechar los vínculos bilaterales y buscar inversiones estratégicas
11 a 15 de mayo de 2004	Suiza, Hungría, Polonia	Estrechar relaciones con los nuevos integrantes de la UE
7 de febrero de 2005	España, Italia	Impulsar la democratización, la representatividad y la rendición de cuentas en los organismos internacionales, así como discutir la reforma integral de la ONU
14 de octubre de 2005	España	XV Cumbre Iberoamericana
12 de mayo de 2006	Austria	IV Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea
19 de julio de 2006	Rusia, España	Cumbre del G-8 y fortalecimiento de relaciones con España

Fuente: Presidencia de la República.

En la primera gira, poco antes de que tomara posesión (principios de octubre de 2000), Francia, España, Alemania, Bélgica y el Reino Unido recibieron al presidente electo Fox con alfombras rojas y muchísimo interés por el cambio democrático que representaba.[4] Además, su ambiciosa agenda de política exterior, que proponía una profundización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se interpretó en Europa como otra ocasión para redoblar esfuerzos ante el peligro de volver a quedar marginados en el mercado mexicano, como había ocurrido después de 1994.[5] Los líderes europeos se desvivieron por Fox, encantados con un presidente que buscaba ser un interlocutor importante con el resto de América Latina, hacer respetar los derechos humanos, resolver el problema en Chiapas, y abrir los sectores de telecomunicaciones y energético a la inversión extranjera.[6]

Las giras de 2001 tuvieron el propósito de resaltar los cambios de la política mexicana, lo cual generó enormes expectativas en Europa. El nuevo énfasis en derechos humanos y en una mayor presencia en el ámbito multilateral, que pretendía para México un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y un papel destacado en la reforma de la Organización, comenzaba también a

[4] "Mexico's Fox Gets the European Red Carpet", *Financial Times*, 29 de septiembre de 2000, p. 14.

[5] Una de las razones que más había pesado en la UE a favor de negociar el Acuerdo de Asociación Económica con México fue que la entrada en vigor del TLCAN hizo disminuir notablemente la participación europea en el mercado mexicano de alrededor de 10% a principios de los años noventa a 6% después de 1994 (véase gráfica 4). Se esperaba que el Acuerdo Global revirtiera esta tendencia. "Through Free Trade Area, Europe Hopes to Recover Market Shares Lost in Mexico in Recent Years", *Europe Daily Bulletins*, núm. 7636, 19 de enero de 2000.

También, en el resto de América Latina, Estados Unidos parecía ganar terreno con la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciada en la cumbre de Miami de 1995, y de varios tratados de libre comercio bilaterales. Durante el periodo en cuestión, Colombia, Perú, Ecuador y los países de Centroamérica negociaron acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Uruguay expresó también su interés en negociar uno. La UE buscó enfrentar este reto con el establecimiento de la relación birregional UE-América Latina y el Caribe, conocida como el "Proceso de Río", que incluye acuerdos con los grupos comerciales de la región. Pascal Lamy, "Regionalism and Multilateralism in Latin America", discurso pronunciado ante la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), Sao Paulo: 10 de julio de 2001, Speech/01/341; CE, "European Union Interests in Mercosur and Chile", *Commission report of November 1999* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur_doc/report_nov99.htm (1999).

[6] "Le meilleur pays pour investir en Amérique Latine", *Le Monde*, 3 de octubre de 2000. Presidencia de la República, "El Gobierno Federal listo para sentarse a dialogar y firmar el acuerdo de paz con el EZLN", comunicado de prensa, 28 de enero de 2001.

concretarse.[7] En esta tesitura, el presidente buscaba ubicar a México como un socio clave en la relación birregional entre América Latina y el Caribe y la UE (ALCUE), que la presidencia española de la UE intentaría promover a principios de 2002.[8] Gracias a sus buenas relaciones y prestigio en América Latina y dentro del Grupo de Río, México se presentaba en Europa como un interlocutor central que articularía las posiciones comunes de la región en las cumbres birregionales, además de servir como puerta de entrada a las inversiones y el comercio provenientes del viejo continente.[9]

Más allá de la participación en la cumbre ALCUE de Madrid, las giras de 2002 estuvieron dominadas por la concertación política relacionada con la participación de México en el CSNU, donde, además de Francia y el Reino Unido, también estuvieron Alemania y España como miembros no permanentes durante el bienio 2003-2004. Los contactos con estos estados miembros de la UE se redoblaron en ese año, habida cuenta de la necesidad que todos percibían de reforzar el sistema multilateral tras las reacciones que el ataque del 11 de septiembre de 2001 había desatado en Estados Unidos.[10] Por otra parte, el nuevo énfasis en derechos humanos le valió al presidente una invitación al Consejo de Europa como observador en mayo de 2002.[11] Sin embargo, el desencanto europeo con el desempeño del gobierno mexicano en este rubro ya se dejaba entrever. Cuando en 2002 la Comisión Europea presentó su *Informe estratégico nacional*, documento a partir del cual se definen prioridades y presupuestos en la UE para con sus socios, la descripción en la materia era sobria: "la situación de los derechos

[7] Presidencia de la República, "México será actor de primer orden de las grandes transformaciones mundiales y no un simple observador: Vicente Fox", comunicado de prensa, 26 de enero de 2001. La UE felicitó y reconoció estos cambios desde la primera sesión del Comité Conjunto: "EU-Mexico: Joint Council/1st session", comunicado conjunto, 27 de febrero de 2001.

[8] "Aznar se compromete ante Fox a impulsar desde la presidencia de la UE las relaciones con Latinoamérica", *El País*, 23 de noviembre de 2001.

[9] "Fox ofrece México como puerta de entrada de las empresas españolas a toda América", *El País*, 4 de julio de 2002. "Fox Urges Business as Usual on Eve of European Tour", *Financial Times*, 10 de octubre de 2001, p. 13.

[10] En la reunión de trabajo con el presidente de Francia, Jacques Chirac, Fox trató temas de carácter multilateral, internacionales y de América Latina. Presidencia de la República, "Gira Internacional de Trabajo del Presidente Vicente Fox", comunicado de prensa, 9 de noviembre de 2002. Véase también "Le Mexique souhaite renforcer les Nations Unies et le système multilatéral", *Le Monde*, 15 de noviembre de 2002. "Ensalza Fox su gira y la política exterior", *Reforma*, 12 de noviembre de 2002.

[11] Presidencia de la República, "El Presidente Fox durante la reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa", comunicado de prensa, núm. 020515, 15 de mayo de 2002. Es importante no confundir al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros de la UE con el Consejo de Europa, organismo internacional no vinculado formalmente a la UE que vela por la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia en el continente europeo.

humanos continúa siendo ambivalente e incierta". Aunque el documento reconocía los esfuerzos "desde los niveles más altos del Estado" y la altísima prioridad acordada al tema por la nueva administración, el sistema judicial, las policías, el clima de violencia, la impunidad generalizada y la expansión del mandato del ejército parecían neutralizar los efectos de esta política.[12] Por ello, la Comisión Europea definió la consolidación del Estado de derecho y actuaciones específicas en derechos humanos (mediante la línea presupuestaria de la UE específica para la Iniciativa Europea de Derechos Humanos) como una de las cuatro áreas prioritarias para la cooperación con México. Las discusiones sobre estos grandes temas no hicieron a un lado la misión de promoción del comercio y las inversiones.[13] Como se verá más adelante, éstas no terminaban de despegar, debido, según Pascal Lamy, comisario europeo de Comercio, al retraso en la liberalización del sector energético, a la persistencia de concentraciones monopólicas en el sector de telecomunicaciones y a todo tipo de problemas burocráticos en las aduanas mexicanas.[14]

Durante 2003, *annus horribilis* de la relación, todo se complicó con la guerra de Iraq. Para empezar, la fractura que dividió a la "vieja Europa" de la "nueva" hizo aún más imposible que nunca tener un socio coherente del otro lado del Atlántico.[15] La relación con España, que se había caracterizado por el buen entendimiento entre los dos líderes de derecha, Aznar y Fox, se dañó ante la insistencia del primero y las reticencias del segundo a apoyar la intervención estadounidense en Iraq.[16] Para concluir con la lista de desavenencias relacionadas con la guerra, en octubre, el embajador mexicano ante la UE, Porfirio Muñoz Ledo, criticó a la Comisión y al Consejo Europeo por no cumplir con los compromisos de cooperación con América Latina y desviar fondos destinados a la región para la reconstrucción de Iraq.[17]

En el plano de la democracia y los derechos humanos, la labor de la diplomacia mexicana todavía no lograba traducirse en el respeto de los

[12] CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 5, § 3.2.1.

[13] "Fox Seeks Boost to Investment from Europe", *Financial Times*, 11 de noviembre de 2002. p. 8. "À Paris, le président mexicain a présenté son pays comme l'exception d'une Amérique latine en crise", *Le Monde*, 17 de noviembre de 2002. Presidencia de la República, "Gira Internacional de Trabajo del Presidente Vicente Fox", comunicado de prensa, 9 de noviembre de 2002.

[14] Citado en "Pide UE apertura a inversión", *Reforma*, 2 de mayo de 2002.

[15] "Cambia guerra agenda con UE", *Reforma*, 24 de marzo de 2003.

[16] La visita de Aznar a México en 2003, camino de una cita con George W. Bush, se interpretó aquí como un intento de presionar al presidente Fox para que dejara de oponerse a la invasión de Iraq. Véase "Zapatero coordinará su política exterior con América Latina para evitar nuevas rupturas", *El País*, 28 de mayo de 2004.

[17] "Pide México a UE asegurar recursos a AL", *Reforma*, 8 de octubre de 2003.

mismos a la hora de administrar la justicia en el país. Organizaciones no gubernamentales (ONG) mexicanas y transnacionales hicieron llegar varias denuncias al Parlamento Europeo y exigían que le pusieran "dientes" a la cláusula democrática del Acuerdo Global.[18] Mientras tanto, el Senado de la República seguía sin ratificar el Estatuto de Roma, por el cual se creó la Corte Penal Internacional (CPI), instrumento firmado durante la administración de Zedillo, en septiembre de 2000. Esto ponía de manifiesto las dificultades que tenía la presidencia de Fox para concretar internamente esta parte de su ambiciosa agenda que los europeos valoraban enormemente.[19]

En el plano económico, además del fracaso de la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún, se dejaban sentir el estancamiento y el desinterés en la relación bilateral.[20] De acuerdo con un diplomático de la Comisión Europea que había participado en la negociación del Acuerdo Global, la manera en que ambas partes lo habían desaprovechado era "lamentable".[21] Aunque en 2003 apenas se estaba completando la primera ronda de reducciones arancelarias previstas en el acuerdo, ya se habían presentado todo tipo de problemas que entorpecían el comercio (como contratiempos en las aduanas), y México seguía sin llenar las cuotas agrícolas que le correspondían en el mercado europeo.[22]

El año 2004 fue, sin duda, mejor que el anterior. En la UE, la ampliación a diez nuevos miembros la absorbió casi por completo. El presidente Fox visitó Hungría y Polonia como parte del reordenamiento de vínculos con los nuevos miembros de la UE, con los que México negoció en ese año un protocolo adicional para incluirlos en el Acuerdo Global, particularmente en la parte comercial.[23] Éste fue un primer logro que se obtuvo sin mayores sobresaltos (aunque hubo temas difíciles, sobre todo en lo relativo a la agri-

[18] "Esperan ONG concretar la cláusula democrática", *Reforma*, 17 de junio de 2003. "Avalan aplicar cláusula democrática", *Reforma*, 25 de junio de 2003. "Cuestiona Amnistía acuerdos con la UE", *Reforma*, 1 de octubre de 2003. "Piden indígenas apoyo a Europarlamento", *Reforma*, 26 de noviembre de 2003.

Cabe señalar que el Parlamento Europeo es una de las instituciones más abiertas de la UE, pero también la menos poderosa de todas, de modo que los reiterados llamados al orden no tuvieron mayores consecuencias que el desprestigio mexicano.

[19] El Senado finalmente lo ratificó con reservas el 28 de octubre de 2005.

[20] "Pide UE reforma y mejor comercio", *Reforma*, 29 de mayo de 2003. "Decepciona a latinos desinterés europeo", *Reforma*, 28 de noviembre de 2003.

[21] "Preocupa a UE estancamiento de las relaciones", *Reforma*, 27 de marzo de 2003.

[22] "TLCUE: Desaprovecha México Tratado", *Reforma*, 23 de marzo de 2004.

[23] He desarrollado los efectos para México de la ampliación en Lorena Ruano, "Retos y oportunidades de la ampliación de la Unión Europea para México y América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 71, 2004. "Alista México adecuaciones para TLCUE", *Reforma*, 22 de abril de 2004.

cultura) y constituyó una buena noticia. Por otra parte, México consiguió su objetivo de posicionarse como un interlocutor importante en América Latina, al ser anfitrión de la tercera cumbre birregional ALCUE, primera reunión internacional en que participaron los nuevos miembros de la UE ampliada. Las labores preparatorias y de coordinación previas absorbieron buena parte de la actividad diplomática, pues se instrumentó una nueva forma de organización por medio de grupos temáticos que mejoraba el formato de cumbres anteriores.[24] Sin embargo, los efectos perniciosos de la guerra de Iraq y la creciente polarización ideológica en América Latina siguieron contaminando las relaciones birregionales en Guadalajara, donde destacaron sobre todo las ausencias: no asistieron Tony Blair ni Silvio Berlusconi ni Fidel Castro, entre otros. Aun así, se lograron consensos acerca del fortalecimiento de la ONU, y críticas (sin nombre) a los aspectos más enojosos de la política exterior de la administración de Bush.[25] Otra buena noticia fue que el recién electo presidente español, Rodríguez Zapatero, vino a cambiar la tónica de la relación con América Latina que su predecesor había dejado un tanto maltrecha, colocando a la región entre sus prioridades de política exterior.[26] Esto era sumamente importante, habida cuenta de que España es el país que aboga por América Latina en la UE.

En el área de derechos humanos, se concretó en febrero el primer acuerdo de cooperación técnica en el marco del Acuerdo Global, por un periodo de tres años y con 800 000 euros. El apoyo europeo se enfocó en adecuar la legislación nacional a los compromisos internacionales adquiridos y a la reforma del sistema judicial.[27] Aun así, los problemas se hicieron sentir en la IV Reunión del Comité Conjunto México-UE en noviembre (véase tabla 2), donde la Presidencia del Consejo de la UE "lamentó" la manera en que el gobernador de Jalisco, Ramírez Acuña, había reprimido las

[24] "Solicita México a Europa mayor integración con AL", *Reforma*, 27 de abril de 2004. "Avanza negociación rumbo a la Cumbre", *Reforma*, 21 de mayo de 2004. Porfirio Muñoz Ledo, "La Cumbre de Guadalajara: Decisiones globales", *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 3, julio-septiembre de 2004.

[25] III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, "Declaración de Guadalajara", México, mayo de 2004, §§ 11, 16, 18 y 19. "América Latina y la UE apuestan por reforzar la ONU y el multilateralismo", *El País*, 29 de mayo de 2004. "Le sommet de Guadalajara prône un monde multipolaire", *Le Monde*, 28 de mayo de 2004. Véase la sección 3 más adelante.

[26] "Zapatero coordinará su política exterior con América Latina para evitar nuevas rupturas", *El País*, 28 de mayo de 2004.

[27] El objetivo principal fue apoyar la capacitación de jueces, ministerios públicos, organismos autónomos de derechos humanos, ONG y legisladores, pues ése es el punto en que, según la UE, falló la implementación de los buenos propósitos del nuevo gobierno. "Inicia acuerdo de cooperación con la UE", *Reforma*, 10 de febrero de 2004.

manifestaciones paralelas a la Cumbre ALCUE.[28] 2004 fue también un año en el que se complicó la relación con América Latina, y las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comenzaron a descarrilarse.[29] Esta disminución en la capacidad de interlocución en la región le empezaría a restar a México un activo importante ante los ojos de los europeos. Entre tanto, en el plano económico, por fin se empezó a sentir el efecto del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUEM), con un aumento importante del comercio y, sobre todo, de las inversiones españolas en México, especialmente en el sector de telecomunicaciones (véanse, más abajo, gráficas 2 y 3).

En 2005, arrancó el fin del sexenio, y el descontrol que se generó en el gabinete y entre los partidos se dejó sentir también en política exterior. En mayo, el canciller Derbez protagonizó un vergonzoso malentendido al retrasar dos horas su asistencia a la reunión del V Consejo Conjunto UE-México, encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo Global.[30] El incidente reflejó el ambiente de desorden que comenzaba a adueñarse de la administración pública mexicana, y la poca importancia que el diálogo político con la UE revestía en ese contexto. Por su parte, la UE se encontraba en una situación de crisis interna, desatada por el rechazo a la ratificación del Tratado Constitucional por los electorados de los Países Bajos y Francia. Así, las visitas del presidente a Europa tuvieron un perfil más bajo. Visitó España e Italia para discutir la reforma de Naciones Unidas y asistir a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca.[31] En el plano de los derechos humanos, la subcomisión a cargo del tema en el Parlamento Europeo abrió un proceso de análisis de los expedientes de los apresados en Guadalajara en el contexto de la Cumbre ALCUE, los feminicidios en Ciudad Juárez y los

[28] Minuta de la Cuarta Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, 10 de noviembre de 2004, UE-MX 3853/1/05 REV1, p. 16.

[29] No ayudaron los desencuentros relacionados con las aspiraciones del canciller Derbez a dirigir la Organización de Estados Americanos (OEA), ni su defensa de la ortodoxia económica en un clima de polarización. "Hôte du sommet de Guadalajara, le Mexique veut jouer un rôle central en Amérique Latine", *Le Monde*, 29 de mayo de 2004.

[30] Las autoridades mexicanas salieron al paso y buscaron plantear el retraso como una "estrategia" para extraer concesiones de la UE, pero lo cierto es que una estrategia de esa naturaleza no podría más que estropear las relaciones con las instituciones comunitarias. Los portavoces de la presidencia del Consejo de la UE expresaron su indignación y la reunión fue más corta de lo previsto. "'Enrarece' Canciller encuentro con la UE", *Reforma*, 27 de mayo de 2005. "Justifica Presidencia desplante de Derbez", *Reforma*, 28 de mayo de 2005.

[31] Presidencia de la República, "Conferencia de Prensa que ofreció Luis Ernesto Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores en Salamanca, España", conferencia de prensa, 14 de octubre de 2005.

miembros de organizaciones indígenas presos en Oaxaca.[32] En contraste, lejos de la alta política, se mantenía en ascenso el intercambio económico como resultado del despegue de la economía europea en general, y de la alemana en particular.

Para las últimas visitas en 2006 a Rusia (G8) y España, la agenda era aún menos ambiciosa: temas de salud, culturales (visita a la feria ARCO en Madrid) e inversión. Las relaciones se complicaron por el tono partidista de la durísima y larga campaña que precedió a la contienda electoral de 2006 y que alcanzó también el campo de la política exterior, donde reemplazó el discurso de Estado de los primeros años. En la Cumbre ALCUE de Viena se profundizó el encono del presidente Fox con el mandatario de Venezuela, Chávez, con quien arrastraba una disputa desde la Cumbre de Mar del Plata. Los ataques de Fox al "populismo de izquierda y la demagogia" en una entrevista concedida al *Financial Times*[33] tampoco facilitaron su labor como presidente del grupo de América Latina y el Caribe (ALC) para coordinar las propuestas de declaración provenientes de una región sumamente dividida. De la desunión latinoamericana y la parálisis europea resultó una declaración anodina, cuyo logro más importante fue anunciar el inicio de negociaciones entre la UE y Centroamérica.[34]

El sexenio concluyó la relación con Europa reflejando el ambiente de embrollo electoral que imperaba en el país. Primero, unas declaraciones del ex presidente del gobierno español, Aznar, a favor del candidato del PAN, Calderón, desataron numerosas críticas por la intromisión extranjera en política interna, asunto que históricamente había sido tabú en México. Después, la apresurada felicitación por parte de la vicepresidenta del gobierno español, Fernández de la Vega, el 7 de julio, en medio de las impugnaciones, desató la ira del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de su candidato, Andrés Manuel López Obrador. El gobierno español se tuvo que retractar y esperar el fallo del Tribunal Federal Electoral, en septiembre, para volver a felicitar a Calderón, esta vez con todos los demás gobiernos europeos.

Una cuestión novedosa en la relación fue que la UE envió una Misión de Observación Electoral (MOE), compuesta por cerca de 80 observadores desplegados en todos los estados para presenciar las campañas, los comicios

[32] "Analizará Parlamento de la UE faltas a los derechos humanos en México", *La Jornada*, 3 de marzo de 2005.

[33] "Mexican President Hits at Leftist Threat", *Financial Times*, 12 de mayo de 2006, p. 9.

[34] Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, "Declaración de Viena", 12 de mayo de 2006, § 31. "La Europa paralizada chocó con la América dividida", *El País*, 14 de mayo de 2006. "Finaliza con raquíticos acuerdos la cuarta reunión Europa-AL", *La Jornada*, 13 de mayo de 2006.

y los cómputos distritales. La declaración inicial de la MOE el 3 de julio indicaba que el proceso había sido "competitivo, transparente y en general bien administrado, aunque algunos aspectos del sistema deberían ser mejorados de cara al futuro".[35] Esta declaración le valió una descalificación tajante por parte del PRD, sobre la base de que había sido una misión encabezada por un eurodiputado de derecha, José Ignacio Salafranca. En un comunicado de prensa, el 7 de julio, la MOE reiteraba que sus observadores "no reportaron incidentes o irregularidades que pudieran empañar la transparencia del proceso de conteo o impactar en los resultados". Aunque reconocía el "derecho a discrepar" de los partidos políticos, remitía la elaboración de su informe pormenorizado hasta que se hubieran concluido las distintas fases del proceso, "a la luz de las cuales la Misión se reserva la posibilidad de hacer nuevas apreciaciones".[36] En el reporte final, publicado a finales de noviembre de 2006, la MOE concluyó que "no veía la necesidad de revisar su Declaración Preliminar del 3 de julio", pero terminaba su evaluación con más de 40 recomendaciones para el futuro.[37]

Independientemente de la posición que se tenga a propósito de los comicios de 2006, esta serie de trifulcas hablan, primero que nada, de una relación más intensa y, sobre todo, descentralizada, en la que empezaron a participar un gran número de actores, más allá de los servicios diplomáticos de los estados que, hasta hace poco, han monopolizado las relaciones exteriores. Aun así, las disputas y malentendidos electorales, lo mismo que las constantes llamadas de atención sobre derechos humanos,[38] no representaron un final muy elegante para la relación entre México y la UE durante el sexenio del presidente Fox. Constituyeron elementos para la sobriedad y el desencanto que habían venido desinflando el optimismo inicial del otoño de 2000.

Una vez revisadas las grandes líneas que dibujaron el desánimo paulatino que se fue instalando en la relación, las siguientes secciones analizarán con más detenimiento los distintos aspectos y niveles en que se desenvolvió.

[35] Unión Europea, Misión de Observación Electoral, México, 2006, "Declaración preliminar", 3 de julio de 2006.

[36] Unión Europea, Misión de Observación Electoral, México 2006, comunicado de prensa, 7 de julio de 2006.

[37] European Union, Election Observation Mission, Mexico, "Final Report: Presidential and Parliamentary Elections, 2 July 2006", 23 de noviembre de 2006. La traducción de la cita es mía.

[38] "Parlamentarios europeos vigilarán las recomendaciones sobre Atenco", *La Jornada*, 12 de octubre de 2006. También en "Preocupa a la UE violación de derechos humanos en Oaxaca", *La Jornada*, 21 de diciembre de 2006.

EL ÁMBITO MULTILATERAL

En el ámbito multilateral, la representación de la UE varía enormemente, dependiendo del área en cuestión.[39] En Naciones Unidas, más que en cualquier otro foro, los estados miembros mantienen celosamente sus competencias y representación individual. Ahí, México se encontró con una Europa desgajada por las diferencias acerca de la guerra de Iraq, aunque unida en otros temas, como los relativos a los derechos humanos. En contraste, en las negociaciones comerciales, la UE siempre ha hablado "con una sola voz" desde la formación de la Unión Aduanera y el establecimiento de la Política Comercial Común creadas por el Tratado de Roma en 1958. Así, durante la reunión ministerial de Cancún de la Ronda de Doha de la OMC (2003), fue la Comisión Europea lo que defendió las posiciones comunes, previamente acordadas por los Estados miembros.

Naciones Unidas

Quizá éste fue el foro en el que se dejaron sentir más claramente los cambios que trajo consigo la alternancia en el poder presidencial en la agenda de política exterior de México. Su actuación giró alrededor de tres asuntos centrales: la nueva prioridad acordada al tema de los derechos humanos, la participación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad durante un par de años que han sido los más difíciles desde el fin de la Guerra Fría (2002-2003), y la reforma del sistema de Naciones Unidas. La relación con los Estados miembros de la UE en estos temas fue variable y compleja, no sólo por la naturaleza espinosa de todos estos temas, si no por la de la propia UE.

Si bien los compromisos adquiridos a partir del Tratado de Maastricht (1992) de crear una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) apuntan a que los Estados miembros deben intentar fijar posiciones comunes por la vía del consenso, y votar en Naciones Unidas como bloque, este periodo puso de manifiesto los alcances y límites de dicha política. En aquellos temas que, como la promoción de los derechos humanos, gozan de un amplio apoyo por parte de todos los Estados miembros, la UE tiene un peso importante, producto de su unidad, que le permite incluso contradecir a su principal aliado militar, político y comercial, Estados Unidos. En ese aspec-

[39] David Allen, "'Who Speaks for Europe?': The Search for an Effective and Coherent External Policy", en John Peterson y Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of CFSP*, Londres, Routledge, 1998. Walter Carlsnaes, Helene Sjursen y Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004.

to, la ratificación por parte de todos los Estados miembros del Estatuto de Roma, por medio del cual se creó la CPI, es muestra del gran capital político y moral que la UE puede llegar a movilizar. México, por su parte, se adhirió a dicho estatuto, como a otros instrumentos multilaterales de derechos humanos y a la lucha por la abolición universal de la pena de muerte.[40] El nuevo activismo mexicano en el tema de derechos humanos fue ciertamente bienvenido en los países de la UE y en la Comisión, pues contrastaba con la postura defensiva que, pocos años antes, había complicado la negociación del Acuerdo Global, a pesar de que, como se mencionó más arriba, los procesos internos de ratificación y aplicación dejaron mucho que desear.

En el tema de la reforma de Naciones Unidas, gracias a esta nueva actitud, México tuvo un papel activo y acorde con la propuesta europea en lo referente a la creación del nuevo Consejo de Derechos Humanos que terminó presidiendo un diplomático mexicano.[41] En contraste, no se coincidió con la propuesta europea de ampliar el Consejo de Seguridad que buscaba, entre otras cosas, dar un lugar a Alemania como miembro permanente.

En el Consejo de Seguridad, México llevaba mucho tiempo sin participar, por una política exterior tradicionalmente no intervencionista. La nueva administración, en cambio, decidió que México debía mostrar un perfil más activo en los temas centrales de paz y seguridad, acorde con el peso de nuestro país en el sistema internacional en general, y en Naciones Unidas en particular. Desafortunadamente, las discusiones previas a la guerra de Iraq hicieron del bienio escogido por México para involucrarse en los asuntos internacionales de la alta política uno de los peores para este organismo multilateral –y para la PESC– desde que terminara la Guerra Fría. Por el lado europeo, las posiciones radicalmente opuestas de los dos miembros permanentes del Consejo, el Reino Unido y Francia, abrieron una brecha entre los Estados miembros de la UE que sumió a la PESC en una profunda crisis, producto de las viejas tensiones entre su vocación atlanticista y una visión más independiente de tradición gaullista.[42] Por el lado mexicano, la situación tampoco fue fácil, dado que enfrentó dos intereses fundamentales del país: no enemistarse con su principal socio, Estados Unidos, y al mismo tiempo de-

[40] Entre 2001 y 2005, México se convirtió en parte contratante de siete instrumentos internacionales sobre derechos humanos, reconoció la competencia de dos comités y se revisaron las reservas a varios instrumentos anteriores. Para mayor detalle, véase http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instru_inter.htm.

[41] Embajador Juan Manuel Gómez-Robledo, "México y la reforma de Naciones Unidas", Seminario de Política Exterior, El Colegio de México, 5 de junio de 2007.

[42] Christopher Hill, "Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, núm. 1, 2004, pp. 143-163. "Europe's Brussels Summit: A Frosty Occasion", *The Economist*, 21 de marzo de 2003.

fender el papel de los organismos multilaterales que la misma participación en el Consejo había buscado fortalecer. Esto se sumaba a una opinión pública que se oponía abrumadoramente a la guerra.[43] En medio de toda esta complejidad, México "tuvo la fortuna" de que Francia amenazara con vetar la resolución que Estados Unidos y el Reino Unido proponían para obtener el consentimiento explícito del CSNU para usar la fuerza en contra de Iraq. Siguiendo una postura que hubiera sido aplaudida por el general De Gaulle, Francia abrió un espacio de maniobra para otros países que, como México, se encontraban entre la espada y la pared. Así pues, como nunca se votó expresamente en el Consejo el uso de la fuerza en contra de Iraq, México no tuvo que pronunciarse de manera clara al respecto y pudo salvar la cara frente a ambos bandos –*a posteriori*, se dijo que siempre estuvo en contra.

Es importante notar que, en el discurso de la UE, y en particular en su relación con América Latina, los europeos buscan presentarse como una alternativa a Estados Unidos, que privilegia las instituciones, la diplomacia y el multilateralismo.[44] En esta ocasión, Francia (pero no la UE) representó esa opción que ayudó a México en medio de tremendo enredo. Hacia adentro de la UE, sin embargo, los Estados miembros quedaron profundamente divididos entre sí, y algunos, como fue el caso de España, trasladaron la fractura a su política interna.[45] Por su parte, Naciones Unidas y su secretario general, Kofi Anan, salieron muy debilitados de esta crisis, lo cual iba frontalmente en contra del fortalecimiento que México había buscado con su participación en el SCNU.

La Ronda de Doha y la reunión ministerial de Cancún

En el ámbito comercial, como se dijo más arriba, la UE se presenta como un actor unificado y más alineado con Estados Unidos, si bien persisten una se-

[43] *The Economist* opinaba que aquella votación en el CSNU sería para México "quizás la decisión diplomática más difícil que jamás haya tomado", en "Mexico, the United States and Iraq: Time to Be Counted", *The Economist*, 27 de febrero de 2003. Traducción mía.

[44] Para un ensayo acerca de estas diferencias, véase Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003.

[45] No sobra recordar que cuando el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) reemplazó al Partido Popular (PP), tras las elecciones que tuvieron lugar poco después de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, una de las primeras medidas del gobierno de Rodríguez Zapatero fue retirar a las tropas españolas de Iraq. Véase "From A to Z. Survey: Spain", *The Economist*, 24 de junio de 2004. Tampoco sobra apuntar que el apoyo a la política estadounidense en Iraq, en contra de la opinión pública, le valió al primer ministro británico Tony Blair una pérdida de popularidad importante. "The Great Performer Leaves the Stage", *The Economist*, 10 de mayo de 2007.

rie de disputas trasatlánticas de toda la vida.[46] Pero en las grandes líneas de la negociación multilateral no cabe duda que el meollo del asunto reside en el proteccionismo e intervencionismo agrícola de los países del norte, del cual la Política Agrícola Común (PAC) es culpable en buena medida.[47] La cuestión es eliminar la protección y los subsidios agrícolas del norte en contrapartida de una apertura por parte del sur de sus mercados industriales y de manufacturas, así como su aceptación de los llamados temas de Singapur (transparencia en la contratación pública, competencia, inversiones y facilitación del comercio).[48]

En este contexto, caracterizado por una reforma de la PAC modesta y un *farm bill* generoso en Estados Unidos, la cumbre ministerial de la OMC que México organizó en Cancún en 2003 presentaba numerosas dificultades, pero se estuvo muy cerca de llegar a un acuerdo.[49] Gran parte de la culpa del fracaso inesperado de la reunión de Cancún recaía en la UE, ya que había paralizado la reforma de la PAC hasta apenas dos meses antes de la reunión, dejando así poco tiempo para la negociación previa. Por otro lado, del intento de la UE de hacer una propuesta conjunta con Estados Unidos sobre liberalización agrícola resultó que un grupo de países en desarrollo, el "Grupo de los 21", encabezado por Brasil, China e India, exigiera cortes radicales a los subsidios agrícolas de los países desarrollados. Además la UE y Japón insistían en que los países en desarrollo se comprometieran con los

[46] Los conflictos más sonados entre ambos lados del Atlántico tienen que ver con el comercio de plátano, el uso de hormonas en la carne de vacuno, el uso de transgénicos en agricultura, el principio de precaución y el acero. Véase Mark A. Pollack y Gregory C. Shaffer (eds.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

[47] Esta política es tan antigua como la propia UE, pero inusual dentro de ella, pues representa los subsidios, el intervencionismo y la captura por grupos de interés que el proyecto de Mercado Único busca romper en las demás áreas. Casi desde su nacimiento, la PAC ha sido objeto de reformas continuas (desde el Plan Mansholt de 1968 hasta las reformas de agenda de 2000) que absorben enormes recursos monetarios y políticos, pero que en sus resultados representan cambios marginales. Las presiones para su reforma han aumentado en los últimos años, en gran parte debido al interés europeo por hacer avanzar la Ronda Uruguay en el seno del GATT y después la de Doha en la OMC. Las distorsiones y altísimo costo presupuestario de la propia PAC y el imperativo de adecuarla al nuevo tamaño de la UE con miras a las ampliaciones de 2004 y 2007 constituyeron también fuertes incentivos para su reforma. Sin embargo, el Consejo Europeo de Berlín (1999) terminó con un típico acuerdo de toma y daca entre Francia y Alemania que detuvo las partes más importantes de la reforma hasta 2013.

[48] John S. Odell, "La OMC, otra vez en punto muerto", *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 3, julio-septiembre de 2003. Para mayor detalle acerca de la reforma de la PAC en relación con la Ronda de Doha, véase Pascal Lamy, "La OMC y la agricultura: Propuestas de la Unión Europea para contribuir al desarrollo", *Foreign Affairs en Español, idem.*

[49] OMC, "Quinto día: La Conferencia termina sin consenso". *Resumen de las reuniones del 14 de septiembre 2003*, www.wto.org. Véase también: "WTO under Fire", *The Economist*, 18 de septiembre de 2003.

temas de Singapur, lo que terminó por hacer fracasar la reunión. El papel de México como anfitrión tampoco fue afortunado, y no faltó quien viera en el del canciller Derbez, con poca experiencia en este tipo de negociaciones, parte de la culpa del fracaso de la reunión, pues decidió concluirla abruptamente, tras un bloqueo sobre los temas de Singapur, cuando, según algunos, todavía había espacio para concluirla exitosamente.[50]

Una vez revisados los aspectos centrales de la relación en el ámbito multilateral, en su sentido más amplio, en la próxima sección se estudiarán las relaciones entre América Latina y el Caribe y la UE, pues también constituyen un nivel importante de interacción.

LA RELACIÓN "ESTRATÉGICA" BIRREGIONAL ALCUE

El proceso de acercamiento entre la UE y América Latina data de mediados de los años ochenta, tras la entrada de España y Portugal a la Comunidad Europea (CE) en 1986, Estados que traían consigo una relación larga con sus antiguas colonias de América. Desde entonces, la UE firmó una serie de acuerdos bilaterales con los Estados de América Latina, y España y Portugal impulsaron las cumbres iberoamericanas durante los años noventa. A partir del Tratado de Maastricht (1992), el proceso de formación de la PESC llevó a la UE a reorganizar sus relaciones externas, tanto en los ámbitos políticos como de cooperación, y en ese proceso España y Portugal buscaron "europeizar" sus relaciones con América Latina.[51] Empujaron el acercamiento con la región, en la misma tesitura que la UE buscó una política birregional con los países del sur del Mediterráneo y del este de Europa, que hoy se han fusionado en la Política Europea de Vecindad.[52]

[50] "Poorer Countries Are Likely to Be the Biggest Losers from the Unexpected Breakdown in the Doha Round", *Financial Times*, 16 de septiembre de 2003, p. 21.

[51] La literatura sobre el concepto de "europeización" ocupa un importante espacio en los estudios acerca de la integración europea y se usa en dos sentidos generales. El primero se refiere a los cambios institucionales internos que los Estados miembros deben llevar a cabo para adoptar la legislación y las políticas comunitarias: véase Maria Green Cowles, James Caporaso y Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001. La segunda definición va en sentido opuesto, pues se refiere a los esfuerzos de los gobiernos nacionales por exportar su preferencias de política al nivel europeo y hacerlas así comunes a los otros miembros: véase Tanja A. Borzel, "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, pp. 193-214. En este escrito se utiliza la segunda acepción.

[52] Para mayor información sobre esta política, véase Karen E. Smith, "The Outsiders: The European Neighborhood Policy', *International Affairs*, vol. 81, núm. 4, 2005, pp. 757- 773.

Así pues, la administración del presidente Fox se encontró con un proceso recién estrenado de cumbres birregionales ALCUE entre jefes de Estado y de gobierno que arrancó en 1999 en Río de Janeiro, por lo que se le conocía como el "proceso de Río". Como se mencionó más arriba, México, en su interés por convertirse en un interlocutor central para la UE en la región, logró ser anfitrión de una de las cumbres de este proceso, la de Guadalajara en mayo de 2004. Se aprovechó la ocasión para innovar en el formato de reuniones preparatorias con el propósito de hacerlas más efectivas. La coordinación estuvo a cargo del embajador mexicano en Bruselas, Porfirio Muñoz Ledo.[53]

Sin embargo, varios factores, estructurales y de coyuntura, han jugado en contra de la construcción de una relación profunda que vaya más allá de sus largas y reiterativas funciones declaratorias, que básicamente revisan la agenda de Naciones Unidas. Desde el punto de vista estructural, la enorme y creciente cantidad de Estados involucrados hace difícil llegar a acuerdos contundentes que satisfagan e interesen a todos. A esto se suma la dificultad que tiene América Latina para llegar a posiciones comunes, como hace la UE, por la laxitud de sus mecanismos de concertación (Grupo de Río) y por la creciente polarización política que ha vivido la región.[54]

En ese contexto, la labor coordinadora que le había sido encomendada a la cancillería mexicana en la preparación de la Cumbre de Viena de 2006 no fue nada fácil. Los efectos de la nueva política exterior panista en materia de derechos humanos, con prioridad en la relación con Estados Unidos y a favor del libre comercio, fueron mermando, en la segunda mitad del sexenio, la capacidad de interlocución con algunos países latinoamericanos, como Cuba y Venezuela. Ahora bien, es difícil saber si cualquier otro enfoque hubiera servido mejor en un contexto tan complicado.

Por el lado europeo, la existencia de mecanismos más sólidos para la coordinación de las políticas exteriores de los Estados ayuda a que la UE llegue a las cumbres con posiciones y prioridades comunes, pero no garantiza que éstas sean adecuadas. Se trata de mecanismos que privilegian el consenso interno, lo cual produce un comportamiento cohesionado, pero introvertido y ciertamente poco eficaz.[55] Para muestra, basta un botón: la importancia que le ha dado la UE al tema de la "cohesión social" en esta relación es un claro ejemplo de una preocupación que todos sus miembros comparten, pero se trata de un problema que no es susceptible de solución

[53] Entrevista de la autora con el director general para Europa, embajador Jaime García Amaral, febrero de 2004.

[54] He desarrollado estos argumentos más a fondo en Lorena Ruano, "La cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina", *Documento de Trabajo del* CIDE, DT-DEI 146, 2006.

[55] John Peterson y Helene Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of* CFSP, Londres, Routledge, 1998, p. 172.

por la vía de la cooperación internacional, a falta de políticas fiscales sólidas a nivel nacional en América Latina.[56]

Otro ejemplo de política exterior consensuada dentro de la UE pero ineficaz en sus resultados es la insistencia europea en apoyar la integración regional en América Latina como requisito para emprender negociaciones con ésta. La idea tiene su origen en el hecho de que todos los miembros de la UE, y sobre todo la Comisión, reconocen las virtudes de su propio proceso de integración y buscan exportarlo. Sin embargo, esto se ha ido haciendo cada vez menos viable, tras la debacle en el Mercosur a raíz de las crisis brasileña (1999) y argentina (2001), y más aún después del anuncio del presidente Chávez del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) para unirse al Mercosur en 2006. Esta insistencia en promocionar la integración regional fuera de la UE soslaya el hecho de que los acuerdos más sólidos se han dado con países en lo individual, México y Chile. Otro producto europeo exportado a la relación con América Latina y que tiene pocas consecuencias tangibles es la organización de grandes foros conjuntos en los que participa la "sociedad civil" (véase más abajo), paralelamente a las reuniones de jefes de Estado.[57]

El valor agregado de estas cumbres reside, más bien, en que juntan a dos regiones que, de manera general, comparten las dificultades de lidiar con la hegemonía de Estados Unidos, principal socio comercial y aliado militar de casi todos los participantes, y gran ausente del Proceso de Río. Algunos aspectos de la declaración de Viena reflejaron estos dilemas compartidos: se insistió en fortalecer el multilateralismo y evitar que la lucha contra el terrorismo se haga en detrimento de los derechos humanos. Se exaltó el papel de la CPI, se hicieron críticas específicas a la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton y se insistió en un enfoque de "responsabilidad compartida" en la lucha contra las drogas y el crimen organizado.[58] Queda pues claro que, en gran medida, el propósito del diálogo birregional es forjar coaliciones que se puedan llevar a otros foros multilaterales, más que resolver los problemas propios entre las dos regiones en cuestión, como sería, por ejemplo, concluir la interminable negociación UE-Mercosur.

[56] Lorena Ruano, "La cohesión social en la Unión Europea y en América Latina: Problemas distintos y preocupaciones compartidas", en *Cuaderno de trabajo sobre la relación México-Unión Europea, a propósito de la IV reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (26 de febrero-2 de marzo de 2007)*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 90-97.

[57] Véase, por ejemplo: II Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, "Declaración ante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe", Pátzcuaro, Michoacán, del 24 al 26 de marzo de 2004. III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, "Declaración de Viena ante la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe", Viena, 1 de abril de 2007.

[58] Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, "Declaración de Viena", 12 de mayo de 2006, §§ 3, 13, 14, 18, 20.

La relación bilateral México-UE

La relación estrictamente bilateral entre México y la UE durante el sexenio de Vicente Fox estuvo asentada sobre unas bases totalmente nuevas que se habían negociado durante el gobierno anterior: el Acuerdo Global. Así pues, la relación se desenvolvió en la dirección establecida por dicho tratado de asociación y consistió fundamentalmente en su institucionalización y profundización. Se crearon grupos de trabajo cada vez más específicos, se firmaron acuerdos de cooperación complementarios (ciencia y tecnología y derechos humanos) y se revisaron y discutieron los temas que el TLCUEM había dejado pendientes (agricultura, reglas de origen, inversiones, etcétera). Fuera de alguno que otro sobresalto diplomático, narrado en la primera sección, la relación tomó un cariz cada vez más rutinario. A continuación se revisan los tres aspectos en que se subdivide el Acuerdo Global: diálogo político, asociación económica y cooperación.

El diálogo político

El Acuerdo Global estableció un sistema de reuniones periódicas en varios niveles y con distintos actores para estructurar la sección de concertación política entre ambas partes. Si bien estos procesos están dominados por los intercambios entre los poderes ejecutivos mexicano, comunitario y de los Estados miembros, también tuvieron lugar encuentros interparlamentarios y dos foros de la sociedad civil, que buscaron llevar la relación más allá de lo marcado por las pautas de la diplomacia tradicional. A pesar de la riqueza de actores y de niveles de contacto, ésta es la parte menos vistosa y exitosa del acuerdo[59] por varias razones, algunas de la cuales tienen que ver con la dificultad de los 25 para actuar conjuntamente en la escena internacional.

El marco de concertación política entre ejecutivos. El andamiaje diseñado para conducir el "diálogo político" corresponde a la propia estructura del Consejo de la UE, con reuniones periódicas de varios niveles: cumbres de jefes de Estado y de gobierno (Consejo Europeo), reuniones ministeriales (Consejo de Ministros), comités de funcionarios (Comité de Representantes Permanentes) y subcomités sectoriales manejados por "expertos" (véase cuadro 2).

[59] Numerosos comunicados de prensa conjuntos hacen referencia a la necesidad de profundizar y fortalecer este diálogo. Véase, por ejemplo, "Cumbre México-Unión Europea", 18 de mayo de 2002; "Second European Union – Mexico Joint Committee", 3 de octubre de 2002; "3ª Reunión del Consejo Conjunto UE-México", comunicado conjunto, 27 de marzo de 2003.

Cuadro 2
Diálogo político México-UE (2000-2006)

Fecha/ nivel	*27.02. 2001*	*02.10. 2001*	*13.05. 2002*	*18.05. 2002*	*3.10. 2002*	*27.03. 2003*	*11.11. 2003*	*29.05. 2004*	*10.11. 2004*	*26.05. 2005*	*27.10. 2005*	*13.05. 2006*
Jefes de Estado				Primera Cumbre México-UE (Madrid)				Segunda Cumbre México-UE (Guadalajara)				Tercera Cumbre México-UE (Viena)
Consejo Conjunto	Primera reunión del Consejo Conjunto UE-México (Bruselas)		Segunda reunión del Consejo Conjunto UE-México (Bruselas)			Tercera reunión del Consejo Conjunto UE-México (Atenas)				Cuarta reunión del Consejo Conjunto México-UE (Luxemburgo)		
Comité Conjunto		Primer Comité Conjunto México-UE (Bruselas)			Segundo Comité Conjunto México-UE (Puebla)		Tercer Comité Conjunto México-UE (Bruselas)		Cuarto Comité Conjunto México-UE (Ciudad de México)		Quinto Comité Conjunto México-UE (Bruselas)	

Fuente: European Union, *European Union Joint Press Release.*

Este esquema de interacción reproduce la manera en que la UE se ha relacionado con terceros países con los que tiene acuerdos de asociación (como Turquía) y proviene del sistema diseñado para articular las negociaciones de adhesión de nuevos miembros, lo cual entraña una serie de consecuencias específicas. Una de ellas es que, al buscar que la UE "hable con una sola voz" (la de la Presidencia del Consejo), con mandatos preacordados entre *todos* sus miembros, muchos de los temas tradicionales de política exterior terminan diluidos en generalidades o simplemente fuera de la agenda, reciben un trato bilateral con el Estado miembro en cuestión o se remiten a algún foro multilateral.[60]

A nivel de jefes de Estado y de gobierno, tuvieron lugar, después de la visita del presidente a Bruselas en octubre de 2000 y su alocución ante el Parlamento Europeo, tres cumbres UE-México, paralelamente a las cumbres birregionales: la primera en Madrid en 2002, y las siguientes en Guadalajara en 2004 y en Viena en 2006. México estuvo en todo momento representado por el presidente Fox, quien se hizo acompañar del canciller Luis Ernesto Derbez a partir de la segunda cumbre. Por su parte, la representación de la UE siempre es más numerosa, pues, dada la variedad de competencias entre Estados e instituciones comunitarias, deben estar presentes un representante de la Comisión y de la Presidencia en turno del Consejo (a veces acompañado de la presidencia siguiente). En la primera y tercera cumbres estuvo también Javier Solana, alto representante de la PESC.

Todos los comunicados de prensa conjuntos tienen un formato estándar que arranca con los temas de la agenda global, la relación birregional, y que sigue con una revisión del Acuerdo Global en sus tres vertientes, para concluir con el tema de la profundización de los lazos entre ambas partes, incluyendo los encuentros de las sociedades civiles.[61] Un aspecto importante de estas reuniones consiste pues en concertar posturas que reaparezcan en el sistema de Naciones Unidas y que contribuyan al manejo de la relación birregional. En Madrid, en mayo de 2002, resaltó la declaración de rechazo al terrorismo, aunque se dio bastante espacio a la cooperación para los procesos preparatorios de las principales conferencias de Naciones Unidas.[62] En

[60] Un segundo punto que hay que resaltar es que, una vez que los Estados miembros acuerdan una posición común, ésta se vuelve difícil de modificar por el tercer Estado, en este caso, México. Otra consecuencia de este sistema multinivel es que las negociaciones "reales", *i. e.*, de temas concretos, se dan en el nivel de los comités técnicos donde reinan los expertos.

[61] "Cumbre México-Unión Europea", boletín de prensa, Madrid, 18 de mayo de 2002; "Segunda Cumbre Troika de la UE-México", comunicado de prensa conjunto, Guadalajara, 29 de mayo de 2004 (n. 183/04); "III. EU-Mexico Summit", *Joint Communiqué*, Viena, 13 de mayo de 2006 (C/06/138).

[62] "Cumbre México-Unión Europea", *boletín de prensa*, Madrid, 18 de mayo de 2002.

Guadalajara, en mayo de 2004, se expresó el compromiso con la abolición universal de la pena de muerte y la firma del Estatuto de Roma, la reforma de Naciones Unidas (de manera general) y el rechazo al terrorismo.[63]

Con el paso del tiempo, la parte de los comunicados relacionada estrictamente con el nivel bilateral y la operación del Acuerdo Global creció. Esto debido a que se echaron a andar mecanismos más precisos para profundizar el "contacto continuo a nivel de grupos de trabajo sobre asuntos de interés mutuo".[64] Así, a medida que pasaba el tiempo y se hacía posible evaluar la operación del Acuerdo, empezaron a salir frases que hablan de un acuerdo subutilizado, sobre todo en el área de cooperación.[65] El compromiso con los derechos humanos y su promoción figura reiteradamente. Sin embargo, es interesante que los casos de violaciones a los mismos aparecen más bien en el Parlamento Europeo y en reuniones del Comité Conjunto, pero no se mencionan en los comunicados de prensa de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno.

A nivel ministerial, las reuniones del Consejo Conjunto fueron más frecuentes y numerosas: prácticamente una por año. La primera tarea de este Consejo fue dotarse de un reglamento para operar y para organizar también las tareas del Comité Conjunto.[66] A ese nivel las delegaciones mexicanas fueron más nutridas, con representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Economía. La Comisión Europea también enviaba a sus representantes tanto de Relaciones Externas (Chris Patten) como de Comercio (Pascal Lamy, Karl Falkenberg), además de los representantes de la Presidencia del Consejo y de Javier Solana, "Mr. PESC". A este nivel de contacto, las cuestiones relativas al propio Acuerdo Global tomaron preeminencia rápidamente, aunque las cuestiones de carácter multilateral y birregional mantenían un espacio considerable.[67]

En el nivel inferior, las reuniones del Comité Conjunto, donde participan funcionarios, la relación se desarrolló más concretamente, con

[63] "Segunda Cumbre Troika de la UE-México", comunicado de prensa conjunto, Guadalajara, 29 de mayo de 2004.

[64] *Ibid.*, § 18.

[65] En Guadalajara se destacó la "conveniencia de hacer un uso efectivo del Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica" (§ 15) y, en Viena, "la importancia de continuar el diálogo para definir un esquema más flexible para la administración de los proyectos de cooperación" (§ 9).

[66] RC, "Decision n. 1/2001 of the EU-Mexico Joint Council of 27 February 2001 Establishing the Rules of Procedure of the EU-Mexico Joint Council and the Rules of Procedure of the EU-Mexico Joint Committee", *Official Journal of the European Communities*, 12.3.2001, L 70/1.

[67] "EU-Mexico: Joint Council/1st Session", comunicado conjunto, 27 de febrero de 2001; "EU-Mexico: Joint Council/2nd Session", comunicado conjunto, 13 de mayo de 2002. ; "3ª Reunión del Consejo Conjunto UE-México", comunicado conjunto, 27 de marzo de 2003. "IV Consejo Conjunto México-Unión Europea, 26 de mayo de 2005.

delegaciones más numerosas que representaban a los distintos sectores involucrados, desde el Conacyt hasta el consultor jurídico de la cancillería.[68] A su vez, el trabajo de este Comité se nutrió del de los comités técnicos, que eran los que realmente revisaban los temas y hacían propuestas sobre los que seguían siendo objeto de negociación y cambio dentro del Acuerdo Global. En lo referente a los asuntos económicos, se trabajó para completar un marco legal que diera mayor seguridad a los inversionistas europeos en México[69] y para facilitar su entrada al sector de los servicios; para mejorar los procedimientos en las aduanas; para adaptar el TLCUEM a la ampliación de la UE; y asuntos agrícolas, particularmente referentes al proteccionismo europeo. Los temas de cooperación, otro de los pilares del Acuerdo Global, también acapararon gran cantidad de energía y tiempo, a pesar de lo limitado de los recursos que representaron y de los magros resultados (véase más abajo).

Más allá del ejecutivo: reuniones interparlamentarias y foros de la sociedad civil. Como parte del diálogo político, el Acuerdo Global preveía la institucionalización de los contactos a nivel parlamentario entre el Congreso de la Unión de México (Cámara de Diputados y Senado) y el Parlamento Europeo. Entre 2000 y 2003 tuvieron lugar cinco reuniones interparlamentarias que desembocaron en la creación de una Comisión Interparlamentaria Mixta a partir de 2004, que celebró tres reuniones entre 2005 y 2006.[70] De estos encuentros resultaron declaraciones conjuntas sobre temas muy diversos, tanto de la agenda multilateral como de la estrictamente bilateral México-UE. Sin embargo, su papel preciso dentro de la relación no está claro, más allá de su función declaratoria.[71]

La idea de promover la interacción entre autoridades y sociedades civiles de ambas partes es innovadora en acuerdos internacionales de este tipo y se reproduce también a nivel birregional. Su origen viene de la reacción de la Comisión Europea ante las críticas por el déficit democrático en la UE, así como a distintas manifestaciones de ONG que se tornaron violentas durante reuniones cumbre de la OMC en Seattle (1999), la Conferencia Intergubernamental de la UE de Niza (2000) y de otros organismos como el

[68] Minuta de la Cuarta Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, 10 de noviembre de 2004, UE-MX 3853/1/05 REV1.

[69] La UE externó su preocupación por el trato recibido por inversionistas europeos a nivel estatal y recalcó que algunos habían prometido no volver a México. *Ibid.*, p. 5.

[70] Para un recuento de los intercambios entre parlamentarios, véase Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, *Comisión Interparlamentaria Mixta México-Unión Europea*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, SPE-ISS-CI-11-07, junio de 2007.

[71] Algunas propuestas interparlamentarias, como por ejemplo dar más becas a estudiantes mexicanos para realizar estudios en Europa, llegaron a discutirse en el Comité Conjunto, pero no prosperaron más allá.

G8 en Génova (2001).[72] En consecuencia, en 2001, la Comisión recomendó ampliar los procesos de consulta lo más posible para involucrar a las sociedades civiles en todas las áreas,[73] y esto incluyó la relación con América Latina y con México. Así pues, se organizaron dos "foros de diálogo" con la sociedad civil, uno en Bruselas en 2002 y otro en México en 2005.[74] Aunque la idea es loable, muchas cuestiones quedaron sin resolver antes de la organización de dichos foros: la mecánica del evento, la participación de las asociaciones civiles, el papel de las autoridades,[75] los temas a tratar y, sobre todo, qué hacer con las conclusiones de reuniones donde participaron actores tan dispares, que básicamente sólo se pudieron poner de acuerdo en que era necesario institucionalizar el diálogo con la sociedad civil.[76] Se planteó crear un Observatorio Social y Medioambiental, un Consejo Ciudadano y un Comité Económico y Social, como vínculos de interlocución, cuya concreción aún espera.

La relación económica

El desempeño de la relación en el pilar más importante del Acuerdo Global, conocido como el TLCUEM, guardó poca relación con la diplomacia y la discusión de los temas económicos en el marco del diálogo político y la diplomacia de alto nivel. Otros factores tuvieron más peso en el estancamiento del comercio y las inversiones que se registró entre 2000 y 2003 (véase gráficas 1 y 3). Primero, cabe resaltar un factor endógeno: la primera

[72] Se ha escrito mucho acerca del déficit democrático en la UE. Una de las causas más importantes tenía que ver con las competencias tan limitadas que tenía el Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones comunitario. Ello trató de resolver con el Tratado de Ámsterdam, que aumentó sus competencias con el procedimiento de codecisión. Otra de las críticas se refería a la intensa relación de la Comisión con grupos de interés, especialmente de productores (agricultores, grandes empresas), mientras que las consultas con grupos de otra índole (consumidores, ambientalistas, etc.) eran mucho más limitadas.

[73] EC, *White Paper on European Governance*, 25 de julio de 2001, COM (2201) 428 final.

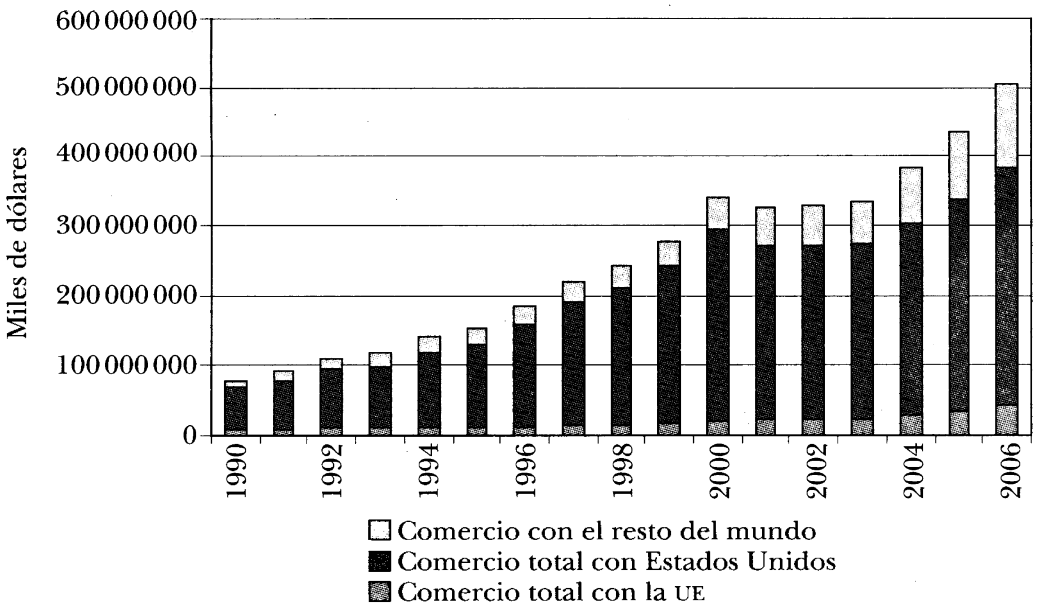
[74] Para algunas reflexiones sobre el tema, véase Stephan Sberro y Juan Pablo Soriano (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo*, México, ITAM, 2005, p. 73 y ss.

[75] El embajador Porfirio Muñoz Ledo desató las críticas y amenazas de retiro de algunas organizaciones mexicanas en su discurso inaugural al referirse a la mecánica de las reuniones. "Aclara PML incidente en Bruselas", *Reforma*, 30 de noviembre de 2002.

[76] "Acoge foro en Bruselas propuestas de las ONG", *Reforma*, 27 de noviembre de 2002. Para el segundo foro, véase la compilación de los discursos en Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), *México y la Unión Europea: Sociedad civil y gobierno, 2do. Foro de Diálogo Social en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, Ciudad de México, 28/02-01/03/2005*, Ciudad de México, RMALC y CIFCA, 2005.

fase de la reducción arancelaria prevista por el TLCUEM terminó en 2003.[77] A partir de ese año, el aumento en el volumen de comercio e inversiones es más que claro. Segundo, esos años tampoco fueron los más boyantes para la economía europea, que creció a menos de 2% anual. En 2004 el despegue de la economía europea, producto de la ampliación y de un mejor desempeño de la economía alemana, mejoró mucho los intercambios.[78] Tercero, la economía mexicana tampoco se caracterizó por un crecimiento espectacular: fue perdiendo competitividad, y la parálisis en el Congreso y la consiguiente ausencia de las reformas estructurales[79] frenaron la inversión extranjera en el codiciado sector de energía. En 2004, el embajador de la Delegación de la Comisión Europea en México, Nigel Evans, afirmaba que seguía "el debate sobre cómo abrir el sector energético con gran interés", pues muchas empresas europeas estaban listas para invertir en él.[80]

Gráfica 1
Comercio total de México



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

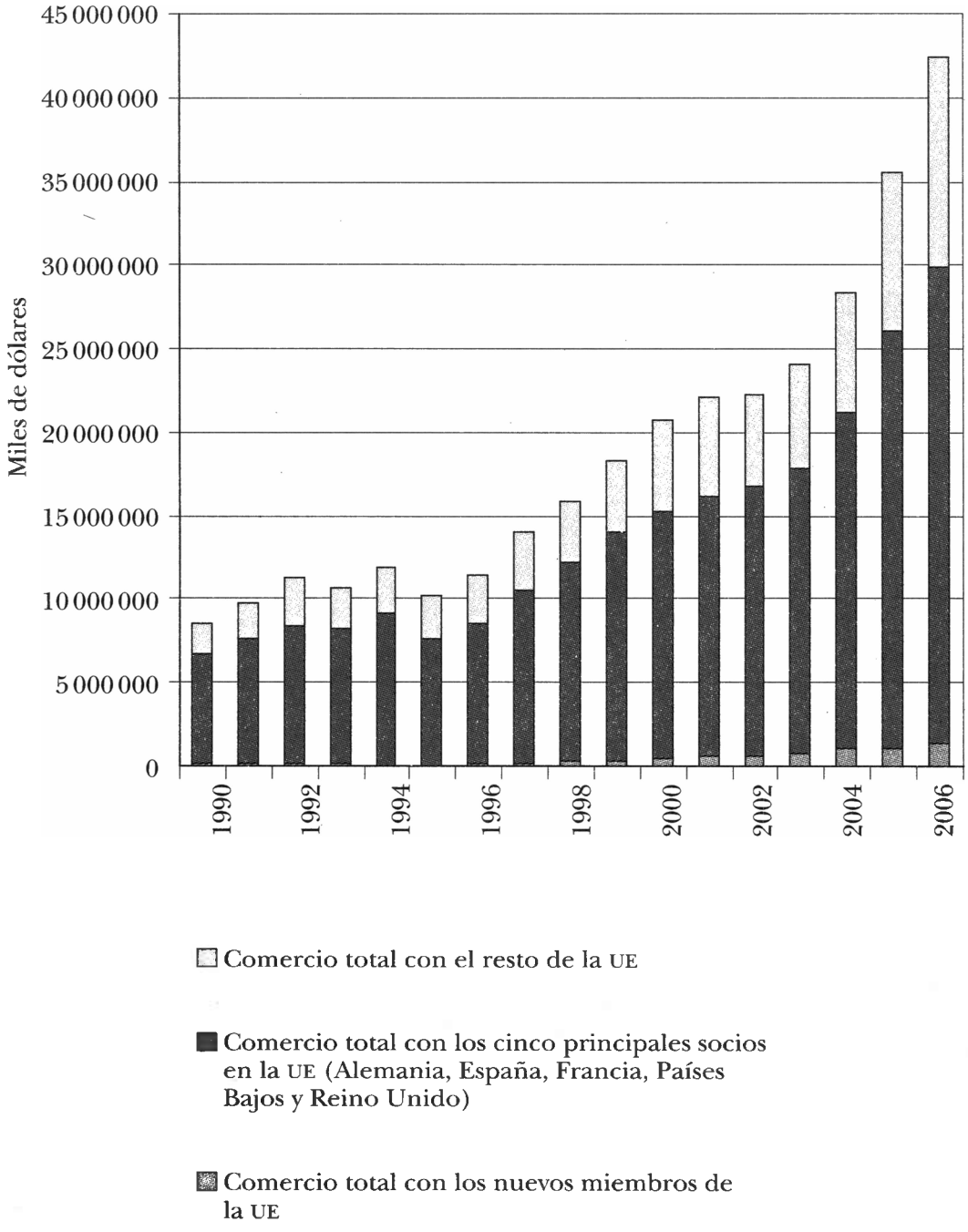
[77] "Brussels Backs Deal with Mexico to Drop Industrial Tariffs", *Financial Times*, 19 de enero de 2000. Cabe señalar que la desgravación se dio de manera desigual, teniendo en cuenta los distintos niveles de desarrollo de las partes, con una mayor velocidad en Europa que en México.

[78] "The European Union: The Quest for Prosperity", *The Economist*, 15 de marzo de 2007.

[79] EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, (E/2007/1063), p. 5.

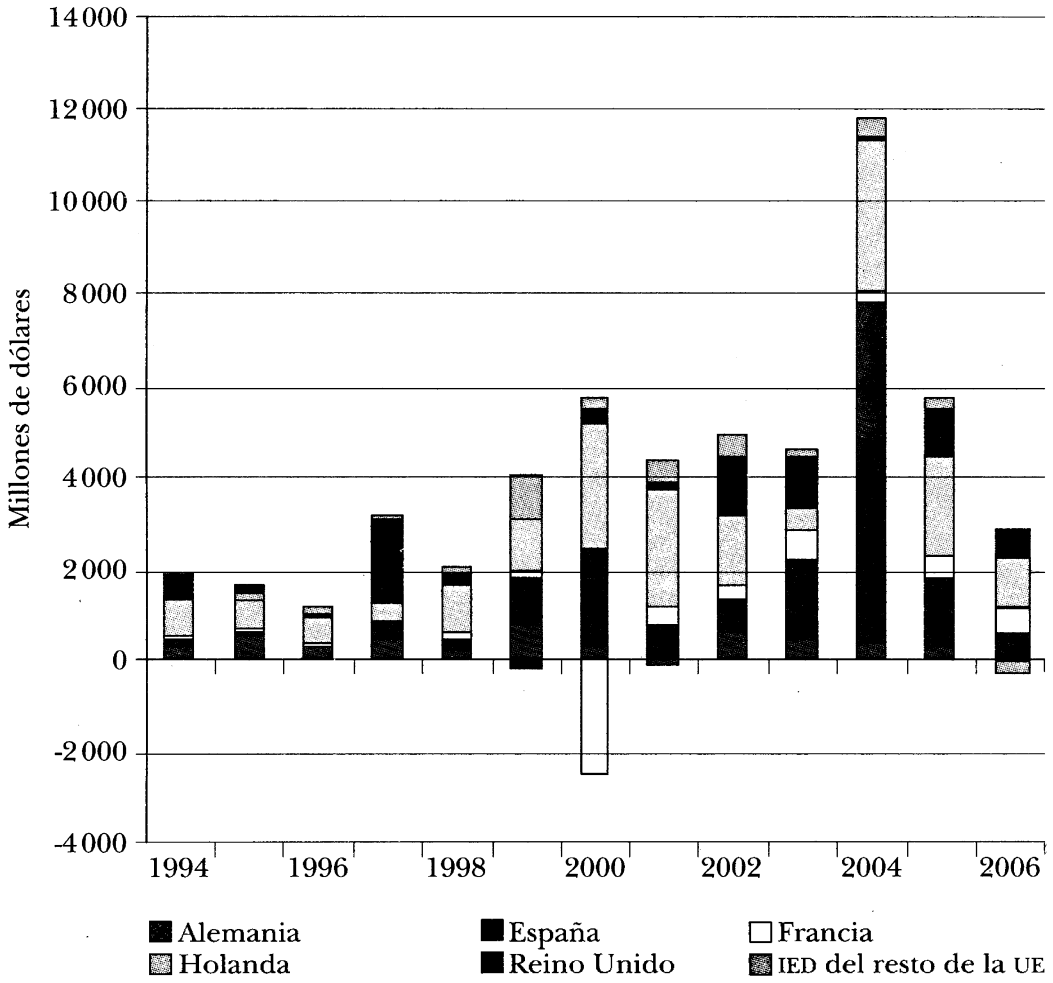
[80] Citado en "Pide UE reforma y mejor comercio", *Reforma*, 29 de mayo de 2003.

GRÁFICA 2
Comercio total entre México y la UE (por grupos)



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 3
Estructura de la IED de la UE en México (por país)

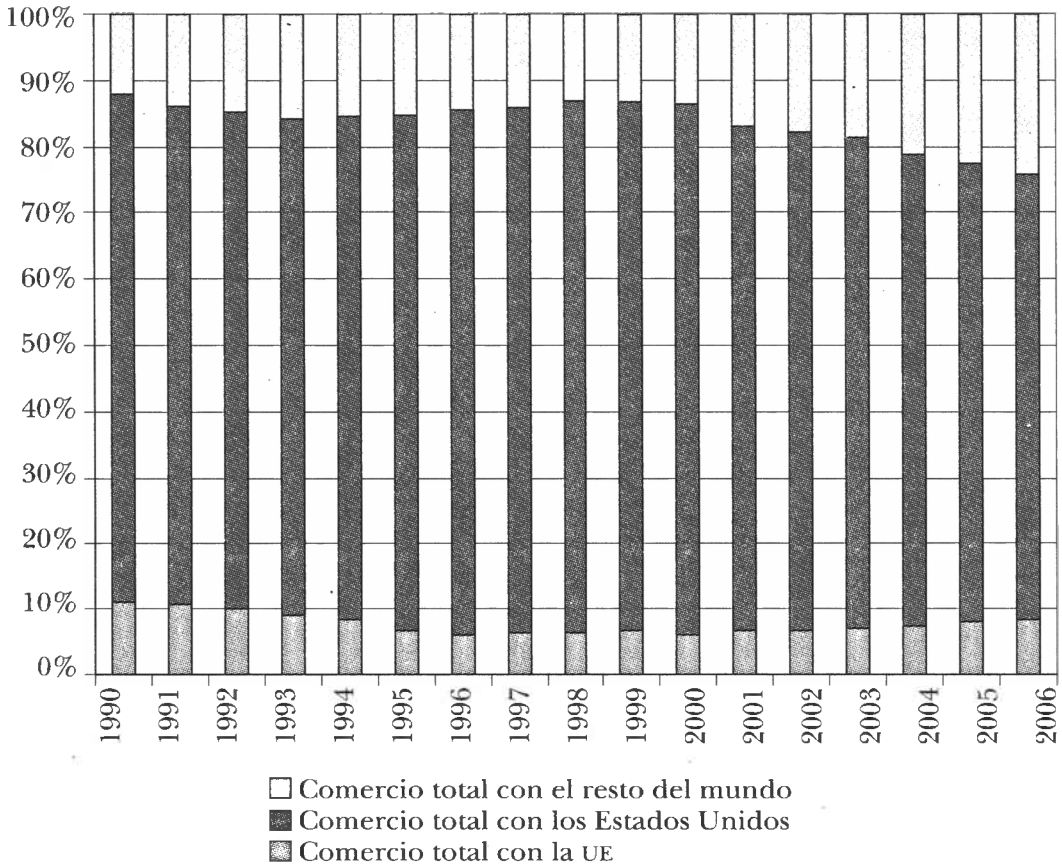


Fuente: datos del INEGI.

En términos generales, es indudable que el volumen del comercio total entre las partes (véase gráfica 2) e inversión (véase gráfica 3) creció a raíz de la entrada en vigor del TLCUEM, sobre todo después de la ampliación. Se logró detener la caída en la parte que la UE ocupaba en el mercado mexicano (alrededor de 6%) que arrancó en 1994 con la firma del TLCAN (véase gráfica 4). Sin embargo, no se consiguió hacer crecer la proporción del comercio UE-México en relación con el comercio total del país, que también creció considerablemente en este periodo (véanse gráficas 1 y 4).

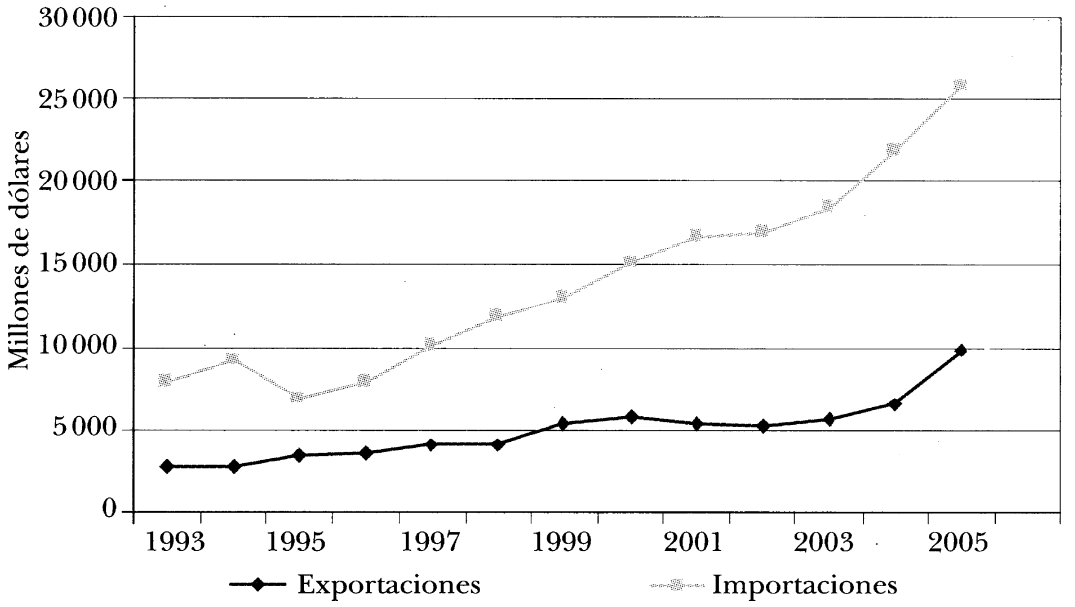
El aumento en los volúmenes del comercio entre México y la UE se debió, sobre todo, a las importaciones de productos europeos (en particular, bienes de capital), que crecieron de manera mucho más dinámica que las exportaciones mexicanas hacia la UE (gráfica 5). Éstas se estancaron y luego decrecieron entre los años 2000 y 2004, en gran medida debido a la recesión en Estados Unidos y Europa. Así pues, el déficit comercial de México con la UE creció de manera constante en ese periodo. A partir de 2004, la mejoría de las economías europeas (en buena parte debida a la ampliación y al despegue de la alemana) se dejó sentir en una mayor demanda de productos mexicanos cuyas exportaciones crecieron significativamente, pero no tanto como para revertir el déficit, pues las importaciones crecieron mucho más (véase gráfica 5).

GRÁFICA 4
Participación de la UE en el mercado mexicano



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 5
Evolución de las exportaciones de México a la UE



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

Ahora bien, a pesar del Mercado Único y de la Política Comercial Común, es necesario hilar más fino al hablar de la UE, pues siguen siendo mercados muy fragmentados y la relación económica de México continúa estando sumamente concentrada en ciertos Estados miembros: Alemania, España, Reino Unido, Francia y los Países Bajos (véase gráfica 2). La relación comercial con Alemania, primera potencia exportadora mundial, parece llevar la batuta y ser la que determina el curso de la relación comercial general con la UE, seguida cada vez más de cerca por España.

En el plano de las inversiones, estos cinco países dominaron claramente, con España a la cabeza (véase gráfica 3), aunque es difícil conocer estas cifras con exactitud ya que hay mucha triangulación vía Estados Unidos. El año 2004 presentó un pico importante con la entrada de Telefónica al mercado mexicano de telecomunicaciones, después de tres años de estancamiento, aunque el sector turismo también creció considerablemente. Por su parte, la empresa mexicana Cemex compró la empresa británica RMC, poniendo de manifiesto que los movimientos de la IED no irían en un solo sentido.[81] Para los dos últimos años del sexenio, 2005 y 2006, se advierte una caída de la IED a niveles anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo

[81] "Mexican Wave Spreads to UK", *Financial Times*, 28 de septiembre de 2004, p. 23.

Global, quizá debido a la concentración de las inversiones de estos países en los nuevos miembros de Europa Central y Mediterránea, así como a la incertidumbre previa al proceso electoral en México.

La ampliación de la UE en 2004 tuvo un efecto claro, pues además de ayudar a redinamizar a las economías europeas, sobre todo la alemana, contribuyó a la ampliación del déficit comercial de México con la UE. El comercio total con los diez nuevos Estados miembros despegó fuertemente a partir de 2004, debido a un aumento considerable de las importaciones mexicanas provenientes de esos países, mientras que las exportaciones decayeron con respecto al periodo anterior. Si bien las exportaciones hacia los nuevos socios de la UE también crecieron a partir de 2000, lo hicieron a un ritmo mucho menor, recuperando en 2005 el nivel que habían tenido en 1997. La ampliación, lejos de desviar el comercio, lo generó, sobre todo de los nuevos miembros hacia México. No parece haber sucedido así en el caso de las inversiones que decayeron después de 2004.

Se ha hablado de un desaprovechamiento del TLCUEM por ambas partes, pero las cifras comentadas líneas arriba indican que el sector exportador mexicano lo ha desaprovechado más que el europeo. Este desempeño tiene múltiples causas, desde el desconocimiento de aquellos mercados, todavía fragmentados y llenos de barreras no arancelarias (etiquetado, normas fitosanitarias, etc.), hasta la pobre infraestructura en México, los altos costos de transporte y la enorme rentabilidad del mercado norteamericano, más simple, conocido y cercano.

La cooperación

Este tercer pilar del Acuerdo Global tardó mucho más tiempo en definirse que los otros dos. Primero, las partes negociaron, en el marco del diálogo político, un memorándum de entendimiento (en el que se definieron conjuntamente las áreas específicas donde se enfocaría la cooperación) y una Convención Marco para el Financiamiento de los Proyectos. En eso se fue más de un año. Luego hubo que esperar el *Informe estratégico nacional 2002-2006*, en donde la Comisión Europea definió las áreas prioritarias de cooperación y los presupuestos. Después, los acuerdos sectoriales que se negociarían dentro del Acuerdo Global tardaron aún más en concretarse. Para finales de 2005, de todos los acuerdos sectoriales planteados, solamente se habían concluido dos: uno relativo a ciencia y tecnología y otro a derechos humanos. Quedaron pendientes el acuerdo sectorial de educación y otros sobre colaboración en materia de aviación civil, satelital (Galileo) y de medio ambiente.

En el *Informe estratégico nacional 2002-2006*, la Comisión planteó destinar a México una partida de 65.2 millones de euros para cuatro grandes áreas de cooperación, además de las áreas "transversales" de género y medio ambiente, y otras medidas secundarias:

1. Desarrollo social y reducción de las desigualdades (15 millones de euros).
2. Crecimiento económico y apoyo a las reformas económicas (20 millones de euros).
3. Consolidación del Estado de derecho (4 millones de euros).
4. Cooperación científica y técnica (10 millones de euros).[82]

Además de estos montos destinados específicamente a México del presupuesto comunitario, el país se benefició de los "programas horizontales" destinados a toda América Latina, fruto de la relación estratégica birregional: ALBAN, ALFA, Alinvest, @lis, URBAL, Eurosocial, etc. En términos per cápita, México no ha aprovechado las oportunidades que ofrecen estos programas tanto como Argentina, Brasil o Chile (véase gráfica 6), y en algunas reuniones del Comité Conjunto se discutieron mecanismos para mejorar su difusión, por ejemplo, en el caso de las becas ALBAN. Aun así, la Comisión considera que, en general, la cooperación con México en lo referente a estos programas ha sido satisfactoria.[83] Otra fuente de fondos para la cooperación reside en las líneas presupuestarias que la UE tiene para temas específicos dentro y fuera de Europa: ayuda humanitaria para Chiapas por parte de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (conocida por sus siglas en inglés, ECHO), la Iniciativa Europea de Derechos Humanos y el VI Programa Marco para Investigación y Desarrollo, en el que investigadores mexicanos pueden participar.

Adicionalmente, en el ámbito de la cooperación los Estados miembros y la Comisión tienen competencias compartidas, de modo que a todos estos fondos hay que sumar la cooperación bilateral con dichos Estados. A diferencia de lo que sucede en la relación de la UE con otros países, la cooperación con México que llevan a cabo los distintos actores europeos parece estar bastante bien coordinada y con poca duplicación de funciones. Esto se debe a que, por un lado, la delegación de la Comisión Europea y las embajadas de los Estados miembros en México sostienen reuniones periódicas para coordinar estos y otros asuntos.[84] Por otro lado, la Comisión

[82] CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 31. Cabe apuntar que no se ejerció todo este presupuesto: EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, (E/2007/1063).

[83] EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, (E/2007/1063) § 4.3, p. 12.

[84] María Luz Dávalos Flores, *Working Together?: Complementarity between European Union and Spanish Cooperation Policies towards Mexico*, tesis de maestría, Universidad Libre de Bruselas, 31 de enero de 2006.

sospechaba que esta complementariedad parecía "más bien producto de unos fondos relativamente limitados (y en parte en disminución)", pues, por ejemplo, el Reino Unido había anunciado que retiraría la ayuda al desarrollo para México, dado que el país ya era miembro de la OCDE.[85]

Un vistazo rápido a este tema parece revelar que hay una enorme multiplicidad de programas y actores para un presupuesto relativamente modesto debido, en buena parte, a la complejidad de la estructura de la UE y los distintos niveles en que se relaciona con México. La propia Comisión reconocía esto en sus informes como un reto y buscaba simplificar lo más posible. Otros retos importantes han sido lo poco visibles que son algunos de los programas, la complejidad burocrática de los procesos de solicitud, tanto en México como en Europa, y el hecho de que requieren fondos de contrapartida. Además, la Comisión ha notado problemas específicos en la implementación de los proyectos bilaterales que deben resolverse antes de comenzar con la siguiente fase: armonizar la legislación para poder aplicar las reglas de la UE a los proyectos financiados por ella (como eximirlos del pago del IVA en México), y flexibilizar los procesos administrativos de su manejo.[86]

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha argumentado que, tal y como sucedió con la administración de Fox en general, las relaciones entre México y la UE pasaron de un inicio eufórico y esperanzado al tedio de la rutina y la decepción. En términos políticos, la promesa de una nueva democracia en México que resolvería todos los temas que le interesaban a Europa nunca llegó a cumplirse cabalmente. A pesar del énfasis en los derechos humanos a nivel internacional, éstos seguían violándose a nivel local, y generando críticas en las instituciones europeas. El desorden y la crispación del fin del sexenio también terminaron involucrando a actores europeos que nunca antes habían tenido un papel en la política nacional. En ese sentido, el tedio, la decepción y algunas desavenencias fueron asimismo resultado de un mejor conocimiento mutuo, a su vez, fruto de una relación más intensa, que involucró a muchos más actores que en el pasado y a distintos niveles.

El difícil episodio de la guerra de Iraq, mientras México se sentaba en el Consejo de Seguridad, reveló la importancia de mantener relaciones estrechas con los Estados europeos que, como Francia, pueden en un momento

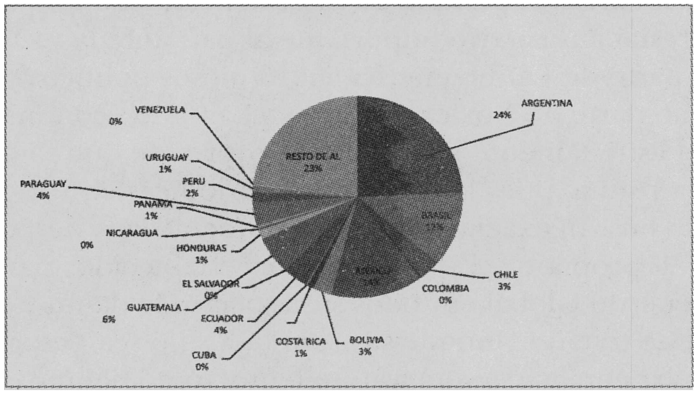
[85] CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 26.
[86] EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013* (E/2007/1063), §4.3, p. 12.

dado abrir espacios de maniobra vitales para la política exterior mexicana. Las cumbres birregionales también encuentran su razón en esta necesidad de fortalecer el multilateralismo para abrir espacios de acción más amplios a México. Sin embargo, la pérdida de interlocución con los países de América Latina le restaba un activo importante al país ante la UE, desde donde se le ve como parte de Latinoamérica en términos políticos y de cooperación, pero como parte de Norteamérica en el ámbito económico.

En el nivel estrictamente bilateral, no sorprende que se hayan instalado el tedio y la rutina, pues las reuniones periódicas en varios niveles del diálogo político buscan exactamente eso: tecnocratizar y despolitizar. Así se ha construido la propia UE. El tener canales establecidos para poder perfeccionar el Acuerdo Global en todos sus aspectos le da un valor agregado importante a este tratado, aunque sus resultados no sean espectaculares ni rápidos. Negociar con la UE es un asunto lento: tomó tiempo echar a andar los mecanismos, establecer los comités, definir las prioridades de la cooperación. También es cierto que la coyuntura económica internacional no ayudó a que el comercio y las inversiones florecieran con velocidad. Pero hay que reconocer que el comercio ha repuntado a partir de 2004, que la cooperación prosigue y se negocian nuevos acuerdos y, sobre todo, que la relación se mantiene, a pesar de un contexto internacional complejo, en el que, sin vínculos institucionalizados, quizá hubiera sido fácil que Europa y México se hubieran olvidado por completo el uno del otro.

GRÁFICA 6

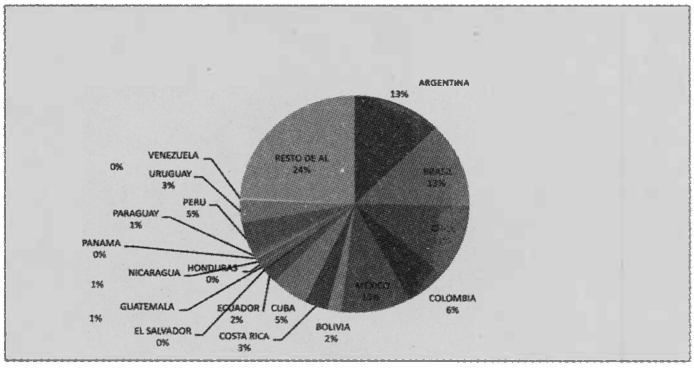
Repartición de los recursos recibidos del programa Alinvest desde 1994 hasta 2007



Distribución de las becas Alban otorgadas hasta enero de 2005



Repartición de los recursos aprobados para el programa Alfa II de 2000 a 2005



MÉXICO Y CHINA: DIPLOMACIA, COMPETENCIA ECONÓMICA Y PERCEPCIONES

ROMER CORNEJO

DURANTE LOS SEIS AÑOS DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE Vicente Fox, 2000-2006, las relaciones con China estuvieron marcadas por la creciente presencia económica internacional del país asiático. Desde la perspectiva de México, las relaciones se pueden definir a través de un aumento sustancial del intercambio comercial 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; de algunos esfuerzos diplomáticos perdidos en ausencia de una coherente política general del régimen; y de la revelación de percepciones negativas con respecto a China, que fueron desde la amenaza comercial y causa de los fracasos del país hasta el racismo. Por lo tanto, las relaciones entre México y China deben ser abordadas en el sentido más amplio posible.

En el análisis de la manera como se han dado y cómo se darán las relaciones entre China y México, la autorrepresentación de las partes, o la ausencia de ella, es un factor importante que hay que considerar como uno de los elementos explicativos de sus resultados. Eso conduce a definir de qué parámetros parte cada uno de los países para relacionarse con el otro y, en su caso, a establecer con quién se están relacionando.

Comenzaré por determinar cómo se autodefine China, cuál es su autorrepresentación; lo cual, gracias a la intención de su élite política de interiorizar esta definición entre sus ciudadanos y de que el país sea percibido de esa manera por la comunidad internacional, es relativamente fácil de encontrar tanto en discursos oficiales como en textos académicos. Precisamente un académico latinoamericanista, Jiang Shixue,[1] resume la defi-

[1] Jiang Shixue es subdirector del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias Sociales de China; véase su ensayo "Sino-Latin American Relations: Perspectives on the Past and Prospects for the Future", http://www.cass.net.cn/chinese/s27_lms/ESPANA/TRABAJOS/RELACIONES%20DIPLOMATICAS/perspective.htm

nición de China en los siguientes términos: es un país con una larga y rica civilización y cultura, tiene más de mil doscientos millones de habitantes, posee armas nucleares y misiles de largo alcance y un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. A ello se puede agregar un elemento presente en muchos discursos políticos, así como en los libros de texto de educación básica: el país ha sufrido en el pasado la humillación por parte de las potencias extranjeras y hoy gracias al desarrollo económico está en proceso de reivindicación. El primer ministro Wen Jiabao abunda en esta autorrepresentación en los siguientes términos:

> Sólo la civilización china, gracias a su fuerte poder cohesivo y a sus recursos inagotables, ha sobrevivido intacta a muchas vicisitudes. 5000 años de civilización es fuente de orgullo para todos los chinos [...] la ignorancia, la corrupción y el aislamiento autoimpuesto de las dinastías feudales llevaron a China a un prolongado estancamiento social, a la decadencia de la fuerza nacional y a repetidas invasiones de potencias extranjeras. A pesar de los desastres y humillaciones, la nación china nunca se rindió y emergió de cada desastre más fuerte que antes.[2]

Esta autorrepresentación es el punto discursivo a partir del cual China busca tener en la comunidad internacional un espacio y una respetabilidad que se ajuste a su definición de la grandeza de su civilización, lo cual implica la superación de los rezagos a través del desarrollo económico. La relación comparativa con los demás países también es importante; por ello, junto a la definición de las prioridades del país en términos del desarrollo económico, el discurso oficial recurre con frecuencia a la emulación de los países más desarrollados del mundo. Esto no es nuevo; en la década de los cincuenta, en diversas oportunidades Mao Zedong planteó la meta de alcanzar y superar la producción de hierro de Inglaterra, de la misma manera que el actual liderazgo busca hacer del país el primer productor y exportador de automóviles, de computadoras o de barcos, y su propósito es alcanzar y superar a Estados Unidos, Alemania y Japón. La diferencia es que hoy, sin la politización del discurso y, en términos marxistas, poniendo más el acento en el desarrollo de las fuerzas productivas que en el cambio de las relaciones de producción, la élite ha optado por la adopción de la apertura económica, que además le ofrece a China, ante las potencias, una vía legítima e incontrovertible para lograr sus objetivos de desarrollo.

[2] Wen Jiabao, "Turning Your Eyes to China", discurso en la Universidad de Harvard, *Harvard University Gazette*, 11 de diciembre de 2003.

La autorrepresentación de China que he descrito está en consonancia con su definición del interés nacional con base en el desarrollo económico, particularmente en su modalidad de potencia exportadora. Por ello, si analizamos sus metas en la política exterior encontraremos que la principal va a ser la de propiciar un ambiente internacional pacífico, favorable para el intercambio y el desarrollo económico. Asimismo, su necesidad de ocupar un espacio acorde con su autorrepresentación la conduce a pugnar por lo que llama un orden internacional justo, es decir por la multipolaridad y la ruptura del hegemonismo unilateral que ha caracterizado al mundo de la posguerra fría.

En un importante discurso durante la celebración del octogésimo aniversario del Partido Comunista de China, el primero de julio de 2001, el entonces presidente Jiang Zemin estableció los propósitos de la política exterior del país en los siguientes términos:

> Los propósitos de la política exterior de China son salvaguardar la paz mundial y promover el desarrollo económico. Nos adherimos a una política exterior independiente y de paz. Llevamos a cabo intercambios amistosos y cooperación de beneficio mutuo con todos los países y los tratamos a todos como iguales sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica en un esfuerzo sin fin por avanzar en la causa del progreso humano [...] Nos oponemos al hegemonismo y a la política de poder en todas sus formas. La comunidad internacional necesita establecer un nuevo concepto de seguridad basado en la confianza mutua, el beneficio mutuo, la igualdad y la colaboración como su centro y trabajar para crear un ambiente internacional pacífico de estabilidad y seguridad en el largo plazo.

La referencia al hegemonismo en esa ocasión específica se debió a la disputa desatada con Estados Unidos a raíz de que China obligó a aterrizar y detuvo un avión espía de ese país en su territorio el 1° de abril de ese año.

En esta perspectiva, China se presenta como un defensor de la paz mundial y de un orden internacional justo, equitativo, multilateral. En relación con los pasos dados en la búsqueda de estos fines, el país ha reforzado su posición a través de su papel en la solución a la crisis de Corea del Norte, su decidida postura de combate al terrorismo, su acercamiento a las posiciones de la Unión Europea sobre el Medio Oriente, sus medidas para reforzar las relaciones con sus vecinos de Asia Central, su búsqueda de acuerdos fronterizos con Rusia, con India y con los países del Sudeste de Asia, y de su acercamiento económico y diplomático con América Latina y África. Paralelamente el país tiene una propuesta de justicia en el orden

internacional que se ha traducido en ayuda económica y en tratamiento preferencial a países más pobres, lo cual también trasluce la búsqueda de un papel de liderazgo en la transformación del orden internacional.[3] Así, tanto su presencia creciente en el mercado mundial como su acción diplomática han conducido a que China sea percibida por la comunidad internacional como una potencia en ascenso a la que los países más poderosos del mundo le dan una gran prioridad en sus relaciones con el exterior. Es esa la entidad cuya relación con México durante el sexenio 2000-2006 voy a tratar de analizar.

En el caso de la autorrepresentación discursiva en México, es necesario partir del hecho de que desde la década de los noventa comenzó un proceso de desarticulación del discurso nacionalista y del mito de la unidad nacional fundamentado en un pasado idealizado, lo que se acentuó con el fin del régimen unipartidista. Precisamente corresponde al sexenio del presidente Vicente Fox ser el primer gobierno de la alternancia. El nuevo gobierno empezó a construir una autorrepresentación basada en "el gobierno del cambio" cuyos ejes fueron la democracia, los derechos humanos y la estabilidad macroeconómica. Partiendo de este marco, en la política exterior hacia China se pueden constatar un fuerte acento en la relación económica, una confusión en torno al interés nacional y a las prioridades del país en su política exterior y una ausencia de respuesta coherente entre los poderes y sectores de la sociedad.

Para el periodo estudiado, México definió los objetivos estratégicos de su política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

> La labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos estratégicos: 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 equi-

[3] A mediados de septiembre de 2005, el presidente Hu Jintao, en su alocución "Promover el desarrollo universal para lograr la prosperidad común", durante el encuentro de alto nivel sobre financiamiento del desarrollo (en la cumbre por el sexagésimo aniversario de la ONU), comunicó la decisión de su país de establecer una tarifa cero para ciertos productos de los 39 países menos desarrollados que tienen relaciones con China. Asimismo aumentó su programa de ayuda a los países pobres altamente endeudados y a los menos desarrollados; gran parte de estos programas de ayuda han beneficiado a África y el Sudeste de Asia. Xinhua, 15 de septiembre de 2005.

librar la agenda de la 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.[4]

Sin embargo, es difícil establecer la construcción de un concepto de país por parte de la élite política en México, más allá de definirse como una economía y una democracia nueva, entusiasmada con los derechos humanos. Siguiendo la inercia de los últimos gobiernos, se percibe en el discurso de la élite política la búsqueda del desarrollo económico a través de la apertura al exterior, pero no parece considerar al exterior en toda su extensión, sino que se quedó determinada en su percepción por el peso de la relación económica con Estados Unidos, sin examinar la necesidad de otros socios ni la inevitabilidad de que surjan otros competidores en ese mercado. Ello fue patente en la reacción de sorpresa que tuvo la élite cuando en 2003 China desplazó a México como el segundo abastecedor de las importaciones de Estados Unidos. Debido a esta falta de previsión, durante el periodo estudiado se agravó la crisis del sector manufacturero nacional ante la competencia de China, sin que las reacciones de la élite política y económica hayan pasado de los ataques verbales que culpabilizaron al país asiático.

El momento histórico

El sexenio que estudiamos es precisamente, en el caso de México, el del primer gobierno de un partido diferente del Partido Revolucionario Institucional. Las elecciones de 2000 fueron ganadas por el candidato del Partido Acción Nacional, apoyado por otros actores y sectores políticos. Este cambio de régimen explica por qué los postulados de la política exterior fueron redefinidos y se colocó a la democracia y los derechos humanos como prioridad fundamental. Al igual que en el sexenio anterior, el partido del presidente no obtuvo la mayoría en el Congreso. En cuanto a su política exterior, ésta fue conducida por dos secretarios de Estado, Jorge Castañeda de 2000 a 2002 y Luis Ernesto Derbez de 2003 a 2006, quien previamente se había desempeñado como secretario de Economía.

[4] *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,* publicado en el *Diario Oficial de la Federación,* 30 de mayo de 2001; última consulta: 2 de mayo de 2007 en http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf

En el caso de China, durante este periodo el régimen de partido único vivió una transición política importante, que se inició en 2002 cuando ascendió al liderazgo político un grupo que relevó a la llamada tercera generación. Este cambio concluyó en marzo de 2005. Jiang Zemin dejó la Secretaría General del Partido Comunista en octubre de 2002 y la presidencia de la república en marzo de 2003 a Hu Jintao, un disciplinado cuadro del partido, de 60 años. Sin embargo Jiang conservó su influencia a través de la presidencia de la Comisión Militar del partido, que pasó a Hu en octubre de 2004, y de la Comisión Militar Central que también pasó a Hu Jintao en marzo de 2005.

Durante este proceso de cambio en el liderazgo, el partido modificó su propia constitución y en marzo de 2004 se enmendó la Constitución de la república. En esa enmienda, como parte de la negociación de transición en el liderazgo, se incorporó al *corpus* político del país la llamada "Teoría de las tres representatividades" de Jiang Zemin, según la cual el Partido Comunista debe representar a las fuerzas productivas de vanguardia, a la cultura más avanzada y a los intereses fundamentales del pueblo chino. El Partido Comunista amplió su base de clases, dejó de ser sólo la vanguardia del proletariado para convertirse en un partido de todo el pueblo chino, y permitió el ingreso de los empresarios en él. Paralelamente se produjo un cambio en el discurso político a partir del cual se incorporó de manera insistente el reconocimiento de los grandes problemas del país como la inequidad en la distribución del ingreso, la corrupción y la contaminación ambiental. La mayor parte del lapso que estudiamos se corresponde con el décimo plan quinquenal, de 2001 a 2005; en 2006 se inició el undécimo plan quinquenal, el cual incorporó los cambios discursivos anteriormente señalados. Igualmente, en este lapso China completó su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en septiembre de 2001, y se reunió en Shanghai la cumbre del APEC en octubre del mismo año. El décimo plan quinquenal le había dado una enorme importancia a la preparación del país para una mayor inserción económica en la comunidad internacional precisamente para hacer frente a su ingreso a la OMC.

La renovación en la élite política y las reformulaciones que trajo consigo no significaron un cambio sustancial en las relaciones exteriores de China. Cuando estos cambios se dieron el país ya había ingresado a la OMC y todo el esfuerzo de la política exterior se siguió concentrando en el mantenimiento de la paz mundial y en la búsqueda del equilibrio de poder; el país se enfocó entonces en crear y fortalecer un ambiente internacional favorable para su proyecto de desarrollo económico, lo que en términos concretos se puede resumir en la búsqueda de relaciones diplomáticas

fluidas con todos los países y en el aseguramiento de materias primas y mercados.

El ámbito de la diplomacia

En general las relaciones diplomáticas fueron cordiales, estuvieron caracterizadas por el intercambio de visitas al más alto nivel y por muchas coincidencias en foros internacionales. En aras de las buenas relaciones, pero actuando en contra del primer eje que articuló su política exterior, México no votó en la ONU contra los intereses del gobierno chino en lo referente a derechos humanos, lo cual sí hizo en el caso de Cuba, esgrimiendo el carácter de tales derechos como uno de los pilares de la política exterior del gobierno del presidente Vicente Fox.

Desde una perspectiva amplia las relaciones diplomáticas entre ambos países tuvieron importantes elementos de acercamiento. Durante el año 2001, el presidente Fox visitó China en dos ocasiones; la primera fue una visita de Estado en junio y la segunda, en octubre, fue para asistir a la reunión del APEC en Shanghai. En esta reunión se hizo notorio el enfrentamiento entre funcionarios de la administración de Fox; el canciller Jorge Castañeda adelantó su regreso a México y no asistió a las sesiones. El secretario de Economía Luis Ernesto Derbez admitió la existencia de fricciones con Castañeda.[5] Estas desavenencias entre altos funcionarios del gobierno fueron frecuentes y ello impidió el logro de consensos aun dentro del gabinete del presidente en importantes asuntos de política exterior. Los presidentes de ambos países se encontraron de nuevo en las reuniones del APEC en los años subsiguientes.

Los contactos interparlamentarios se estrecharon con la visita del primer ministro chino Wen Jiabao a México en diciembre de 2003. Esta visita fue muy relevante pues el primer ministro logró consolidar una agenda de acercamiento de las relaciones en los años siguientes. Uno de sus resultados fue el establecimiento de una sociedad estratégica entre ambos países, lo cual no es más que un marco de cordialidad y buenas intenciones, que se esgrime en caso de fricciones y que efectivamente contribuyó a la intensificación del diálogo político.[6] Como producto de esa visita, el 16 de agosto

[5] Véanse los textos de Javier Vargas en *La Jornada*: "Adelantó el canciller su regreso a México por *diferencias* con el secretario de Economía", 20 de octubre de 2001, p. 19, y "Reconoce el secretario de Economía haber tenido *fricciones* con el titular de la SRE", 21 de octubre de 2001, p. 20.

[6] En el marco de la visita a México del primer ministro chino Wen Jiabao se firmaron tres acuerdos de cooperación: uno entre la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y la Administración Es-

de 2004, durante la que el secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez hiciera a Beijing se firmó un memorando de entendimiento mediante el cual se estableció la Comisión Binacional Permanente México-China.[7] Este mecanismo se estructuró con base en comisiones mixtas en materia económico-comercial, educativo-cultural y técnico-científica, así como un instrumento de consultas políticas. En esa misma oportunidad se firmó el acuerdo de aviación civil, según el cual cada país puede designar dos aerolíneas para realizar vuelos directos sin límite, una carta de intención en materia de desarrollo social y otra entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de China. En septiembre de 2004, como parte de la Comisión Binacional, se estableció el Grupo Bilateral de Alto Nivel en materia de comercio e inversión que tuvo su primera reunión en enero de 2005.

En la visita realizada por el vicepresidente de China Zeng Qinghong, el 23 y 24 de enero de 2005, se firmaron siete documentos para apoyar el marco institucional de la relación. Entre ellos, un memorando de entendimiento en materia sanitaria y fitosanitaria, un protocolo de requerimientos fitosanitarios para la exportación de aguacate mexicano a China, otro para la exportación de manzana a China, un memorando de entendimiento para la facilitación de viajes de turistas chinos en grupo a México, un acuerdo sobre transporte marítimo, un acuerdo marco sobre líneas de crédito recíprocas y un tratado sobre asistencia jurídica en materia penal. En marzo del mismo año se firmó un memorando de entendimiento entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de China. Cabe señalar que de estos acuerdos firmados la opinión pública en México ha considerado que el más importante ha sido el de la exportación de aguacate.

En septiembre de 2005 el presidente Hu Jintao realizó una visita de Estado a México durante la cual, con mucha propaganda, se firmaron otros documentos: un acuerdo para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal, un acuerdo en materia de cooperación fitosanitaria, un protocolo de requerimientos fitosanitarios para la exportación de pera china a México, otro

tatal de Radio, Cine y Televisión de la República Popular China, el 12 de diciembre de 2003; otro en materia de salud, el 12 de diciembre de 2003, y otro más entre el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual y la Oficina de Estado para la Propiedad Intelectual de China, el 12 de diciembre de 2003.

[7] La delegación mexicana estuvo compuesta por 80 funcionarios, incluidos seis secretarios de Estado (el de Relaciones Exteriores, el de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el de Comunicaciones y Transportes, el de Desarrollo Social, el de Economía y el de Turismo, además de la presidenta de Conaculta y el director general de Conacyt), y más de 30 empresarios, http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=31057

para la exportación de uva mexicana a China, un memorando de entendimiento en materia minera, un memorando de entendimiento para el establecimiento del centro cultural de China en la ciudad de México y un acuerdo de cooperación técnica sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo social.

El 22 de febrero de 2006, la subsecretaria de relaciones exteriores de México Lourdes Aranda inauguró el consulado de carrera de México en Guangzhou, capital de la provincia de Guangdong, que tiene además jurisdicción sobre la provincia de Hainan y la región autónoma de Guangxi. Cabe señalar que en 2005 la provincia de Guangdong realizó la tercera parte del comercio exterior de China, con un valor de 428 000 millones de dólares, no mucho menor que el comercio total de México. Además en ese año su población llegó a los 110 millones de habitantes, de los cuales 79 millones son residentes permanentes y 31 millones son residentes temporales por más de seis meses. El establecimiento de este consulado en una de las regiones comerciales más importantes de China, además del ya existente en Shanghai, fue definitivamente un importante apoyo institucional a la relación comercial entre ambos países.

El 18 y 19 de mayo de 2006 se llevó a cabo en la ciudad de México la segunda reunión de la Comisión Binacional Permanente México-China. Los resultados de esta reunión se plasmaron en el Programa de Acción Conjunta 2006-2010 firmado por los cancilleres Derbez y Li Zhaoxing en la sesión de clausura. En el marco de la reunión se suscribieron cuatro memorandos de entendimiento: sobre la cooperación en el sector energético; sobre la cooperación en los campos de transporte terrestre carretero, marítimo y de aguas interiores, y la construcción de infraestructura relacionada; sobre la cooperación en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, y sobre la suscripción de un acuerdo de reconocimiento mutuo de certificados de estudios, títulos y grados académicos.[8]

Como puede observarse, durante el sexenio del presidente Fox la Secretaría de Relaciones Exteriores fue bastante activa en la promoción de los vínculos con China. Se firmaron alrededor de 30 documentos que pueden servir como plataforma institucional para una relación económica y cultural más estrecha. Sin embargo, en un análisis más cercano de los documentos firmados no se nota que apunten a un cambio en la estructura de la relación comercial entre ambos países, en un sentido diferente al de los intereses de China, que son atraer capitales, exportar bienes manufacturados de tecnología creciente e importar bienes agrícolas y materias primas.

[8] Secretaría de Relaciones Exteriores, comunicado de prensa, núm. 105, 19 de mayo de 2006.

El único elemento de fricción diplomática entre ambos países durante el sexenio ocurrió por un manejo torpe por parte de la Presidencia de la visita del Dalai Lama en octubre de 2004. En la tónica de la escena política de México, los poderes del Estado no tuvieron una posición única ante dicha visita; hubo contradicciones entre diversas instancias del Ejecutivo, concretamente entre la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, entre el Ejecutivo y el Congreso y entre diferentes grupos en este último, sobre quién recibiría al Dalai Lama, en qué condiciones y dónde. Además, la insistencia de la esposa del presidente de entrevistarse con el Dalai Lama y ganar notoriedad no contribuyó al carácter de una respuesta de Estado. Eso provocó una beligerancia mayor que la acostumbrada en la obvia y casi ritual reacción de protesta en estos casos de las embajadas de China. De manera que el embajador Ren Jingyu acusó a los funcionarios mexicanos de ignorantes, la Secretaría de Relaciones Exteriores protestó por la opinión del funcionario chino y según el canciller mexicano éste envió una carta de disculpa.

Esas circunstancias se unieron a una animadversión hacia China que se ha venido gestando entre algunos sectores sociales en México, que han señalado a ese país como "amenaza", lo han culpado de la pérdida de empleos y prácticamente del fracaso del modelo económico en México, a lo que además contribuyeron algunos altos funcionarios del gobierno que han atribuido el éxito de China a su autoritarismo y a la ausencia de condiciones laborales justas en ese país. Todo ello abonó también a que se presentara en los medios de comunicación mexicanos a China como un ente poderoso, capaz de presionar al gobierno mexicano. La actitud mantenida en este caso por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México evitó que el incidente trascendiera.[9] El tono de algunos medios de comunicación rozó un racismo antichino.

El ámbito de las relaciones económicas

En cuanto a las relaciones económicas, es necesario enmarcarlas en los proyectos de desarrollo en los que ambos países se han comprometido. Los dos operan proyectos económicos que tienen un marcado acento en la exportación de bienes manufacturados y en la captación de inversión extranjera; ello los ha llevado a centrar su política exterior en factores económicos. Esta circunstancia los coloca en una situación de franca competencia. Por eso, las negociaciones entre China y México que permitieron el ingreso del país asiático a la OMC fueron muy intensas. China ha sido congruente desde

[9] Para constatar este fenómeno pueden verse *El Universal, Reforma, Milenio Diario* y *Milenio Semanal.*

los inicios de las reformas en cuanto a considerar sus relaciones económicas con el exterior como el centro de su proyecto de desarrollo. Precisamente el primer acto importante de las relaciones entre los dos países durante la administración del presidente Fox fue la conclusión de las arduas negociaciones bilaterales sobre el acceso de China a la OMC. México fue el último país de esa organización en lograr el acuerdo bilateral correspondiente, el cual fue firmado en septiembre de 2001 por Sha Zukang, embajador de la misión permanente de China en la Oficina de Naciones Unidas de Ginebra, y Eduardo Pérez Mota, representante mexicano ante la OMC.

México buscaba importantes reducciones de aranceles en productos del mar, frutas y legumbres, azúcar, jugo de naranja, café, cerveza, tequila y otros licores, cemento, tabaco, productos químicos y farmacéuticos, caucho, vidrio, hierro y acero, productos electrónicos y eléctricos, automóviles, camiones y autopartes, entre otros, con el objeto de tener una presencia mayor en el mercado chino. Estas negociaciones se enmarcaron en un protocolo especial de adhesión de la República Popular China a la OMC que se acordó en Ginebra, y en el cual se definieron, entre otros, asuntos concernientes a la metodología de cálculo de *antidumping* para los productos chinos, el control de precios para algunos productos objeto del comercio internacional y el de los productos chinos comercializados por el Estado.

Es importante recordar que, a raíz de una investigación sobre *dumping* de algunos productos chinos en el mercado mexicano, el 18 de octubre de 1994 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México resolvió la imposición de cuotas compensatorias a éstos, algunas de las cuales sobrepasan el mil por ciento. Desde ese momento, el gobierno de China ha tratado de presionar y de negociar la suspensión de dichas cuotas; sin embargo, según el acuerdo logrado entre China y México en 2001, estas cuotas serán mantenidas hasta 2008, cuando serán revisadas. Hasta finales del sexenio, en 2006, el gobierno de México y la iniciativa privada no habían hecho casi nada para mejorar su planta productiva en los sectores afectados y enfrentar la revisión de esas cuotas; a lo sumo el gobierno se comenzó a preparar para una renegociación legal y la iniciativa privada empezó a considerar las posibilidades de inversión en China.

Las relaciones comerciales entre ambos países crecieron en forma exponencial desde el año 2000 y se caracterizan por ser enormemente deficitarias para México. Según el Ministerio de Comercio Exterior de China, en el primer semestre de 2006 el déficit comercial de México con China fue de 26 200 millones de dólares, un aumento de 84.4% con respecto al mismo periodo del año anterior, cuando el déficit era de 14 200 millones de dólares.[10] Uno de los

[10] Fuente: MOFCOM, http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/ie/200608/20060802790362.html

problemas que dificulta el estudio de las relaciones económicas entre los dos países es la falta de unificación de criterios por parte de las diversas entidades que emiten los datos en cada uno de ellos. Este problema es más agudo en el caso de México, pues las instituciones oficiales no proporcionan las cifras de manera expedita y ciertamente hay variaciones importantes entre las mismas.[11] Por eso las cifras que cito deben ser tomadas sólo como indicativas de una tendencia general.

CUADRO 1
Balanza comercial de México con China
(en miles de dólares)

Año	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Comercio total*	*Balanza comercial*
1990	8989	15842	24831	-6853
1991	62639	142375	205014	-79736
1992	20639	430167	450806	-409528
1993	44781	386449	431230	-341668
1994	42168	499659	541827	-457491
1995	37008	520588	557596	-483580
1996	38286	759711	797997	-721425
1997	45885	1247381	1293266	-1201496
1998	105984	1616502	1722486	-1510518
1999	126345	1921062	2047407	-1794717
2000	203592	2879624	3083216	-2676032
2001	281782	4027259	4309041	-3745477
2002	455942	6274386	6730328	-5818444
2003	463024	9400837	9863861	-8937813
2004	466733	14457727	14924460	-13990994
2005	300660	17630657	17931317	-17329997
2006	492988	24443630	24936618	-23950642

Fuente: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Inteligencia Comercial, Secretaría de Economía, con datos de Banco de México, en http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/mexicomay/Z3bc_e.html

[11] Véase Enrique Dussel Peters, "El caso de las estadísticas comerciales entre China y México: Para empezar a sobrellevar el desconocimiento bilateral", *Economía Informa*, núm. 335, julio-agosto de 2005. Para un análisis más amplio de la relación comercial en este periodo, véase Enrique Dussel Peters, "La relación económica y comercial entre China y México: Propuesta para su profundización en el corto, mediano y largo plazo", mayo de 2006, en http://dusselpeters.com

El cuadro anterior revela de una manera contundente el crecimiento acelerado del comercio bilateral, particularmente a partir del ingreso de China a la OMC, así como el desmedido déficit comercial para México. Un análisis más cercano, que no considero necesario para este trabajo, también revela que la composición de las exportaciones de China ha venido aumentando su valor agregado y que el crecimiento de las pocas exportaciones de México se ha debido a la inclusión de productos agrícolas. México siguió presente en las estadísticas de China como una de las diez más importantes fuentes del excedente comercial de ese país. En el cuadro siguiente se revela esta tendencia, así como la diferencia abismal entre las cifras que publica uno y otro país, por lo que su valor se limita a mostrar la tendencia general.

CUADRO 2
Las diez principales fuentes del excedente comercial de China
(unidad: US $100 000 000)

Posición	*País o región*	*Enero-diciembre de 2006*	*2005*	*Aumento %*
1	Hong Kong	1 446.0	1 122.8	28.8
2	Estados Unidos	1 442.6	1 143.0	26.2
3	Holanda	272.1	229.4	18.6
4	Reino Unido	176.6	134.6	31.2
5	Emiratos Árabes Unidos	86.1	66.8	28.9
6	España	84.9	63.6	33.4
7	Canadá	78.5	41.5	89.2
8	Italia	73.7	47.6	54.9
9	Turquía	65.4	36.3	80.0
10	México	62.2	33.1	87.7

Fuente: MOFCOM, en http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/ie/200702/20070204363803.html

En las relaciones económicas bilaterales también es necesario considerar el flujo de inversiones.[12] En México, para el mes de marzo de 2006,

[12] Todos los datos de la inversión china en México están tomados de la Secretaría de Economía, Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales, Dirección General de Inversión Extranjera, Inversión de China en México, agosto de 2006.

se contaba con el registro de 387 sociedades con participación china en su capital social, esto es, 1.2% del total de sociedades con inversión extranjera directa (IED) registradas en México (32970).[13] La inversión china acumulada a partir de 1994 ascendía para ese momento a 93.4 millones de dólares. Las empresas con inversión china se dedican principalmente a las actividades del sector comercio (63.3% del total) y de la industria manufacturera (18.9%), y se localizan en mayor medida en el Distrito Federal, Baja California, el Estado de México y Jalisco.

Entre enero de 1999 y marzo de 2006, las empresas con capital chino realizaron inversiones por 60.2 millones de dólares (md), cantidad que representa 1.7% de la inversión aportada por los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico (3603.2 md).[14] Con ello, China ocupó la sexta posición entre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico que en ese lapso materializaron inversiones en México. La inversión china canalizada al país entre enero de 1999 y marzo de 2006 se destinó a la industria manufacturera, que recibió 40.3% del total; los servicios captaron 39.6%; el comercio, 19.8%; y el sector de la construcción, 0.2%.

Una parte de estas inversiones se ha destinado a industrias que apuntan a la exportación al mercado de Estados Unidos, y el gobierno de China ha anunciado que este tipo de inversiones serán estimuladas en los años venideros.[15]

Carecemos de datos precisos sobre el monto de las inversiones mexicanas en China, pero se puede constatar que Cervecería Modelo, Cemex, Gruma, Bimbo y muchas empresas medianas y pequeñas han realizado inversiones en ese país con el propósito de aprovechar su mercado.

En la competencia por el mercado de Estados Unidos, China sustituyó a México como segunda fuente de las importaciones de ese país, después de Canadá. Los altibajos de la economía mexicana se expresaron en un descenso de sus exportaciones a Estados Unidos entre 2000 y 2002, pero comenzó una recuperación sostenida a partir de 2003. Mientras el comercio total entre México y Estados Unidos, en particular las exportaciones mexicanas, sólo recuperó en 2004 el crecimiento sostenido que había tenido hasta el año 2000, el comercio total entre China y Estados Unidos, en

[13] En el mes de diciembre de 2005 el Registro Nacional de Inversión Extranjera (RNIE) llevó a cabo una depuración del padrón de empresas con IED, al excluir tanto a las canceladas como a las que no han reportado actividad durante los últimos diez años. Cabe señalar que dicha depuración se reflejó únicamente en el número de empresas registradas, pues los montos de inversión no se afectan debido a que éstos se integran con los flujos netos de IED (entradas y salidas de inversión para un periodo) y por tanto ya incluyen los cambios operativos de las empresas.

[14] No incluye para 2005 y 2006 la estimación de la IED realizada que aún no ha sido notificada al RNIE.

[15] MOFCOM, http://fec2.mofcom.gov.cn/aarticle/news/200607/20060702719851.html

particular las exportaciones chinas, ha tenido un espectacular crecimiento sostenido, como se muestra en los cuados siguientes.

Cuadro 3
Comercio anual entre Estados Unidos y México, 1993-2006
(en millones de dólares estadounidenses)

Año	*Comercio total*	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Balance*
2006	302 425.7	134 167.1	198 258.6	-64 091.6
2005	290 473.4	120 364.8	170 108.6	-49 743.8
2004	266 736.5	110 835.0	155 901.5	-45 066.5
2003	235 471.8	97 411.7	138 060.1	-40 648.4
2002	232 086.1	97 470.1	134 616.0	-37 145.9
2001	232 634.4	101 296.5	131 337.9	-30 041.4
2000	247 275.3	111 349.0	135 926.3	-24 577.3
1999	196 629.4	86 908.9	109 720.5	-22 811.6
1998	173 401.6	78 772.6	94 629.0	-15 856.4
1997	157 326.1	71 388.5	85 937.6	-14 549.1
1996	131 088.8	56 791.6	74 297.2	-17 505.6
1995	108 392.5	46 292.1	62 100.4	-15 808.3
1994	100 337.2	50 843.5	49 493.7	1 349.8
1993	81 498.3	41 580.8	39 917.5	1 663.3

Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Data Dissemination Branch, Washington, D.C. 20233 http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html

CUADRO 4
Comercio anual entre Estados Unidos y China, 1993-2006
(en millones de dólares estadounidenses)

Año	*Comercio total*	*Exportaciones*	*Importaciones*	*Balance*
2006	342997.0	55224.2	287772.8	-232548.6
2005	285395.4	41925.3	243470.1	-201544.8
2004	230042.6	34744.1	196682.0	-161938.0
2003	180803.8	28367.8	152436.0	-124068.2
2002	147320.3	22127.7	125192.6	-103064.9
2001	121460.7	19182.3	102278.4	-83096.1
2000	116203.4	16185.2	100018.2	-83833.0
1999	94899.3	13111.1	81788.2	-68677.1
1998	85409.8	14241.2	71168.6	-56927.4
1997	75419.9	12862.2	62557.7	-49695.5
1996	63505.4	11992.6	51512.8	-39520.2
1995	57296.9	11753.7	45543.2	-33789.5
1994	48068.5	9281.7	38786.8	-29505.1
1993	40302.8	8762.9	31539.9	-22777.0

Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Data Dissemination Branch, Washignton, D.C. 20233 http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html

Si se analiza el comercio por tipo de productos, puede constatarse que hay un aumento sustancial de las importaciones de Estados Unidos de mercancías chinas que anteriormente eran importadas desde México. Esta tendencia se observa particularmente en los rubros de bienes manufacturados, maquinaria y equipo de transporte y manufacturas diversas desde el año 2000. Es claro que en esos rubros China representa una clara competencia para las exportaciones mexicanas.[16]

[16] Véase http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/country/index.html

En la maquila, uno de los sectores exportadores manufactureros más importantes de México, se experimentó una disminución de 730 establecimientos y de 229 127 empleos entre 2000 y 2003. Aunque ha habido una recuperación en ese sector, el máximo logrado en el año 2000 de 1 292 232 empleados no se había vuelto a alcanzar para 2005, cuando las maquiladoras empleaban a 1 166 250 personas. De las maquilas que han salido de México, 35% lo han hecho a China y 10% a países de América Central y el Caribe.[17]

Por su parte, industrias tradicionales mexicanas como la del calzado y la textil no han resistido la competencia de los productos chinos, que entran de manera legal e ilegal al país,[18] por lo que, desde mediados de la década de los noventa, estos sectores han experimentado una ola de quiebras, que se han agudizado a partir de 2000. Esta situación se ha reflejado tanto en el empleo general en México como en la exportación.

Las relaciones económicas bilaterales se caracterizaron por un aumento sustancial de las exportaciones chinas, de manera que el país asiático se colocó como el segundo socio comercial de México, este último con una balanza extremadamente deficitaria. Asimismo, las exportaciones chinas desplazaron a las mexicanas del segundo lugar en su principal mercado, Estados Unidos. En este marco continuó el proceso de cierre de plantas manufactureras mexicanas, aumentaron las inversiones mutuas y para muchos industriales de la transformación mexicanos la opción fue convertirse en importadores de productos chinos o invertir en ese país.

Las percepciones mutuas

En el caso de China, el gobierno muestra interés por México en consideración a sus recursos del subsuelo en el largo plazo, su cercanía con Estados Unidos y su mercado de bienes de consumo. Por lo tanto, lo que se trasluce de su percepción es una intención de acercar las relaciones y una reclamación por las cuotas compensatorias impuestas en 1994. Dado que el país tiene un bajo perfil en las relaciones diplomáticas y económicas para China y que la prensa está controlada por el Estado, no hay fuentes escritas de donde pueda extraerse una percepción que vaya más allá.

El caso de México es diferente. Por una parte existe una prensa formalmente independiente del Estado y por otra los sectores productivos han sido seriamente afectados por la competencia de productos chinos

[17] Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

[18] Algunos empresarios calculan en 50% el consumo de productos de contrabando en vestido y calzado; como es natural no hay cifras definitivas al respecto.

tanto en sus exportaciones a Estados Unidos como en el mercado nacional. Todo ello en el marco de un gobierno que no ha deseado responder con políticas eficaces y de largo plazo a la competencia comercial externa. Como puede constatarse en la prensa mexicana de los últimos años,[19] el extraordinario desarrollo económico de China, y las consecuencias que acabamos de reseñar en términos de posicionamiento en el mercado de Estados Unidos y de aumento significativo de sus exportaciones a México, ha sido considerado por diversos sectores mexicanos pasivamente como amenaza, con lo que se ha enrarecido la percepción del país asiático. Las reacciones se han suscitado en muy diversos sectores del país. Por parte del gobierno de México se observó una tendencia a acentuar las características autoritarias del gobierno de China frente al proceso de democratización de México.

Por ejemplo, el secretario de Economía expresó en 2003 lo siguiente: "México es un país democrático, donde hay respeto a los derechos humanos, libertad de prensa, alternancia en el poder, políticas de largo plazo y un sistema bancario eficiente. Con todo respeto a China, éste no es un país democrático, no respeta los derechos humanos y no cuenta con instituciones políticas y financieras sólidas [...] la actual administración china promueve negocios, pero la próxima quién sabe."[20] Estas declaraciones provocaron reacciones de protesta por parte de la embajada china; en el Congreso mexicano el secretario, a manera de disculpa, se justificó diciendo que esas opiniones se las había oído a empresarios nacionales.[21]

Meses después, el presidente de la república, con el propósito de justificar el rezago frente a China, expresó que en ese país se trabaja "con salarios de 300 a 600 pesos al mes y sin prestaciones". Poco antes el presidente de la Asociación de Industriales de Vallejo, Antonio Muñiz Trincado, había acentuado la comparación entre la situación laboral de China y la de México para explicarse las diferencias en cuanto a competitividad; se quejó de las "importaciones ilegales" y dijo que los trabajadores chinos "no tienen seguro social, ni Infonavit, no tienen aguinaldo, no tienen un montón de prestaciones que aquí en este país, por fortuna, sí tenemos". Estas declaraciones fueron hechas horas antes de que el presidente mexicano recibiera al embajador chino Ren Jingyu en Los Pinos.[22]

[19] Puede verse *El Universal* y *Reforma*, como diarios representativos. Para este texto utilicé también *Milenio Diario*, *El Financiero*, *El Economista* y *La Jornada*.

[20] *El Universal*, 2 de abril de 2003, primera plana. Esta información fue destacada en casi todos los medios del país.

[21] *El Universal*, 3 de abril de 2003.

[22] *Milenio Diario*, 5 de septiembre de 2003, p. 7. Infonavit, acrónimo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En este marco de formación de opinión pública se suscitaron protestas frente a la embajada china por la pérdida de empleos en el sector textil y zapatero, y el 5 de junio de 2004 en la ciudad de Monterrey 31 ingenieros chinos fueron arrestados durante unas horas tras ser denunciados por los artesanos de un mercado local de que estaban copiando sus productos.[23] Previamente se habían difundido en la prensa noticias sobre la copia de artesanías mexicanas en China.

Durante todo el sexenio del presidente Fox, particularmente entre los años 2003 y 2005, la prensa mexicana expresó un gran interés en China y los efectos de su inserción económica internacional sobre la economía del país. En este lapso un número importante de titulares de prensa alarmistas crearon una opinión pública desfavorable hacia ese país. Al respecto un columnista financiero reconoce: "China es el país villano de moda para los mexicanos. Lo culpamos de quitarnos puestos de trabajo, inversión y competitividad. Es raro el día que los medios no mencionen la gran amenaza económica que representa China para nuestro país."[24]

Entre los titulares que contribuyeron a la creación de una opinión pública de amenaza en el sentido de que China es una amenaza, podemos citar los siguientes:

"China 'se come' al mercado mexicano"[25]
"Frente común contra China, pide Derbez"[26]
"Manufacturas, cada vez más frágiles; China, una amenaza"[27]
"Ataca comando chino para desalojar poblado"[28]
"México, en guerra con China ante la OMC"[29]
"China golpea a los mercados"[30]
"Acapara el dragón" / "Arremete China contra medidas"[31]
"Piratas chinos invaden Chiapas"[32]
"Invaden motos chinas México"[33]

[23] EFE, 6 de junio de 2004.

[24] Ricardo Serrano, columna "Apuntes Financieros": "Gracias, China", *Milenio Diario*, 6 de diciembre de 2006, p. 27.

[25] Eduardo Jardón, *El Universal*, 1° de septiembre de 2003.

[26] *Milenio Diario*, 4 de diciembre de 2003, p. 33.

[27] Isabel Becerril, en la primera plana de *El Financiero*, 23 de marzo de 2005.

[28] Pilar Jiménez, *Reforma*, 17 de junio de 2005, p. 8 (reseña de una disputa por tierras en el campo chino).

[29] Raúl Castro, *Milenio Diario*, 17 de junio de 2005, p. 26 (a toda página).

[30] León Opalín, *El Financiero*, 8 de agosto de 2005, p. 49.

[31] Ambos en *Reforma*, 14 de septiembre de 2005, p. 3A.

[32] *Reforma* (sección "De Viaje"), 20 de noviembre de 2005, p. 17.

[33] Sara Cantera, *Reforma* (sección "Negocios"), 7 de marzo de 2006, p. 8.

En muchos casos estos titulares no corresponden con exactitud a la información que contienen. En otros, el tono de los comentarios sobre las informaciones emanadas de China expresa claramente la percepción de amenaza. En la columna "Perfiles Empresariales" de *El Economista* podemos leer: "No contentos con estarnos propinando una golpiza de proporciones cataclísmicas en materia comercial, los chinos ahora amenazan con denunciarnos ante la OMC para que de plano le quitemos los aranceles a 1 300 fracciones ya que eso de las barreras no es de cuates." "Haciendo nuevamente gala de su infinita soberbia, el consejero económico y comercial de la embajada china, Wang Qingyuan, advirtió que México debe bajar gradualmente las cuotas compensatorias que aplica a productos chinos..." "El tema de la amenaza china es tan preocupante y real que..."[34] Estos comentarios fueron hechos a propósito del anuncio de una petición china de suspensión de las medidas *antidumping* de México ante la OMC. Esta información había sido comentada en un tono más moderado el día anterior por Roberto Morales en el mismo diario.[35]

Una parte de la opinión pública también expresó una crítica al gobierno nacional y a los empresarios por no tener una respuesta satisfactoria ante el crecimiento de China.[36] Héctor Vázquez Tercero (consultor), en un comentario a un artículo escrito por Everardo Elizondo,[37] concluye: "Aquí en México le echamos a China la culpa de todas nuestras desgracias. Le pedimos a su gobierno que nos ayude para que no haya contrabando de productos chinos. Nos intercambiamos visitas de Estado y celebramos y festejamos múltiples convenios. Pero en la práctica, nada efectivo. Nos faltan gobernantes *made in* China."[38]

Asimismo, ante la indignación mostrada por empresarios productores de calzado y textiles, algunos funcionarios tuvieron que hacer aclaraciones sobre el contrabando desde China, pasando así "la culpa" a las preferencias de los consumidores mexicanos. Ante la estimación de un aumento del contrabando de China, el administrador general de Aduanas del país José Guzmán Montalvo dijo: "Se tiene la percepción equivocada de que todo

[34] Roberto Mena, *El Economista*, 3 de diciembre de 2004, p. 48.

[35] Roberto Morales, "Pide China bajar cuotas compensatorias", *El Economista*, 2 de diciembre de 2004.

[36] Roberto Morales, "Desaprovecha México potencial de China para invertir", *El Economista*, 26 de noviembre de 2004, p. 55.

[37] Everardo Elizondo (subgobernador del Banco de México), "El factor China", *Reforma*, 10 de octubre de 2005, p. 6A; comenta el descenso de las exportaciones no petroleras de México a Estados Unidos desde 2002, que asocia con la incorporación de China a la OMC, así como con la fortaleza del peso mexicano, entre otros factores.

[38] *El Financiero*, 24 de octubre de 2005, p. 57.

lo que entra de China es contrabando, cuando su ingreso es legal." Argumentó que existe una afición de los consumidores mexicanos por los productos importados. "No es un problema de aduanas, es un problema más complejo. De China importamos todo tipo de cochinadas que se puedan imaginar."[39] En realidad, el ingreso indiscriminado de productos chinos a México mostró la corrupción en las aduanas, por donde se introdujeron sin los debidos controles, así como en las instancias que deben velar por la seguridad de las fronteras y costas para evitar tales prácticas ilegales. En diversas ocasiones las autoridades mexicanas trataron de ubicar la causa y la solución a estos problemas internos del lado de China.

México tiene una historia de racismo antichino que no puede ni debe ser desconocida, particularmente cuando hay una situación de descontento social y desempleo, y paralelamente la construcción de una opinión pública donde se hace patente que los problemas del país se originan en la acción del otro. Durante el periodo estudiado, las expresiones verbales despectivas sobre la población china fueron recurrentes. En este sentido, sólo voy a citar tres ejemplos; uno proviene de uno de los diarios nacionales más importantes del país, el otro de la internet y el tercero de la máxima autoridad del país.

Una columna del diario *Reforma,* después de comentar críticamente la actuación del embajador de China ante la visita del Dalai Lama a México, concluye: "pinche chino metiche". Independientemente del desacuerdo sobre el tema, la asociación de expresiones despectivas con la nacionalidad de un individuo puede conducir a generalizaciones racistas.[40]

El lugar donde ha proliferado más el racismo antichino ha sido la internet; uno de los primeros y más contundentes *blogs* es precisamente http://pincheschinos.blogspot.com/, que existe desde enero de 2005, pero materiales de esta naturaleza están en muchos otros medios.[41]

El 9 de marzo de 2006 el presidente Fox, durante un acto en la planta de automóviles Honda, en un discurso de crítica al candidato de la oposición y refiriéndose a las consecuencias negativas que tuvo el aumento del gasto público con base en la deuda en el pasado, concluyó: "Nos tomaron el pelo como a viles chinos."[42]

[39] Leonor Flores, "Nos inundan productos chinos que entran legalmente: Aduanas", *Milenio Diario,* 13 de mayo de 2005, p. 29.

[40] Germán Dehesa, "Gaceta del Ángel", *Reforma,* 11 de octubre de 2004.

[41] El *blog* se presenta de la siguiente manera: "Pinches chinos es un *blog* que desde enero de 2005 se dedica a poner en evidencia todas las piraterías que hacen en China y que de manera descarada buscan perjudicar a otros mercados."

[42] *Milenio Diario,* 10 de marzo de 2006, p. 8.

CONCLUSIÓN

Como se puede observar a lo largo de este capítulo, la relación con China mostró la ausencia de conexión entre la diplomacia, los objetivos manifiestos de la política exterior, la política económica interna y las pretensiones del régimen de situarse como potencia exportadora.

China fue un factor continuamente presente en México, como un socio comercial cada vez más importante. La naturaleza deficitaria de esta relación comercial, así como el desplazamiento de las exportaciones de México en el mercado estadounidense por parte de ese país, constituyeron una confrontación con los límites del proyecto económico de la élite política mexicana. Sin embargo, la reacción en México sólo se limitó a la creación en la opinión pública de una percepción de amenaza de China.

Si bien la formulación de la política exterior de México giró en torno a los derechos humanos y la democracia, estos temas no estuvieron presentes en su relación con China. En el ámbito diplomático durante el sexenio estudiado se concluyeron diversos acuerdos con el propósito de fundamentar una relación económica más estrecha.

Dentro de la política exterior china, cuidadosamente vinculada a los objetivos de desarrollo interno y a su percepción de integridad territorial, México representa un mercado para sus exportaciones, un puente para el ensamblaje de productos para el mercado de Estados Unidos, una posible fuente de materias primas y una ficha diplomática en su interés en el aislamiento del régimen de Taiwán. En esta perspectiva China cumplió con sus objetivos de política exterior.

EL SOL NACIENTE DE VICENTE FOX: MÉXICO Y JAPÓN, 2000-2006*

VÍCTOR KERBER PALMA

A Aníbal, Hiromi y Masaru

LA ETAPA QUE NOS OCUPA, EN EL CASO ESPECÍFICO de las relaciones entre México y Japón, estuvo determinada por la feliz conclusión del llamado Acuerdo de Asociación Económica (AAE) que entró en vigor el 1° de abril de 2005. Para los panegiristas del gobierno foxista, el AAE resultó un notable acierto en medio de los múltiples yerros que la opinión pública destacó en materia de relaciones exteriores, y es que, en efecto, se trata de un marco regulatorio que contiene prerrogativas para México –como es el caso de los productos agropecuarios de exportación– que no se encuentran en otros acuerdos similares. Sin embargo, tampoco fue un acuerdo exento de contratiempos a lo largo de las negociaciones, y los resultados que arroja después de algunos años también siembran dudas acerca de sus beneficios reales para México.

Nos abocaremos en seguida a examinar los distintos ambientes que desembocaron en dicho acuerdo. Más que inundar de cifras el espacio o que describir los tecnicismos arancelarios que se negociaron en el AAE, haremos referencia a quienes intervinieron en su realización ya que muchas veces se soslaya que detrás de un logro existen actores no exentos de pasiones y emociones. Buena parte de esta obra se realizó gracias a los testimonios recabados tanto en México como en Japón por quienes presenciaron o contribuyeron de alguna manera a la firma final del AAE, y para ellos es mi más amplio reconocimiento.

* El autor reconoce en especial el apoyo brindado por Patricia Najar, colaboradora de la representación en Tokio de la Secretaría de Economía, para la elaboración de este trabajo.

EL ESCENARIO

En estos tiempos, mientras el mundo se maravilla con el desarrollo de China y los hombres de negocios se baten por introducirse en los mercados chinos, México ha seguido fiel a su tradición de jugarse la carta de Japón. Desde el porfiriato, se recomendaba promover la migración japonesa por encima de la china bajo el supuesto de que los japoneses eran más industriosos y estaban más dispuestos a integrarse al progreso de México que los chinos.[1] Posteriormente, los gobiernos revolucionarios creyeron que Japón se prestaría a actuar como contrapeso al poderío estadounidense, un enfoque que el presidente Carlos Salinas cambió por una estrategia que intentaba más bien integrarlos al magno proyecto de libre comercio de América del Norte. Los japoneses, empero, no lo veían así. Interpretaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), más como una alianza para erigir barreras contra la embestida de productos japoneses en los mercados norteamericanos, que como una oportunidad de expandir sus propios mercados.

Recordemos el contexto específico que los llevó a tener esta percepción. A finales de los años ochenta, sobre todo al término de la Guerra Fría, dominaba en Estados Unidos la corriente intelectual de los detractores de Japón (*japan bashers*), es decir, la de quienes aseguraban a través de libros, artículos y otros medios de comunicación que los enemigos sucesores de los soviéticos serían los japoneses. La guerra contra los japoneses, sin embargo, no se libraría en el terreno militar sino en el económico. Se pensaba que existía un plan maestro diseñado por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional –el famoso MITI– cuyo propósito era apoderarse lentamente de las industrias y los organismos financieros del mundo; se especulaba también acerca de ciertos planes aviesos para vengarse de la derrota infligida en la Segunda Guerra Mundial, y no faltó quien asegurara que muy pronto Japón estaría situado en el epicentro de la tercera guerra mundial.[2]

Pero varios acontecimientos simultáneos cambiaron el rumbo de las especulaciones. En agosto de 1990, Saddam Hussein invadió Kuwait con el propósito de anexarlo a Iraq y desató con ello la ira de Washington y sus aliados; China, cuya economía siguió creciendo a ritmos insospechados,

[1] Véase Francisco Díaz Covarrubias, *Viaje de la comisión astronómica al Japón para observar el tránsito del planeta Venus por el disco del sol el 8 de diciembre de 1874*, México, Bibliófilos Mexicanos, edición especial, 1969, pp. 82, 97, 126-129.

[2] Friedman y Lebard, por ejemplo, afirmaban: "Al igual que en los años 30, los dos [Estados Unidos y Japón] se verán envueltos entre sí en una guerra fría que, *in extremis*, se transformará en una guerra caliente". George Friedman y Meredith Lebard, *The Coming War with Japan*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991, p. 14.

fortalecía su poderío militar, y Japón se hundió en una recesión que le llevaría más de una década poder superar. Hacia el año 2000, la literatura obsesionada por supuestos enemigos externos ya no tenía más a Japón en la mira de sus teorías. George W. Bush incluso llegó a la presidencia de su país enarbolando una cruzada contra el que llamaba "eje del mal", integrado por Iraq, Irán, Corea del Norte y Cuba. El TLCAN, por otra parte, si bien no generó los equilibrios sociales que sus impulsores prometieron, tampoco fue un instrumento antijaponés como se pensaba en el propio MITI –o METI,[3] como se le denominó a partir de 1999– de Japón.

En los albores de la administración del presidente Ernesto Zedillo, y sin tomar muy en cuenta al METI, fueron los poderosos empresarios japoneses agrupados en torno a la federación Keidanren los que emprendieron la iniciativa de acercarse al gobierno de México para la eventual negociación de un acuerdo comercial. En abril del año 2000, en el marco de la XXIII Reunión Plenaria de los Comités Bilaterales Comce –Keidanren, el señor Nobuhiko Kawamoto abordó directamente al secretario de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Herminio Blanco, para externarle esa inquietud. No era casual la selección de su interlocutor puesto que se conocía la disposición favorable del secretario hacia las artes marciales japonesas. Éste había designado incluso a su maestro de karate, Nobuyoshi Murata, como asesor del Consejo Mexicano de Inversiones, y se hacía acompañar de él en casi todos sus viajes a Japón.

La ocasión para impulsar una negociación de la envergadura que implica un acuerdo de libre comercio entre países con niveles de desarrollo tan asimétricos como Japón y México no parecía ser la mejor, si se tiene en cuenta que la administración zedillista estaba a punto de fenecer; quizá se daba por sentado que prevalecería la continuidad en la política económica del país mientras gobernara el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Y es que los empresarios japoneses no olvidaban la señal que años atrás les emitiera José Ángel Gurría, quien en aquel momento fungía como titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Gurría había dicho en Tokio, en noviembre de 1993, que el programa salinista de política económica trascendería a toda una generación y que así estaba contemplado en los más altos niveles de gobierno.[4] Cuatro sexenios a partir de que Miguel de la Madrid asumiera el mando en 1982 abarcaban a prácticamente toda una generación, según Gurría, quien tenía bien ganada la confianza de varios

[3] Ministerio de Economía, Comercio e Industria, por sus siglas inglesas.

[4] Las declaraciones de José Ángel Gurría llegaron a los medios de prensa y provocaron una airada polémica sobre los fines antidemocráticos que presumiblemente perseguía Carlos Salinas de Gortari. Téngase en cuenta que en noviembre de 1993 nadie imaginaba la retahíla de acontecimientos que vendría después.

industriales y banqueros nipones desde los años aciagos de la renegociación de la deuda externa mexicana.

Es necesario considerar este antecedente para dar inicio a lo que propiamente es el foco de nuestro análisis. El triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000 tomó por sorpresa a muchos, incluido el propio Fox. La llegada al poder de un mandatario proveniente de un partido distinto del PRI sembró algunas inquietudes, sobre todo porque el novel presidente blandía una plataforma de cambios profundos. ¿Se haría efectiva la admonición de Vicente Fox de su campaña en el sentido de acabar con el frenesí de los gobiernos tecnócratas por concluir tratados de libre comercio sin ton ni son? ¿Se interrumpiría la continuidad generacional aludida por Gurría? ¿Sería la derrota del PRI el inicio de una era más proestadounidense y quizá más antijaponesa? A los japoneses les preocupaba sobre todo el devenir del proyecto económico basado en la apertura de mercados, reducción de aranceles al comercio, entrada libre de inversiones extranjeras, flotación de la paridad cambiaria, contracción del gasto y desincorporación de las empresas estatales.

UN QUIJOTE

Algunos funcionarios japoneses no creían pertinente la recomendación del señor Nobuhiko Kawamoto de acercarse a México a través de un acuerdo comercial. Había razones más allá de las suspicacias que en su momento despertó el TLCAN con las reglas de origen, razones que tenían que ver con el amargo recuerdo de la secuela que dejó la crisis económica de 1982 cuando el gobierno mexicano redujo abruptamente las cuotas de petróleo de exportación, dejó en suspenso el pago de la deuda externa con la banca japonesa y se desprendió de algunos proyectos de coinversión. Para esos funcionarios, México no sólo no era confiable sino también inestable. Se sumaban a esa corriente las voces de algunos ejecutivos de empresa que consideraban a México como un país en el que reinaba la inseguridad, ya que no pasaban inadvertidos los casos en los que altos directivos de empresas con inversiones en México habían sido objeto de actos delincuenciales sobre todo en Tijuana y el Distrito Federal.

Contra esos estereotipos se enfrentó Kawamoto, un ingeniero egresado de la Universidad de Tohoku que había escalado puestos gerenciales dentro de la compañía Honda Motors hasta alcanzar la presidencia. La revista *Business Week* llegó a describirlo como un visionario excéntrico para los estándares japoneses, ya que solía opinar en contra de las generalidades. "No juego golf. No juego mah-jong. No canto karaoke", le dijo Kawamoto

a la reportera de la afamada revista de negocios, "yo nado".[5] Y en efecto, esta vez también nadaba a contracorriente. Salvo el caso de Singapur, país que se asemeja más a una ciudad-Estado, Japón se había rehusado sistemáticamente a firmar acuerdos bilaterales de apertura comercial con otros países arguyendo que la depresión económica interna no garantizaba un ambiente propicio, ¿por qué entonces habría de firmarse un acuerdo con México? Kawamoto esgrimía un argumento que no por insólito habría de ser irrefutable: porque con México se tenía que saldar una deuda histórica que databa de 1888.

Decíamos líneas arriba que en tiempos del porfiriato se despertó un fuerte interés por promover la migración japonesa, a la que se consideraba poseedora de una "verdadera avidez por instruirse y un decidido empeño por introducir en su país todas las reformas sociales y las mejoras materiales que emanan de la ciencia y de la cultura de las naciones occidentales".[6] Con base en esa percepción, el gobierno del general Porfirio Díaz buscó afanoso el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con Japón; sin embargo, lo hacía en un momento en el cual el emperador Meiji emprendía una diplomacia tendiente a renegociar una serie de tratados firmados años atrás con las grandes potencias de la época y que eran considerados como vejatorios para el honor del imperio.

México se ofreció entonces a ser el primer país en acceder a firmar un tratado de amistad y comercio en términos de plena igualdad, renunciando entre otras cosas a la práctica de la extraterritorialidad que en aquel entonces estaba muy en boga.[7] Y aunque no fue sencillo convencer a la parte japonesa de la conveniencia de dicho tratado como precedente, en noviembre de 1888 quedó por fin promulgado. Kawamoto argüía que no solamente existía el deber histórico de corresponder al gesto de México, sino que se ofrecían oportunidades únicas para que las empresas niponas se posicionaran frente a América del Norte. Por su parte, la Organización para el Comercio Exterior de Japón (JETRO, por sus siglas en inglés) emitió en 1999 un informe en el que concluía que la negociación de un tratado de libre comercio con México podía servir en efecto para impulsar las exportaciones hacia el mercado norteamericano, amén de que se aprovecharía

[5] Emily Thornton, "The Man Who Put Honda Back in the Race", *Business Week*, 8 de septiembre de 1997.

[6] Díaz Covarrubias, *op. cit.*, p. 126.

[7] Para comprender mejor la relevancia de Japón para el gobierno de Porfirio Díaz, véase Enrique Cortés, *Relaciones entre México y Japón durante el porfiriato*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano 1, cuarta época, México, SRE, 1980. Véase también *Del tratado al tratado; apuntes sobre la historia de las relaciones entre México y Japón*, Yokohama, Embajada de México en Japón, 2005, pp. 18-21.

la red de tratados análogos que los mexicanos habían firmado con otros países y regiones en el mundo. La persistencia de Kawamoto comenzaba entonces a rendir frutos.

ALGUNOS OFUSCADOS

Hasta aquí parecía como si la consumación del AAE hubiera sido mérito de un Quijote solitario en medio de molinos hostiles; lo cierto es que otras voces también abogaban en México por la conveniencia de cerrar tratos perdurables con Japón en materia comercial y diplomática. Parecía insensato después de que a todas luces Japón iba perdiendo atractivo frente a China entre los analistas y estrategas de negocios mundiales, y particularmente ante las evidencias de declive en el monto general de las exportaciones e importaciones con ese país. Y es que entre 2000 y 2003 el comercio bilateral cayó consecutivamente: 7600 millones de dólares en 2000, 6100 millones en 2001, 5500 millones en 2002 y 5400 millones en 2003.[8]

Fue notable, por ejemplo, el poco interés del presidente Ernesto Zedillo en sus tratos con Japón y sobre todo en contraste con la manifiesta japonofilia de su antecesor inmediato.[9] El punto álgido de ese desapego se produjo cuando Zedillo dictó ante los líderes miembros del foro para la Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), en noviembre de 1997, una cátedra acerca de cómo enfrentar con éxito una crisis financiera. Para entonces, México había logrado ya superar la parte más dolorosa de la crisis de 1995, conocida como el "efecto tequila", y los asiáticos atravesaban por una situación similar, el "efecto dragón". La postura del mandatario mexicano irritó de tal modo al primer ministro japonés, Ryutaro Hashimoto, que éste, dejando de lado la proverbial templanza samurai, puso el dedo en la llaga al señalar ante la prensa que cubría el acto que "en la presentación del presidente Zedillo no hubo mención al respaldo de Estados Unidos".[10]

Estados Unidos, en efecto, fue un actor de peso en las decisiones mexicanas de política exterior sobre todo a partir del apoyo millonario que William Clinton ofreció para subsanar la crisis financiera de su socio en 1995. Es bien sabido que los gobiernos priístas habían aprendido a cimentar su coexistencia con Washington en el canje discreto de apoyo en asuntos

[8] http://www.jetro.go.jp/mexico/economicas/Comercio/

[9] Víctor Kerber Palma, "Sushi con tortilla: las relaciones entre México y Japón, 1995-2000", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 869-873.

[10] http://www.mofa.go.jp/policy/econom/apec/index.html

estratégicos a cambio de que Washington se mostrara tolerante hacia las actitudes disidentes, incluso desafiantes, de los diplomáticos mexicanos. Deseosos como estaban el presidente Fox y el canciller Jorge G. Castañeda de imprimirle un sello diferente a sus tratos con el exterior, se pronunciaron entonces por una política que intentaba ser menos dual y más auténtica. Si Estados Unidos era esencial para el trazado de la política exterior mexicana, ¿por qué no hacerlo explícito? ¿Por qué no enunciar una política alineada con la defensa estadounidense de valores que presuntamente los priístas no reconocían, tales como democracia, defensa de los derechos humanos y libertad de expresión?

En abril de 2001, Vicente Fox y George W. Bush dieron el banderazo de arranque a lo que se publicitó como una nueva era en las relaciones bilaterales, una era determinada por la convergencia de intereses y una mayor integración económica; el diálogo ya no sería esquizofrénico sino franco, propio de cofrades, no de "vecinos distantes".[11] El canciller Castañeda utilizó una metáfora que se volvió célebre: vamos por la "enchilada completa", dijo. La prensa de ambos lados simplificó aún más: "diplomacia con botas", "cumbre de los vaqueros", "un zorro detrás de un arbusto" (*a Fox behind a Bush*), fueron algunos de los titulares. Todo apuntaba hacia la conversión del TLCAN en un instrumento más englobante, quizá más cercano al referente europeo, y eso no escaparía a la atención de los japoneses.

Las primeras señales de Fox hacia la conformación de un acuerdo comercial con Japón no fueron del todo positivas. Al presidente de Singapur, Goh Chok Toh, le había dado ya muestras de antipatía hacia la posible expansión de la red de acuerdos de libre comercio cuando éste solicitó un encuentro privado durante la visita de Fox a Washington como presidente electo en agosto de 2000. Intervenía asimismo la soterrada pugna de Jorge G. Castañeda con Luis Ernesto Derbez, quien fungía como secretario de Economía (antes Secofi) en el arranque de la administración. Mientras éste simpatizaba con las propuestas a favor de un acuerdo con Japón, aquél se daba el lujo de cerrar el consulado general de México en Osaka haciendo caso al ex embajador en Tokio, Manuel Uribe, a quien esa misión diplomática al parecer le incomodaba para su labor extraordinaria y plenipotenciaria.[12]

La remoción de Uribe y la designación de Carlos A. de Icaza, de reconocida trayectoria en el servicio exterior mexicano, fueron desde lue-

[11] Frase acuñada por Alan Riding, *Vecinos distantes: Un retrato de los mexicanos,* México, Joaquín Mortiz / Planeta, 1985.

[12] Versión de Guillermo Eguiarte Bendímez, funcionario de la embajada de México en Tokio. Testimonio recabado el 25 de julio de 2007 en Tokio, Japón.

go muy bien recibidas en el Ministerio de Relaciones Exteriores japonés, *Gaimusho*. Irónicamente, De Icaza había sido uno de los impulsores más entusiastas de un consulado en Osaka cuando en 1993 ocupaba la Oficialía Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Y es que la ciudad de Osaka ha sido desde siempre la sede de uno de los centros financieros e industriales más prósperos de Japón, incluso rivalizando con Tokio; de ahí el intemperante celo que provocaba la existencia de un consulado activo en el anterior titular de la embajada, caso que hubiera hecho el deleite de algún psicólogo lacaniano. Sobra decir que para las autoridades locales el cierre definitivo del citado consulado general resultó inexplicable, sobre todo ante la inminente visita oficial del presidente Fox a Japón en 2001.

La parte japonesa, pese a todo, dio dos pasos resueltos en la consecución de un acuerdo comercial con México. Se acercó, por un lado, al doctor Herminio Blanco, ex titular de la Secofi, para que fungiera como cabildero de la iniciativa, y designó por otro lado al ex primer ministro Ryutaro Hashimoto como presidente de la Liga Parlamentaria de Amistad Japón-México. Los días 5 y 6 de junio de 2001, el presidente Fox realizó una visita de trabajo a Japón y la eventual firma de un acuerdo comercial bilateral se convirtió en el tema dominante. La influencia del secretario Derbez, para tal efecto, ya era definitiva; ese mismo año, Derbez realizó dos visitas consecutivas a Japón para cerciorarse de que no se entorpeciera el proyecto. Y en efecto, la concreción del AAE fue cobrando tal vigor que para noviembre del siguiente año, en el marco de la reunión cumbre del APEC celebrada en Los Cabos, Baja California Sur, el primer ministro Junichiro Koizumi y el presidente Fox anunciaron públicamente la inminente realización de negociaciones para un acuerdo comercial entre ambos países.

Los opositores

Existían, desde luego, numerosas resistencias al eventual acuerdo comercial con Japón. Persistían los que opinaban que México ya contaba con tratados comerciales firmados con más de 40 países y que dada la alta concentración comercial en el mercado estadounidense muy poco provecho se estaba sacando de esa extensa red. ¿Para qué otro? ¿Qué les podía ofrecer México a los japoneses, sobre todo teniendo como competidoras a las naciones del sureste de Asia, más cercanas a Japón por su geografía y formación cultural? Las opiniones más radicales veían a Japón como un Gargantúa de la globalización que, según se decía, utilizaría a México como trampolín para acceder al mercado norteamericano y profundizar la bre-

cha entre quienes sí se pueden beneficiar de ello y la gran masa proletarizada a consecuencia de la apertura indiscriminada de la economía.

A manera de ilustración, resulta interesante reproducir un extracto de la discusión sostenida el 8 de septiembre de 2004 entre el doctor Herminio Blanco y algunos senadores miembros de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial de la cámara alta, presidida entonces por el senador Humberto Roque Villanueva. Según Blanco, un acuerdo comercial con Japón resultaría conveniente para México toda vez que se trataba de la segunda economía del mundo cuyas empresas podían generar empleos, sobre todo en las ramas automotriz, electrónica y de maquinaria.

> Con un tratado comercial como se está negociando –afirmaba Blanco– se incrementarían las inversiones de ese país en México, se aumentarían nuestras exportaciones a Japón y a Estados Unidos, se mejoraría nuestra capacidad de competir y se generarían empleos mejor remunerados. A partir de la relación histórica que tenemos, en 2005 se podría consolidar un acuerdo comercial con Japón, siendo nosotros el primer país de América en alcanzarlo, y se consolidaría la historia diplomática comercial y de amistad entre los dos países. En conclusión, necesitamos incrementar nuestra competitividad internacional y considerar que el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre Japón y México será una importante herramienta para promover la competitividad.[13]

Sin embargo, el senador Alejandro Gutiérrez Gutiérrez, del PRI, fue tajante al manifestar que albergaba "serias dudas sobre éste y otros tratados que tenemos".[14] Sugería analizar el comportamiento reciente de la relación comercial con Japón para advertir que México era constantemente deficitario. Y es que, en efecto, si en 1995 el déficit promedio mensual en el comercio bilateral era de 247 millones de dólares, hacia 2003 se había más que duplicado al arrojar 582 millones de dólares. Con el Acuerdo de Asociación Económica, sostenía Gutiérrez, "aseguro que será mayor el nivel de exportaciones de los japoneses y aún no encuentro [para Mexico] áreas reales de oportunidad".[15]

El senador Antonio García Torres advertía: "a mí me preocupa el que no tenemos que exportar".[16] Y el también priísta Adalberto Castro Castro apuntalaba que "una de las luchas que hemos tenido con los países desarro-

[13] Senado de la República, boletín de prensa 2004/0703, 8 de septiembre de 2004.
[14] *Ibidem.*
[15] *Ibidem.*
[16] *Ibidem.*

llados son los subsidios al sector agropecuario que colocan a los campesinos mexicanos en total desventaja; Japón no va a dejar de hacerlo".[17] El panista Francisco Fernández de Cevallos, a su vez, decía tener una solución categórica para aminorar el desequilibrio comercial: exportar piedras ornamentales. "No he visto en ningún tratado la inclusión de piedras ornamentales que para muchos países son de gran atractivo, y lo que se tiene que fomentar es la promoción de productos trabajados artesanalmente."[18]

Huelga decir que en el sector agrícola mexicano de igual modo se veía con reserva la negociación de otro acuerdo comercial que implicara la liberalización de los mercados primarios. La dolorosa experiencia de la industria azucarera con el TLCAN estaba tan reciente que difícilmente podía esperarse un acto de buena voluntad por parte de los agricultores mexicanos para con el AAE; pero lo mismo sucedía con el sector agrícola japonés; de hecho, si por algún motivo Japón no emprendía acciones concretas a favor del libre comercio mundial –razón por la cual fue incluso objeto de demandas en el seno de la Organización Mundial de Comercio– era porque sus agricultores ofrecían una resistencia política tenaz contra las mismas. El velo de las suspicacias se recorrió merced a las gestiones que realizaron tanto el titular de la Secretaría de Agricultura (Sagarpa), Javier Usabiaga, por el lado mexicano, como el ministro de Agricultura, Shoichi Nakagawa, por el lado japonés, mas no estuvieron exentas de tiranteces, como veremos en seguida.

En septiembre de 2003 se preparaba ya la inminente visita de Estado del presidente Fox a Japón programada para el mes siguiente; el objetivo principal sería la firma definitiva del AAE en una pomposa ceremonia que había de realizarse en el Palacio de Akasaka; sin embargo, las negociaciones se encontraban estancadas. La parte japonesa no cedía ante la exigencia mexicana de liberalizar el mercado agrícola, en particular el mercado del jugo de naranja y el de la carne porcina, y los negociadores mexicanos, encabezados por Gerardo Traslosheros, se rehusaban a dar por concluido el proceso sin la concesión japonesa. Parecía aquél un duelo de luchadores de sumo, cada uno presionando para que el rival cayera primero. Los japoneses habían apostado a que la inminencia de la visita presidencial haría que los mexicanos no tuvieran más remedio que rendirse, pero del lado mexicano se convino en que aun con el presidente en vuelo sin el capítulo agrícola no podía haber acuerdo, ya que se consideraba que ése era el ámbito que mayores dividendos podía dejar a productores y comerciantes.

[17] *Ibidem.*
[18] *Ibidem.*

Los negociadores

El presidente Fox arribó al aeropuerto de Haneda el 15 de octubre de 2003, pero las negociaciones del acuerdo continuaban estancadas. El equipo de Traslosheros contaba con gente bien fogueada en las negociaciones comerciales; el propio Traslosheros, un matemático con doctorado en economía por la Universidad de Rudgers, había formado parte de los cuadros del TLCAN al lado de Herminio Blanco. De trato afable y sencillo, el principal negociador mexicano contó, entre otros, con la colaboración de Sergio Inclán, un abogado con profundo conocimiento de la mentalidad japonesa. Inclán sabía negociar con los japoneses, sabía del descontrol que causaría en ellos la decisión de no firmar, aun con la visita presidencial en puerta, y así lo manifestó. En consecuencia, el equipo se la jugó. Traslosheros narró posteriormente esa decisión:

> Existía la expectativa de que en ese contexto se pudiera llegar a un acuerdo en sustancia, que permitiera a los mandatarios anunciar el fin del proceso de las negociaciones. Creo que hubo varios factores que impidieron que eso se pudiera dar. El primero de ellos fue la dificultad de avanzar por parte del gobierno japonés, por el hecho de tener un proceso complejo de toma de decisiones, derivado de eso también una insuficiencia en la oferta japonesa, la cual fue debidamente comunicada, el sector privado mexicano estaba al tanto de ello [...].
> Entonces, antes de partir, el presidente advirtió que el acuerdo no era el punto central de la visita, y que México esperaba una oferta satisfactoria de parte de Japón. Llegamos a la visita, no tuvimos un acuerdo en ese momento, de alguna manera las pláticas parecían suspendidas [...].[19]

Es asimismo importante referirse al rol que desempeñó Graciela Aguilar Antuñano, persona de todas las confianzas del secretario Usabiaga. De porte distinguido y determinación férrea, la entonces coordinadora de la Unidad de Estudios del Sector Agroalimentario y Apoyo a las Negociaciones Comerciales Internacionales de la Sagarpa mantenía en el edificio anexo a la embajada de México en Tokio, bajo consulta permanente, a los representantes de las principales asociaciones de productores agrícolas mexicanos mientras ella se encerraba con los negociadores del Ministerio de Agricultura de Japón en una sala del Hotel New Otani. Salían chispas. Graciela Aguilar parecía divertirse cada vez que la contraparte dejaba de

[19] Entrevista efectuada el 21 de septiembre de 2004 a través de Radio UNAM.

lado su *tatemae*,[20] es decir, el control sobre sí misma, y manifestaba su desesperación. Con la ceja arqueada al estilo de María Félix, no cedía ni un ápice. Había logrado ya reducciones significativas en las cuotas arancelarias para los cárnicos, pero se rehusaba a dejar la mesa sin antes definir un régimen de cuotas conveniente para los citricultores del país, lo cual finalmente también consiguió.[21]

Este cuadro, sin embargo, quedaría incompleto sin considerar que tampoco para la parte japonesa debió ser fácil convencer al principal corporativo agrícola, Nokyo, sobre la conveniencia de ceder terreno frente a los requerimientos mexicanos. Téngase en cuenta que para todo efecto esa organización constituía un bastión de poder del Partido Liberal Democrático (PLD), y que dicho partido tenía mucho que perder si no satisfacía los intereses de los agricultores. El crédito de la negociación hacia el interior en todo caso le corresponde a Shoichi Nakagawa, el típico político graduado de la Facultad de Leyes de la Universidad de Tokio, a quien el primer ministro Koizumi designó ministro de Agricultura en el segundo gabinete de su gobierno. A decir de Sergio Inclán, Nakagawa fue objeto de un abordaje diplomático especial para convencerlo de que a su vez convenciera a Nokyo y a los funcionarios más duros del Ministerio sobre la benevolencia del AAE.[22]

> Durante mis primeras reuniones con el Sr. Nakagawa me quedó claro que tenían la imagen de que México, al igual que países como Australia, Tailandia o Filipinas, podría afectar en una forma importante a sus productores, base electoral del PLD, incluso hoy por hoy. Esta percepción habría obstaculizado sin duda el proceso, lo cual beneficiaría a algunos burócratas de ciertos ministerios que no querían el tratado con México, al igual que a los agricultores mismos de Japón. Entregamos en varias ocasiones al Sr. Nakagawa datos duros, cifras, estadísticas y reportes con su traducción al idioma japonés, utilizando fuentes primarias (Banco Mundial, FMI, OMC), con los que demostrábamos que México no

[20] *Tatemae* literalmente significa "lo que se levanta ante sí mismo", y se refiere a un rasgo propio del pueblo japonés que inculca la inexpresividad como virtud y la contención de las emociones como manifestación de dignidad. Detrás del tatemae se oculta el *honne, i.e.*, el verdadero sentir. Mark Zimmerman, un experimentado conocedor de las técnicas de negociación japonesas, define al tatemae como una "apariencia superficial". Mark Zimmerman, *How to Do Business with The Japanese: A Strategy for Success*, Tokio, Charles E. Tuttle Company, 1987, p. 21.

[21] Basado en la versión de Rodolfo González Ono, cuyo conocimiento de la lengua y cultura japonesas fueron de enorme provecho para la negociadora de la Sagarpa. Testimonio recabado el 4 de agosto de 2007 en México, D.F.

[22] Basado en la versión de Sergio Inclán. Testimonio recabado el 23 de julio de 2007 en Tokio, Japón.

> sería una amenaza para sus productores. De concluirse un AAE, el cual tendría que incluir a todos los sectores [desde luego el agrícola], es decir, ser un tratado comprensivo, sin exclusiones, de acuerdo con las reglas de la OMC; lo que México buscaba era una mayor participación en el sector de importaciones de productos agropecuarios de Japón, con acceso preferencial derivado del tratado.[23]

Pero, ¿qué pudo ser tan terminante para que Nakagawa convenciera a los agricultores japoneses de la conveniencia de abrir sus mercados? Por un lado, es cierto que los productos mexicanos no competían directamente con los japoneses y eso redujo suficientemente las señales de alarma, pero, por otro, también es verdad que ante la prolongada recesión que sofocaba a todos los segmentos sociales se consideraba ya como un remedio previsible la gradual apertura de la economía japonesa. La proximidad de México con el mercado norteamericano lo convertía entonces en sujeto de prueba para los supuestos beneficios del libre comercio, además de que señalaba un auténtico compromiso de Japón con la Ronda de Doha que se negociaba en el seno de la OMC.

El 12 de marzo de 2004, después de 14 rondas de negociaciones, por fin se anunció la conclusión de las negociaciones para un AAE entre México y Japón. El logro del equipo negociador mexicano tiene méritos que quizá aún no hemos justipreciado, ya que no sólo se puso fin a un anatema que databa de décadas, sino que se sentó un precedente indispensable para otros países que desearan negociar acuerdos de intercambio comercial con la mayor economía de Asia. Y es que la protección del sector agrícola, agrupado en torno al poderoso Nokyo, subyacía tanto en el corazón del nacionalismo japonés como en la hegemonía del PLD desde 1947. No faltaron las admoniciones en caso de que los resultados no fueran los esperados. El subdirector de la División de Política Comercial Internacional del Ministerio de Agricultura, Takuo Sukigara, con un dejo de pesadumbre tras de su encuentro final con Graciela Aguilar, advirtió que en caso de que la agricultura doméstica y los productos ganaderos fueran severamente dañados por las reducciones tarifarias concedidas en el AAE con México, se tomarían medidas de inmediato para que el gobierno de Japón compensara los efectos negativos.[24]

También es de justicia admitir que en México nunca antes se había frenado un proceso de negociación ante el apremio psicológico que ejerce la

[23] *Ibidem.*

[24] "Justifica Japón sobreprotección de productos sensibles", *El Financiero*, 2 de abril de 2004, p. 19.

inminente llegada de un nuevo presidente; pocas veces en la historia del presidencialismo mexicano se han antepuesto los requerimientos del Estado a las ventajas personales que presupone el quedar bien con el mandatario en turno. Y dicho sea de paso, también tiene un mérito notable para el quebrantamiento general de los esquemas mentales el hecho de que una mujer con la capacidad negociadora de la representante de la Sagarpa contribuyera a la apertura del hermético mercado agrícola japonés. Hacia el 1° de abril de 2005, fecha del inicio formal del AAE, se percibían ya algunos resultados: para entonces, Japón había reducido tarifas al 91% de los productos mexicanos de importación, y México lo había hecho con el 44% de los productos japoneses.[25] Las cuotas de importación ofrecidas por Japón para algunos productos agropecuarios asimismo aumentaron sustancialmente entre octubre de 2003 y marzo de 2004, como se advierte en el cuadro 1.

CUADRO 1
Japón: Productos agrícolas sensitivos
Cuotas de importación
(toneladas)

	Oferta japonesa		*Producción doméstica*
Producto	*Octubre de 2003*	*Marzo de 2004*	*2003*
Puerco	40 000	80 000	891 779
Res	10	6 000	1 238 888
Pollo	10	8 500	352 590
Naranja	10	4 000	1 150 000
Jugo de naranja	1 000	7 700	870 000

Fuente: Alejandro Cruz Sánchez (2005), *Japan-Mexico Free Trade Agreement: A New Shift in Japanese Trade Policies,* tesis de maestría, Kioto, Ritsumeikan Asia Pacific University.

EL *LOBBY* REGIO

Es de destacar el papel que desempeñó el clan Monterrey en la generación de un ambiente propicio para las negociaciones del AAE. El sentido

[25] Alejandro Cruz Sánchez, *Japan-Mexico Free Trade Agreement: A New Shift in Japanese Trade Policies,* tesis, Ritsumeikan Asia Pacific University, 2005, pp. 23-24.

comunitario con el que crecen los regiomontanos y su fino olfato para las oportunidades empresariales hacen suponer que sobre todo ellos dejaron su impronta en el proceso de negociación del acuerdo. Fernando Canales Clariond, quien suplió a Luis Ernesto Derbez en la Secretaría de Economía, es regiomontano, lo mismo que el subsecretario de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Economía, Ángel Villalobos. Incluso el canciller Derbez provenía del Tecnológico de Monterrey, y asimismo Irma Gómez, la titular de la Unidad de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional de la cancillería. Todos estos funcionarios, ubicados en puestos clave, influyeron de una u otra forma en las consultas y gestiones que desembocaban en las mesas de negociaciones; el caso de Canales Clariond puede ser ilustrativo de lo que aquí se implica.

Y es que suponemos que para el ex gobernador de Nuevo León debió significar un conflicto de intereses delicado la negociación del sector acerero. La parte japonesa insistía en la reducción de tarifas a las importaciones del acero que competían directamente con las industrias mexicanas, entre ellas, el Grupo Imsa, cuyo consejo administrativo presidía, casualmente, el propio Fernando Canales Clariond. El *sospechosismo* (neologismo aportado por la administración foxista al léxico mexicano) abrió sus alas entre los exportadores de acero japonés, aunque al final se concedió que los aceros especializados en partes automotrices, autopartes, electrodomésticos, maquinaria y equipos pesados se liberarían en México inmediatamente después de la entrada en vigor del AAE. El acero ordinario japonés que competía con el acero producido por el Grupo Imsa, sin embargo, mantuvo el arancel vigente por cinco años más y sólo a partir de entonces se desgravaría poco a poco. Traslosheros y su equipo se anotaron así un doble tanto: obtuvieron un lustro de gracia para las siderúrgicas mexicanas y, por otra parte, quedaron muy bien con su jefe Canales quien se abocó a reconfigurar la misión de Imsa tan pronto como reasumió sus deberes empresariales.

La huella regia no queda ahí, si se tiene en cuenta que la representación mexicana del Consejo Asesor de Hombres de Negocios del APEC, mejor conocido como ABAC, estaba presidida en aquellos años por un prominente regiomontano, Javier Prieto de la Fuente, descendiente de quienes fundaron la emblemática Fundidora de Monterrey. Prieto era un sólido convencido de las ventajas de acercar a México a los mercados asiáticos; llegaba a exasperarle la falta de entendimiento entre numerosos empresarios mexicanos sobre las dimensiones que adquiría la economía china, y utilizaba cuanto foro estuviera a su alcance para despertar interés en el acuerdo comercial con Japón. De figura pulcra, incapaz de permitir que un solo cabello se saliera de su lugar, fue él uno de los principales gestores del encuentro entre Vicente Fox y Junichiro Koizumi en Los Cabos, Baja

California Sur, en ocasión de la Cumbre del APEC efectuada en octubre de 2002, fecha señalada como el arranque formal de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica entre ambos países.

La inclinación favorable de Javier Prieto hacia el AAE encontró eco en otro regiomontano infatigable del sector empresarial: Francisco Javier Gutiérrez, ejecutivo de Cemex, una de las cementeras más grandes del mundo. Fue precisamente a consecuencia de sus múltiples viajes de representación al continente asiático como se despertó en él la conciencia de la importancia de llevar a cabo un acercamiento estratégico con Japón. Su razonamiento era interesante: mientras en América Latina todo el mundo corría a buscar nichos de negocios con la República Popular China, los empresarios mexicanos tenían ante sí la oportunidad de echarles la mano a los japoneses, relegados y heridos como estaban ante la pérdida histórica del epicentro económico de la Cuenca del Pacífico. Una muestra de amistad en un momento de depresión suele ser rentable, opinaba el egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León. En 2003, Gutiérrez asumió la presidencia de la sección mexicana del Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (PBEC), una de las organizaciones empresariales más antiguas de la región Asia Pacífico, y desde ahí indujo a respaldar las negociaciones que realizaba Gerardo Traslosheros.

Un frente más, aunque no menos significativo, lo conformó Tomás González Sada en su calidad de presidente del Comité México-Japón del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce), órgano presidido por otro regiomontano del mismo linaje: Federico Sada González. Sobra decirlo, pero Tomás era uno de los empresarios más entusiastas de la idea de un acuerdo de libre comercio entre los dos países, en particular porque les abriría un buen campo de ventas a las industrias familiares en las que participaba como copropietario, entre otras, Vitro y Celulosa y Derivados (Cydsa). El ingeniero mecánico egresado del Tecnológico de Monterrey había participado antes en una comisión especial que reunió a empresarios, académicos y ex funcionarios de gobierno de ambos países para emitir recomendaciones tendientes a "mejorar y profundizar la relación bilateral entre los dos países".[26] He aquí un extracto de su presentación ante dicha comisión:

> Por convicción propia, derivada de nuestra favorable experiencia, México como país y los empresarios mexicanos en lo particular, estamos convencidos de las ventajas del libre comercio y de lo mucho que lo impulsan los tratados de libre comercio.

[26] *Nueva Comisión México-Japón Siglo XXI: Informe final*, México, SRE, 2000, p. 15.

> Por ello estamos más que a favor de que nuestros gobiernos inicien, cuanto antes, las negociaciones para suscribir un tratado o conjunto de tratados que faciliten no sólo el comercio entre nuestros dos países, sino una corriente más amplia de relaciones económicas, sociales y políticas que le den un impulso sinérgico a nuestros respectivos negocios.[27]

El premio mayor a sus méritos lo recibió posteriormente de manos del embajador japonés en México en 2003 al declarársele Cónsul Honorario de Japón en Monterrey.[28]

Del desacuerdo al Acuerdo

Para la comprensión general del tema que nos ocupa, es relevante hablar del Acuerdo para la Protección y Promoción Recíproca de Inversiones que promovían con denuedo los empresarios japoneses antes de hablar de un tratado de libre comercio. Inseguros ante los vaivenes de la economía mexicana, insistían en crear un mecanismo que garantizara la no afectación de sus inversiones, y así lo expusieron en la XXIII Reunión Plenaria de los Comités Bilaterales Comce-Keidanren que inauguró el presidente Ernesto Zedillo en abril de 2000. Pero éste, después de pontificar sobre las excelencias del libre comercio para el desarrollo de las economías nacionales, sacó a flote la conveniencia de suscribir un acuerdo de alcance aún mayor. Ejemplificó con el tratado de libre comercio con la Unión Europea que estaba a punto de entrar en vigor, orgullo de su administración, y dejó entrever que el modelo "vale para nosotros y es válido para todos los países".[29] El mensaje lo entendieron bien tanto Tomás González Sada como Nobuhiko Kawamoto; este último, como se mencionó al inicio de nuestro análisis, ni tardo ni perezoso le notificó al secretario de Comercio y Fomento Industrial, Herminio Blanco, que los empresarios japoneses verían con muy buenos ojos la negociación de un tratado de libre comercio; Blanco de inmediato puso en marcha el dispositivo que conduciría a la negociación de lo que se dio a conocer con el eufemismo de Acuerdo de Asociación Económica.

No era, empero, el mejor momento para emprender una negociación de tal envergadura. El candidato del partido oficial a la presidencia de México, Francisco Labastida Ochoa, perdía terreno en el electorado fren-

[27] *Ibid.*, pp. 68-69.

[28] Publicado en la *Gaceta Parlamentaria,* Senado de la República, LX Legislatura, núm.10, 2 de octubre de 2003. www.senado.gob.mx/gaceta

[29] http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com2123.html

te a Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas, ambos acérrimos críticos de la política de apertura indiscriminada de la economía; Fox prometía incluso no continuar con la suscripción de acuerdos comerciales que a su parecer poco o ningún provecho le dejaban al país dada la elevada concentración en un solo mercado. Con su triunfo en julio de 2000, Japón parecía no tener futuro en el interés del nuevo presidente, ni siquiera recibió mención explícita en el Plan Nacional de Desarrollo promulgado por su gobierno;[30] paralelamente, se cerró el consulado general en Osaka al tiempo que crecían las quejas de los inversionistas japoneses por el ambiente de inseguridad que prevalecía en México. En junio, el presidente Fox realizó un viaje a Oriente y durante su escala en Japón escuchó de viva voz tanto las reclamaciones como las apetencias de los empresarios japoneses por emprender cuanto antes las negociaciones del AAE.

El resultado de esa visita fue la creación de un comité conjunto de alto nivel que estudiaría el fortalecimiento de las relaciones económicas entre Japón y México, así como un posible tratado de libre comercio. ¿Sería acaso uno más de los múltiples comités que inundan la historia bilateral y cuyo destino por lo general termina siendo la inutilidad? Se esperaba en todo caso que éste cumpliera con el fin específico de ofrecer argumentos válidos para fundamentar el libre comercio entre Japón y México, y pese a que las fuentes hablan de diversas reuniones de este comité, entre septiembre de 2001 y julio de 2002, lo cierto es que fueron más determinantes para tal procedimiento tanto el estudio de factibilidad elaborado por JETRO desde el año 2000 a iniciativa de su presidente, Noboru Hatakeyama, amigo cercano de Kawamoto y Herminio Blanco,[31] como un estudio de ese mismo año elaborado por la doctora Mireya Solís Soberón, experta en finanzas y economía japonesa de El Colegio de México.[32] Los dos estudios confluían en la conveniencia de aprovechar la complementariedad económica para proyectarla hacia un acuerdo de mutuo beneficio.

Existía además un documento aún vigente: aquel que había elaborado la nueva Comisión México-Japón Siglo XXI bajo la presidencia conjunta de

[30] De manera genérica, en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se menciona a la región Asia-Pacífico como "un área de enorme potencial para México en lo económico" y se recomienda intensificar y ampliar los vínculos con los países de la misma, "que ofrecen grandes oportunidades de cooperación y la posibilidad de establecer alianzas para impulsar nuestras posiciones en la sociedad internacional del futuro". http://pnd.fox.presidencia.gob.mx

[31] Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy", *Asian Survey*, vol. 45, núm. 2, 2005, pp. 258-278.

[32] Mireya Solís, *México y Japón: Las oportunidades del libre comercio*, estudio elaborado para la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secofi, México, abril de 2000. http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_JPN/Studies/oportunidades_s.pdf

Nobuo Matsunaga y Sergio González Gálvez, ambos diplomáticos de renombre en sus respectivos países. En el informe final emitido por la Comisión se reconoce explícitamente que "durante los debates ni un solo miembro de este organismo expresó estar satisfecho con el nivel de la relación México-Japón".[33] El profesor Keiichi Tsunekawa, de la prestigiada Universidad de Tokio, fue incisivo al respecto: "En primer lugar debemos admitir francamente que nuestras relaciones han sido bastante limitadas desde el punto de vista cuantitativo."[34] Y es que la participación de México en el comercio japonés no sólo era ínfima –inferior al 1%– sino que iba en franco declive hasta el momento de la firma del AAE. La inversión directa de Japón también seguía un patrón de caída libre, concentrada básicamente en las industrias automotriz y electrónica, y el turismo japonés apenas si fluía hacia México. Tsunekawa sugería, por consiguiente, que la adopción de un acuerdo bilateral englobante y de visión futurista contribuiría a cumplir con las expectativas enmarcadas en el histórico tratado de 1888, además de que saldaría una deuda de honor con México que databa de aquel entonces; curiosa coincidencia con los argumentos de Nobuhiko Kawamoto.

Un aguafiestas

La propaganda oficial suele destacar que México cuenta con un amplio ramillete de acuerdos de libre comercio que reflejan su vocación globalizante, además del compromiso del país con las rondas librecambistas de la OMC. La firma y puesta en vigor del AAE llamó ciertamente la atención de algunos medios de opinión, aunque casi no despertó polémica. Jamás se cuestionó, por ejemplo, la cesión de soberanía o el presunto injerencismo que se argüía al momento de negociarse los tratados comerciales con la Unión Europea y los países de América del Norte. Podría decirse que en ese sentido el acuerdo nipomexicano pasó sin pena ni gloria el enjuiciamiento público y que en cierto modo Japón sigue pareciendo una nación inofensiva ante la opinión pública mexicana, no así China que según las publicaciones de la era foxista gradualmente pasó de competidor aislado a peligro inminente para los intereses nacionales. A los productos chinos se les ha aplicado toda clase de barreras, con cuotas compensatorias y aranceles elevados a fin de impedir que sus efectos destructivos acaben con las industrias mexicanas; en cambio, a los productos japoneses les han abierto

[33] *Nueva Comisión...*, *op. cit.*, p. 11.
[34] *Ibid.*, p. 136.

las puertas porque se les ve como *complementarios* de nuestra economía, no como suplementarios.

El Acuerdo de Asociación Económica –se dice en un panegírico publicado por la embajada de México en Japón cuya titularidad recayó en Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo a partir de 2004– significa mucho para Japón porque México se erige como "puerta de entrada a vastos territorios y un lugar de oportunidades".[35] Asimismo, significa mucho para México porque presuntamente "será un valioso instrumento para fortalecer su presencia en Asia, ampliar sus relaciones políticas, incrementar sus flujos comerciales, fomentar la inversión productiva y seguir fortaleciendo su economía".[36]

Pero a pesar de ese valioso potencial, el AAE ha sido un instrumento poco aprovechado por los exportadores mexicanos y por lo mismo empieza a generar una brecha comercial aún mayor entre los dos países. Para Sergio González Gálvez, quien fungió como embajador en Tokio en dos ocasiones distintas y se precia de ser uno de los diplomáticos más experimentados en el arte de la negociación con los japoneses, el AAE ha sido en los hechos un acuerdo pernicioso para México puesto que lo condena a mantener una relación de proveedor de materias primas y alimentos a cambio de bienes industriales. Más todavía, es un acuerdo engañoso, ya que está diseñado para beneficiar a la parte japonesa en su anhelo de penetrar en los mercados de Estados Unidos sin contribuir mayormente al desarrollo económico de México.[37] La prueba está en el déficit comercial que se ha disparado desde que el acuerdo entró en vigor; si en 2003 la balanza arrojaba un saldo a favor de Japón por 1 854 000 dólares, en 2006 se elevó a 6 460 000 dólares.

Contra ese argumento hay quienes sostienen que el beneficio se dará por el lado de las inversiones directas que generan empleos para los mexicanos. Según cifras de la oficina de representación de la Secretaría de Economía en Tokio, entre 1997 y 2007 se anunciaron proyectos de inversión japonesa en México por casi 10 000 millones de dólares, sin embargo, esa cantidad apenas si representa el 2.5% del total de la inversión extranjera directa en México. La cifra corresponde a la mitad de la inversión de Holanda o España, y en buena medida contabiliza inversiones que no provienen directamente de Japón sino de empresas japonesas establecidas en Estados Unidos. Productoras de autos como Mazda, Mitsubishi, Suzuki e Izusu tranquilamente aprovechan las ventajas triangulares del AAE para introducir sus productos a través de México, librando así las reglas de origen contenidas

[35] *Del tratado...*, *op. cit.*, p. 43.

[36] *Ibidem.*

[37] Basado en la versión de Sergio González Gálvez, embajador emérito del servicio exterior mexicano. Testimonio recabado el 10 de agosto de 2007 en México, D.F.

en el TLCAN y sin generar empleos. La empresa Toyota sí estableció una planta de ensamblaje en Tijuana en febrero de 2005; Honda de México amplió su capacidad ya instalada en El Salto, Jalisco, y Nissan Mexicana –la empresa fabricante de automóviles más longeva entre las japonesas– expandió sus plantas en Aguascalientes y Cuernavaca.

González Gálvez ofrece otra evidencia que se antoja contundente: un país como Chile, que se localiza a mucha distancia de Japón y que hasta marzo de 2007 todavía no contaba con un acuerdo de liberalización comercial,[38] exportaba mayores cantidades de productos hacia aquel país que el propio México aun con el AAE. Y es que Chile exportó en 2006 productos por un valor total de 7 130 millones de dólares, contra 2 823 millones de dólares correspondientes a las exportaciones de México ese mismo año. Brasil es otro ejemplo. Desde 2004, los cariocas ya le vendían a Japón productos por un valor total de 2 768 millones de dólares, cifra superior ciertamente a los montos de ventas mexicanas a Japón en ese mismo año y los subsecuentes. Es muy probable que a iniciativa del gobierno japonés, interesado como está en el etanol brasileño, en breve se dé inicio a las negociaciones de un acuerdo comercial que redundaría en una fuerte competencia para México sobre todo para la atracción de inversiones japonesas.

El turismo, empero, es una rama que despierta esperanzas para los intercambios con Japón en el futuro. Cada año se movilizan hacia todos los confines del planeta en promedio unos 20 millones de turistas japoneses, pero sólo 2% de ellos se interna en territorio mexicano, en contraste con Estados Unidos que capta 10%. Para González Gálvez, "es claro que la mayor parte de las acciones debe realizarlas México, no sólo las autoridades, sino los hoteleros y las líneas aéreas, mexicanas y japonesas".[39] Un esfuerzo concreto en este sentido lo emprendió el embajador Ruiz-Cabañas al abocarse de lleno al arranque de un vuelo directo de Aeroméxico.[40] Fue, a no dudar, inusual haber conseguido no únicamente que las autoridades japonesas le dieran trámite a la propuesta del diplomático mexicano sino convencer a los ejecutivos de la empresa aérea de la conveniencia de echarlo a andar como derivación del AAE.

El vuelo Narita-Tijuana-Ciudad de México utiliza cada semana un Boeing 777 con capacidad para 300 pasajeros y se inició formalmente el

[38] El Acuerdo de Asociación Económica entre Chile y Japón entró en vigor el 27 de marzo de 2007.

[39] Embajador emérito Sergio González Gálvez, "Una propuesta concreta para atraer el turismo japonés a México", documento presentado durante la Primera Reunión Plenaria de la nueva Comisión México-Japón Siglo XXI, anexo V, *Nueva Comisión..., op. cit.*, p. 96.

[40] Basado en la versión de Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, embajador de México en Japón. Testimonio recabado el 23 de julio de 2007, Tokio, Japón.

20 de noviembre de 2006, a pocos días de que el presidente Vicente Fox entregara la banda presidencial a su sucesor en medio de una algarada parlamentaria. Cabe preguntar sobre el trasfondo de la decisión de inaugurar este vuelo, ¿acaso se esperaba facilitarle al sector agrícola mexicano el traslado de sus productos alimentarios a Japón bajo el supuesto de que habría un incremento exponencial? ¿Estaría basada esa decisión en estudios de mercado para constituir una ruta alternativa para los turistas latinoamericanos que viajan a Asia, según declaró el secretario de Turismo de México Rodolfo Elizondo?[41] ¿Se buscaría aprovechar las oleadas de turistas japoneses ávidos de conocer las playas mexicanas? Sin demeritar el valor de todos estos supuestos, en alguna de sus contribuciones periodísticas, este autor aventuró una hipótesis aún más simple: hartos de las molestas revisiones por parte de los elementos aduanales y de seguridad en los aeropuertos estadounidenses, los viajeros japoneses han encontrado en la ruta de Aeroméxico una alternativa menos riesgosa a pesar de los reparos sobre la inseguridad en el país.[42]

Cerremos este trabajo con una paráfrasis del poeta Tablada publicada en su libro *En el país del sol* –más esnobista que auténtica: "En veinte horas de vida japonesa he almacenado sensaciones de arte que para ser aquilatadas y depuradas necesitaríanse otros tantos meses de labor benedictina."[43] Acotemos: se necesitarán otros tantos años de labor benedictina para conocer el valor real de un acuerdo como el que signaron los mandatarios de México y Japón en el Palacio Nacional de la ciudad de México el 17 de septiembre de 2004.

[41] Según el secretario Elizondo, la nueva ruta incentivaría el flujo de viajeros hacia Japón desde Argentina, Chile, Perú y "en especial Brasil". "Aeroméxico abre las puertas de Asia, según ministro Elizondo", *El Financiero*, 20 de noviembre de 2006.

[42] Víctor Kerber, "Turismo japonés", *El Universal*, 26 de noviembre de 2006.

[43] *Del tratado...*, *op. cit.*, p. 23. Véase José Juan Tablada, *En el país del sol: Obras*, VIII, México, UNAM, 2006.

LA PARTICIPACIÓN MEXICANA EN LOS FOROS REGIONALES DEL PACÍFICO, 2000-2006

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE MÉXICO HA ENTRAÑADO una mayor participación de diversos actores nacionales en los ámbitos de la política exterior. Con el presente trabajo queremos dar cuenta de los cambios sustanciales, en las formas y en los contenidos, de la relaciones de muy diversos actores mexicanos con el exterior.

Con respecto a las formas, las relaciones entre gobiernos se han diversificado: los acuerdos comerciales regionales, ahora, involucran a dos o más gobiernos[1] y, para ser eficientes, la operación de esos convenios debe basarse en intereses comunes, establecidos luego de negociaciones colectivas; por si eso fuera poco, los foros intergubernamentales regionales,[2] creados

[1] El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el ejemplo más cercano de un acuerdo trilateral; entre los acuerdos con un mayor número de gobiernos participantes, podemos citar: *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, concluido el 3 de junio de 2005, entre los gobiernos de Australia, Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur; *ASEAN Free Trade Area* (iniciado en 1992; los gobiernos de Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia deberán eliminar, en 2010, las tarifas de todos los rubros comerciales de la *inclusion list*, determinada colectivamente; los gobiernos de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam tienen como plazo el 2015 para poner en práctica dicha eliminación); *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China* (firmado en 2002 por los diez gobiernos de la ASEAN y el de la República Popular China, tiene como objetivo establecer un área de libre comercio en dos etapas: la primera, en 2010, entre China, Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; en la segunda, 2015, se sumarían los cuatro gobiernos restantes de la ASEAN: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam (fuente: Ministry of Trade and Industry, Singapore, http://app.mti.gov.sg/, consulta 27 de junio de 2007). Por supuesto, el acuerdo más amplio, en cuanto a número de participantes y alcance, es el de la Unión Europea, pues, desde 2004, agrupa 27 países.

[2] En la región del Pacífico destacan los siguientes foros intergubernamentales: *ASEAN Regional Forum*, formado por los diez gobiernos miembros de la ASEAN y los llamados "socios de diálogo"; *East Asia-Latin America Cooperation Forum*, compuesto por la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos así como por los gobiernos del este y sudeste asiáticos; *Asia Pacific Economic Cooperation*, mecanismo de cooperación integrado por 16 gobiernos de la ribera asiática y cinco de la ribera americana del Pacífico.

a partir de la década de los ochenta, también han entrañado un cambio sustancial: las relaciones multilaterales adquieren una importancia crucial, pudiendo o no conjugarse con mecanismos bilaterales de consulta y de diálogo, pero primando siempre las primeras sobre los segundos.

En relación con los contenidos, también podemos constatar una doble diversificación. La primera se refiere a los actores involucrados en procesos regionales: los foros regionales han dejado de ser dominio exclusivo de las ramas ejecutivas de los gobiernos; así, en la región del Pacífico existen, entre otros, los siguientes foros: Pacific Economic Cooperation Council (PECC), el paradigma de la diversificación de los actores participantes: las representaciones nacionales están integradas por funcionarios públicos, agentes económicos privados y académicos; no obstante, la participación de los primeros es tan sólo oficiosa. Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), el foro intergubernamental por excelencia. Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF), como su nombre lo indica, compuesto por parlamentarios de un amplio número de países de la región. Pacific Basin Economic Council (PBEC), promovido y mantenido muy activo por los agentes económicos privados.

Por otra parte, el contenido temático de los foros regionales también se ha diversificado. El PECC funciona como un *think tank* regional, analiza temas que van más allá de las agendas gubernamentales inmediatas y suministra insumos a esas agendas cuando la discusión de nuevos temas adquiere cierta madurez. En el APEC, los gobiernos se han abocado a la liberalización de los flujos comerciales y financieros y a la promoción de la cooperación económica y técnica. En el APPF, la agenda temática es muy amplia y, con frecuencia, paralela a la del APEC. En el PBEC, los temas de negocios predominan, pero desde su participación en el APEC, a través del APEC Business Advisory Council (ABAC), las agendas de ambos organismos se compenetran y se confunden.

Los actores mexicanos participan de manera más o menos activa en diversos espacios, regionales o globales, del proceso de internacionalización de la vida nacional; en consecuencia, la participación mexicana en esos procesos sólo puede ser entendida en plural: como la participación de agentes mexicanos diversos en los foros y procesos, para el caso que nos ocupa, de la región del Pacífico. De esta consideración se deriva la idea central de nuestro texto: dada la diversificación tanto de los vínculos de México con el exterior como de los actores involucrados en esos vínculos, el análisis de la política exterior no puede reducirse al estudio de la práctica internacional de la rama ejecutiva gubernamental; debe extenderse a las experiencias de los actores de todos o, cuando menos, de los principales espacios del proceso de internacionalización de la vida nacional.

Todavía más, podemos afirmar que, en la nuevas condiciones y para ser eficiente, la política exterior mexicana necesita ser entendida, diseñada, supervisada y evaluada de manera colectiva, por todos los agentes involucrados en esas múltiples dimensiones; por su función natural, los representantes gubernamentales están llamados a desempeñar un papel de primer orden como coordinadores de los esfuerzos colectivos en materia de política exterior.

A lo largo del capítulo, por lo tanto, nos abocamos a destacar los progresos alcanzados y las dificultades existentes para lograr una coordinación entre actores involucrados e interesados en las múltiples dimensiones de la participación en los foros regionales del Pacífico.

Tinos y desatinos conceptuales en materia de política exterior

La adhesión del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado al GATT, en 1985, es aceptada como una decisión política singular: con ella se inició la apertura económica de México; en términos más generales, con ella comenzó la internacionalización no sólo de la economía sino de múltiples dimensiones de la vida nacional. Así, los procesos internacionales en los cuales participan actores mexicanos se convirtieron en parte integrante de esa vida; al considerar los intereses de esos actores, la distinción entre las dimensiones "exterior" y "doméstica" de tales intereses pierde relevancia, afirmándose, simplemente, como sus intereses internacionales.

Ahora bien, la diversificación de los actores con intereses internacionales se ha desarrollado en forma desfasada con respecto a modos de entender y de practicar la política exterior; la primera ha progresado más rápidamente que la segunda, debido, en gran medida, a la permanencia de inercias en el ámbito gubernamental, espacio privilegiado para la acción política. Una expresión del retardo gubernamental para adaptarse al nuevo contexto la encontramos en la afirmación permanente del Estado o, en el mejor de los casos, del gobierno como actor central y único de la política exterior.

Así, por ejemplo, la decisión de suscribir el GATT fue tomada dentro del círculo estrecho de los responsables de las decisiones de política económica de la administración de De la Madrid; no obstante, esa medida era presentada como la voluntad del Estado.[3] Tal concepción *estatocéntrica* de

[3] "Los lineamientos fundamentales de la acción internacional de México se originan en las luchas de nuestro pueblo por consolidar la independencia económica y política de la nación. Los principios que la forman son expresión del ser nacional y del Estado revolucionario surgido de nuestro proceso histórico." Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1983-1988,* México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 71.

la política, en general, y de la política exterior, en particular, también se encuentra presente en el discurso de las dos últimas administraciones de matriz priísta.[4]

Con los gobiernos "del cambio", los responsables del área de la política exterior abandonaron la concepción estatocentrista, para adoptar una gubernocentrista; pese a la nueva concepción, durante la administración de Fox Quesada, la toma de decisiones siguió siendo vertical y exclusiva de la rama ejecutiva del gobierno: "...la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos estratégicos..."[5] El agente nominal de la política exterior había cambiado, pero todavía podían ser percibidos algunos resabios de la vieja concepción estatocentrista priísta: "La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política [...] Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales..."[6] La nueva variante consistía en hacer más oscura la identificación de la fracción política responsable del gobierno con el Estado: los intereses fundamentales correspondían al Estado; éste era representado por el gobierno, el cual,

[4] En el caso de los responsables de la toma de decisiones en la administración de Salinas de Gortari, la concepción estatocentrista era descarnada: la política exterior era referida a la protección y promoción de los intereses vitales del Estado, representado por la élite priísta de la clase política. "La política exterior de México es el ámbito privilegiado donde se dirimen los asuntos esenciales relativos a la independencia y seguridad del país. La política exterior también es medio de protección y promoción de los intereses vitales del Estado." Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. 25.

Los responsables del ramo durante la administración de Zedillo Ponce de León iban todavía más lejos: "...Promover nuestros intereses en materia de seguridad nacional y de política exterior es un acto de congruencia en el que los principios deben reforzar y reorientar, pero nunca deberán restringir o debilitar la acción del Estado. Frente a los retos actuales, es indispensable tener claridad de que nuestros principios constitucionales son eficaces no en abstracto sino al promover una adecuada defensa de nuestros intereses..." Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 9. Tomada al pie de la letra, la afirmación linda con la inconstitucionalidad. En efecto, unas líneas antes se hacía referencia a "nuestros principios de política exterior [...] consignados en la Constitución"; pero esa ley fundamental no era concebida como los límites dentro de los cuales debía desarrollarse la política exterior; antes bien, el Estado, encarnado en la élite del sector dominante de la clase política, no sólo podía sino que debía pasar por encima de las abstractas leyes básicas cuando esa facción considerase que los principios constitucionales pudieran limitar o debilitar su acción en circunstancias concretas.

[5] Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, p. 60.

[6] *Ibidem.*

a su vez, era encarnado por los colaboradores más cercanos de Vicente Fox Quesada, en general, y por el secretario de Relaciones Exteriores, en particular.

En la administración de Calderón Hinojosa, los responsables del ramo también han aceptado al gobierno como el agente nominal de la política exterior.[7] En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012, debemos reconocerlo, el riesgo de inconstitucionalidad de la política exterior parece exorcizado y, por el contrario, se percibe un constitucionalismo acorde con la demanda social en torno a la vigencia plena de un Estado de derecho.

Ahora bien, si consideramos como referencia la visión gubernocentrista de la administración de Fox Quesada (donde el gobierno representa al Estado), en la concepción de la nueva administración encontramos un giro novedoso: el gobierno representa, sobre todo, a los mexicanos: "La política exterior de México [léase del gobierno mexicano] se fundamenta en la defensa y promoción activa del interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos, tanto de los habitantes del territorio nacional como de quienes residen fuera de él..."[8]

La nueva concepción parece apuntar hacia una también nueva práctica de la política exterior. Ahora bien, esa nueva concepción todavía descansa sobre una percepción parcial de la inserción del país en el nuevo sistema global. Cierto, al tomar en consideración los intereses de los mexicanos en el exterior, la nueva administración ha dado el primer paso para abandonar la visión mexicanocentrista del mundo; así, gracias a la presencia de los mexicanos en el exterior, los intereses nacionales dejan de estar contenidos en el limitado ámbito nacional y adquieren un carácter internacional; la política exterior deja de ser complemento o extensión de la doméstica, formando ambas una unidad indisoluble. Si la nueva administración desea ser consecuente, deberá dar el segundo paso para considerar, junto a los intereses de los mexicanos en el exterior, los intereses exteriores de todos los mexicanos residentes en el territorio nacional. En el marco de la región del Pacífico, esos intereses se han desarrollado, aunque no exclusivamente, a través de la participación en los principales foros regionales, como veremos a continuación.

[7] "Para el gobierno de la República, una política exterior responsable es una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución." Poder Ejecutivo Federal, "Plan nacional de desarrollo 2007-2012", *Diario Oficial de la Federación*, capítulo "Política exterior responsable". Referencia electrónica.

[8] *Ibidem.*

LOS MEXICANOS EN EL PACIFIC ECONOMIC COOPERATION COUNCIL (PECC)

El PECC es el primer foro regional que –en 1991– reconoció como miembro de pleno derecho a una representación mexicana.[9] La estructura tripartita del foro y de los comités nacionales puede ser considerada como arquetípica de los organismos multilaterales del Pacífico. Ese carácter tripartita consiste en la participación, en pie de igualdad, de individuos experimentados y dotados de cierta autoridad moral (*senior individuals*) en la administración pública, los negocios, la academia y otros campos intelectuales; todos los individuos participan en los comités nacionales o en las instancias organizativas del foro en calidad de agentes privados y al margen de sus funciones públicas; con ello, se busca garantizar la libertad de discusión sobre los temas de la región del Pacífico. Así, desde el momento de su creación, en 1980, "...una característica vital [del PECC] era su estatus independiente y no oficial, el cual le permitiría abordar temas económicos y medidas [prácticas] sin el constreñimiento de políticas o de relaciones gubernamentales formales..."[10]

Con el objetivo de formar parte del PECC, la administración de De la Madrid tomó la iniciativa de crear, mediante el decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de abril de 1988, la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico (CMCP).[11] En ocasiones se ha llegado a afirmar que la CMCP, "creada [...] con el carácter de comisión intersecretarial, [...] ha tenido como norma de funcionamiento [...] mantener la misma organización y estilo que el PECC".[12] Sin embargo, es necesario señalar y resaltar el defecto congénito de la CMCP: fue concebida y organizada esencialmente como una comisión interesecretarial, es decir gubernamental. El decreto presidencial es claro al respecto[13] y consecuente con la concepción estatocentrista de la política exterior de la época; en efecto, el artículo primero del decreto establecía con claridad el carácter intersecre-

[9] Fernando Alfonso Rivas Mira, "La construcción de un objeto de estudio: El caso de la Cuenca del Pacífico", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXII, núm. 88, octubre-diciembre de 1993.

[10] PECC: Introduction and History, "Origins of PECC". http://www.pecc.org/

[11] Fernando Alfonso Rivas Mira, *op. cit.*

[12] *Ibidem.*

[13] Entre los considerandos, destacaba: "Que para lograr mayor coherencia, efectividad y alcanzar los propósitos mencionados, se hace necesario promover la coordinación de las acciones que se realicen dentro de la Cuenca del Océano Pacífico, mediante la integración de una comisión intersecretarial ..." Secretaría de Relaciones Exteriores, "Acuerdo por el que se crea con carácter de comisión intersecretarial permanente la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 15 de abril de 1988, p. 15.

tarial[14] y permanente de la Comisión; asimismo, definía su principal finalidad: "...promover de manera coordinada, la participación de México en los distintos foros de cooperación multilateral de la región, en particular en la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico, así como para sugerir los lineamientos generales para robustecer las relaciones del país con las naciones de la zona".[15] Nótese que se hacía referencia particular a la participación mexicana en el Pacific Economic Cooperation Council. Sin embargo, como hemos mencionado, el PECC se caracteriza por ser un foro no gubernamental, mientras la CMCP fue concebida y establecida como un organismo de coordinación entre instancias de la rama ejecutiva del gobierno. Por si fuera poco, la estructura básica de la Comisión también reforzaba su carácter gubernamental: "La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico será presidida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y, en su ausencia, por el Secretario de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Relaciones Exteriores fungirá como Secretario Técnico de la Comisión."[16]

El decreto se aleja por completo del carácter tripartita exigido a las representaciones nacionales en el PECC; cierto, el artículo tercero estipula que la CMCP "propiciará [...] una adecuada participación de los sectores público, social y privado"; pero no menciona ninguna forma organizativa para incorporar los dos sectores no gubernamentales a la Comisión. En contraste, el mismo artículo indica que "los Estados miembros de la Federación, con litoral en el Océano Pacífico, podrán ser invitados para cooperar con la Comisión". Llama la atención la ambigüedad del artículo: los gobiernos de los Estados lo mismo pueden ser invitados que no invitados para cooperar con la administración federal en temas del Pacífico. Todo lleva a pensar que las relaciones entre los sectores público (en los ámbitos federal y estatal), privado y social también se regirían por un acto volitivo del titular de un ejecutivo celoso de su preeminencia sobre todos los actores sociales.

Todavía más, en el PECC, como vimos, la composición tripartita del foro supone la participación de funcionarios gubernamentales, empresarios y académicos o miembros de círculos intelectuales; en el decreto, en cambio, se hace referencia a "una adecuada participación de los sectores público, privado y social". Considerando el "sector social" como una categoría am-

[14] De acuerdo con el artículo cuarto, la Comisión estaría integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Turismo y Pesca, y por el Banco de México, Banco de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Petróleos Mexicanos. *Ibid.*, p. 16.

[15] *Ibidem.*

[16] Artículo sexto, *ibidem.*

plia, podría decirse que a través de ella se veía al sector académico como un actor susceptible de cooperar con la Comisión, cuando su presidente lo juzgara pertinente. La ambigüedad es acentuada todavía más por el artículo segundo:

> La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico propiciará el fortalecimiento, en el mediano y largo plazo (sic), de las relaciones políticas, económicas y culturales de México con los países de la Zona. Para este efecto procurará el intercambio de información, la investigación y la formación de recursos humanos especializados sobre los asuntos del área. En particular, habrá de promover la creación de un Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Cuenca del Pacífico.[17]

Más allá de la mención de la creación de ese centro de estudios, no hay ninguna precisión sobre él y, lo más importante, teniendo en cuenta el objetivo de participar en las actividades del PECC, nada se dice sobre su relación con la CMCP. En resumen, pese haber sido creada con el propósito explícito de participar en el PECC, la CMCP distaba de ser un organismo tripartita, en el sentido exigido por el foro: los miembros de la comisión intersecretarial permanente participaban en la CMCP revestidos de la autoridad del lugar ocupado en la estructura de la administración federal, más que de una autoridad moral o intelectual. La participación de otros actores quedaba sujeta a la voluntad del presidente de la CMCP, quien no era otro que el presidente de la república.

Durante el final de la administración de De la Madrid y a lo largo de la administración de Salinas de Gortari, la CMCP fue convocada en reiteradas ocasiones; luego, durante las administraciones de Zedillo Ponce de León y de Fox Quesada, no volvió a serlo y, sin ser derogado el decreto que le dio vida, fue sustituida por el Mexico National Committee for Pacific Economic Cooperation (MXCPEC); este comité es presidido, de oficio, por la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y tiene como responsable del Secretariado del Comité al director general de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales.[18] Hasta ahora, las actividades del PECC son realizadas en tres áreas: Trade Forum, Finance Forum y Community Building Forum; los directorios de cada uno de estos foros muestran la participación del funcionario responsable del Secretariado del MXCPEC en el segundo y tercero, mientras el primero de ellos es cubierto por un segundo funciona-

[17] *Ibidem.*

[18] *Cfr.* PECC *Directory*, en: http://www.pecc.org/; consulta realizada el 7 de julio de 2007.

rio de la SRE; además, en el Finance Forum también aparece el nombre de una persona adscrita a un grupo financiero mexicano.

En la práctica, el MXCPEC ha quedado bajo la responsabilidad del director general de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales de la SRE, quien ha debido realizar un trabajo heroico en dos frentes: en el del PECC mismo, para resistir las presiones y críticas, provenientes de diversos sectores de éste, sobre la escasa participación del comité mexicano en las múltiples actividades del organismo; en el de México, para despertar el interés de los miembros de los sectores académico y empresarial en torno a esas actividades. Dada la situación complicada del MXCPEC:

> En 2004, ante la menor participación de diferentes actores en los trabajos de MXCPEC, se inició un proceso de reforma estructural del [Comité] para hacerlo más versátil y flexible, permitiendo con esto responder con agilidad a los nuevos retos y oportunidades que la región del Pacífico presenta para la conformación de una Comunidad del Pacífico y en particular para avanzar en la integración de México a esta comunidad. Los objetivos de dicha reforma son:
>
> Impulsar la participación de especialistas de los sectores académico y empresarial en los trabajos de MXCPEC, particularmente en las actividades de PECC.
>
> Fomentar el conocimiento de la región del Pacífico en la sociedad mexicana.
>
> Impulsar la cooperación con otros Comités Nacionales [del PECC].
>
> Proponer y desarrollar temas de interés nacional relevantes para la región.[19]

Para alcanzar los objetivos planteados, el Secretariado del MXCPEC proponía instaurar una estructura tripartita en el Comité, mediante la creación de:

> Una coordinación del sector académico, estructurada y designada por los representantes de los institutos de investigación y (sic) instituciones de educación superior, la cual tendría por objetivo coordinar la participación de la comunidad académica en los trabajos de PECC y analizar conjuntamente con los sectores público y privado los temas de interés para México que deberían analizarse en el foro.
>
> Una coordinación del sector privado, estructurada y designada por las organizaciones empresariales, la cual tendría por objetivo coordinar la participa-

[19] Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consejo de Cooperación Económica del Pacífico* (PECC), policopiado, junio de 2007, p. 6.

> ción de la comunidad empresarial en las actividades del organismo de interés para ese sector.[20]

Al señalar que las coordinaciones de los sectores académico y empresarial "tendrían" uno u otro objetivo preciso, el informe deja entrever el escaso progreso de la reforma del MXCPEC hasta el momento de la elaboración del mismo (junio de 2007). Si bien es cierto que, durante la administración de Zedillo y parte de la administración de Fox, la inactividad de la CMCP-MXCPEC se debió a su carácter esencialmente gubernamental, también lo es que, desde 2004, el Secretariado del MXCPEC, bajo la responsabilidad de la SRE, ha tendido puentes hacia los sectores privado y académico para darle un carácter tripartita al Comité; en esas circunstancias, el escaso progreso logrado en cuanto a la reforma propuesta por la SRE se debe al desinterés de los miembros de uno y otro sector por las actividades tanto del MXCPEC como del PECC, por un lado, y, por el otro, a la atracción del APEC sobre ambos sectores a través del ABAC y APEC Study Centers.

Hasta cierto punto, la actitud de los representantes del sector privado mexicano resulta comprensible: sus intereses están directamente vinculados a la agenda intergubernamental del APEC y no a la del PECC. En cambio, el desinterés de los miembros del sector académico por el PECC parece tener una doble explicación: por un lado, la inacción de la Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico (RNICP) desde 1998 hasta la fecha;[21] por el otro, las expectativas generadas por la vinculación de los centros académicos al APEC. En ese sentido, la conclusión del informe de la SRE constituye una invitación al sector académico para trabajar en el marco del PECC, como un medio para alcanzar sus objetivos en el APEC:

> La participación mexicana sería aún mayor si la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico hace un esfuerzo conjunto y permanente que permita que los especialistas mexicanos en los diferentes Grupos de Trabajo formulen en las reuniones de PECC las propuestas que tiendan a fortalecer la cooperación y el

[20] *Ibid.*, p. 7.

[21] La RNICP fue instituida en mayo de 1990, en Manzanillo, Colima, durante una reunión organizada por la Universidad de Colima y en la cual participaron 90 investigadores. En materia de la organización de la Red, destacan las siguientes decisiones adoptadas durante dicha reunión: la sede oficial sería la Universidad de Colima; el responsable sería el secretario técnico, nombrado por el rector de la Universidad de Colima y ratificado por un consejo consultivo; el consejo consultivo estaría integrado por representantes de El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara, El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE. De 1990 a 2002, la RNICP tuvo como sede la Universidad de Colima; de 2002 a la fecha, su sede es la Universidad Autónoma de Nayarit. Fernando Alfonso Rivas Mira, *op. cit.*, p. 5.

flujo de servicios, capital y tecnología dentro de la región, en especial hacia nuestro país.

Dado que PECC es un órgano consultivo de APEC, México [y, añadiríamos, en particular el sector académico mexicano] puede aprovechar este foro para plantear sus intereses en APEC.

Es necesario resaltar la referencia a la CMCP, como sinónimo del MXC-PEC. Tomando en consideración el sentido de la reforma del Comité Mexicano propuesta por el responsable de su Secretariado, podríamos decir que, ahora, la CMCP es concebida de manera diferente por los responsables de la SRE: el gobierno, a través de la Secretaría, seguiría ejerciendo la función de coordinación intersecretarial, pero también intersectorial. Los sectores privado y académico, a diferencia de lo establecido en el decreto presidencial del 15 de abril de 1988, serían ahora considerados parte integrante de la nueva CMCP, concebida como una Comisión abierta a la participación de los actores mexicanos interesados, pero también comprometidos, en los procesos en curso en la región del Pacífico.

Finalmente, como veremos más adelante, para los centros de estudios APEC mexicanos, sus expectativas iniciales no se han cumplido, y sí han tenido como consecuencia la desatención del PECC, un foro cuyos recursos el sector académico puede y debe explotar; en efecto, líneas arriba definimos el PECC como un *think tank* regional y, en él, las instituciones mexicanas de investigación tienen perfecta cabida.

Los mexicanos en el Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)

Cuando el APEC es estudiado, cualquiera que sea el punto de vista desde donde se le analiza, el foro aparece ante el observador como una institución *sui generis*, marcada por múltiples contradicciones: es un espacio concebido originalmente para agrupar los gobiernos de los países de la ribera occidental del Pacífico, pero se vio obligado a aceptar la participación de sus contrapartes de la ribera oriental del océano; es un organismo gubernamental, pero no se reconoce a sí mismo como gubernamental; es un foro que se quiere laxo, pero que siempre se ha debatido entre la laxitud y la formalización institucionales; es una organización creada para promover la cooperación económica, pero se ha comprometido totalmente con la liberalización comercial y financiera.

El proyecto original del APEC sólo consideraba la inclusión de gobiernos de países de la región asiática del Pacífico y de Oceanía. Ante el peligro de ser excluido de una iniciativa política en la región más dinámica del pla-

neta, el gobierno estadounidense maniobró e impuso no sólo su inclusión, sino también la de su socio en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Así, en 1989, cuando el foro fue instituido en Canberra, quedó marcado por las tensiones permanentes derivadas de la oposición entre los proyectos asiático y estadounidense.

En calidad de *late comer*, el gobierno estadounidense debió aceptar el marco institucional previsto por los promotores originales de la iniciativa: el APEC fue concebido como organismo de diálogo y de consulta, pero no de negociación; su estructura sería simple, flexible y laxa, sin formaciones burocráticas institucionales; las representaciones nacionales quedarían bajo la responsabilidad de las ramas ejecutivas de los gobiernos asociados; los actores centrales del foro serían los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los gobiernos asociados; las decisiones colectivas serían alcanzadas por consenso, sin ser obligatorias para los gobiernos participantes.[22]

A partir de 1991, no obstante, los representantes del gobierno estadounidense insistieron en la necesidad de dar mayor formalidad al foro, proponiendo la creación de un secretariado permanente, encargado de coordinar las actividades; en 1993, en Seattle, presentaron iniciativas que modificaron sustancialmente la estructura y el programa del APEC:

Primero, como acto culminante de la reunión, la administración de Clinton convocó a una cumbre de jefes de Estado y de gobierno del APEC que acabaría siendo bautizada con el nombre eufemístico de Economic Leaders Informal Meeting.[23] La intención estadounidense era comprometer a los jefes de Estado y de gobierno para poner en práctica las decisiones acordadas en el APEC.

[22] Esto es, más que decisiones propiamente dichas, el foro formulaba recomendaciones y los gobiernos eran libres de ponerlas en práctica o no; esto sirvió de base para acuñar el principio del "unilateralismo voluntario". Un unilateralismo que, de ser aplicado, debía beneficiar no sólo a los socios del foro, sino a todos los gobiernos del mundo. Con el tiempo, el principio del "unilateralismo voluntario" habría de servir de base para desarrollar la filosofía del "regionalismo abierto"; es decir, la práctica de políticas regionales beneficiosas no sólo para los países participantes en un proyecto regional, sino para todos los países del orbe.

[23] El gobierno malasio volvió a actuar como portavoz de sus contrapartes asiáticas: la reunión cumbre iba contra los principios organizativos originales del foro y, para mostrar su desacuerdo, el primer ministro malasio no asistió a ella. Otra protesta asiática provino del gobierno de la República Popular China: para él, resultaba inconcebible que su jefe de Estado acudiese al mismo foro que el jefe de Estado de la no reconocida Taiwán. Para superar la controversia, la administración de Clinton optó por no invitar al presidente de esta última y por usar un eufemismo para nombrar la reunión cumbre: Economic Leaders Informal Meeting.

Segundo, con la propuesta sobre la creación de una comunidad de economías de Asia Pacífico se redefinió el objetivo general del foro: "prevemos una comunidad de economías de Asia Pacífico".[24]

Tercero, con base en la autoridad moral del llamado APEC Eminent Persons Group, introdujo una nueva agenda, para alcanzar el objetivo de la comunidad de economías: "Acogemos con agrado el reto que se nos ha presentado en el informe del APEC Eminent Persons Group para alcanzar el libre comercio en Asia Pacífico, avanzar hacia la liberalización del comercio mundial y poner en marcha programas concretos para movernos hacia aquellos objetivos a largo plazo."[25]

Cuarto, con el ABAC promovió la incorporación del sector privado a las discusiones de los temas de la agenda.[26] A partir de una iniciativa sobre el tema de la educación, propuso la incorporación de los centros académicos al foro.[27] Esa iniciativa sería la base para crear los APEC Study Centers, pero sin incorporarlos orgánicamente a la estructura general del foro, a diferencia de lo sucedido con el ABAC.

El foro parecía recuperar la estructura tripartita promovida por los asiáticos en el PECC; sin embargo, para la administración de Clinton, la inclusión de los jefes de Estado y de gobierno así como la incorporación del sector privado estaban relacionadas con el tema de la *accountability*; es decir, se trataba de comprometer a funcionarios ante sus jefes y a éstos ante sus empresarios, buscando ir más allá del "unilateralismo voluntario".[28]

[24] APEC; APEC Leaders Economic Vision Statement, Blake Island, Seattle, 20 de noviembre de 1973. http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/1993.html#

[25] *Ibidem.*

[26] "Consultamos con líderes de negocios el establecimiento del Foro de Negocios del Pacífico para identificar aspectos que el APEC debería abordar para facilitar el comercio y la inversión regional y estimular el desarrollo ulterior de redes de negocios en toda la región." *Ibidem.*

[27] "Estamos de acuerdo en invertir en nuestras futuras generaciones, mediante el establecimiento de un Programa de Educación de APEC, para desarrollar la cooperación regional en educación superior, el estudio de los principales temas económicos para la región, capacitación de los trabajadores, facilitar los intercambios culturales e intelectuales, aumentar la movilidad de la mano de obra y fomentar la comprensión de la diversidad de nuestra región." *Ibidem.*

[28] En 1994, no obstante, el gobierno de Indonesia sacralizó las iniciativas organizativas y programáticas de su contraparte estadounidense, convocando a la segunda "reunión informal de líderes económicos" y proponiendo las "metas de Bogor". Es decir, la propuesta general sobre una "comunidad de economías del Pacífico", basada en el libre comercio, adquirió concreción: los líderes de las economías desarrolladas aceptaron liberalizar el comercio y las inversiones, a más tardar, en 2010; los líderes de las economías en desarrollo harían lo propio en 2020. La liberalización se llevaría a cabo siguiendo los principios del "unilateralismo voluntario" y del "regionalismo abierto". Con ello, quedaba consumada la transubstanciación programática.

En 1994, la región del Pacífico se encontraba en plena expansión económica; el libre comercio parecía beneficiar a todo el mundo y el 2010 parecía lejano. Ahora, con la fecha límite tan cerca para la liberalización unilateral de las economías desarrolladas, las condiciones no parecen favorables para cumplir con las "metas de Bogor". Después de la crisis de 1997, los asiáticos desconfían del liberalismo económico pregonado por el gobierno estadounidense y por instituciones como el FMI; enfrentados a las dificultades derivadas de la recesión de 2001 y ante la amenaza de una nueva en 2007, los estadounidenses han dejado de ser los entusiastas defensores de la liberalización comercial y financiera; recientemente, optaron por sustituir las metas con la propuesta sobre un acuerdo regional de libre comercio.

Ante las dificultades para avanzar hacia la liberalización comercial y financiera, a partir de 2000, los asiáticos han optado por rescatar la agenda de la cooperación económica y técnica, ampliándola y adaptándola a las condiciones de la globalización y de la llamada "nueva economía". Ahora bien, del lado estadounidense, el cambio radical en la política exterior provocado por los ataques suicidas del 11 de septiembre se ha saldado con la introducción de los temas del "combate contra el terrorismo internacional" y de la seguridad en la agenda del APEC. Conscientes de la imposibilidad de ignorar esos temas, los gobiernos asiáticos han optado por diluirlos en una agenda más amplia denominada Human Security.

En resumen, para el APEC, el periodo 2000-2006 ha estado marcado por una situación trivalente: primero, el tema de la liberalización comercial y financiera sigue siendo evocado de manera ritual en todas y cada una de las reuniones; sin embargo, los gobiernos de los países desarrollados no parecen dispuestos a cumplir con el compromiso de Bogor y el foro ha optado por recurrir a una salida de emergencia: negociar la liberalización comercial y financiera en el marco de la OMC. Segundo, ante el fracaso inminente con la "agenda de Bogor", los gobiernos asiáticos han decidido privilegiar la agenda para la cooperación económica y técnica, como queda dicho en el párrafo anterior. Tercero, algo similar ha ocurrido con la agenda sobre la cooperación en materia de seguridad; con ella, el foro ha dado un paso decisivo para encaminarse hacia la cooperación política propiamente dicha.

Todo indica que el foro seguirá siendo trabajado por las dos fuerzas que le han dado forma: los gobiernos asiáticos y el gobierno estadounidense. Más allá de las divergencias, unos y otro son conscientes de la necesidad de emprender, desde ahora, una reforma de la organización para evitar una competencia comercial encarnizada. Apenas empiezan a dibujarse las líneas de dicha reforma y todavía es muy temprano para discernir la dirección de las mismas.

Durante 2000-2006, la participación mexicana en el APEC ha estado marcada por las dos líneas temáticas: la reformulación de la agenda y el proceso de reforma. Ahora bien, para analizar la participación del gobierno mexicano en el APEC, la información también representa un obstáculo en diversos sentidos. El primero de ellos se refiere a las influencias personales dentro del gabinete de la administración de Fox: en el PND 2001-2006 se nota el estilo personal del titular de la SRE, en los inicios del sexenio; en cambio, en los informes anuales de gobierno, es evidente la influencia de quien fuera responsable de la Secretaría de Economía (SE), durante la primera mitad del sexenio, y de la SRE, durante la segunda mitad de la administración de Fox. En efecto, en los tres primeros informes de gobierno no existe un apartado referido a la política exterior como tal; la sección correspondiente es titulada "Promoción de la inserción de México en el entorno internacional" y su contenido está constituido básicamente por las actividades de la SE. En contraste, en los tres últimos informes, el apartado ya lleva el título de "Política exterior." Esa situación particular dificulta el análisis de la participación mexicana en el APEC, pues los criterios de selección y de presentación de la información dependieron de la función ejercida por una persona, en particular, dentro del gabinete de la administración de Fox.

El segundo sentido del obstáculo informativo depende de la división del trabajo establecida entre la SE (responsable de la participación mexicana en el APEC) y la SRE (encargada de la coordinación de las actividades en los otros foros del Pacífico). Así, al recurrir a la página electrónica de aquella Secretaría para localizar informes sobre la participación de los funcionarios mexicanos en el foro, el interesado se encuentra con que los documentos son mínimos; en cambio, los vínculos con el portal de internet del APEC son múltiples. Esta circunstancia obliga a cruzar la información oficial del foro y los fragmentos de información provenientes de la Presidencia de la República, de la SE y de la SRE para deducir las aportaciones mexicanas a las discusiones sobre la agenda y sobre la reforma del APEC. Esa situación obliga también a reconocer el carácter aproximativo de nuestros juicios sobre el desempeño del gobierno mexicano en el APEC; este carácter aproximativo representa el tercer sentido de las dificultades informativas.

La construcción de una nueva agenda

La agenda del gobierno mexicano para APEC México 2002. De acuerdo con el funcionamiento del APEC, una "economía" está obligada a ejercer la presidencia *pro tempore* del foro durante un año, empezando luego de realizadas las reuniones de líderes económicos y ministeriales, así como de oficiales

de alto nivel, y terminando con la realización de dichas reuniones. Los gobiernos tienen cierta libertad para poner de realce aquellos temas relacionados con los intereses particulares de los mismos y para poner en práctica mecanismos de coordinación entre los miembros del foro.

Durante 2000-2006, se presentó una circunstancia peculiar: la presidencia *pro tempore* fue ejercida sucesivamente por siete gobiernos de países en desarrollo: Brunei, República Popular China, México, Tailandia, Chile, Corea del Sur y Vietnam; existió la posibilidad de establecer entre ellos una mayor coordinación para definir y poner en práctica una agenda acorde con los intereses comunes de los países en desarrollo de ambas riberas del Océano Pacífico. Sin embargo, el tránsito de la posibilidad a la efectividad fue parcial:

– Los gobiernos de Brunei, Tailandia y Vietnam cuentan con mecanismos de coordinación, en el marco de ASEAN o de otras instancias regionales. Todavía más, el gobierno de China también se relaciona estrechamente con ellos a través de la extensa red de convenios con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, son sus siglas en inglés), conjuntamente, y por separado con cada uno de los gobiernos que la integran; ejemplo de ello fue la estrecha coordinación entre oficiales de Brunei y China, tanto en APEC 2000 como en APEC 2001. El gobierno coreano, aun cuando no ha desarrollado vínculos tan estrechos con sus contrapartes del Sudeste Asiático y de China, también ha contribuido a desarrollar un agenda propia de los asiáticos.

– Los gobiernos de México y Chile optaron por anteponer cada uno su propia agenda al programa de necesidades del conjunto de países en desarrollo; es más, ni uno ni otro mostraron interés en colaborar para hacer avanzar los intereses colectivos de los tres países latinoamericanos asociados al foro (es decir, México, Chile y Perú); así, el gobierno mexicano privilegió uno de los temas centrales de la campaña electoral de Vicente Fox Quesada: las microempresas, descuidando las iniciativas Bridging the Digital Divide (2000) y Human Capacity Development (2001).

En efecto, en ocho de los principales puntos programáticos discutidos durante las reuniones clave de APEC México 2002, dos de ellos mencionan la cuestión, refiriéndola a iniciativas trabajadas en las reuniones precedentes; otros tres están dedicados completamente a las microempresas.[29] Des-

[29] "Hemos acogido con beneplácito los resultados de la Reunión de Ministros responsables de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y observamos los progresos del Plan de Acción Integrado para el Desarrollo de las PYMES, incluyendo la *incorporación de aspectos relacionados con el desarrollo de las microempresas*. También reconocimos la *contribución sustancial de las micro, pequeñas y medianas empresas al desarrollo comercial y económico en la región de APEC*. En este contexto, hicimos un llamado a los ministros y funcionarios a desarrollar programas para eliminar los obstáculos que inhiben su crecimiento, incluso como exportadores regionales.

"Acogimos con satisfacción los resultados de la *Reunión de Alto nivel sobre Microempresas* y

pués de 2002, el tema de las microempresas sería mencionado con cierta frecuencia, pero sin concederle la importancia central que tuvo durante APEC México 2002. En este caso, un asunto electoralmente redituable para un candidato presidencial, no lo fue para un jefe de Estado responsable de la coordinación de un foro donde participan cuatro de las diez economías más grandes del planeta; y no fue redituable porque el tema, en sí, careciera de importancia, sino porque es comprendido en perspectivas muy diferentes: la propuesta mexicana optaba por mecanismos basados en el mercado; los asiáticos, por su parte, plantean el tema en el marco de una política de promoción industrial, orientada hacia los mercados, pero coordinada por gobiernos y empresas. Más adelante tendremos una prueba de la importancia tanto del tema como de la perspectiva desde la cual se le concibe: el sector privado mexicano trabaja en una propuesta sobre microempresas, para presentarla en la reunión del ABAC, en Australia, en septiembre de 2007. Por el momento basta señalar que la agenda de APEC México 2002, basada en un tema que rebasó la perspectiva doméstica, limitó la posibilidad de que el gobierno mexicano se presentase y fuese considerado como un socio con el cual se comparten intereses.

El gobierno de México y la agenda del APEC. La agenda del foro tiende a ser cada vez más amplia y completa. Sin embargo, en dos temas cruciales, el gobierno mexicano ha tenido una participación destacada: la liberalización comercial-financiera y el terrorismo. En relación con el primer tema, hasta la reunión de Shanghai 2001, el eje de la liberalización seguía estando constituido por las "metas de Bogor". En la reunión de Los Cabos, los "líderes económicos" no dejaron pasar la ocasión para hacer una referencia

---

creemos que la atención a las microempresas es clave para avanzar hacia nuestros objetivos de equidad de género, crecimiento económico, combate a la pobreza y el fortalecimiento de las redes de seguridad social. Acogimos con agrado la decisión adoptada por los ministros responsables de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de establecer un subgrupo para el desarrollo de las microempresas. Hacemos un llamado para coordinar los esfuerzos en el desarrollo del plan de acción de este subgrupo, tomando en cuenta la labor llevada a cabo por los foros del APEC pertinentes y otras partes interesadas de APEC.

"Estuvimos de acuerdo en que el microfinanciamiento es crucial para la expansión de las microempresas, y alabamos los esfuerzos para el desarrollo y la promoción del microfinanciamiento basado en el mercado, con la intención de asegurar que las micro y pequeñas empresas y empresarios tengan acceso al capital. Estuvimos de acuerdo en que las acciones emprendidas por el gobierno deberían crear un entorno normativo favorable y un marco normativo y legal para el crecimiento y expansión de intermediarios de microfinanciamiento fuertes y sustentables, promoviendo su integración plena de manera gradual en el sistema financiero doméstico." 2002 Leader's Declaration, Los Cabos, México, 27 de octubre de 2002. http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/2002.html#

ritual a dichas metas.[30] A pesar de esa insistencia, la primera sección de la declaración de Los Cabos, titulada Implementing the APEC Vision of Free and Open Trade and Investment, delinea los principios en materia de liberalización comercial y financiera, susceptibles de permitir a los gobiernos salvar la cara ante la probabilidad cada vez mayor de incumplimiento de los compromisos de Bogor. Dos temas generales destacan de los nueve párrafos de esa sección: las negociaciones sobre la Doha Development Agenda (DDA), en el marco de la OMC, así como la supresión de los subsidios a los bienes agrícolas y de los impedimentos al comercio, impuestos por los países desarrollados.

Los avatares de la liberalización comercial y financiera. El inicio de la nueva ronda de negociaciones, sobre la base de la DDA, fue muy oportuno, pues permitió focalizar en ella la atención de los gobiernos, sin descuidar, cuando menos retóricamente, la Agenda de Bogor. En efecto, en la declaración de Los Cabos se siente un alivio al leer el siguiente pasaje: "Acogimos con satisfacción el lanzamiento de nuevas negociaciones comerciales multilaterales en Doha y alentamos a todas las economías a emprender negociaciones sustantivas en todos los ámbitos de la Doha Development Agenda (DDA) dentro de los plazos acordados, para garantizar que la fecha límite del 1° de enero de 2005 para concluir esas negociaciones sea cumplida..."[31]

La nueva ronda de negociaciones en la OMC brindaba una salida honrosa por si el proyecto institucional sobre la liberalización comercial y financiera llegaba a fallar.

El gobierno mexicano fue uno de los primeros en participar con entusiasmo en la promoción de las nuevas negociaciones; así, bajo su iniciativa, en la declaración de los líderes se hace un llamado a respaldar las actividades de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, programada para 2003, en Cancún.[32] Ese entusiasmo es confirmado por la Presidencia de la República al indicar que, entre las reuniones de Los Cabos y Cancún, el gobierno mexicano participó en la Reunión de Ministros de Comercio del APEC, los días 1° a 3 de junio de 2003, con el fin de "intercambiar puntos de vista sobre temas de interés comercial multilateral y regional".[33]

[30] "...decidimos continuar y acelerar los esfuerzos encaminados hacia la realización de las metas de Bogor como el elemento central para cumplir con nuestra meta fundamental de una prosperidad equitativa y compartida..." *Ibidem.*

[31] *Ibidem.*

[32] "...hicimos un llamado por el progreso en todos los ámbitos en el periodo previo a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en 2003". *Ibidem.*

[33] Vicente Fox Quesada, *Tercer informe de gobierno,* México, Presidencia de la República, 2003, p. 415.

En noviembre de 2004, la "reunión informal de líderes económicos" se realizó en Santiago de Chile, faltando escasas semanas para llegar al 1° de enero de 2005, fecha límite para terminar las negociaciones de la DDA. De nueva cuenta, el compromiso colectivo con las "metas de Bogor" fue ratificado ritualmente y se mostraba cierto beneplácito con el paquete de resoluciones adoptado, en julio de ese año, por el Consejo General de la OMC.[34]

En realidad, la situación de las negociaciones en la OMC no era halagüeña; de allí el llamado insistente a trabajar en múltiples direcciones, con miras a la VI Reunión Ministerial de la OMC y a una conclusión lo más rápida posible de las negociaciones. En el *Quinto informe de gobierno* de Vicente Fox, del 1° de septiembre de 2005, se ponía particular énfasis en "el diálogo político con los líderes del mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)", debido al "interés por fortalecer el diálogo en el marco de la Organización Mundial de Comercio a fin de concluir la Ronda de Doha".[35]

La reunión de "líderes económicos" del APEC, en Busán, Corea del Sur, se llevó a cabo en noviembre de 2005, diez meses después de la fecha propuesta para la conclusión de las negociaciones. El tema de la participación de los miembros del APEC en las negociaciones de la OMC ya no fue incluido en la declaración final y fue abordado en un comunicado especial; teniendo en cuenta que los temas espinosos suelen ser tratados de esa manera, el hecho sólo puede ser interpretado como un desencanto colectivo por el fracaso parcial de las negociaciones. Con ello, volvía a resurgir la preocupación derivada de la incómoda proximidad de 2010.

En el caso del gobierno mexicano, el tema de las negociaciones en la OMC ya ni siquiera fue mencionado en el último informe de gobierno de Vicente Fox.[36] El observador de la política mexicana no puede sino pensar que ese silencio se debió tanto al desencanto compartido como al *laisser aller* característico de los finales de sexenio.

La batalla por la supresión de los subsidios agrícolas y de los impedimentos comerciales no justificados. Uno de los principales obstáculos para un rápido desenlace positivo de las negociaciones de Doha ha sido el diferendo

[34] "...Acogimos con satisfacción el nuevo impulso adquirido en las negociaciones de la Ronda Doha de Desarrollo como resultado del paquete de julio adoptado por el Consejo General de la OMC. Nos comprometimos a proporcionar el liderazgo necesario para continuar con este impulso..." 2004 Leaders' Declaration, Santiago de Chile, 20-21 de noviembre de 2004.

[35] Vicente Fox Quesada, *Quinto informe de gobierno,* México, Presidencia de la República, p. 298.

[36] En efecto, el único comentario del informe versa sobre los encuentros del "mandatario mexicano" con "los primeros ministros de Malasia, Tailandia y Nueva Zelanda". Vicente Fox Quesada, *Sexto informe de gobierno,* México, Presidencia de la República, 2006, p. 293.

entre los gobiernos de países desarrollados y los de países en desarrollo en el área del comercio internacional de productos agropecuarios. En el caso del APEC, los países del Sudeste de Asia, con excepción de Singapur, siguen siendo importantes productores y exportadores de bienes agropecuarios. Del lado latinoamericano, las economías chilena y peruana continúan manteniendo un carácter primordialmente primario; en la economía mexicana, la producción agropecuaria ha sido relegada a un tercer plano; sin embargo, sigue representando un problema social y político, agravado por las desventajas para los productores nacionales tanto en el mercado doméstico como en el internacional. Pese a la diversidad de situaciones, existe un interés común de los gobiernos de los países en desarrollo del APEC por presentar un solo frente en el marco de las negociaciones de la OMC. De allí también el interés del gobierno mexicano de llegar a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, programada para 2003, en Cancún, con el respaldo político de sus socios en el APEC para discutir el tema. Por ello, no es de extrañar que, en la primera sección de la declaración de Los Cabos, sobre la liberalización comercial y financiera, los "líderes económicos" dediquen dos párrafos al tema:

> Estamos de acuerdo en que estas negociaciones [las de la V Conferencia Ministerial] fundamentan la perspectiva de *beneficios reales para todas las economías, y en particular las economías en vías de desarrollo, en los ámbitos de reforma agrícola,* mejora del acceso al mercado de bienes y servicios, y la clarificación y el mejoramiento de las disciplinas comerciales.
>
> Estamos de acuerdo en que *uno de los objetivos de las negociaciones debe ser la abolición de todas las formas de subsidios a la exportación de productos agrícolas,* y de las injustificables prohibiciones y restricciones a la exportación.[37]

La supresión de los subsidios agrícolas era la bandera principal de los gobiernos de países en desarrollo; sin embargo, el lector notará, en el final del segundo párrafo, la referencia general a "prohibiciones y restricciones no justificables", aplicadas de manera unilateral a las exportaciones de terceros países; la razón de esa referencia era muy concreta y riesgosa para las economías en desarrollo del Pacífico y de todo el mundo, pues, en

> junio de 2002, el presidente de EUA aprobó la ley de bioterrorismo, que establece medidas para prevenir ataques terroristas a través de la cadena de abasto de alimentos, agua y fármacos. Dicha ley entraña el riesgo de constituir una barrera no arancelaria al comercio, en razón de la discrecionalidad que le otorga a

[37] APEC, 2002 Leader's Declaration, Los Cabos, México, 27 de octubre de 2002.

los inspectores de la Food and Drug Administration para inspeccionar embarques simplemente por el hecho de parecer sospechosos, entre otras medidas.[38]

El riesgo de nuevos atentados terroristas en territorio estadounidense ha sido utilizado como pretexto para aplicar medidas que, en el fondo, constituyen un sistema neoproteccionista. En las declaraciones subsecuentes (Bangkok, 2003, y Santiago de Chile, 2004) el tema de los subsidios agrícolas volvió a ser incluido por los "líderes económicos" y ya no tuvo cabida en las declaraciones posteriores; en el caso de la de Busán, como se ha mencionado, el tema de las negociaciones en la OMC fue objeto de un comunicado específico.

El combate contra el terrorismo internacional en la agenda del APEC. Después del 11 de septiembre de 2001, los temas extraeconómicos irrumpieron de manera abrupta en el foro. No obstante, los dirigentes políticos del APEC fueron muy cuidadosos de no repetir los errores de instancias como el Consejo de Seguridad de la ONU, la Asamblea General de la ONU, la OTAN o la OEA, dando al gobierno estadounidense carta blanca para encabezar directamente el "combate contra el terrorismo internacional". Así, en la declaración de Shanghai, extremaron cuidados al hacer una mención tajante, pero escueta, sobre su determinación de oponerse al terrorismo: "Queremos enviar un mensaje claro y firme sobre la determinación colectiva de la comunidad de Asia-Pacífico para contrarrestar el terrorismo."[39] Nótese que los dirigentes políticos fueron muy cuidadosos con el lenguaje usado, evitando oponer la violencia gubernamental a la violencia terrorista. En un tono mesurado, hablaban de contrarrestar el terrorismo y, para marcar distancia con respecto a un tema delicado e ineludible, optaron por dedicarle un comunicado especial.[40]

En ese comunicado, después de expresar sus simpatías y de presentar sus condolencias al pueblo estadounidense, los dirigentes del APEC insistieron en el papel fundamental de las Naciones Unidas para encabezar el combate contra el terrorismo internacional, respetando las normas del derecho internacional; enfatizaron su compromiso de poner las actividades del foro en sintonía con el combate al terrorismo; entre líneas, el lector del comunicado puede percibir la preocupación sobre el posible entorpecimiento de los procesos económicos debido tanto a las actividades terroristas como a las medidas antiterroristas.

[38] Vicente Fox Quesada, *Tercer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 2003, p. 402.

[39] 2001 Leaders' Declaration, Shanghai, 21 de octubre de 2001.

[40] APEC Leaders Statement on Counter-terrorism, Shanghai, 21 de octubre de 2001.

En 2002, bajo la presidencia mexicana del APEC, los dirigentes repitieron el expediente de tratar el tema del terrorismo en un comunicado especial. Después de un recuento de las acciones realizadas, siempre en el marco de las Naciones Unidas y del derecho internacional, entre las reuniones de Shanghai y de Los Cabos, detallaban la estrategia del foro para garantizar los flujos de bienes y de personas en la región. Bautizada Secure Trade in the APEC Region (STAR), las principales líneas de acción consistían en la protección del transporte de carga, de barcos durante travesías internacionales, de la aviación internacional, de personas en tránsito; también consideraban la supresión de las redes financieras utilizadas por grupos terroristas y el desarrollo de sistemas informáticos de seguridad, así como de capacidades humanas e institucionales, para una acción antiterrorista eficiente y eficaz.

Es comprensible que los gobiernos chino y mexicano hayan facilitado la discusión del tema en la medida esperada por su contraparte estadounidense. Las razones de uno y otro gobiernos podían ser de naturaleza radicalmente diferente;[41] pero, en el fondo, coincidían en no permitir el sometimiento de la agenda del APEC al combate violento del terrorismo; más bien, optaron por un programa de acción con carácter preventivo.

En el APEC, todo el mundo era consciente de la necesidad tanto de comprometerse en la prevención del terrorismo como de evitar la subordinación de la agenda del foro al tema del terrorismo. Para los asiáticos, era urgente encontrar una respuesta a la segunda de esas necesidades, pues, desde la preparación de la intervención militar en Iraq, se hicieron sentir las presiones estadounidenses para introducir el tema de las armas de destrucción masiva en las discusiones de los "líderes económicos", un tema explicable en el marco de la política de la administración de Bush en Iraq, pero totalmente fuera de contexto en la región asiática del Pacífico. La respuesta asiática fue ampliar la agenda de seguridad para diluir el tema del terrorismo. Así, en 2005, la declaración de Busán recuperaba el concepto de *human security*, introducido muy temprano por los asiáticos e incluido en un gran apartado sobre el tema: "Safe and Transparent Asia Pacific

[41] En el caso del gobierno chino (pero también en el de los gobiernos de Brunei, Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia) la dimensión antiislámica de la estrategia contraterrorista de la administración de Bush podía catalizar movimientos islamistas entre las comunidades musulmanas residentes en diversas áreas de los países del APEC. Ya hemos visto las preocupaciones comerciales de la administración mexicana, derivadas de las medidas antiterroristas unilaterales del gobierno estadounidense; a ellas habría que sumar también las preocupaciones políticas resultantes del cambio de prioridades, en materia de política exterior, que relegó al gobierno mexicano a un plano de importancia menor para su socio del norte.

Region: Enhancing Human Security". A los aspectos bélicos y económicos se sumaban las nuevas amenazas para todas las personas de la región: las epidemias de enfermedades transmisibles, SARS e influenza aviar, por ejemplo; el impacto negativo de los elevados precios de los energéticos sobre las condiciones de vida de la población; la pobreza persistente en amplias regiones de diversos países asociados al foro; la corrupción y el tráfico de recursos económicos, obtenidos ilícitamente por individuos sin escrúpulos, en los diversos países de la región.[42]

El gobierno mexicano parece haber perdido una excelente oportunidad para introducir en la agenda del foro el principal tema del diferendo con la administración de Bush: los flujos migratorios México-Estados Unidos. Cierto, la defensa de los mexicanos en el extranjero, pregonada por las últimas administraciones federales, puede y debe entenderse en sentidos flexibles: el gobierno mexicano se ha limitado a defender esos derechos ante el gobierno estadounidense; sin embargo, esa defensa también puede y necesita ser hecha donde haya un foro receptivo; en el APEC, otros gobiernos comparten el interés del mexicano en defender a sus ciudadanos tanto en Estados Unidos como en otros países, entre los cuales muchas veces se encuentra México. Como veremos más adelante, esa responsabilidad no cumplida del gobierno mexicano ha sido asumida por empresarios mexicanos, interesados en los procesos del APEC.

La reforma institucional del APEC

El reconocimiento, cuando menos en los corrillos del APEC, de la necesidad de una reforma institucional del foro implica un reconocimiento oficioso del largo y difícil proceso de institucionalización forzado por los representantes estadounidenses. Ahora, a casi 20 años de la creación del foro y a menos de tres de la primera fecha establecida en las "metas de Bogor", dos fantasmas mantienen intranquilos a los representantes de los gobiernos asociados en él: el de la eficacia y el de la credibilidad. Después de esfuerzos ingentes y de gastos importantes para sostener un gran número de reuniones de trabajo, el APEC no puede llegar a 2010 sin mostrar resultados tangibles. Un resultado fácilmente alcanzable es la reforma; con ella podría mostrarse a los ciudadanos de los países asociados que la organización es autocrítica y responsable, capaz de superar sobre la marcha sus limitaciones y de ajustarse a las circunstancias cambiantes.

[42] 2005 Leaders' Deçlaration, Busán, Corea, 18-19 de noviembre de 2005.

Esa necesidad explica su urgencia; por ahora, podríamos dividir en dos grandes categorías las reformas del foro: de un lado, estarían las que podríamos calificar como propiamente institucionales, relacionadas con la estructura de la organización y sus normas de funcionamiento; por el otro, quedarían las relacionadas con los mecanismos de trabajo propiamente dichos.

Las reformas institucionales. Desde el *tour de force* practicado por la administración de Clinton, en 1993, el tema de la formalización institucional del APEC no había aflorado como ahora. El de la *accountability*, introducido en el ámbito político regional a partir de la crisis asiática, obliga a los oficiales gubernamentales a presentar, ante el público de la región, una imagen de mayor responsabilidad. De esa obligación moral se desprende, en gran medida, la discusión sobre las reformas institucionales; en ella dominan dos grandes temas: la instauración de una instancia directiva y las contribuciones financieras.

Líneas arriba se mencionó el conflicto entre asiáticos y estadounidenses, derivado de las propuestas formuladas por los segundos para darle mayor formalidad tanto a la estructura institucional como a las decisiones del APEC. El resultado de la confrontación fue la instauración del Secretariado Permanente, con sede en Singapur, para coordinar las actividades del foro. Posteriormente, conforme surgían necesidades específicas, fueron instauradas nuevas instancias, sectoriales o temáticas, de coordinación; la instauración de nuevas instancias fue progresiva, respetando el principio básico de las decisiones basadas en el consenso.

El Secretariado Permanente está formado por un director ejecutivo y un vicedirector ejecutivo; el primero es designado por el gobierno encargado de la presidencia *pro tempore* del foro; el segundo lo es por el gobierno responsable de la presidencia durante el año siguiente; de acuerdo con la regla comúnmente aceptada, ambos puestos son cubiertos por oficiales gubernamentales con rango de embajador; el punto es importante, pues indica el mantenimiento de cierta preeminencia de los ministerios de Relaciones Exteriores sobre los ministerios de Economía.[43]

Ahora bien, en el esquema actual, las funciones del director ejecutivo y del vicedirector ejecutivo duran sólo un año y están orientadas a responder a los intereses específicos de sus gobiernos, ante los cuales rinden cuentas. El foro, como tal, prácticamente no participa en la rendición de cuentas

[43] En la reunión ministerial de Los Cabos, previa a la "reunión informal de líderes económicos", se produjo una situación poco usual: la reunión fue copresidida por Luis Ernesto Derbez, secretario de Economía, y por Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores (fuente: XIV APEC Ministerial Meeting, comunicado conjunto, Los Cabos, México, 23-24 de octubre de 2002).

de sus principales funcionarios; por esa razón, el funcionamiento de organismos como la OCDE ha sido tomado en consideración para proponer la institucionalización de un director ejecutivo, en funciones durante un periodo mayor y responsable ante las instancias superiores del foro: la "reunión informal de líderes económicos" o la reunión ministerial.

Hasta ahora, sólo los representantes de la Federación Rusa se oponen a una medida de esta naturaleza; debido al carácter consensuado de las decisiones tomadas en el foro, la oposición rusa ha impedido poner en práctica esta primera reforma, considerada necesaria por asiáticos, anglosajones y latinoamericanos, para garantizar la mayor eficiencia y eficacia del foro. Con excepción de los rusos, todos parecen estar conscientes de que las diferencias en materia de la liberalización comercial y financiera trabajan como fuerzas centrífugas, poniendo en riesgo la laxa cohesión del foro; para mantenerla, en consecuencia, prefieren ceder en un punto organizacional.

El segundo tema de la reforma institucional es el relativo a las contribuciones financieras de cada uno de los miembros. Hasta ahora, las finanzas del foro se basan en dos tipos de contribuciones: las institucionales y las voluntarias. El APEC no es una organización basada en el sistema de las donaciones financieras; para financiar las actividades del Secretariado Permanente y algunos de los proyectos relacionados con los objetivos económicos y comerciales del organismo, éste cuenta con un fondo institucional, compuesto por las pequeñas contribuciones anuales de cada una de las economías asociadas. Cuando los responsables del Secretariado indican "pequeñas contribuciones", en realidad se trata de contribuciones reducidas, pues, durante los últimos años, el fondo institucional anual ha sido aproximadamente de 3.4 millones de dólares; es decir, siendo 21 economías asociadas, el monto promedio anual de las contribuciones individuales asciende apenas a 161 000 dólares; una cifra simbólica, si se tiene en cuenta el peso específico de economías como las de Estados Unidos, Japón, China, Rusia, Corea del Sur, México, Malasia, Singapur, por sólo citar algunas.

Las contribuciones se apegan al principio del "unilateralismo voluntario"; es decir, son voluntarias y favorables a todas las economías asociadas. El Secretariado subraya la importancia de las donaciones realizadas por el gobierno japonés para proyectos específicos; en efecto, desde 1997, los japoneses aportan anualmente fondos adicionales que han oscilado entre 2.7 y 4.2 millones de dólares (en función del monto del fondo y de las tasas de cambio vigentes). Es decir, las contribuciones voluntarias japonesas llegan a superar el fondo institucional y están dedicadas a proyectos ligados a los temas de la liberalización y facilitación comercial y financiera. Otros gobiernos financian iniciativas particulares, en la medida en que conviene

a sus intereses. En el otro extremo, algunos gobiernos de países desarrollados siguen funcionando como *free riders*; de allí la importancia de revisar la política de contribuciones para acrecentar los fondos institucionales y para consolidar el compromiso de cada gobierno asociado con el foro. La representación mexicana también apoya esta reforma.

La reforma de los mecanismos de trabajo. La revisión de dos mecanismos de trabajo destaca en el programa de reformas; el primero se refiere a la evaluación de los Individual Action Plans (IAP). Un IAP es una especie de ruta crítica de los compromisos adquiridos por un gobierno, sobre una base no obligatoria, para avanzar hacia la consecución de la liberalización comercial y financiera.[44] Cada año, en principio, algunos de los gobiernos asociados someten sus planes individuales a una revisión, denominada *peer review*; en realidad, la revisión va más allá de los pares, pues, desde APEC México 2002 y a iniciativa de ABAC México, el sector privado también participa en la revisión. Ahora bien, durante los últimos años, la revisión de los IAP fue suspendida; la suspensión es otro síntoma de las dudas sobre el cumplimiento de las metas de Bogor; a partir de 2007, la revisión ha sido reinstaurada, con la participación tanto de los oficiales gubernamentales como de los empresarios del ABAC y de expertos provenientes de las economías asociadas al foro. El gobierno mexicano, habiendo sido un impulsor de la apertura de la revisión al sector privado, será también uno de los primeros en someterse al nuevo proceso de revisión: su turno ha sido programado para Senior Officials Meeting (SOM) II, en APEC Perú 2008.

La racionalización de los grupos de trabajo es el segundo aspecto de esta reforma. La agenda del APEC y las diversas instancias de trabajo dependientes suyas han crecido de manera constante; ahora se dice que no hay un día del año durante el cual no se lleve a cabo una actividad del foro. Para los gobiernos de los países en desarrollo, esa multiplicación se ha convertido en un impedimento para participar de manera plena en los mecanismos de trabajo, pues exige un gasto importante e instaura una nueva brecha entre economías en desarrollo y economías desarrolladas. Por eso es urgente revisar los términos de referencia, los objetivos y el número de los grupos de trabajo; todo ello, con el fin de racionalizarlos para lograr una participación más efectiva de todos los gobiernos.

El gobierno mexicano es uno de los afectados por la multiplicación de las reuniones de trabajo, no sólo por el costo monetario de la participa-

[44] Los compromisos son establecidos en 15 áreas clave: aranceles, medidas no arancelarias, servicios, inversiones, estándares, procedimientos aduanales, propiedad intelectual, política de competencia, adquisiciones gubernamentales, desregulación, obligaciones ante la OMC, mediación de disputas, movilidad de agentes de negocios, compilación y análisis de información.

ción en las actividades del foro sino también por las distancias geográficas entre México y cualquier país de la ribera asiática del Pacífico. Si, además, consideramos que la participación mexicana prácticamente se ha limitado a la SE, se comprenderá fácilmente que sus oficiales apoyen con entusiasmo este aspecto de la reforma institucional. En efecto, el trabajo de la SE, a lo largo de 2000-2006, se concentró en las áreas de su interés específico: liberalización y facilitación comercial y financiera, por un lado; por el otro, microempresas. Con excepción de 2002, el resto de las dependencias del gobierno federal ha participado de manera puntual y esporádica en las actividades del foro.

Esta peculiaridad del gobierno mexicano debe ser considerada con toda seriedad por la nueva administración, si desea tener una participación más eficaz en el APEC. En efecto, la participación gubernamental no puede reducirse a una sola dependencia o a un solo individuo, por más entusiasta y comprometido que esté con el foro. A ese respecto hay un hecho que debe ser destacado: en las declaraciones, los "líderes económicos" jamás se refieren a personas en particular; la única excepción la constituye Luis Ernesto Derbez; en efecto, en la declaración de Bangkok 2003, los "líderes" hacen una mención directa del papel desempeñado por él en materia de negociaciones: "Redinamizar el proceso de negociación, sobre la base del texto del presidente Derbez del 13 de septiembre de 2003, reconociendo que la flexibilidad y voluntad política se necesitan con urgencia para llevar las negociaciones hacia una conclusión exitosa."[45]

En términos del desempeño del gobierno mexicano, esa mención es trivalente: primero, es un reconocimiento al arduo trabajo y al liderazgo internacional de un destacado miembro del gabinete; es una muestra de que, para participar de manera eficiente en un foro como el APEC, los funcionarios gubernamentales requieren una convicción profunda de la importancia de dicha participación. Segundo, es una muestra de las limitaciones estructurales del gobierno mexicano para participar en un foro tan peculiar como el APEC: se trata de una sola persona con la convicción necesaria para involucrarse en un complejo proceso de construcción de una identidad regional, sobre la base de la cooperación y de la confianza sustentada en esa cooperación; esa voluntad, para infortunio de la administración de Fox, fue excepcional y no tuvo réplica en ningún otro funcionario del primer círculo del presidente; así, durante el sexenio pasado, en vez de una participación realmente gubernamental, la mexicana fue esencialmente personal. Tercero, es un riesgo y un reto para la nueva administración; es un riesgo, pues, en ausencia de un funcionario con la convicción profunda

[45] 2003 Leaders' Declaration, Bangkok, 21 de octubre de 2003.

de la importancia del APEC, se podría prever una participación de un perfil todavía más bajo en el foro; es un reto, pues si se desea una participación más efectiva en el foro, será necesario convencer a más de un miembro del círculo inmediato del presidente Calderón de la necesidad de involucrarse seriamente en los procesos del APEC.

En todo caso, la evolución de la agenda del APEC impone, por sí misma, una obligación más amplia: la vinculación de los temas económico-comerciales con el terrorismo supone una participación más estrecha de las áreas económica y de seguridad de un gobierno, para no mencionar las áreas responsables de los múltiples programas de cooperación económica y técnica. La extensión de la agenda de seguridad a un tema más amplio, como el de la seguridad humana, implica la participación de las agencias de salud, de energía, de medio ambiente, del trabajo, etc. Como veremos a continuación, el gobierno mexicano ha tenido un respaldo muy importante en los miembros del sector privado participantes en el ABAC.

Los mexicanos en el ABAC

Dando seguimiento a la propuesta de la administración de Clinton sobre la incorporación del sector privado al APEC, en noviembre de 1995 fue instaurado el APEC Business Advisory Council (ABAC). Su finalidad consistía en "ofrecer consejo [a los líderes económicos] para poner en práctica la Agenda de Acción de Osaka y sobre otras prioridades específicas del sector privado, para responder a las solicitudes de los diferentes foros del APEC sobre información relacionada con temas de negocios o para proporcionar la perspectiva de los negocios en áreas específicas de cooperación".[46]

Las representaciones nacionales del ABAC están limitadas a las economías asociadas en el APEC y son integradas por tres miembros del sector privado nacional; de acuerdo con la jerga usada en el APEC, el líder económico nacional designa a los tres representantes del sector privado ante el ABAC, por el tiempo que juzgue pertinente, y tiene facultades para determinar las formas organizacionales de la representación nacional. El ABAC también cuenta con un secretariado, con sede en Manila, Filipinas, y mantenido con contribuciones anuales, "las cuales reflejan el tamaño de cada economía, siguiendo la fórmula del APEC".[47]

En el cuadro siguiente, son resumidos los temas dominantes de la agenda del ABAC durante 2001-2006. El lector podrá apreciar la estrecha relación

[46] ABAC: The APEC Business Advisory Council; referencia electrónica.
[47] *Ibidem.*

con la agenda del APEC: los temas con mayor continuidad se refieren a las metas de Bogor (liberalización comercial y financiera), las negociaciones en el marco de la OMC y la facilitación comercial; además, a ésos se añade el de la regulación financiera, una preocupación que se remonta a la crisis asiática y que ha llevado a los representantes del sector privado a poner en entredicho los principios del libre mercado, y a proponer mecanismos de regulación de los flujos de capital, en particular, y del proceso de globalización, en general.

CUADRO 1
ABAC: temas dominantes en la agenda, 2001-2006

Tema	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Metas de Bogor						
DDA-WTO						
Regulación financiera						
Globalización, apertura de mercados						
Facilitación comercial						
Seguridad						
Gobernanza corporativa						
MPYMES						
Capacidades humanas						
Trabajo conjunto ABAC-APEC						
Nuevos temas						

Fuente: ABAC: *Reports to the* APEC *Economic Leaders*, 2001 to 2006.

Pese a esa estrecha sintonía entre las agendas de ambas instancias, el ABAC goza de un amplio margen de libertad para introducir nuevos temas o nuevos enfoques sobre temas de la agenda oficial del APEC. En materia de seguridad, por ejemplo, en 2005 el ABAC introdujo el tema de los energéticos y de las emergencias ante catástrofes; con ello llevó el trabajo del APEC a sus límites: hasta entonces, la lógica de trabajo era sectorial, con la propuesta del ABAC se imponía el trabajo intersectorial. Como temas nuevos, en 2006, el ABAC planteó el de la ética anticorrupción (incorporada prontamente por los "líderes económicos") y el de la promoción de las

tecnologías emergentes o innovadoras; en 2007, propondrá atender dos temas cada vez más urgentes: desarrollo limpio y cambio climático, por un lado; por el otro, seguridad energética. El gobierno australiano ha entrado en sintonía con la primera temática y negocia el respaldo de los "líderes económicos" a una declaración específica.

En todo caso, en el área de la liberalización y facilitación comercial y financiera, desde 2004 el ABAC expresó sus dudas sobre el cumplimiento de las metas de Bogor,[48] manifestó su preocupación por las repercusiones del incumplimiento en la credibilidad del foro y formuló un nuevo programa, organizado sobre la sistematización de los acuerdos comerciales existentes en la región, para establecer un modelo regional susceptible de permitir la convergencia de todos los acuerdos en una gran área de libre comercio del Pacífico. En 2006, la iniciativa desembocó en la presentación del proyecto Free Trade Agreement of the Asia Pacific (FTAAP), formulado en colaboración con el PECC. Como ya se ha mencionado, esta iniciativa del ABAC también fue incorporada a la agenda de los "líderes", mostrando la influencia del sector privado.

En 2006, el ABAC expresó abiertamente su desencanto con el fracaso de las negociaciones en la OMC e invitó a "las economías" del APEC a revisar sus programas y redoblar los esfuerzos para reactivar las negociaciones; en el fondo, la invitación era una llamada de atención a los líderes del APEC por no haber pesado más en la OMC y por dejar de lado las metas de Bogor. En ese marco, el FTAAP era planteado como una solución parcial que ofrecía una salida honorable, luego de 13 años de pregonar la liberalización comercial y financiera.

Ahora bien, así como el ABAC goza de una amplia libertad con respecto al APEC, las representaciones nacionales también tienen un amplio margen de maniobra con respecto a la organización internacional. Gracias a ese marco, la representación mexicana ha tenido la capacidad para presentar iniciativas importantes. En 2002, presentó al gobierno mexicano un proyecto para el desarrollo del sistema multimodal de transporte para vincular la costa mexicana del Pacífico con las costas mexicana y estadounidense del Golfo de México. También hemos mencionado la propuesta de ABAC México para incorporar, ese año, el sector privado a la revisión de los IAP.

En el pasado reciente, ABAC México ha trabajado en tres proyectos importantes: el primero se deriva del trabajo realizado sobre los IAP y está orientado hacia el fortalecimiento de las MPyMEs. En 2006, elaboró un infor-

[48] "Sin embargo, parece cada vez menos probable que la fecha límite de 2010, fijada para que las economías desarrolladas logren las metas de Bogor de libre comercio e inversión, sea cumplida." ABAC, 2004 ABAC Report to APEC Economic Leaders, Executive Summary, p. 11.

me sobre transferencias de tecnologías, financiamiento, encadenamiento interregional y subcontratación de las MPYMES. En 2007, esperan presentar a los líderes un estudio acerca del estado del arte sobre las MPYMES; en él serán revisados los instrumentos de apoyo públicos y privados, los mecanismos de vinculación a mercados globales, los ejemplos exitosos y las mejores prácticas, los mecanismos de cooperación. El estudio propone mecanismos alternos de financiamiento para MPYMES; entre las propuestas destaca la creación de un Banco de Desarrollo del Pacífico.

El segundo proyecto está relacionado con las migraciones en la región del Pacífico. En 2006, ABAC México presentó un primer estudio sobre el tema y recibió el apoyo de las representaciones filipina y chilena; con ellas, en 2007, habrá de presentar una recomendación a los "líderes" bajo el título de "Labor Mobility in Asia Pacific". Las tres representaciones del ABAC retoman, así, un tema que venía siendo trabajado en el PECC para presentarlo a unos líderes que, hasta ahora, se han conformado con aceptar la paradoja propia de la agenda del APEC: la liberalización de los flujos de bienes, servicios y capitales no va acompañada con la liberalización de los flujos de mano de obra. Con ello, ABAC México da un paso decisivo en una dirección no explorada, hasta ahora, por el gobierno mexicano.

El tercer proyecto buscó destrabar la agenda para la facilitación comercial. Bajo el rubro de "comercio justo" (el término no debe ser confundido con *fair trade*, usado para beneficiar a pequeños productores), ABAC México llevó la propuesta de *partners for progress*, hecha a través de la Osaka Action Agenda, a un plano superior, donde la cooperación intergubernamental, pero también sector público-sector privado, garantice relaciones comerciales más equitativas entre economías en desarrollo y economías desarrolladas, entre grandes, medianas, pequeñas y micro empresas.

La labor de ABAC México es, en diversos sentidos, digna de encomio: primero, por llevar la agenda del APEC más allá de los límites aceptados por la diplomacia oficial; segundo, por realizar un trabajo que, en principio, le corresponde hacer al gobierno mexicano; tercero, por realizar ese trabajo en vez de un sector académico nacional que parece insensible a las discusiones dentro del foro; cuarto, por trabajar con recursos limitados. En efecto, cuando uno revisa los directorios del ABAC, la representación de ABAC México siempre ha estado constituida prácticamente por las mismas empresas: CEMEX, el grupo Coraza, Corporación Azteca y el Grupo Modelo. La ausencia de otras empresas o de las grandes organizaciones empresariales denota otra de las fallas gubernamentales: la promoción entre el sector privado de los vínculos con sus pares de la región del Pacífico, así como con las instancias del APEC y de otros foros regionales. Habrá que empezar a reparar esa deficiencia.

LOS MEXICANOS Y LOS APEC STUDY CENTERS

Con base en la iniciativa sobre educación de 1993, los gobiernos asociados en el APEC decidieron crear centros de estudios especializados en el trabajo del foro, con la finalidad de proporcionar a los agentes gubernamentales *inputs* sobre los temas de la agenda. En México, la creación de los APEC Study Centers ha sido llevada a cabo en dos fases; la primera empezó en 1996, cuando la SRE le propuso a El Colegio de México la creación del primer centro de esa naturaleza; debido a razones organizativas internas de El Colegio de México, debió llamarse APEC-Study Program o Programa de Estudios APEC (PE-APEC) y, hasta 2002, fue el único existente en el país. La segunda fase empezó en 2002 y se prolonga hasta ahora, estando marcada por la creación de nuevos CE-APEC en otras instituciones de educación superior.

El PE-APEC de El Colegio de México, durante 2000-2002. El trabajo realizado por el PE-APEC, en el marco del APEC, tuvo dos vertientes principales: la primera fue la colaboración con el gobierno federal en torno a las actividades preparatorias de APEC México 2002. Así, en 2000, el PE-APEC preparó, para la SRE, un informe sobre el APEC y la participación mexicana en el foro; el informe fue publicado como libro y utilizado para la preparación del programa de actividades de 2002.[49] El siguiente año también organizó, con el respaldo de las secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores, un curso de actualización para funcionarios públicos y empresarios sobre el APEC; un número importante de funcionarios públicos y de empresarios involucrados en PBEC participó en ese curso.

La segunda vertiente del trabajo del PE-APEC estuvo relacionada con sus vínculos con el APEC-SC International Consortium (APEC-SCIC), es decir la red internacional de Centros de Estudios APEC. El PE-APEC participó en las reuniones de dicho consorcio en 2001, 2002, 2004 y 2006. Pero el clímax de esa participación fue 2002, cuando el PE-APEC tuvo bajo su responsabilidad la organización de la reunión del Consorcio Internacional, en Mérida, Yucatán; en esa ocasión, la reunión se llevó a cabo de manera paralela con el SOM de abril y, por primera vez, el APEC-SCIC tuvo la oportunidad de presentar un informe ante este último.

Como organizador de la reunión del APEC-SCIC, el PE-APEC invitó como observadores a representantes de la Universidad de Colima, la Universidad de Guadalajara y El Colegio Mexiquense; posteriormente, en las dos primeras instituciones serían organizados los respectivos APEC-SC.

[49] *Cfr.* Secretaría de Relaciones Exteriores, *México APEC 2002: Antecedentes, retos y oportunidades*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.

Fuera del marco de las actividades del APEC, durante esta primera fase, el PE-APEC inició un trabajo de colaboración con el Senado de la República que, a la postre, resultaría muy fructífero para ambas instancias. En efecto, con el cambio de legislatura, en septiembre de 2000, el Senado de la República creó la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico (CRE-AP). Así, de 2001 a 2006, la Comisión y el PE-APEC firmaron siete convenios interinstitucionales para cubrir cuatro seminarios temáticos sobre Asia Pacífico (con valor curricular, de 20 horas de duración cada uno y transmitidos integralmente por el Canal del Congreso); la realización de dos series televisivas: *Asia en perspectiva* y *Triálogos del Pacífico* (la primera con 20 emisiones y la segunda con 13, con dos horas de duración cada una de ellas); en total, el Canal del Congreso transmitió alrededor de 136 horas de actividades organizadas por la Comisión Asia Pacífico y por el PE-APEC de El Colegio de México. Los convenios también incluyeron la publicación de tres libros[50] y cuatro números del anuario *Asia Pacífico*,[51] editado por el Centro de Estudios de Asia y África, desde 1993 hasta 2007.

El PE-APEC, además, participó en la organización de actividades de actualización y de difusión para los miembros de la legislatura o para el público mexicano. Por ejemplo, participó en reuniones de trabajo con las fracciones del PRI y del PAN; también participó en las reuniones de evaluación del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, con miras a su ratificación, por parte del Senado. Coorganizó las semanas dedicadas a países específicos de la región, teniendo como sede el Senado de la República.

El Consorcio Mexicano de Centros de Estudios APEC (CMCE-APEC) durante 2002-2006. Después de la reunión de abril de 2002, del APEC-SCIC, las universidades de Colima y de Guadalajara solicitaron a la SE ser reconocidas como sedes oficiales de CE-APEC. Después de consultar al PE-APEC, la Secretaría dio su visto bueno y oficializó la existencia de ambos centros ante el Secretariado del APEC. Posteriormente, la Universidad Autónoma de Baja California Sur también solicitó el reconocimiento. Una vez reconocidos oficialmente los nuevos centros, los representantes de los CE-APEC se reunieron en Guadalajara para constituir el CMCE-APEC. Por acuerdo general, el Centro de la Universidad de Guadalajara se hizo cargo del Secretariado del Consorcio, durante el periodo 2003-2005. En 2005, el PE-APEC de El Colegio de México

[50] Juan José Ramírez Bonilla (ed.), *Crisis y transiciones políticas en Asia del Este,* México, Miguel Ángel Porrúa / Senado de la República / El Colegio de México, 2002; Juan González, *China: Reforma económica 1979-2000,* México, Miguel Ángel Porrúa / Senado de la República / Universidad de Colima / El Colegio de México, 2003; Juan José Ramírez Bonilla, *De la umma: El islam, la política y el terrorismo en el sudeste asiático,* México, Senado de la República, 2003.

[51] Los números correspondieron a las ediciones de 2003, 2004, 2005 y 2006.

asumió el Secretariado; pero no pudo concluir el bienio debido a la decisión institucional de suprimirlo, en noviembre de 2006. Ante esa situación, a principios de 2007, el Centro de la UABCS se hizo cargo del Secretariado del Consorcio Mexicano.

En la reunión para el cambio de estafeta, participaron también representantes de la Universidad Autónoma de San Nicolás de Hidalgo, con calidad de nuevos miembros del Consorcio, en la medida en que esta Universidad obtuvo el reconocimiento como sede oficial de un CE-APEC. Participaron asimismo colegas del Foro Metropolitano del Pacífico (integrado por profesores-investigadores de los tres planteles de la UAM), de la UNAM y de El Colegio Mexiquense.

Durante esta segunda fase, la relación entre la SE y los CE-APEC se tornó muy laxa. Las pocas iniciativas conjuntas se limitaron a estudios sobre la factibilidad de negociaciones comerciales con Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda. La mayor parte de esos estudios fueron realizados sobre una base más personalizada que institucional. Debido a esa relación, cada CE-APEC optó por privilegiar el trabajo en áreas de interés particulares. Así, el CMCE-APEC ha tenido una existencia puramente formal; prueba de ello es la participación no concertada en la reunión anual del APEC-SCIC: en 2003, la Universidad de Colima cubrió el evento; en 2004, participó el PE-APEC de El Colegio de México; en 2005, ninguna institución mexicana estuvo presente; en 2006, los representantes de la Universidad de Colima y El Colegio de México asistieron al encuentro.

Esa descoordinación entre CE-APEC mexicanos también se ha visto entre centros latinoamericanos, reproduciendo la dinámica gubernamental. La coordinación de los CE-APEC mexicanos con sus contrapartes latinoamericanas es tanto más importante cuanto que, hasta ahora, cada uno de ellos ha trabajado en sus propias iniciativas, descuidando la labor de conjunto y la colaboración con los sectores gubernamental y privado. Lo hemos mencionado: la concentración de la atención de los CE-APEC en las actividades del foro los ha llevado a descuidar la agenda del PECC, donde, ahora, tendrían un mayor espacio de acción, pues se ha convertido en un foro de consulta para el APEC. Por otra parte, esa atención sobre el APEC no ha sido suficiente para participar de manera activa en él: hasta ahora, no ha habido una convergencia plena de los intereses gubernamentales con los académicos; tampoco ha habido esa confluencia entre académicos y empresarios. En estas condiciones, no es extraño que ABAC México llene los vacíos dejados tanto por el gobierno como por el sector académico y funcione como la única instancia generadora de iniciativas útiles al APEC.

Los CE-APEC mexicanos tienen la responsabilidad de promover el acercamiento con sus contrapartes gubernamental y privada, si desean tener un

desempeño efectivo en el foro. El acercamiento puede seguir una de estas dos modalidades: responder a las demandas específicas de sus contrapartes pública y privada o bien ajustar la oferta de servicios académicos a los requerimientos gubernamentales y privados; dado el alejamiento persistente, la primera opción parece ser la más difícil; en consecuencia, se impone la necesidad de explorar las áreas de especialización de los CE-APEC a partir de las cuales puedan ofrecer programas útiles.

Los mexicanos en los foros parlamentarios del Pacífico

De acuerdo con las disposiciones de la fracción I del artículo 76 constitucional, el Senado de la República tiene facultades exclusivas para:

> 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.
>
> Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.[52]

En atención a esas facultades, el 5 de octubre de 2000, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República acordó crear siete nuevas comisiones ordinarias de relaciones exteriores "para dar un seguimiento más detallado y pormenorizado a la agenda internacional de nuestro país".[53] La Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico (CRE-AP) era una de ellas y fue instalada el 25 de octubre de 2000, compuesta por un(a) presidente(a), tres secretarios, cuatro integrantes y un secretario técnico. En términos de la representación de los partidos políticos, cinco miembros de la Comisión provenían del PRI y tres del PAN.

De acuerdo con el informe general de actividades de la propia Comisión, el principal logro durante el periodo 2000-2006 fue "haber incorporado los temas políticos, económicos, sociales y culturales de la región de Asia Pacífico en la agenda del Senado de la República".[54] Evaluando desde el exterior el desempeño de la Comisión, podríamos agregar un logro tan importante como el ya señalado: haber convertido el Senado de la Repú-

[52] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[53] Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, *Informe general de actividades, septiembre de 2000-abril de 2006*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, p. 1.

[54] *Ibidem.*

blica en un punto de confluencia de los actores mexicanos involucrados o interesados en los procesos en curso en la región del Pacífico. En efecto, como veremos a continuación, la incorporación a la agenda de los temas regionales tuvo como consecuencia necesaria la colaboración de diversos actores con la CRE-AP, mostrando en la práctica la utilidad del trabajo intersectorial e interinstitucional coordinado; ambos logros fueron posibles a partir del trabajo realizado sobre cinco ejes de acción:

– *Atención legislativa en materia de política exterior.* La Comisión aprobó 19 instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el Ejecutivo de la unión; ratificó 24 nombramientos diplomáticos de embajadores y cónsules para la región Asia Pacífico; aprobó cinco solicitudes del presidente de la república para ausentarse del territorio nacional y asistir a las reuniones de líderes del APEC. Estas actividades, por sí mismas, suponen una coordinación entre las diversas instancias de la rama ejecutiva del gobierno comprometidas en la formalización de los instrumentos jurídicos señalados y el Senado. Comunicación y coordinación entre Ejecutivo y Legislativo son, por lo tanto, dos condiciones necesarias para lograr un trabajo más eficiente y efectivo, como quedó demostrado durante la negociación del permiso del presidente para asistir a la reunión de líderes del APEC en octubre de 2006.

– *Diplomacia parlamentaria.* La Comisión atendió 41 delegaciones gubernamentales y parlamentarias de 17 naciones de la región Asia Pacífico. En estos casos, la coordinación entre la Comisión y la SRE fue fundamental.

– *Vinculación con la academia.* La Comisión buscó "convertirse en un punto de encuentro de destacados especialistas que pudieran aportar sus conocimientos y visiones al esfuerzo cotidiano de los legisladores federales para apoyar la agenda política, económica, social y cultural de México en la región Asia Pacífico".[55] Anteriormente, mencionamos los siete convenios con El Colegio de México; con ellos deben ser considerados dos convenios con la Universidad de Colima y uno con la Universidad Nacional Autónoma de México. Uno de los convenios con la Universidad de Colima es de particular importancia, pues permitió el acercamiento entre el Senado y el Foro de Gobernadores del Pacífico Mexicano.

– *Promoción cultural.* Con el apoyo del Museo Nacional de las Culturas e instituciones de educación superior, la Comisión organizó nueve semanas culturales: tres de ellas fueron dedicadas a la República Popular China; dos, a Japón; dos, a Rusia; una, a India; y otra más, a la República de Corea. La coordinación entre las representaciones diplomáticas de esos países, la CRE-AP y el CEAA de El Colegio de México fue condición necesaria del éxito en el trabajo de difusión.

– *Participación en asambleas parlamentarias regionales de Asia Pacífico.* A

[55] *Ibid.*, p. 4.

través de la participación en tres foros parlamentarios de la región, la Comisión consolidó la proyección del Senado como un actor internacional relevante, complementando el trabajo de la rama ejecutiva:

1) Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF).[56] El Congreso mexicano es miembro de esta organización desde su creación en 1993, y ha participado regularmente en todas sus actividades. Durante el periodo de estudio, la Comisión intervino en las seis reuniones anuales ordinarias del foro; cabe señalar que de enero de 2002 a enero de 2003, la representación mexicana formó parte de su Comité Ejecutivo; esa circunstancia permitió a la Comisión organizar la Reunión Informal del APPF, en Isla Navidad, Colima, en septiembre de 2002, y los resultados de la reunión fueron presentados ante los organizadores de la reunión de APEC México 2002, en Los Cabos.

2) Asia Pacific Parliamentarians' Conference on Environment and Development (APPCED).[57] El Congreso mexicano también es miembro de este organismo desde su creación en 1995. Durante 2000-2006, la Comisión asistió a sus cinco asambleas. De junio de 2002 a agosto de 2004, la Comisión ejerció la Vicepresidencia de la Conferencia y tuvo bajo su responsabilidad la organización de la Décima Asamblea, en noviembre de 2003, en Cozumel, Quintana Roo.

3) Inter-Parliamentarians for Social Service (IPSS).[58] Este foro fue creado en 2003 y el Senado mexicano es uno de sus miembros fundadores; sus reuniones son bianuales y la Comisión ha participado en las dos regulares efectuadas hasta ahora.

De acuerdo con la evaluación de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, el APPF "es el mecanismo de diálogo parlamentario más importante de la región y proporciona un espacio de desarrollo para la acción legislativa coordinada en el cumplimiento de la agenda de diálogo político, cooperación económica y liberalización comercial y financiera entre los países de la zona".[59] En efecto, al revisar la agenda de las reuniones y las resoluciones del foro, podemos ver la afinidad con la temática de la agenda del APEC. En todo caso, el desempeño de la Comisión puede ser analizado a través de las 24 resoluciones aprobadas por el foro y en las cuales participó la representación mexicana.

[56] *Cfr.* http://www.appf.org.pe/
[57] *Cfr.* http://www.appced.org/appced/index.htm
[58] *Cfr.* http://www.ipss.or.kr/page314.html
[59] *Ibid.*, p. 3.

CUADRO 2
Participación de la CRE-AP en el APPF
Resoluciones con participación mexicana

	Total	*Unilaterales*	*Bilaterales*	*Multilaterales*	*Sobre temas del APEC*
2000	2	2			
2001	1	1			1
2002	3	1	1	1	3
2003	3	2		1	3
2004	6	1	4	1	5
2005	3	1	2		1
2006	6	5	1		4
	24	13	8	3	17

Fuente: APPF, http://www.appf.org.pe/

De las 24 resoluciones apoyadas por la delegación mexicana, 17 se refieren a temas también presentes en la agenda del APEC. Cinco de ellas versaban sobre cuestiones diversas;[60] en contraste, las 12 restantes conformaban tres grupos, sobre un tema seguido y ampliado durante varios años:

Primero, en 2003, 2004, 2005 y 2006, la delegación mexicana presentó mociones sobre las negociaciones de la DDA, en el marco de la OMC. En dos ocasiones, las mociones fueron presentadas de manera unilateral, en las otras dos contó con el respaldo de sus contrapartes indonesia y vietnamita, respectivamente. Todo indica que tanto la Comisión como la SE trabajaron por separado sobre el mismo tema, denotando los problemas de coordinación entre dos instancias relevantes en el marco de la vinculación del país con la región del Pacífico.

Segundo, en 2003, 2004 y 2006, los representantes mexicanos también se ocuparon del tema del terrorismo, buscando darle a su trabajo un sentido constructivo: así, el primer año, participaron en una iniciativa al respecto sostenida además por las delegaciones australiana, filipina, indonesia, japonesa y malasia, ajustándose a las exigencias del momento; las dos iniciativas subsecuentes abordaron el tema desde una perspectiva diferente, subrayando, en un caso, los "intercambios entre culturas y civilizaciones" (iniciativa

[60] Las cinco iniciativas restantes, relacionadas con temas del APEC, versaban sobre "*gender equality*", "*information technology*", "*sustainable development and financing for development*", "*information technology, communication and internet governance*", "*renewable energy and sustainable development*".

presentada en 2004, con respaldo de la delegación filipina) y, en el otro, el "diálogo cultural e interreligioso entre civilizaciones" (iniciativa presentada en 2006, con respaldo de la delegación indonesia).

Tercero, la representación mexicana participó asimismo en iniciativas que resultaron ser precursoras de la agenda sobre *human security* del APEC. En efecto, en 2001, presentó una propuesta sobre "desastres y protección civil"; en 2002, se asoció con la delegación filipina para volver sobre el tema "manejo y prevención de desastres"; finalmente, en 2004, en colaboración con las representaciones australiana, indonesia y tailandesa, participó en la resolución sobre "la cooperación en materia de prevención y erradicación de enfermedades infecciosas"; ese mismo año, con el apoyo indonesio, presentó otra resolución sobre "crímenes transnacionales".

Finalmente, la resolución 3/2002 merece una mención especial; titulada "Strengthening Political Cooperation in the Pacific through the Contribution of APPF to APEC", tuvo como propósito formalizar la realización de una reunión del foro, previa a la reunión de los "líderes" de APEC, "para incorporar las necesidades y opiniones de nuestra comunidad en su agenda de cooperación económica [léase en la agenda de los "líderes económicos"], mediante la integración de la voz de los parlamentaristas a nivel de miembros de APPF".[61] Más tarde, la CRE-AP evaluaría en los siguientes términos los resultados de dicha reunión:

> ...la Reunión Informal del Foro Parlamentario Asia Pacífico ha permitido que por primera vez, desde la creación del Foro APEC en 1989, los parlamentarios de la región se reúnan de manera previa a los Líderes de las Economías APEC, para analizar la agenda de este mecanismo de cooperación económica.
>
> En la reunión de la Isla de Navidad, 60 parlamentarios de 12 naciones de la región, discutieron ampliamente sobre el crecimiento y la nueva economía, las consecuencias económicas del terrorismo y los efectos de la globalización y el combate a la pobreza desde la perspectiva de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.[62]

Durante el encuentro de la delegación de senadores con los representantes del APEC, el secretario de Relaciones Exteriores de México reconoció que, un año antes, "el Poder Ejecutivo Mexicano se había reunido con parlamentarios para intercambiar impresiones sobre la importancia del

[61] APPF, Strengthening Political Cooperation in the Pacific through the Contribution of APPF to APEC, APPF Resolution 3/2002.

[62] Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, *Informe de la participación de una delegación de senadores de la república en los trabajos del mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico,* Los Cabos, Baja California Sur, Senado de la República, 23-27 de octubre de 2002, p. 1.

APEC..." y que, "desde entonces, se coincidió en la necesidad de vincular cada vez más la actividad parlamentaria con la agenda y los trabajos del APEC para construir vínculos más estrechos entre las naciones y sus parlamentos a la par que se forjaba un mejor entendimiento entre poderes sobre las oportunidades y los retos de la agenda del APEC".[63] En la práctica, el trabajo de la CRE-AP fue realizado en paralelo al de las instancias del gobierno mexicano involucradas en el APEC. Como sucede con las líneas paralelas, jamás llegó a establecerse un punto de convergencia para coordinar un trabajo más eficiente en los foros respectivos, ni para difundir entre el público mexicano las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo en temas de interés nacional. Todavía más: para garantizar el tránsito de las iniciativas, tanto del APEC como del APPF, a la puesta en práctica de las mismas, hubiera sido necesario incorporar un mayor número de actores nacionales interesados en las múltiples dimensiones de los temas abordados.

Desafortunadamente, la iniciativa del Senado mexicano para incorporar a los parlamentarios en las actividades del APEC tampoco tuvo un seguimiento durante los años posteriores; así, el puente tendido por los legisladores a los oficiales gubernamentales no pudo ser consolidado; APEC Perú 2008 es una nueva oportunidad para intentar hacer converger las dos ramas gubernamentales más importantes en la discusión y en la toma de decisiones del APEC. Para ello, se debería empezar a trabajar desde ahora, entre el Ejecutivo y el Legislativo mexicanos, para coordinarse con sus contrapartes peruanas y, de ser posible, chilenas.

CUADRO 3
Principales socios de la CRE-AP en el APPF

	Bilaterales	*Multilaterales*
Indonesia	4	2
Australia	1	2
Filipinas	2	
Japón		2
Malasia		2
Canadá		1
Estados Unidos		1
Tailandia		1
Vietnam	1	

Fuente: APPF, http://www.appf.org.pe/

[63] *Ibid.*, p. 3.

Otro aspecto interesante del desempeño de la CRE-AP en el APPF fue la interacción con sus contrapartes de la región asiática del Pacífico. En efecto, en el cuadro 3 podemos ver los principales socios de la representación mexicana en el foro parlamentario: de las 11 iniciativas bilaterales y multilaterales, la delegación mexicana sólo se asoció una vez y en la misma resolución sobre "*gender equality*", con estadounidenses y canadienses. En las diez iniciativas restantes participaron representaciones de siete países de la región Asia Pacífico, destacando las de Indonesia, Australia, Filipinas, Japón y Malasia. El punto es interesante, pues denota una mayor convergencia de los intereses de los legisladores mexicanos con sus contrapartes de países tanto en desarrollo como desarrollados de Asia Pacífico.

Conclusiones

Los indicadores económicos regionales recientes confirman dos hechos: el funcionamiento de la economía global depende cada vez más de la lógica de los bloques económicos regionales, por un lado, y, por el otro, el bloque asiático del Pacífico tiende a consolidarse no sólo como el más importante (desplazando a los de América del Norte y de la Unión Europea) sino también como el nuevo motor de la economía global. Las nuevas circunstancias obligan a abandonar la visión parcial del mundo derivada del enfoque mexicanocentrista predominante en nuestra política exterior. Si se quiere ser más eficiente en materia de vinculaciones reales con el exterior, es necesario, primero, comprender las dinámicas globales y, luego, planificar la inserción deseable del país en ellas.

Con las circunstancias, también los paradigmas de la política exterior han cambiado. América del Norte, en declive económico, no puede ser el único horizonte de la política exterior; tampoco puede serlo América Latina, sólo para reparar los daños del sexenio pasado. Hoy, el sistema global debe ser el punto de partida para la definición de la política exterior; en el caso que nos ocupa, la región del Pacífico, también se impone un enfoque integral para participar activa y eficazmente en ella: América del Norte, América Latina y Asia Pacífico, cada una por diversos intereses nacionales, deben tener el mismo orden de prioridad en la agenda nacional.

Al enfoque integral del mundo o de la región donde deseamos insertarnos corresponde, en el plano nacional, una agenda integral, diseñada, puesta en práctica y supervisada por todos los actores interesados. Lo hemos visto: la dinámica de los procesos regionales ha llevado a un organismo como el APEC a trascender del ámbito limitado de la cooperación económica al espacio amplio de la cooperación política, para afrontar los riesgos

y para sacar el mejor partido posible de la nueva economía global. Con la ampliación de la agenda del foro, los intercambios entre ministros de Relaciones Exteriores y de Economía han dado paso a una colaboración más amplia y más estrecha entre responsables de múltiples áreas gubernamentales, primero, y, luego, entre oficiales gubernamentales y representantes del sector privado. Aunque frustrada después de 2002, la tentativa del Senado mexicano de incorporar a los parlamentarios de la región a los trabajos del APEC es una demostración fehaciente del interés de otros actores sociales nacionales por traducir en medidas prácticas y útiles, para el país y para el conjunto de la región, las propuestas del foro.

El PND 2007-2012 y la Visión 2030 proponen medidas políticas para crear un nuevo marco institucional en materia de política exterior. No es gratuito que, en ambos documentos, Felipe Calderón Hinojosa presente los temas "democracia efectiva" y "política exterior responsable" como una unidad indisoluble. El responsable de la rama ejecutiva del gobierno extiende una invitación muy clara a los actores políticos y sociales mexicanos:

> Ambicionamos construir una democracia con *mayor participación ciudadana* y una mayor democratización de los partidos políticos, que se fortalezca a partir de la pluralidad de nuestra nación; una democracia con *instituciones sólidas*, con partidos y organizaciones civiles dispuestos a lograr acuerdos y encaminar su labor en beneficio de México.
>
> Aspiramos a vivir en un México en el que se garantice que los *servidores públicos* actúen siempre *con ética*, que sean reconocidos y respetados por la sociedad por su competencia y su capacidad para tomar decisiones eficaces y oportunas en beneficio de los mexicanos.
>
> Queremos recuperar la confianza en las instituciones de la administración pública tanto a nivel local como nacional. Anhelamos tener *gobiernos y gobernantes que rindan cuentas* de sus decisiones y sus actos a los ciudadanos. [64]

La ética de los servidores públicos, pero también la de los ciudadanos, sólo puede surgir y desarrollarse allí donde hay un sistema real de rendición de cuentas; el ritual septembrino ya no es suficiente para evaluar el desempeño gubernamental; esa evaluación puede y necesita hacerse cotidianamente, a través de un trabajo conjunto entre gobernantes y gobernados, garantizado por mecanismos reales de participación ciudadana.

[64] "4.5. Democracia efectiva y política exterior responsable", en Felipe Calderón Hinojosa, *Visión 2030, el México que queremos*, México, Presidencia de la República, s.f.; http://www.vision2030.gob.mex/ (las cursivas son nuestras).

La propuesta reciente de la SRE para transformar la CMCP en un organismo de coordinación intersectorial apuntaba ya en esa dirección; el trabajo realizado por la CRE-AP es una demostración práctica de la factibilidad del trabajo interinstitucional coordinado. No obstante, tomando seriamente la propuesta de Felipe Calderón Hinojosa, sería ideal establecer un Consejo de Política Exterior, donde tengan cabida los actores políticos y sociales involucrados en las diversas áreas de la internacionalización de la vida nacional y donde se diseñe, supervise y evalúe la agenda integral de la política exterior; una política que, como hemos visto, ha dejado de ser del dominio exclusivo de la rama ejecutiva del gobierno. Desde ahora, todos los interesados en los temas internacionales somos corresponsables del tránsito de la retórica a una nueva práctica política. Pues, a fin de cuentas, la democracia participativa se construye, por un lado, participando y, por el otro, promoviendo la participación.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA, 2000-2006

HILDA VARELA

INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO ES CONTRIBUIR al análisis de la política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), a partir de un ángulo poco estudiado: las relaciones con África subsahariana.[1] En una relación dialéctica, al mismo tiempo, el estudio de la política exterior hacia África en dicho sexenio remite necesariamente a la comprensión de la política exterior de México en su totalidad.[2] Tomando como referente dicha totalidad, un rasgo específico de las relaciones con África subsahariana es que por diversas razones –desconocimiento, prejuicios y falta de interés, entre otras– las inconsistencias y rupturas en la política exterior de un sexenio a otro suelen ser notables.

En el planteamiento central de la revisión de la política exterior de México hacia África subsahariana, se propone –hilo conductor en este capítulo– subrayar los cambios registrados tanto en México –a partir de la elección presidencial de julio de 2000–[3] como en los países de esa área, en

[1] Tomando como base el hecho de que en la Secretaría de Relaciones Exteriores el manejo de la política hacia la región norte de África está integrado en la sección de Medio Oriente, en este trabajo sólo se aborda la región subsahariana del continente, conformada por 48 Estados independientes, seis de los cuales son islas.

[2] Para abordar este tema véase, entre otros trabajos: Mario Ojeda Gómez, *México antes y después de la alternancia política: Un testimonio,* México, El Colegio de México, 2ª ed., 2005; Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006; Olga Pellicer (coord.), *Las relaciones de México con el exterior: Diagnóstico y propuestas de acción,* México, Comexi, 2004; Rafael Fernández de Castro, "Tres años de política exterior", *Revista Mexicana de Política Exterior,* núm. 70, 2004, pp. 75-83.

[3] Vicente Fox Quesada, "La política exterior de México en el siglo XXI", *Revista Mexicana de Política Exterior,* núm. 66, 2002, p. 11. Este argumento se repite en distintos documentos. Véase, por ejemplo, "Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas", *Revista Mexicana de Política Exterior,* núm.

el marco del incierto entorno internacional de la posguerra fría, sobre todo a partir del ataque terrorista a Estados Unidos en septiembre de 2001.[4]

En el plano histórico, las relaciones de México con África han estado caracterizadas por la ausencia de una política exterior definida, quedando limitadas a una actividad diplomática discontinua, manteniendo en forma deliberada un bajo perfil político, evitando involucrarse en el continente y optando por actitudes pasivas,[5] aunque aprovechando algunas coyunturas –que no implicaran un compromiso político, por ejemplo, en foros multilaterales, la condena al *apartheid*, el respeto a los principios de no intervención y autodeterminación y a favor de la solución pacífica de conflictos– que le han permitido, de manera temporal, hacerse "visible" en el continente. La falta de definición política y de una estrategia y la imprecisión de los intereses políticos y económicos de México en dichas relaciones fueron la constante de los gobiernos encabezados por priístas, desde el nacimiento a la vida independiente de los países africanos (en la década de los sesenta) hasta el gobierno de Zedillo.

En defensa de esa falta de definición se podría argumentar que –al igual que para la gran mayoría de los Estados fuera de ese continente y en especial los occidentales– África subsahariana nunca ha sido una región prioritaria para México, sobre todo frente a la trascendencia, dificultad y complejidad de las relaciones con Estados Unidos. Sin negarlo, es importante enfatizar que este hecho no significa que sea una región irrelevante

---

65, 2002, p. 165; Jorge Castañeda, "La defensa y el respeto de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, 2001, p. 111; Jorge Castañeda, "Política exterior de México: Principales ejes de acción", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, 2001, pp. 139-140; Jorge G. Castañeda, "El nuevo activismo internacional mexicano", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, 2001, pp. 43, 47-48.

[4] Para el análisis de las transformaciones de la realidad mundial en los primeros años del siglo XXI, véase Georg Sørensen, "What Kind of World Order", *Cooperation and Conflict*, vol. 41, núm. 4, 2006, pp. 343-363; "Los nuevos escenarios de México", en Olga Pellicer (coord.), *Las relaciones de México con el exterior: Diagnóstico y propuestas de acción, op. cit.*; Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: Un breve diagnóstico", en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones, op. cit.*, pp. 25-40; Jorge Alberto Lozoya, "El mundo al inicio del siglo XXI: Un panorama político", en Luis Herrera-Lasso (coord.), *ibid.*, pp. 117-154; Federico Merke, "Entre el 9/11 y el 11/9: Debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales", *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 178, 2004, pp. 690-725.

[5] Para una lectura crítica de la trayectoria histórica de la política exterior de México, véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 100; Humberto Garza Elizondo, "Crisis de la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 152-153, 1998, pp. 179 y 192; Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones, op. cit.*, pp. 236-297.

para un país como México –que al menos en el discurso se identifica como potencia media– y en una política mundial globalizada.

La importancia de dicho continente para México se deduce –entre otros aspectos y como sostiene Ana Covarrubias[6]– de las estrategias que históricamente ha usado la diplomacia mexicana para buscar el apoyo del sur a fin de equilibrar sus relaciones internacionales.[7] En esta línea de pensamiento, es innegable la importancia de los países africanos en foros multilaterales. Por ejemplo, en cuanto al número de Estados miembros en la ONU, el continente africano ocupa el primer lugar, con 53 de ellos (de los cuales 48 son subsaharianos).

En el periodo de estudio y sobre todo después de los acontecimientos de septiembre de 2001, se aprecia una tendencia hacia el reposicionamiento de África subsahariana en la escena internacional a partir de dos ejes: primero, los cambios cualitativos que tienen su origen en África y, segundo, en algunos Estados relevantes en el marco de la globalización, el cambio en la percepción del papel de África subsahariana en la escena internacional, lo que se traduce en la redefinición de la política exterior hacia dicha región. Entre estos Estados destacan Estados Unidos y los principales socios de México en la cooperación sur-sur (Sudáfrica, Brasil, India y China).

Hipotéticamente, el "gobierno del cambio" de Vicente Fox –quien entre otras cosas tenía a su favor el llamado "bono democrático"– [8] implicaba un cambio cualitativo en la escena interna que debería traducirse en un *nuevo activismo internacional*,[9] basado en una forma distinta de definir prioridades y de formular estrategias de política exterior, respecto de los regímenes que lo precedieron, surgidos de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este artículo y tomando como base el análisis de acontecimientos, discursos y documentos diversos, se busca aportar argumentos para conocer si, como se deduce del discurso oficial y ante el surgimiento de fenó-

[6] Ana Covarrubias, "México: Crisis y política exterior", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 152-153, 1998, p. 492.

[7] Por ejemplo, durante la Guerra Fría, Sudáfrica era calificado como un aliado estratégico de Estados Unidos y no era un país prioritario en la política exterior mexicana. Sin embargo, México siempre condenó el *apartheid* en foros multilaterales (en especial en la ONU), aunque esto pudiese contrariar a Estados Unidos.

[8] El término de "bono democrático" es usado por varios autores consultados. La tesis de las tres cartas a favor en política exterior (sin crisis económica interna, el "bono democrático" y el hecho de que coincidió el inicio del sexenio con el del periodo presidencial de Bush en Estados Unidos) con las que llegó Fox al poder es de Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, *op. cit.*, pp. 270-271.

[9] Jorge G. Castañeda, "El nuevo activismo internacional mexicano", art. cit., pp. 43-53.

menos inéditos en la región subsahariana, los cambios internos en México se tradujeron en la redefinición de la actividad diplomática hacia dicha región, con la formulación de una estrategia coherente y con el abandono de la tradicional diplomacia de rupturas.

La *invisibilidad*, como fenómeno político, tiene dos facetas, estrechamente vinculadas entre sí. Por un lado se refiere a la posición tradicional de México en África subsahariana: en el plano histórico, casi siempre se ha mantenido *invisible* en dicho continente. Las raíces de esa precaria representación de México pueden ser atribuidas, entre otros factores, a la naturaleza y trayectoria errática de su política exterior hacia dicha región. La segunda faceta se refiere a la *ausencia* de África subsahariana tanto en la formulación de política exterior como en el debate académico en torno a esta política y en los medios de comunicación masiva. Esa notable *ausencia* tiene su origen en los mitos gestados en el imaginario colectivo.

El capítulo está dividido en tres partes. En la primera se plantean, a grandes rasgos, los principales aspectos del discurso oficial del gobierno de Fox que pueden ser vinculados con las relaciones con África subsahariana.

En la segunda parte, tomando en cuenta que la definición de prioridades y de estrategias requiere el análisis de la situación internacional, se presentan los principales argumentos que sustentan la hipótesis del reposicionamiento internacional de África subsahariana en el siglo XXI y que pueden contribuir a la discusión en torno a la definición de los objetivos de la política exterior de México en la región. En esta línea de pensamiento se proponen dos ejes de discusión: cómo se percibe en México la posición de África subsahariana en la dinámica mundial y cómo se perciben los africanos a sí mismos. Estos ejes son abordados, en primer lugar, poniendo en tela de juicio el mito de la "fatalidad histórica" de los africanos, inserto en el imaginario colectivo, el cual constituye la base de una lectura incorrecta, aunque ampliamente difundida, de la posición de dicha región en la dinámica mundial. Como elementos de discusión son presentadas las principales especificidades que han definido a la gran mayoría de los países africanos como Estados débiles. Para el segundo eje, se exponen los argumentos que sustentan el posible reposicionamiento de África subsahariana: por un lado, sus procesos de cambio más relevantes –en los escenarios internos y en el regional– y que sirven como indicadores de las estrategias de los africanos para insertarse exitosamente en la nueva realidad mundial, y, por otro lado, son presentados los argumentos más importantes que permiten apreciar los cambios en la percepción de Estados Unidos y de los principales socios no africanos de México en la relación sur-sur en cuanto al papel que África subsahariana puede representar en la escena internacional –sobre todo después de septiembre de 2001–, cambios que se tra-

ducen en una redefinición de la política exterior de tales países hacia esa región africana.

En la tercera y última parte del capítulo se aborda el sexenio foxista en el terreno de los hechos, distinguiendo dos etapas, correspondientes a los periodos de los dos cancilleres que sucesivamente estuvieron al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El discurso oficial: El reposicionamiento internacional

Desde el inicio del gobierno de Vicente Fox, se afirmó que la política exterior de México debería reflejar los cambios políticos internos, que tenían como núcleo el proceso electoral de julio de 2000 (la "legalidad democrática" convertida en el "bono democrático"). Sin embargo se aceptaba que no todo lo realizado en este campo por los gobiernos encabezados por priístas era negativo, reconociéndose que había habido momentos "brillantes" en la diplomacia mexicana y afirmándose que por lo tanto no se podía hacer tabla rasa del pasado.[10] A partir de este planteamiento, se deducía que, tomando como base un análisis riguroso de la situación interna e internacional, la nueva política exterior de México implicaría un equilibrio dinámico entre permanencia y cambio. En el caso de África subsahariana fueron especialmente notables las contradicciones entre continuidad y cambio, que provocaron que las líneas básicas de política exterior se desdibujaran.

A diferencia del gobierno de Ernesto Zedillo,[11] que en el apartado correspondiente a la política exterior del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND 1995-2000) aparecía el nombre del continente africano, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006) no se encuentra mención alguna a África. Este aspecto, que parecería relativamente secundario, en la práctica puede ser considerado como uno de los indicadores de la política exterior mexicana hacia dicho continente en el sexenio foxista: en un mundo globalizado, destaca la casi total *ausencia* del continente africano en documentos y discursos, fenómeno que se acentuó a partir de

[10] Vicente Fox Quesada, "La política exterior de México en el siglo XXI", art. cit., p. 12. La idea de combinar el cambio con la necesidad de mantener ciertas continuidades aparece en diversos discursos del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.

[11] En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el contexto de la definición de dos líneas fundamentales de la estrategia de política exterior, por primera vez en un documento de ese tipo es mencionado el continente africano: "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". Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

enero de 2003. Es importante subrayar que, al igual que en los discursos, declaraciones y otros documentos, en las noticias de la prensa escrita y en la bibliografía consultada –en la cual figuran trabajos de destacados estudiosos de la política exterior mexicana– la constante es la *ausencia* de África, continente que por lo general ni siquiera es mencionado.[12]

En el PND 2001-2006 se encuentran los lineamientos centrales de la que debería ser la política exterior, y se establecen cinco objetivos estratégicos para el sexenio,[13] de los cuales tres podrían ser aplicados a las relaciones con África subsahariana: proyectar al mundo una nueva visión de México, mediante la promoción y el fortalecimiento a nivel internacional de la democracia y los derechos humanos; llevar a cabo un activismo internacional, sobre todo en foros multilaterales, y, por último, insertar la política exterior como un componente vital del PND, a través de la promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México.

Al inicio del sexenio, en el discurso oficial, parecía quedar atrás la tradicional política exterior defensiva y caracterizada por reaccionar ante estímulos externos. En dicho discurso sobresalían algunos conceptos clave, más o menos novedosos y vinculados entre sí. En especial destacaba el énfasis en el nuevo activismo internacional, referido sobre todo a foros multilaterales, en cuyo contexto se planteaba la fórmula del *bilateralismo multilateral.*[14] Para llevar a cabo esto, era necesario actualizar la política exterior a fin de responder tanto a las nuevas prioridades surgidas de un cambiante entorno internacional (fin de la Guerra Fría y globalización) como al cambio democrático en México. Sin negar la importancia de las relaciones y de la cercanía geográfica con Estados Unidos y de las migraciones de mexicanos hacia

[12] Probablemente el caso más notable sea el del libro *México ante el mundo: Tiempo de definiciones.* Por ejemplo, tanto en el primer capítulo, en el que hay un apartado intitulado "Diversificación a otras regiones", como en el segundo, en el que se incluye un apartado dedicado a la nueva arquitectura internacional, no se consigna a África subsahariana, aunque dicha región aparece en forma implícita, o incluso con contadas menciones, pero asociada con hechos de signo negativo, como la pobreza. Véase Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: Un breve diagnóstico", art. cit., y Jorge Alberto Lozoya. "El mundo al inicio del siglo XXI: Un panorama político", art. cit.

[13] Según el PND los objetivos estratégicos eran: proyectar al mundo una nueva visión de México, mediante la promoción y el fortalecimiento a nivel internacional de la democracia y los derechos humanos; fortalecer la capacidad para defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero; introducir un nuevo enfoque hacia América del Norte; llevar a cabo un activismo internacional, sobre todo en foros multilaterales, y, por último, la política exterior como un componente vital del PND, mediante la promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México. Véase Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

[14] Se entendía por *bilateralismo multilateral* "la búsqueda de convergencias, sobre todo con naciones de Europa y América Latina, en los temas de la nueva agenda". Vicente Fox Quesada, "La política exterior de México en el siglo XXI", art. cit., p. 17.

dicho país, se estipulaba como eje central de la política exterior la tarea de "insertar de manera activa a México en el escenario mundial".[15] El sello de esa participación en la nueva arquitectura internacional sería la promoción de los principios de la democracia y los derechos humanos, tomando como base la autoridad que el "bono democrático" daba al nuevo régimen.

De acuerdo con esta línea de pensamiento, se auguraba una agenda de política exterior ambiciosa, agresiva y de apertura, con estrategias y objetivos claros: convertir a México en país "puente", en el marco de un activismo internacional de vanguardia y liderazgo, como un jugador con peso estratégico y geoeconómico en la construcción de la nueva arquitectura del sistema internacional, mediante la elaboración de reglas y normas de alcance universal y de carácter obligatorio. En síntesis, en el discurso oficial se anunciaba el abandono de la tradicional política reactiva y defensiva de México y se proponía su reposicionamiento en la escena internacional.

Aunque difícilmente se mencionaba el nombre de algún país africano[16] o el del continente y teniendo claro que la región no era un tema relevante para México, parecía obvio que estaba implícita en las nuevas prioridades de su política exterior, sobre todo por las coincidencias esenciales con dicha región (la centralidad de la democracia y los derechos humanos en el marco del cambio político y la necesidad de construir una nueva arquitectura internacional). Incluso, en un discurso ante Naciones Unidas en torno a la promoción de los derechos humanos, Fox afirmó que ningún país debía ser excluido de las oportunidades y beneficios de la globalización, en lo que parecía una alusión implícita a los países africanos.[17]

Términos como la *nueva política exterior* y el *nuevo activismo diplomático* no eran inéditos en épocas recientes. El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), en su discurso oficial, había asignado un papel relevante a la *nueva política exterior*,[18] que debía ser activa para consolidar "la presencia de Méxi-

[15] La definición de dicho eje como central fue dada por Jorge Castañeda. Sin embargo, Rafael Fernández de Castro sostiene que desde el inicio del sexenio el eje central era América del Norte, con dos más como mecanismo de equilibrio frente a la relación con esta última. Véase Jorge G. Castañeda, "El nuevo activismo internacional mexicano", art. cit., p. 53, y Rafael Fernández de Castro, "Tres años de política exterior", art. cit., p. 76.

[16] A lo largo del sexenio de Fox, en distintos discursos y documentos el nombre del país africano más citado fue Sudáfrica, pero por lo general debido a que era sede de alguna reunión de un foro multilateral.

[17] "Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante el debate general de la 56 Asamblea General de las Naciones Unidas", doc. cit., p. 170.

[18] José Ángel Gurría, "La nueva estrategia diplomática de México", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 22. Véase también Rosario Green, "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo

co en el mundo".[19] Se afirmaba que el dinamismo era el sello de la actividad externa mexicana. Sin embargo, al concluir la administración de Zedillo destacaron dos rasgos significativos: la acentuada erosión –iniciada con el gobierno de Salinas– de la precaria presencia y de la capacidad marginal de respuesta que México había tenido en África a partir de los años sesenta y, en segundo lugar, la pérdida de una oportunidad histórica para establecer alianzas estratégicas con potencias medias emergentes africanas, con base en intereses coincidentes en torno a temas mundiales.

En el periodo de estudio, la política exterior hacia África subsahariana mantuvo un relativo margen de predictibilidad, en la medida en que siguió siendo errática y coyuntural, dependiendo de individualidades, sin que existiese una línea definida y una estrategia coherente con los objetivos del PND 2001-2006.

La redefinición del papel de África en la escena internacional

Para la lectura de la *ausencia* de África subsahariana en la política exterior de México es importante hacer referencia a la idea que persiste de dicho continente en el imaginario colectivo, idea que en gran parte explica esa *ausencia.* De la revisión de algunos periódicos de circulación nacional se puede concluir que sólo determinados temas de África son difundidos en México. En el periodo de estudio (2000-2006) destacan con mayor énfasis los conflictos violentos –por lo general presentados de manera desvinculada del contexto en el cual surgieron– y las noticias que muestran un panorama sombrío del pretendido "primitivismo" del continente (golpes de Estado, hambrunas asociadas con sequías, expansión del VIH-sida), mientras que aquellas que permiten apreciar los múltiples esfuerzos para llevar a cabo cambios políticos, económicos y sociales difícilmente son publicadas.[20]

XXI", en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo,* tomo IX, México, Senado de la República, 2000, en especial, pp. 18-25.

[19] Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[20] Las noticias que proyectan una imagen positiva de África subsahariana reciben escasa o nula difusión. En este caso se encuentran, entre otras, la firma de acuerdos para poner fin a conflictos armados; la participación de Sudáfrica como país invitado en el Festival Internacional Cervantino (2004); el ascenso al poder, mediante elecciones, de la primera africana jefa de Estado en Liberia. En este periodo dos africanos se hicieron acreedores al Premio Nobel: fue ampliamente difundida la información vinculada con el Nobel de Literatura 2003, el escritor sudafricano J. M. Coetzee; sin embargo recibió muy poca atención la keniana Wangari Maathai, Nobel de la Paz 2004, y su defensa del ambiente y de los derechos humanos, sobre todo de las mujeres. Entre los temas "ignorados" están los logros de algunos países en materia de economía, construcción democrática y gobernación, educación y lucha contra el VIH-sida.

El mito de la "fatalidad histórica"

Los distintos conflictos violentos en África subsahariana suelen ser atribuidos a un pretendido "salvajismo" innato de los pueblos africanos –que además sería la razón de ser de la gran variedad étnica en el continente– y que en una suerte de "fatalidad histórica" los condena a vivir sometidos a formas excesivamente crueles de violencia, con la continua repetición de matanzas y crisis humanitarias. Así, es presentado como si fuese un fenómeno esencialmente africano, que tendría su origen en factores atribuidos a su "condición humana" y que estarían más allá del control consciente, como si fuesen seres determinados biológicamente por el color de la piel, con un comportamiento violento "predecible" en la medida en que estarían dominados de manera inevitable por "odios irracionales".

La violencia no es un fenómeno inédito, ni corresponde a una cultura en particular[21] y por lo tanto no es exclusivo de África subsahariana. Sin embargo, es innegable que el fin de la Guerra Fría ha coincidido con el inicio de una fase de cambios dramáticos asociados con brotes de violencia que afectan a varios países[22] de ese subcontinente, pero no a todos. Mientras que los avances en la lucha contra el VIH-sida, el crecimiento económico (en algunos casos impresionante) y los diversos procesos de transición pacífica no atraen la atención de la prensa nacional, los acontecimientos vinculados con la violencia son convertidos en espectáculos mediáticos, que reproducen el mito de la "barbarie africana", inserto en el imaginario occidental a partir de la tradición griega clásica,[23] que sirviera de fundamento para "justificar" la esclavitud capitalista y el colonialismo. Al inicio del siglo XXI y ante la inexistencia de un análisis que permita entender una de las tendencias en el comportamiento político en ese continente, el mito de la "fatalidad histórica" resurge en una versión más sofisticada: la violencia, que tendría su origen en la "condición africana" de la política, implicaría la exclusión de esta región de la nueva dinámica mundial.

A diferencia de otros países o regiones –como Estados Unidos, América Latina y algunos países asiáticos–, en el caso de África subsahariana, por un lado, la existencia de problemas similares no son percibidos como "temas

[21] G. Prunier, "Violence et histoire en Afrique", *Politique Africaine*, núm. 42, 1991, p. 9.

[22] En el periodo de estudio serían los casos (la gran mayoría en proceso de solución pacífica) de guerras civiles en Liberia, Sierra Leona, Burundi, Costa de Marfil y República Democrática del Congo.

[23] V. Y. Mudimbe sostiene que la "idea de África" es un mosaico, producto de Occidente, que tiene diferentes orígenes y que da continuidad a la imagen exótica inserta en la tradición occidental. V. Y. Mudimbe, *The Idea of Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 1994, en especial los capítulos II y III.

horizontales" y, por otro lado, el impacto negativo del imaginario colectivo en la forma en que se concibe a dicha región dan como resultado la falta de coincidencias con preocupaciones de política interna mexicana: en síntesis, podría afirmarse que para la opinión pública nacional no tiene ningún sentido la política exterior hacia África subsahariana.

Las especificidades de los Estados débiles africanos

A pesar de sus grandes diferencias, los países de África subsahariana comparten rasgos esenciales, como un pasado colonial reciente (salvo dos excepciones), la formación de los Estados modernos (poscoloniales) en el contexto de la Guerra Fría –finales de los cincuenta y durante los sesenta–[24] y sobre todo algunos de los elementos internos e internacionales que constituyen el marco de referencia para comprender tanto la fragilidad de sus instituciones como un cierto margen de incertidumbre en relación con su futuro.

Para definir a un Estado como débil se toman en cuenta distintas variables[25] que permiten evaluar la capacidad de éste para proporcionar a sus habitantes los bienes políticos positivos, en cuyo contexto la seguridad (en especial la seguridad humana) tiene un papel determinante: cuando existe un margen razonable de seguridad es posible proporcionar otros bienes políticos. A mayor imposibilidad del Estado para proporcionar en forma efectiva estos bienes, mayor es la debilidad del mismo, con el riesgo de convertirse en un Estado *fallido* o, en el caso más extremo, en un Estado *en colapso.*

Los Estados fallidos se caracterizan por ser profundamente conflictivos y peligrosos; con tensiones étnicas, religiosas o de otro tipo; carecen de legitimidad y muchas veces están gobernados por regímenes autoritarios

[24] La gran mayoría de los países africanos obtuvieron su independencia entre finales de la década de los cincuenta y durante la de los sesenta. Las grandes excepciones fueron las antiguas colonias portuguesas, que se independizaron entre 1974 y 1975; Zimbabue, en 1980, y Namibia, en 1990.

[25] De acuerdo con Robert Rotberg, entre las dimensiones que los Estados deben satisfacer están: orientar y responder a las preocupaciones y demandas fundamentales de su ciudadanía, organizar y canalizar los intereses de su población, lidiar con el impacto de fuerzas e influencias externas, la defensa de las preocupaciones de la ciudadanía y conciliar entre los retos y las limitantes generados en el sistema internacional y la realidad local. Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators", en él mismo (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror,* Cambridge, World Peace Foundation, 2003, pp. 1-5; Robert Rotberg, "The Failure and Collapse of Nation-States", en él mismo (ed.), *When Causes and States Consequences Fail,* Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2004, pp. 1-13.

(electos o impuestos), donde la seguridad desempeña un papel relevante. Sin embargo, la violencia en sí misma no es la condición decisiva ni la ausencia de violencia implica que un Estado no haya fallado.

Cuando la debilidad de un Estado fallido es agudizada por diversos factores (tanto internos como internacionales), puede desencadenar el colapso del Estado, un fenómeno extremo y poco frecuente.[26]

Entre las variables básicas que han distinguido a los Estados débiles africanos, destacan la fragilidad de las instituciones, en especial las estatales; los altos niveles de inestabilidad económica y política, con el riesgo continuo de estallidos de violencia étnico-política; el fracaso de los distintos programas de desarrollo y la fuerte dependencia de fuentes externas, aunada a la marginalidad en la economía mundial.

Es importante recordar que las diversas administraciones coloniales acentuaron diferencias ya existentes, crearon nuevas y en muchos casos debilitaron lazos que unían a distintas comunidades. En este renglón sobresale la delimitación, en forma arbitraria, de las fronteras, que dividieron a grupos étnicos entre dos o más administraciones y en otros casos reunieron en un solo territorio a grupos étnicos históricamente rivales. Los gobiernos coloniales no favorecieron la génesis ni el desarrollo del capitalismo local, lo que contribuyó a la acentuada distorsión económica que caracteriza a esos países.

Con esos antecedentes, con el inicio de la vida independiente surgieron prácticamente en todo el subcontinente Estados débiles, cuya naturaleza problemática se convirtió en el núcleo de los conflictos armados en la región en las últimas cuatro décadas del siglo XX: numerosos países africanos eran considerados como propensos a convertirse en Estados fallidos y en algunos casos eran calificados como tales.

Los nuevos Estados fueron dotados de constituciones formalmente democráticas pero que eran una herencia impuesta por la antigua potencia colonial y que por ende no respondían a la realidad local. En el terreno político, con una débil cohesión social y política y con sociedades civiles muy frágiles o incluso inexistentes, surgieron regímenes personalistas autoritarios y con formas de gobierno neopatrimonial,[27] incluso en países en los que se llevan a cabo elecciones.

[26] En África subsahariana, Somalia se encuentra en esta situación: la seguridad está dominada por la ley del más fuerte y hay un vacío de autoridad. *Ibid.*, p. 7.

[27] Los nuevos líderes africanos adaptaron las instituciones democráticas liberales de acuerdo con sus intereses (legitimidad cimentada en un discurso de la racionalidad jurídica liberal) y convirtieron la tradicional práctica del *clientelismo* (patrocinio), basada en la distribución de los recursos del Estado, en el principal vínculo entre la élite en el poder y la población. Michael Bratton y Nicolas van de Walle, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, vol. 46, núm. 4, 1999, pp. 447-459.

Desde los primeros años de vida independiente, en numerosos países, la concentración excesiva del poder en manos de una élite gobernante –por lo general bajo la forma de sistema de partido único– y la ausencia de mecanismos institucionales para la participación política de la población propiciaron la desvinculación entre esta última y el Estado, y favorecieron el auge de los golpes de Estado, los que a corto plazo se convertirían en el principal mecanismo para provocar un cambio de régimen. En múltiples casos, el golpe de Estado fue el inicio de la espiral de inseguridad-proliferación de grupos paramilitares, siendo éstos a veces muy pequeños. Con un crecimiento económico más lento que en otras regiones en vías de desarrollo, bajos niveles de inversiones extranjeras, variables macroeconómicas volátiles y en un clima económico de incertidumbre,[28] en forma paulatina la gran mayoría de esos Estados entraron en crisis cíclicas, con diferentes grados de inestabilidad política y económica.

Hasta la década de los setenta, la situación era más o menos manejable para los gobiernos locales; sin embargo, en los años ochenta las condiciones internas en casi todos los países subsaharianos entraron en una aguda crisis, expresada en el deterioro del nivel de vida de la mayoría de la población y la agudización de la escasez alimentaria, en el excesivo endeudamiento externo, el incremento de la dependencia de la ayuda externa y una profunda falta de legitimidad de los regímenes neopatrimoniales.

Las variables del cambio político

De acuerdo con la opinión de expertos, sin desconocer las incertidumbres derivadas del hecho de que la gran mayoría de los estados africanos siguen siendo débiles y en algunos casos incluso pueden ser calificados como fallidos, el futuro de África subsahariana en este siglo no es necesariamente negativo y dependerá de nuevos equilibrios que se están gestando,[29] con la

[28] *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, The World Bank, 2000, pp. 18-25.

[29] Esta afirmación corresponde a un informe elaborado por un equipo de expertos africanos que tomaron como punto de partida los resultados de distintos seminarios de trabajo, cuyo objetivo no es predecir ni proponer el futuro de esa región, sino explorar el futuro a partir de un análisis riguroso del pasado reciente, de la situación actual, de las prioridades africanas y del peso de factores externos. *Cfr. Africa 2025. What Possible Futures for Sub-Saharan Africa?*, Johannesburgo, African Futures, 2006. Para abordar este punto han sido utilizados, *in extenso*, autores africanos: Said Aejumboi, "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?", *International Political Science Review*, vol. 21, núm. 1, 2000, pp. 59-73; Nsongurua Udombana, "How Should We then Live? Globalization and the New Partnership for Africa's Development", *Boston University International Law Journal*, vol. 20, núm. 2, 2002, pp. 293-354;

emergencia de procesos internos y regionales sin precedentes, orientados a aminorar la debilidad de los Estados, proporcionando a la población los bienes políticos básicos, y a reclamar un lugar para el área en la nueva dinámica mundial. Esos procesos, aunados a nuevos enfoques teóricos y políticos, permiten apreciar que predomina una imagen positiva de cómo los africanos se ven a sí mismos a inicios del siglo XXI.

Como resultado de profundas dinámicas internas y regionales, en los últimos años han surgido en África subsahariana dos tendencias, estrechamente vinculadas entre sí.

Primera tendencia: la modificación cualitativa de los espacios nacionales. Sin desconocer el impacto de factores externos, esta tendencia tiene como núcleo fundamental cambios internos, que se han desarrollado de manera desigual a lo largo de toda la región,[30] iniciados en la década de los noventa y que se orientan en dos direcciones opuestas. Por un lado, la creación de condiciones favorables para el desarrollo –lo que implica la construcción democrática y una mayor inclusión de África en la economía mundial. Por otro, cambios negativos en algunos países, con la proliferación de los factores que incrementan la fragilidad de las estructuras africanas, la inestabilidad y la dependencia externa que, en casos extremos, pueden desembocar en el colapso del Estado.

Segunda tendencia: la redefinición de la posición internacional de África subsahariana. Esta tendencia es en parte consecuencia de la primera y tiene su origen en dos núcleos distintos: en procesos africanos (regionales y subregionales) y en factores externos, en un entorno internacional alterado por los acontecimientos de septiembre de 2001.

Sin embargo, la coincidencia de estas dos tendencias con grandes fenómenos internacionales dificulta la lectura de los procesos en el subcontinente. Por un lado, en la gran mayoría de los países de África subsahariana

---

Ebere Onwudiwe, "Africa's Other Story", *Current History*, vol. 101, núm. 655, 2002, pp. 225-228; Michael Mussa, "Meeting the Challenges of Globalisation", *Journal of African Economies*, vol. 12, núm. 1, 2003, pp. 14-43; Kwame A. Ninsin, "The Quest for Democracy", *Africa Insight*, vol. 30, núms. 3-4, 2001, pp. 10-17; Stephen Ndegwa, "A Decade of Democracy in Africa", en S. Ndegwa (ed.), *A Decade of Democracy in Africa*, Leiden, Brill, 2001, pp. 1-16.

[30] Véase, entre otros, Michael Bratton y Eric C. Chang, "State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?", *Comparative Political Studies*, vol. 39, núm. 9, 2006, pp. 1059-1083; Carrie Manning, "Assessing African Party Systems after the Third Wave", *Party Politics*, vol. 11, núm. 6, 2005, pp. 707-727; Christian Lund, "Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa", *Development and Change*, vol. 37, núm. 4, 2006, pp. 685-705; Eghosa E. Osaghae, "State, Constitutionalism, and the Management of Ethnicity in Africa", *African and Asian Studies*, vol. 4, núms. 1-2, 2005, pp. 83-105; Shaheen Mozaffar, "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, 2002, pp. 85-101.

el inicio de grandes cambios políticos y económicos internos coincidió, a grandes rasgos, con el fin de la Guerra Fría. De igual forma, la nueva tendencia hacia la redefinición de su posición internacional tomó fuerza después de los actos terroristas de septiembre de 2001. Estas coincidencias han contribuido a distorsionar la percepción que fuera de África se tiene del origen de dichos cambios.

En relación con la creación de condiciones favorables para el desarrollo, aunque no pueden ser calificados todavía como algo consolidado y persisten fisuras en el tejido social –gestadas en la lucha étnico-política–, la gran mayoría de los países de África subsahariana están experimentando, de manera desigual, un complejo proceso de reformas y de reorganización, tanto de la política como de la economía, que ha sido identificado como un esfuerzo por superar el pasado, en cuyo contexto la celebración de elecciones multipartidistas y la aplicación de programas de ajuste estructural son sólo dos indicadores. Su inserción en la economía mundial sigue siendo débil, pero en casi todos los países se ha modificado sensiblemente la macroeconomía y, desde mediados de la década de los noventa, la celebración de elecciones multipartidistas se ha convertido en un hecho común. En este sentido, aunque la competencia política basada en la participación de varios partidos no es suficiente para que exista democracia, es indudable que ésta, junto con una constitución liberal y la aceptación, por parte de la gran mayoría de la población, de las reglas que garantizan dicha participación y competencia, son factores que contribuyen de manera decisiva a la apertura de la escena política.

En la década que corre, en términos generales, la existencia de regímenes autoritarios es una excepción más que un común denominador, y los regímenes militares parecen destinados a desaparecer del continente, al tomar fuerza la tendencia del ejército a mantenerse al margen de la política, salvo lamentables excepciones. Los sistemas judiciales están siendo objeto de reformas y en las principales ciudades de casi todos los países está floreciendo una vida civil, aunque a veces con una autonomía reducida frente al Estado, fenómeno que, con contadas excepciones, era prácticamente inexistente en los años sesenta.

En algunos casos, la adopción de una democracia multipartidista y de una constitución liberal ha sido la respuesta a presiones de fuera, más que una respuesta legítima del Estado para resolver la crisis interna, con el riesgo de que se conviertan en sistemas aparentemente democráticos, creados para satisfacer exigencias externas, sin que se registren auténticas transformaciones democráticas, y tengan como finalidad resolver problemas generados por la liberalización del mercado, pero sin que exista una

preocupación por la calidad de la democracia ni por su verdadero sentido para la población en general.

En el contexto de esa doble dinámica –cambios internos e impacto de factores externos– se inserta el resurgimiento, que en ocasiones puede ser extremadamente violento, de los conflictos étnicos, los cuales son resultado del fracaso de los regímenes, aunada a ello la manipulación de líderes políticos.

La violencia política –que asume expresiones distintas de un país a otro, dependiendo de factores tanto internos como internacionales– es uno de los principales indicadores de la debilidad extrema de los Estados africanos, y es calificada como el obstáculo más significativo para el avance de los procesos de cambio político hacia una apertura democrática: en los Estados fallidos, tiende a convertirse en la principal tendencia de comportamiento político.

No todas las formas de violencia política tienen como referente la pertenencia étnica; sin embargo en muchos casos es un factor determinante. Hoy en día, el conflicto étnico violento surge como resultado de la inseguridad de los grupos, en contextos políticamente cerrados y con un alto grado de injusticia. Por lo general persiste el mito de que en África subsahariana los conflictos étnicos tienen como origen antagonismos tradicionales, irracionales y sin solución, y por lo tanto que las diferencias étnicas de manera inevitable degeneran en violencia, la cual es vista como una expresión distintiva de la "barbarie" de los pueblos de piel negra. Sin desconocer la persistencia de los conflictos étnico-políticos, la imagen de que la gran mayoría de los países africanos están sumidos en brutales conflictos étnicos es incorrecta.

Uno de los factores que está incidiendo –aunque no necesariamente de manera positiva– en los cambios que registran algunos países subsaharianos y, sobre todo, en el cambio en la percepción externa del papel de África subsahariana en la nueva dinámica mundial es la creciente relevancia de los países productores de petróleo, algunos de los cuales surgieron en la última década, entre los cuales figuran Nigeria, Angola, República del Congo, Gabón, Chad, Sudán, Sao Tomé y Príncipe y Guinea Ecuatorial.[31] Entre estos Estados débiles, algunos pueden ser definidos como Estados fallidos y sus reservas representan por lo menos el 7% del total mundial.

[31] Michael T. Klare y Daniel Volman, "Africa's Oil and American National Security", *Current History*, vol. 103, núm. 673, mayo de 2004, pp. 228-229; "Emerging Markets Rule the Roost", *African Business*, núm. 277, 2002, pp. 35-36.

Los cambios regionales

La segunda tendencia –la redefinición de la posición internacional de África subsahariana– comenzó con procesos regionales y subregionales y años más tarde asumió una nueva faceta, con el cambio en la percepción del papel de África subsahariana en la globalización, en un entorno internacional alterado por los acontecimientos de septiembre de 2001.

Al inicio de la primera década del siglo XXI tuvieron lugar dos acontecimientos que permiten apreciar cómo las nuevas élites políticas y económicas africanas, reconociendo las incertidumbres de la situación actual y definiendo la reconfiguración de los espacios nacionales y su reposicionamiento en la dinámica mundial del siglo XXI como prioridades, perciben el futuro de la región.

En primer lugar, la creación de la Unión Africana. La Organización de la Unidad Africana (OUA), creada en 1963 en el marco de la Guerra Fría, fue formalmente disuelta en julio de 2002, durante la última sesión ordinaria de su asamblea en Durban, Sudáfrica, para dar nacimiento a un organismo regional más acorde con nuevas reglas del juego mundial, denominado Unión Africana (UA). Reuniendo a todos los países africanos (con excepción de Marruecos), entre los aspectos más sobresalientes de la UA destacan el énfasis en la resolución de la problemática económica, en lo que ha sido denominado como la nueva lucha continental (liberación económica), y la renuncia (al menos teórica) de sus miembros al principio de no intervención en asuntos internos, reconociendo la necesidad de actuar colectivamente en casos graves de amenaza a la seguridad y estabilidad del continente.[32] En este aspecto sobresale la importancia dada al logro de la estabilidad, seguridad y cooperación entre los Estados miembros.[33]

En segundo lugar, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa's Development). La Unión Africana retomó una iniciativa, con antecedentes desde finales de la década de los noventa, que plantea una fórmula colectiva (regional) para enfrentar los problemas del desarrollo económico, político y social, conocida por sus siglas en inglés como NEPAD o simplemente como *partnership*. Se trata de un documento ambicioso, en el cual, en una amplia perspectiva de paz y seguridad, se formulan los lineamientos generales de una estrategia para la recuperación económica de los países africanos, orientada a romper con las tendencias históricas hacia la pauperización masiva y la exclusión de África (incluida la

[32] *Africa Research Bulletin*, vol. 39, núm. 7, 2002, pp. 14922-14925.

[33] Norman Mlambo, "Evolution of the Peace and Security Council of the African Union and the African Standby Force, up to 2006", *Africa Insight*, vol. 36, núms. 3-4, 2006, pp. 43-46.

parte norte), a partir de un reposicionamiento internacional del continente: se reconoce que la pobreza y el atraso de África y la continua marginalización en la economía global constituyen una grave amenaza para la participación del continente en el sistema mundial, se propone revalorar a África por lo que internamente se está construyendo y se ofrece una nueva forma de asociación (*partnership*), con principios de coparticipación justos, con los distintos países del mundo. Mientras que los países africanos ofrecen, fundamentalmente, convertirse en socios confiables, creando las condiciones internas necesarias para el desarrollo, como buena gobernación, transparencia, estabilidad y paz regionales, los socios no africanos se comprometen a respaldar sus esfuerzos con apoyos económicos.[34]

En el marco de los cambios internos y de estas dos iniciativas (UA y NEPAD), han tomado fuerza o han sido creados nuevos esquemas de integración subregional como mecanismos para lograr el crecimiento económico, atraer nuevos recursos financieros y renegociar la posición en la economía mundial. Esto, sin embargo, no implica que las condiciones internacionales sean necesariamente más favorables, en comparación con la situación en los primeros años de vida independiente.

El nuevo enfoque de integración se basa en una perspectiva que, al menos en el plano teórico, es más coherente con la realidad: pretende ser compatible con la globalización de la economía y está orientado hacia la apertura y la interdependencia. En el plano internacional, ciertos organismos (en especial el Banco Mundial, BM) impulsan la integración, que además parece contar con el apoyo de las élites africanas.

En una dinámica contradictoria y en gran parte como resultado de la imposición de programas de ajuste estructural y la expansión de la ideología neoliberal, las estructuras económicas y políticas de los distintos países africanos son más similares, lo que puede favorecer la integración: las economías se abrieron, disminuyó el papel intervencionista del Estado y tomaron fuerza sectores privados, casi siempre en detrimento de los sectores más vulnerables (obreros, campesinos pauperizados). Sin embargo, esas economías siguen siendo débilmente competitivas en el ámbito internacional.

Según el BM, en la primera década del siglo XXI sería necesario que las economías africanas crecieran a un promedio anual de entre 5 y 7% para lograr un crecimiento económico sostenido y durable, y responder así al

[34] *Declaration on the Implementation of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*, Addis Abeba, African Union; *NEPAD Executive Summary: Short Term Action Plan*, Addis Abeba, African Union, mayo de 2002; Kiki Edozie, "Promoting African 'Owned and Operated' Development: A Reflection on the New Partnership for African Development (NEPAD)", *African and Asian Studies*, vol. 3, núm. 2, 2004, pp. 147-150.

ritmo de crecimiento de la población (más de 3%). Tomando en cuenta la fragilidad y pequeñez de la gran mayoría de las economías africanas, el BM sostiene que la interrogante no es si África subsahariana debe o no integrarse para alcanzar el crecimiento necesario, sino cómo hacerlo. En esta óptica, los esquemas de integración deben comprender necesariamente, a nivel regional, el desarrollo de instituciones, una política de infraestructura y mecanismos de financiamiento y de concertación a favor del sector privado. De acuerdo con nuevas reglas del juego internacional, el enfoque regional no puede quedar limitado a la esfera económica. Los Estados deben crear las condiciones internas –estabilidad política y económica– favorables para las nuevas estrategias de inversión y para integrarse en mercados regionales.

Cambios en la percepción de la posición internacional de África subsahariana

Estos cambios pueden ser apreciados en diversos países, pero cimentados en intereses y en discursos oficiales diferentes. Para Estados Unidos la redefinición se inscribe en el contexto de la guerra contra el terrorismo y el acceso seguro a recursos estratégicos, y está orientada a evitar que dichos países se conviertan en una amenaza seria a sus intereses. Es importante subrayar que aquí el contenido de la seguridad no está determinado por variables africanas, sino por los intereses de Estados Unidos. En cambio, para países con economías emergentes como China, India y Brasil la redefinición tiene como finalidad aprovechar la nueva coyuntura internacional y la creciente estabilidad económica y política en África subsahariana, para incrementar sus relaciones económicas y políticas con dicha región, buscando la identificación entre sus intereses particulares y los temas relevantes en África.

Es importante mencionar el papel que pueden desempeñar las diásporas en la identificación de intereses comunes. En algunos países subsaharianos hay comunidades locales de origen chino, brasileño y sobre todo indio. En el caso de Estados Unidos, aunque hay estadounidenses residentes en diferentes países de la región, el peso relevante se ubica en la existencia de población negra en Estados Unidos, fenómeno que comparte Brasil.

La incertidumbre en cuanto al futuro de los países africanos, derivada de la debilidad de los Estados locales, adoptó un nuevo sentido después del 11 de septiembre de 2001. Con el cambio en la concepción de seguridad y amenazas globales, el mayor grado de penetración de los fenómenos globales en la definición de las políticas de seguridad y con la creciente importancia del poder militar de Estados Unidos en los asuntos económicos mundiales, este país redefinió sus temas y prioridades de la agenda de

política exterior y su idea de los compromisos con los países subsaharianos fue modificada, en relación con la posición que ocupa África en el sistema mundial y su vínculo con los intereses estratégicos de Estados Unidos. La estabilidad en África es considerada como una preocupación de seguridad para Estados Unidos y, por lo tanto, por primera vez en el pensamiento estratégico de este país, dos conceptos clave aparecen vinculados: "África" y "seguridad nacional de Estados Unidos".[35]

Aunque se han registrado pocos cambios en la práctica, en ese contexto empezó a emerger una nueva tendencia hacia la revaloración de África subsahariana, a partir de criterios geoestratégicos que responden a la lógica de la estabilidad de la emergente estructura de poder mundial. De acuerdo con esta redefinición, contingentes militares de Estados Unidos (estacionados en Europa) deberán ser reubicados en África y habrá un incremento en la ayuda a ciertos países de este último continente.[36]

La nueva relevancia de África subsahariana se deriva de la existencia de tres aspectos básicos e interdependientes: los Estados fallidos, comunidades musulmanas y recursos naturales estratégicos, en especial petróleo.

Tanto los países con importantes comunidades musulmanas, como los Estados calificados como fallidos y aquéllos al borde del colapso, son considerados como una amenaza potencial para la seguridad nacional de Estados Unidos, después de septiembre de 2001. De acuerdo con esta nueva concepción de amenazas globales, los Estados fallidos en África son especialmente preocupantes, al ser calificados como altamente inestables; Washington teme que puedan convertirse en "santuario de terroristas".[37]

La creciente importancia del petróleo africano para los expertos de Estados Unidos tiene su origen en la estrategia de energía de la administración de Bush (mayo de 2001), basada en el presupuesto de que la única forma de mantener el creciente consumo de petróleo es incrementando las importaciones. Ante los riesgos de inseguridad en el Golfo Pérsico, adquirió relevancia el petróleo procedente de África subsahariana, con un notable crecimiento del suministro destinado al mercado estadounidense.[38]

A partir de estos tres aspectos, la estrategia de Estados Unidos comprende diversos mecanismos, como la visita de funcionarios de alto nivel

[35] M. Klare y D. Volman, art. cit., pp. 226-229; Adekeye Adebajo, "Africa and America in an Age of Terror", *Journal of Asian and African Studies*, vol. 38, núms. 2-3, 2003, pp. 181-184; Pádraig Carmody, "Transforming Globalization and Security: Africa and America post-9/11", *Africa Today*, vol. 52, núm. 1, 2005, pp. 98-99.

[36] Tim Jacoby, "Cultural Determinism, Western Hegemony & the Efficacy of Defective Status", *Review of African Political Economy*, núms. 104-105, 2005, pp. 215-216.

[37] A. Adebajo, art. cit., p. 181.

[38] M. Klare y D. Volman, art. cit., pp. 226-227.

(incluida una visita de Estado de Bush a varios países de la región), pero se ha enfocado sobre todo en la firma de nuevos acuerdos de seguridad para proteger sus intereses económicos, en especial en países petroleros, lo que se ha traducido, a nivel regional, en procesos de remilitarización.

Al igual que en el caso de Estados Unidos, los intereses chinos –definidos en forma pragmática– son la fuerza motriz del fuerte activismo hacia África subsahariana, pero, a diferencia de Estados Unidos, la redefinición de la política exterior china[39] es compleja y sofisticada, con el establecimiento de contactos directos con líderes políticos, élite cultural, sectores de negocios, gente común y corriente e integrantes de las comunidades chinas (cuando existen), y con la participación no sólo del gobierno chino sino también de diversas empresas públicas y privadas. Con embajadas prácticamente en todos los países de la región, el auge de la presencia de China comenzó hace una década aproximadamente, como expresión de un nuevo activismo gestado en cambios internos y en una nueva concepción del papel del país en la política internacional. Esta presencia comprende, además del ámbito diplomático, relaciones políticas, económicas, militares y culturales.

En el discurso oficial, China se presenta como un socio "confiable" y como un aliado con una política independiente de consideraciones geoestratégicas e ideológicas, que no pretende imponer ninguna condicionalidad política en sus relaciones con los países africanos y que no establece diferencias en cuanto a la naturaleza de los sistemas internos. Por tanto mantiene excelentes relaciones con Estados fallidos, gobernados por regímenes autoritarios (Zimbabue, Chad y Sudán, entre otros).

En el plano diplomático, China busca nuevos aliados entre los países africanos que puedan apoyar sus posiciones en foros multilaterales, en especial en las Naciones Unidas. En este contexto, ha adoptado una estrategia amplia y compleja, que comprende el incremento, la pluralidad y la sofisticación de formas de ayuda y de apoyo económico[40] –no limitadas

[39] Para esta sección han sido utilizadas *in extenso* los siguientes trabajos: Joshua Eisman y Joshua Kurlantzick, "China's Africa Strategy", *Current History*, vol. 105, núm. 691, mayo de 2006; Emma Mawdsley, "China and Africa: Emerging Challenges to the Geographies of Power", *Geography Compass*, vol. 1, núm. 3, 2007; Ian Taylor, "China's Oil Diplomacy in Africa", *International Affairs*, vol. 82, núm. 5, 2006; Zhang Hongming, "Sino-African Political Cooperation towards the 21st Century", *Africa Insight*, vol. 31, núm. 2, 2001; Xu Jiming, "China's National Interest –and Its Relationship with Africa", *Africa Insight*, vol. 31, núm. 2, 2001; Alex Vines, "China in Africa: A Mixed Blessing?", *Current History*, vol. 106, núm. 700, 2007.

[40] Por ejemplo, China apoya la construcción de obras de infraestructura (que pueden favorecer las actividades locales de sus compañías) y ofrece planes de alivio de la deuda externa a países severamente endeudados. Joshua Eisman y Joshua Kurlantzick, "China's Africa Strategy", art. cit., p. 21.

por condicionalidades políticas–; la organización de reuniones sino-africanas[41] y la promoción de la lengua y la cultura chinas. En este renglón destacan la creación de institutos con estudios confucianos, programas universitarios de estudios chinos y programas de intercambio académico, que incluyen becas para estudiar en China. A través de este tipo de programas, busca tejer lazos de confianza con las élites locales. La promoción de relaciones culturales también comprende el turismo chino hacia países africanos.[42]

Para China, los países africanos representan un inmenso mercado no explotado, tanto para exportar como para obtener recursos naturales y materias primas para su economía. En cuanto al comercio, China exporta desde mercancías de muy bajo costo hasta armamento y aviones de uso militar. A nivel internacional, es actualmente el tercer socio comercial de África.[43]

Los yacimientos petroleros en África son calificados de interés estratégico para la seguridad nacional no sólo de Estados Unidos sino también de China, cuyas inversiones han penetrado en la industria hidroeléctrica en diferentes países, en la minería, en la industria de la construcción, en las telecomunicaciones y en la hotelería.

Las políticas de inversión china en África incluyen el establecimiento de centros para la promoción de las inversiones y del comercio, que proporcionan asistencia a las empresas chinas, la creación de fondos especiales y la simplificación de procedimientos para invertir.

Con el incremento de la presencia comercial china en el subcontinente africano ha aumentado la migración de trabajadores chinos, quienes en algunos países se han sumado a comunidades de connacionales ya existentes.

Sin una política tan agresiva y sofisticada, India sigue los pasos del activismo de China en la región subsahariana, a partir del crecimiento económico y de una redefinición de su política exterior, con el abandono de la retórica del Tercer Mundo y la adopción de un discurso oficial acorde con los cambios mundiales y con su nuevo estatus internacional, como una economía emergente dinámica que reclama su lugar en la costa africana del Océano Índico.[44] Hasta 2006 India tenía embajadas, con diplomáticos

[41] Por ejemplo, en 2003 se realizó la primera cumbre de negocios sino-africana y en 2004 se llevó a cabo un festival de la juventud.

[42] Eisman y Kurlantzick, aunque sin citar fuentes, sostienen que, en comparación con 2004, en 2005 se incrementó en 100% el número de turistas chinos en África subsahariana. Eisman y Kurlantzick, art. cit., p. 221.

[43] Ian Taylor, art. cit., p. 937.

[44] Para esta sección fueron utilizados *in extenso* los siguientes trabajos: C. Raja Mohan, "India and the Balance of Power", *Foreign Affairs*, vol. 85, núm. 4, 2006, pp. 17-32; C. Raja Mo-

residentes, en 28 países subsaharianos. En el discurso oficial, el activismo indio se inscribe en sus compromisos con la cooperación sur-sur y con la intensificación de los lazos bilaterales económicos y comerciales.

Como los de China, los intereses de India en África subsahariana comprenden la conquista de posibles aliados en foros multilaterales, el acceso seguro a materias primas, la exportación de productos y la expansión de las inversiones. Hoy en día una de sus principales ventajas es que cuenta con tecnología moderna de bajos costos económicos, muy atractiva para los países africanos. En la política oficial se propone a países amigos programas de asistencia en casos de emergencia, acuerdos turísticos y entrenamiento militar. En el discurso oficial se subrayan los "temas horizontales" coincidentes, como los altos niveles de desigualdad social, la pobreza y la pluralidad étnica y cultural.

La presencia india no se limita al sector oficial; importantes compañías privadas han penetrado en mercados africanos, lo que comprende la producción de calzado, las telecomunicaciones y la industria farmacéutica, así como muy importantes inversiones en la minería, entre otros sectores.

India tiene fuertes lazos históricos con algunos países africanos, en especial los Estados isleños y costeros del Océano Índico, desde Sudáfrica hasta Kenia. En años recientes inició su expansión hacia la zona occidental del continente.

En el discurso de política exterior de Brasil,[45] durante el gobierno de Luiz Inácio "Lula" da Silva, se marca como principal eje la construcción de un orden internacional más justo, y se ofrece un compromiso activo en asociaciones regionales y globales. Destacan como prioridades la promo-

---

han, *India's New Foreign Policy Strategy,* trabajo presentado en un seminario en Beijing, China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace, mayo de 2006; India's *Foreign Policy: Africa (South of the Sahara)* http://www.indianembassy.org/policy/Foreign_Policy/africa.htm; Amrita Narlikar, "Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a Rising India", *International Affairs,* vol. 82, núm. 1, 2006; Neil Ford, "Indian Connection Gathers New Momentum", *African Business,* núm. 325, 2006; N. Bawa, "New Development Paths for Indian Business in South Africa: Evidence from Gauteng", *Africa Insight,* vol. 35, núm. 4, 2005, pp. 45-52.

[45] Para esta sección fueron utilizados *in extenso* los siguientes trabajos: Faycal Benhassain, "Brazil to Deepen Ties with Africa", *African Business,* núm. 313, 2005, pp. 48-49; Isabelle Maag, *Brazil's Foreign Economic Policy: South-South, North-South or Both?,* Ginebra, Briefing Papers, Friedrich-Ebert Stiftung, marzo de 2005; Mario Osava, "Lula Includes Blacks on Foreign and Domestic Agendas", Inter Press Service News Agency, 13 de febrero de 2007 <http://www.ipnews.net/print.asp?idnews>; Mario Osava, "Gira de Lula intensifica cooperación", Inter Press Service, 8 de abril de 2005 <http//ipsnoticias.net/print.asp?/idnews>; Luiz Felipe de Alencastro, "Um pedido de desculpas para ficar na história", *O Estado de São Paulo,* 2 de mayo de 2005; Tom Newvin, "Under Construction: Africa's Economic Highway to Brazil", *African Business,* núm. 297, 2004, pp. 38-39.

ción del comercio exterior en una perspectiva de cooperación sur-sur y como instrumento de desarrollo, y la reducción de sus vulnerabilidades externas. Tanto en la política interna como en la externa, el gobierno de Lula pone especial énfasis en la lucha en contra de la discriminación y exclusión racial hacia la gente negra.

El interés por África subsahariana en la política exterior brasileña no es nuevo; Brasil tiene fuertes lazos históricos con algunos países de África Occidental (como es el caso de Nigeria) y sobre todo con los de expresión portuguesa. El rasgo novedoso es la relevancia dada a la región subsahariana con el gobierno de Lula, calificada como una nueva era, con la intensificación y diversificación de relaciones y de países amigos –de ahí la apertura de cuatro embajadas nuevas– y las visitas de alto nivel, incluidas cuatro giras de Estado del presidente brasileño. Con la finalidad de consolidar lazos, en el sistema educativo de Brasil son obligatorios cursos de historia y cultura tanto afrobrasileña como africana, lo que ha favorecido un notable incremento en el interés de la opinión pública local por lo que sucede en África.

Brasil ofrece a sus socios africanos amplios programas de cooperación que comprenden tecnología agrícola, construcción, defensa, biocombustibles, intercambio académico y combate al VIH-sida, incluida la tecnología para la producción de medicamentos contra este mal. Entre 2000 y 2003, las relaciones comerciales brasileñas con dicha región se incrementaron 69.7%.[46] A través de Brasil, Sudáfrica fue invitada a convertirse en miembro asociado del Mercosur.[47]

En la diplomacia de foros multilaterales, Brasil busca conquistar el apoyo de los africanos para lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Brasil ha desempeñado un papel importante en la formación del grupo informal conocido como Iniciativa IBSA o G-3, que se inició como una propuesta atribuida al presidente sudafricano, Thabo Mbeki, y que agrupa en un enfoque pragmático a India, Brasil y Sudáfrica en una nueva alianza que pretende ser amplia, entre países del sur, bajo el liderazgo de estos tres en vías de desarrollo. El objetivo no es crear una nueva división geopolítica, sino asumir un papel más dinámico en la nueva arquitectura internacional, incorporando a regiones tradicionalmente excluidas de la toma de decisiones, considerando que son potencias medias emergentes, democracias

[46] Mario Osava, "Gira de Lula intensifica cooperación", art. cit.

[47] C. Landsberg, "South Africa Inc. Mbeki's External Initiative on Africa and the Global South", *Africa Insight*, vol. 30, núm. 2, 2000, p. 79.

fuertes y sobre todo líderes regionales que pueden promover el desarrollo y la cooperación sur-sur en sus regiones.[48]

LA DIPLOMACIA DE RUPTURAS: ENTRE EL INTENTO DE CAMBIO Y LA CONTINUIDAD

La conducción de la política exterior durante el gobierno de Fox tuvo dos fases: la primera, con Jorge Castañeda, concluyó en enero de 2003, y la segunda, encabezada por Luis Ernesto Derbez, corresponde al resto del sexenio. Aunque en esencia se mantuvieron los objetivos estratégicos de política exterior enunciados en el PND 2001-2006 y no se modificaron los ejes centrales que guiaban dicha política,[49] con el relevo del secretario de Relaciones Exteriores (enero 2003), y debido no sólo a la personalidad del nuevo canciller sino también a cambios en la escena interna e internacional, en el discurso oficial algunos temas recibieron mayor énfasis, marcando una diferencia entre los dos periodos.

En este punto se puede apreciar una extraña ironía: incluso antes de que Jorge Castañeda asumiera la SRE, era ampliamente conocido su gran interés en ciertos temas globales y en países con economías desarrolladas, en cuyo contexto África aparecía como un continente invisible. Ya como secretario, esta percepción se acentuaría, a juzgar por el análisis de sus discursos. En cambio, tomando en cuenta que cuando fue funcionario en el Banco Mundial (1983-1997) Luis Ernesto Derbez se había familiarizado con países y temas africanos, y como lo afirmaban en pláticas informarles distintos funcionarios de la SRE, el nuevo secretario, antes de asumir el cargo, estaba interesado en dicho continente. Sin embargo, durante la administración del primero –en cuyos discursos era notable la *ausencia* de África subsahariana– hubo algunos hechos significativos que "hicieron visible" a la región, aunque fuese de manera coyuntural y más como expresión del nuevo activismo internacional, como parte de la estrategia para convertir a México en un "país puente", que por la región subsahariana en sí misma. Irónicamente, durante la administración del segundo canciller la frágil presencia de África subsahariana en la política exterior acabó de desvanecerse.

Jorge Castañeda encabezó la SRE por un breve lapso (diciembre de

[48] *Cit. pos.* D. Miller, "South Africa and the IBSA Initiative: Constraints and Challenges", *Africa Insight*, vol. 35, núm. 1, 2005, p. 52.

[49] Fernández de Castro afirma que para los dos cancilleres el eje fundamental era la relación con América del Norte, mientras que otros dos ejes (América del Sur y Europa y el multilateralismo) servían como mecanismo de equilibrio. Rafael Fernández de Castro, "Tres años de política exterior", art. cit., p. 80.

2000 a enero de 2003). Calificado como un "reconocido intelectual pero sin ninguna experiencia gubernamental",[50] se afirmaba no obstante que tenía un plan original de política exterior, con objetivos y estrategias claros, en un ambiente internacional tranquilo e incluso favorable a México, que disfrutaba del prestigio derivado del "bono democrático". Con América del Norte como principal preocupación, pretendía equilibrar dicho eje con la diversificación en las relaciones internacionales (América Latina y Europa), el manejo de las comunidades de mexicanos en el extranjero (en especial en Estados Unidos) y con una mayor participación en foros multilaterales, buscando un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.[51] En el ámbito de los principios, la promoción de la democracia y de los derechos humanos sirvió de plataforma ideológica de la política exterior.

En el breve periodo de Castañeda en la cancillería y directamente vinculada con la tarea de convertir a México en un actor relevante en la nueva arquitectura internacional y la búsqueda de un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, retomó relativa fuerza la discusión –que databa del periodo salinista– sobre la posible participación mexicana en operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas, discusión en la cual estaba implícita la situación conflictiva de algunos países africanos.

Los acontecimientos del 11 de septiembre fueron una prueba de fuego para la estrategia de política exterior formulada por Jorge Castañeda.[52] La seguridad se convirtió en la piedra angular de la redefinición de las prioridades de la política exterior de Estados Unidos; sin que la política exterior mexicana pudiese adaptarse en forma coherente al ritmo y naturaleza del cambio, dejó de ser una política que asumía riesgos y tomaba la iniciativa.[53]

Entre diciembre de 2000 y enero de 2003 y a diferencia de lo sucedido en sexenios anteriores, la política exterior estuvo marcada por la personalidad del canciller Jorge Castañeda y no por las preferencias del jefe de Estado. De acuerdo con el discurso oficial, con el objeto de colocar la política exterior de México en un punto de vanguardia y liderazgo en la nueva arquitectura internacional, el dinamismo de la actividad externa estuvo ahora enfocado en la promoción de la democracia y de los derechos humanos.

[50] Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", art. cit., p. 271.

[51] Rafael Fernández de Castro, "Tres años de política exterior", art. cit., p. 76, y Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", p. 271.

[52] Luis Herrera-Lasso, *ibid.*, p. 272.

[53] Rafael Fernández de Castro, art. cit., p. 79.

En el año 2002 las relaciones con África registraron un cambio que, sin embargo, a corto plazo se volvería intrascendente, al inscribirse en la tradicional ausencia de una definición de política hacia esa región, y donde, una vez más, la actividad diplomática estuvo determinada por factores sistémicos y por la necesidad de encontrar apoyo en algunos países africanos para la nueva proyección de México como una potencia media regional, similar a Sudáfrica.

Las iniciativas diplomáticas hacia África tuvieron dos momentos nucleares en 2002: entre sus múltiples giras internacionales, Fox realizó una visita rápida a dos países africanos,[54] pero la presencia allí del mandatario mexicano quedó opacada por acontecimientos cruciales. En el caso de Sudáfrica, la visita (que no fue de Estado) se realizó en el marco de la mega Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible, auspiciada por las Naciones Unidas y realizada en Johannesburgo (26 de agosto-4 de septiembre). Aunque el mandatario mexicano cumplió una agenda amplia, con entrevistas con personalidades mundiales (incluido el ex presidente Nelson Mandela), su presencia prácticamente pasó inadvertida, en medio de numerosos jefes de Estado, y la conferencia tuvo magros resultados, a pesar de los llamados para apoyar el desarrollo de la región subsahariana.

En el caso de Nigeria, el presidente mexicano llegó en un mal momento, días después de que una mujer había sido condenada a muerte por lapidación, por haber procreado una hija sin estar casada. Aunque a corto plazo la defensa de esa mujer nigeriana parecía que podría convertirse en una "nueva causa foxista"[55] para la promoción de los derechos humanos –en círculos cercanos al presidente incluso se habló de crear una comisión de apoyo a la misión humanitaria de Fox–, a finales del mismo año se había borrado de la frágil memoria tanto de la presidencia como de la opinión pública mexicana.

El segundo momento importante, en octubre de 2002, tuvo un carácter simbólico y pretendió enviar un mensaje de acercamiento con los países africanos, cuando Vicente Fox inauguró la exposición *África*, que presentaba la Colección de Arte Africano de los Museos de Bellas Artes de San Francisco (California), en el Museo Nacional de Antropología e Historia, con la participación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

La visita oficial a Sudáfrica y Nigeria fue fundamentada con argumentos válidos –el fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas con esos países, la búsqueda de líneas de entendimiento y la creación de con-

[54] "SRE. Agenda y acciones", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2002, pp. 216-218.

[55] Marcela Turati, "Amina, nueva causa foxista", *Reforma*, 5 de septiembre de 2002.

vergencias en foros multilaterales–; sin embargo, la ausencia de menciones a África en documentos oficiales, la falta de definición de una política hacia ese continente y la inexistencia de una continuidad de los esfuerzos permiten suponer que éstos fueron simplemente una nueva expresión de la tradicional actividad diplomática errática, coyuntural y de bajo perfil político que México ha mantenido.

En foros multilaterales, en marzo de ese mismo año de 2002, Monterrey fue la sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, convocada por Naciones Unidas. De los 50 jefes de Estado que acudieron a la conferencia, sólo tres procedían de la región subsahariana: Thabo Mbeki de Sudáfrica, Olosegum Obasanjo de Nigeria y Daniel arap Moi de Kenia.

A partir del 15 de enero de 2003, Luis Ernesto Derbez encabezó la cancillería mexicana. Sin tener una personalidad tan fuerte como la de su antecesor, Derbez hubo de enfrentar las aguas turbias internacionales, secuela de los actos terroristas de septiembre de 2001, y el peso de la posición mexicana como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2002-2003). Diversos analistas consideran que la llamada "guerra contra el terrorismo", impulsada por Estados Unidos, fue una prueba de fuego para la política exterior del gobierno de Fox y que la cancillería mexicana no tuvo la capacidad para elaborar una respuesta coherente a ese respecto. Esto fue especialmente notable en relación con las actividades de México en el Consejo de Seguridad: si en algún momento la búsqueda de dicha responsabilidad había respondido a objetivos claros, desde que Adolfo Aguilar Zinser se convirtió en representante de México ante el Consejo esos objetivos desaparecieron.[56] Probablemente en este contexto se explique el hecho de que, a pesar de que el representante mexicano en el Consejo de Seguridad participó activamente en discusiones de temas africanos, dicha participación no trascendió en México.

Con el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, buscando la posición de México en la nueva arquitectura internacional como potencia media[57] y como líder regional, dispuesto a tomar decisiones delicadas en foros multilaterales, cuatro temas de la agenda de política exterior recibieron mayor énfasis, en función de nuevas prioridades: el problema migratorio; el activismo internacional (en el marco del multilateralismo), entendido como la necesidad de asumir responsabilidades; la diversificación económica, en

[56] Véase por ejemplo Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", art. cit., p. 280.

[57] Luis Ernesto Derbez Bautista, "México ante un escenario mundial en transformación", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 70, 2003-2004, p. 15.

cuyo contexto resaltaban los países asiáticos, en especial China, y, sobre todo, los asuntos vinculados con la seguridad.

A pesar de ciertos logros, atribuibles a funcionarios específicos de la cancillería (incluidos algunos embajadores), no hubo una traducción del discurso oficial a los hechos en cuanto a la política exterior de México hacia África subsahariana: no se logró la actualización de la política exterior.

Con el regreso de México al multilateralismo,[58] las relaciones con África subsahariana se concentraron en los foros. En este ámbito destacaron dos hechos relevantes. Por un lado, en octubre de 2005, y como fruto del *bilateralismo multilateral*, México logró obtener el reconocimiento de una representación permanente, con estatus de observador, en la Unión Africana. Por otro lado, en el foro de las Naciones Unidas, en torno a la polémica de la reforma del Consejo de Seguridad, se produjo un desencuentro en cuanto a la posición de México y la defendida por la gran mayoría de los países africanos, partidarios del incremento del número de miembros permanentes en dicho Consejo, que consideran que para África sería un modo de afirmar su reposicionamiento en el sistema internacional. Tanto Nigeria como Sudáfrica aspiran a ocupar eventualmente dicho puesto.[59]

En los últimos años del sexenio perdieron fuerza tanto el intento de incorporar a África subsahariana en el denominado activismo internacional de México como los lineamientos del discurso oficial, sobre todo en relación con la promoción de los derechos humanos y la democracia, dos temas centrales para los países africanos. La política exterior mexicana regresó a su cauce tradicional: reactiva, sin asumir riesgos y sin involucrase, enfocada en mantener una buena relación con Estados Unidos.

En las relaciones bilaterales, los únicos aspectos relevantes fueron las visitas a México de funcionarios africanos: la del presidente de Nigeria, O. Obasanjo,[60] y la del primer ministro de Angola, además de los cancilleres de Guinea Ecuatorial, Senegal y Sudáfrica, así como de altos funcionarios de Angola, Kenia y Nigeria. En este aspecto llama la atención el hecho de que para algunos Estados africanos México parezca un país atractivo, probablemente por su cercanía a Estados Unidos.

[58] Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: Un breve diagnóstico", art. cit., p. 86.

[59] Osita G. Afoaku y Okechukwu Ukaga, "United Nations Security Council Reform: A Critical Analysis of Enlargement Options", *Journal of Third World Studies*, vol. 18, núm. 2, 2001, pp. 156 y ss.; Dalphine Lecoutre, "L'Afrique et la réforme des Nations Unies", *Le Monde Diplomatique*, julio de 2005, p. 17.

[60] *México: una política exterior de compromisos y cooperación*, México, Gobierno de la República, 2006, pp. 183-184; Víctor Ballinas y José Antonio Román, "Recomienda Obasanjo invertir excedentes petroleros en activos", *La Jornada*, 6 de septiembre de 2005.

A pesar de que en documentos oficiales[61] se afirma que durante el sexenio se fortalecieron los lazos bilaterales y multilaterales con numerosos países de la región subsahariana,[62] en realidad al final del sexenio, como afirman distintas voces,[63] la política exterior de México en general cayó en un *impasse.* Incluso en el caso de China y otros países asiáticos, cuya importancia era reconocida, no había una estrategia clara.[64] Ante la tradicional *ausencia* de África subsahariana, resulta obvia la falta de precisiones en cuanto a los objetivos políticos y económicos de México en dicha región, lo que conlleva la carencia de una estrategia.

A nivel bilateral y como sucedió con los gobiernos priístas, la actividad diplomática se concentró en algunos países: Angola, Costa de Marfil, Nigeria y Sudáfrica. A pesar de que en México había cuatro embajadores africanos residentes (los de estos mismos países) y sólo había dos embajadas mexicanas en la región subsahariana (Sudáfrica y Kenia), fue cerrada la representación diplomática en Namibia y no se abrió ninguna nueva en esa inmensa región, formada por 48 Estados independientes.

En el intento de acercar a la sociedad civil a los temas africanos, en 2004, en el Festival Internacional Cervantino (FIC) Sudáfrica fue el invitado de honor y la SRE se unió a la celebración internacional del Día de África (25 de mayo), enviando un mensaje a los países del continente. Otro de los logros indudables fue la creación, en el Senado, de la Comisión Mexicana para África.

Reflexiones finales

Al concluir el sexenio y como se mencionó anteriormente, África subsahariana sigue siendo un área *ausente* en la política exterior y en los debates académicos. La política exterior continúa siendo predictible: con un bajo

[61] "Aspectos importantes de la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores. África, Asia Central y Medio Oriente", en *Diálogo social para una política de Estado en materia de política exterior,* México, Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, 2006, p. 100.

[62] En la parte norte del continente hay tres embajadas mexicanas: las de Argelia, Egipto y Marruecos.

[63] Luis Herrera-Lasso, "Estrategia de política exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", art. cit., p. 274; José Antonio Román, "La relación con Estados Unidos, cadena de 'sinsabores' y retos inalcanzables", *La Jornada,* 30 de diciembre de 2005; José Antonio Román, "Fox propició una devaluación sin precedente de la política exterior", *La Jornada,* 27 de noviembre de 2006.

[64] Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: Un breve diagnóstico", art. cit., p. 82.

perfil político, sin objetivos ni estrategia claros y sobre todo sin que tenga una percepción adecuada de la realidad africana, la que podría permitir el descubrimiento de coincidencias, de temas horizontales comunes. Un cambio de percepción habría permitido identificar tendencias e intereses similares en torno al cambio interno, a la lucha en favor de la democracia y los derechos humanos y a la búsqueda de un reposicionamiento en la emergente estructura de poder internacional. Es probablemente en este contexto –una inadecuada percepción de lo que está pasando en África subsahariana en la primera década del siglo XXI– donde se explica el asombro que en México ha provocado la expansión de los intereses chinos e indios en ese subcontinente en diversos sectores de la población.

La inexistencia de comunidades de mexicanos residentes en países africanos, la difusión mediática de los hechos negativos de estos últimos –ignorándose los positivos–, la fascinación que ejercen las economías asiáticas emergentes, el peso de la relación y cercanía con Estados Unidos y los cambios en la dinámica internacional, entre otros factores, han contribuido a mantener la falsa percepción de que, al no ser África subsahariana un área prioritaria, implica que carece de relevancia.

Como una continuidad, la política exterior mexicana sigue estando marcada por factores sistémicos: antes fue el conflicto bipolar, ahora es la globalización y la denominada guerra contra el terrorismo. Pero África subsahariana está cambiando, con el incremento de su importancia a nivel internacional, y si el gobierno mexicano quiere volver a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y posicionarse como una potencia media –con la eventual participación en operaciones de paz– es el momento oportuno de desmitificar la visión del "fatalismo africano", actualizando la política con un enfoque acorde con los cambios que se registran en África subsahariana, lo que requiere una política selectiva de los objetivos de México en esa región, orientada a la búsqueda de beneficios concretos.

CONCLUSIONES

Humberto Garza Elizondo
Jorge A. Schiavon
Rafael Velázquez Flores

Como se desprende de la lectura de los capítulos que integran este libro, la política exterior de Vicente Fox mostró algunos elementos de cambio, pero más aún de continuidad. Los principales elementos de continuidad fueron tres: en primer lugar, la política exterior mantuvo el énfasis en temas económicos, como ocurrió también en los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Vicente Fox continuó utilizando la política exterior como un instrumento para promover el desarrollo económico a través de una mayor atracción de inversiones y de la apertura del país al mercado internacional. La firma de acuerdos de libre comercio fue una constante durante el sexenio 2000-2006, siguiendo la dinámica establecida por las tres administraciones anteriores.

En segundo lugar, Vicente Fox mantuvo la tendencia a un mayor acercamiento a Estados Unidos, como venía ocurriendo desde la segunda mitad de la década de los ochentas, cuando dicho país dejó de ser percibido como un vecino distante para convertirse en un socio económico estratégico en el imaginario nacional. Desde el principio de su administración, el presidente Fox planteó una mayor interacción con Estados Unidos en temas sensibles de la agenda bilateral como fueron migración, narcotráfico e integración económica. De manera inevitable, a lo largo del periodo 2000-2006 la principal relación de México y la más intensa fue con Estados Unidos.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el gobierno de Fox se alejó aún más de América Latina y de otras regiones del mundo. Las crisis diplomáticas con varios países latinoamericanos aumentaron las diferencias políticas e ideológicas entre México y la región. Asimismo, el fallido Plan Puebla-Panamá no logró el propósito de estrechar los vínculos con Centroamérica. Como se aprecia en los capítulos sobre temas regionales, las relaciones con Europa, Asia y África fueron relativamente secundarias dentro de las prioridades de política exterior.

El gobierno de Vicente Fox inició con altas expectativas en materia de política exterior. Sin embargo, los resultados al final de su administración no estuvieron a la altura de lo esperado, como lo señalan varios de los colaboradores en este libro. Incluso, el sexenio 2000-2006 puede considerarse el más controvertido en materia de relaciones internacionales de México en los últimos 30 años. Ninguna administración priísta había sido cuestionada de manera tan abierta como en este periodo. La posición de México en ciertos temas y con determinados países causó una profunda polarización política al interior del país, ya que diversas fuerzas sociales estuvieron en desacuerdo con las posiciones del gobierno de Vicente Fox. Esto tuvo lugar especialmente en los casos de Cuba y Venezuela, en la participación de México en el Consejo de Seguridad, y en materia de cooperación con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional.

PRINCIPALES HALLAZGOS

De la lectura de este libro se desprenden varios hallazgos sobre la política exterior del sexenio 2000-2006. En primer lugar, el cambio democrático del año 2000 tuvo diversos efectos en la política exterior del país. Por ejemplo, el presidente Fox buscó desmarcarse de la política exterior tradicional priísta. Dado que el eje principal de su propuesta era el cambio, el nuevo jefe del Ejecutivo quería actualizar la política exterior y transformar todo lo que tuviera resabios del régimen anterior. Era claro que el presidente Vicente Fox y el canciller Jorge Castañeda rechazaban al priísmo tradicional y pretendían eliminar los vestigios de la política exterior del régimen del PRI. La política de México frente algunos países de América Latina durante el sexenio 2000-2006, especialmente en materia de derechos humanos y democracia frente a Cuba y Venezuela, fue muestra de que el nuevo gobierno buscaba modificar los vínculos externos del país.

Otro hallazgo importante es que Vicente Fox buscó utilizar a la política exterior como un instrumento para "anclar" los cambios democráticos. El gobierno buscó que la política exterior sirviera para hacer permanentes las transformaciones del sistema político mexicano a fin de que no pudiera darse una regresión autoritaria. Desde la perspectiva del gobierno de Fox, una política exterior que impulsara la defensa de los derechos humanos y promoviera la democracia en el plano internacional serviría para consolidar los cambios políticos internos. Estos factores explican en parte la posición de México frente al régimen de Fidel Castro.

En este sentido, uno de los cambios en la política exterior del gobierno de Fox fue la incorporación, de manera explícita, de dos grandes temas en la agenda internacional de México: democracia y derechos humanos. Anteriormente, estos temas no eran una prioridad para el régimen priísta dado que el pleno respeto a los derechos humanos y la democracia no era el rasgo principal del sistema político. Como el PRI no tenía legitimidad democrática al interior, la política exterior priísta servía como instrumento para ganar un poco de esa legitimidad, particularmente en los enfrentamientos retóricos con Estados Unidos y en la defensa de la no intervención en los asuntos internos de los Estados en el ámbito multilateral. Cuando el PAN llegó a la presidencia en el año 2000, Vicente Fox contaba con legitimidad democrática y no necesitaba hacer uso de la política exterior como un instrumento para ganarla. Por lo tanto, el gobierno foxista tenía un mayor margen de maniobra para apuntalar los derechos humanos y la democracia en su agenda de política exterior.

Como consecuencia de la alternancia en el poder, la política exterior de México gozó de una mayor capacidad de negociación internacional al inicio del sexenio. Ello le permitió al gobierno desplegar una política exterior "proactiva". En el primer año de administración hubo algunos logros en este terreno, como el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la inclusión de temas de interés para México en la agenda bilateral con Estados Unidos, como la migración. Además, se buscó una mayor institucionalización de la cooperación bilateral y regional a través del llamado TLCAN-*plus*, que finalmente derivaría en la ASPAN. Sin embargo, dicha capacidad de negociación disminuyó sensiblemente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y como resultado de la baja capacidad de concertación de Vicente Fox al interior del país. Al final de su sexenio, el nivel de interlocución de México con otros países se había reducido sustancialmente.

Otro efecto del cambio democrático en la política exterior es que se abrió la posibilidad para que otros actores internos pudieran participar en el proceso de toma de decisiones en asuntos internacionales. Con la desaparición del viejo presidencialismo, actores como el Congreso de la Unión y otros órdenes de gobierno, como el estatal y el municipal, adquirieron una mayor influencia en el diseño y la ejecución de la política exterior. El Congreso mexicano pudo tener una mayor presencia en los asuntos internacionales a pesar de que el Ejecutivo intentó aislarlo en los temas conflictivos, como fueron los casos de las crisis diplomáticas con Cuba y Venezuela. A su vez, los gobiernos estatales y municipales también pudieron, gracias al cambio democrático, tener una mayor visibilidad en los asuntos externos de México. Además, la opinión pública y las organizaciones no guberna-

mentales hicieron escuchar su voz en estos temas, aunque su influencia en la toma de decisiones todavía sigue siendo escasa.

En términos generales, el sexenio de Vicente Fox alcanzó algunos éxitos diplomáticos, pero también tuvo sonados fracasos. Los principales logros fueron básicamente en el ámbito multilateral, entre ellos: el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU; la obtención de la sede para varias reuniones cumbres; los nombramientos de destacados mexicanos a puestos importantes en organizaciones internacionales como la OCDE y la Corte Internacional de Justicia; y la obtención de la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el primer año de trabajos. Estos logros le dieron a México una buena imagen en el ámbito global y le permitieron una mayor influencia en el escenario internacional. Los fracasos más significativos fueron en la esfera bilateral, tales como: la cancelación definitiva de la posibilidad de un acuerdo migratorio con Estados Unidos; las dificultades para profundizar e institucionalizar el TLCAN; y los desencuentros diplomáticos con Argentina, Bolivia, Cuba, Chile y Venezuela.

Respecto a otras regiones geográficas, la política exterior de Vicente Fox fue selectiva e inconsistente: no hubo una planeación estratégica ni una línea clara a seguir, a la vez que se dieron marcadas preferencias por unas regiones y países sobre otros. Muy por encima de las demás se mantuvo la relación con Estados Unidos. En un principio, parecía que habría una luna de miel entre los dos países; tanto Fox como el presidente George W. Bush anunciaron desde el año 2000 que la relación bilateral sería una de sus prioridades de política exterior, y así parecía en los primeros meses de ambas administraciones; se dieron varios encuentros personales y se avanzó rápidamente en los principales temas de la agenda bilateral. Sin embargo, después del 11 de septiembre de 2001, las prioridades estadounidenses en materia de política exterior cambiaron drásticamente. A partir de entonces, la seguridad se convirtió en el eje central de la relación y México ya no contó con margen de maniobra para avanzar en sus temas de interés, como eran el acuerdo migratorio, una mayor integración económica y la cooperación sin presiones en el tema del combate al narcotráfico y crimen organizado transnacional.

Otra región importante para Vicente Fox, más en la retórica que en la realidad, fue Europa. El eje de la relación fue el Acuerdo de Libre Comercio entre ambas partes, que entró en vigor en el año 2000. Sin embargo, los más beneficiados con este acuerdo fueron los europeos, particularmente los países de reciente ingreso a la Unión Europea, pues sus exportaciones hacia México aumentaron más que sus importaciones desde este país. Por consiguiente, el déficit de la cuenta corriente mexicana con esa región aumentó considerablemente. No obstante, el gobierno mexicano siguió cor-

tejando a Europa como una fuente para atraer inversiones al país. Para ello, el Ejecutivo realizó varias visitas para promover a México como un atractivo destino de inversión, con resultados muy modestos. Para México, la relación con la Unión Europea era esencial dentro de la estrategia de diversificación de sus transacciones económicas con el exterior; sin embargo, los resultados en términos de diversificación estuvieron muy por debajo de lo esperado.

Asia-Pacífico también fue una zona de "alta prioridad" en el discurso, pero de escasa acción en la práctica para el gobierno de Fox. De manera similar a lo realizado con Estados Unidos y con Europa, el presidente Fox acudió a la región en varias ocasiones para ampliar los vínculos diplomáticos y comerciales. Aun cuando se logró concretar un acuerdo de libre comercio con Japón, los beneficios del mismo fueron desiguales para los dos países, inclinándose la balanza a favor de la contraparte japonesa.

Una vez más, la relación con América Latina en este periodo fue secundaria. La política de México hacia la región también fue selectiva e incongruente. El distanciamiento con los países de América del Sur fue resultado de la escasa atención brindada por México a la región, de los innecesarios enfrentamientos diplomáticos entre el presidente Fox y sus homólogos de Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela, y del absurdo desencuentro derivado de la elección del nuevo secretario general de la OEA. Las relaciones con Centroamérica no se profundizaron en este periodo, aun ante el lanzamiento de una iniciativa de cooperación subregional como el Plan Puebla-Panamá, dada la restricción de recursos para que dicho plan operara adecuadamente.

Las regiones olvidadas de la política exterior de Vicente Fox fueron África y el Medio Oriente. Tal vez por falta de presupuesto, el aparato diplomático mexicano desplegó pocas iniciativas y escasos esfuerzos hacia esas regiones.

Perspectivas y recomendaciones

En los primeros tres años de la administración del presidente Felipe Calderón, la política exterior no ha sido una prioridad de política pública. Al inicio de su sexenio, los problemas internos requirieron de toda la atención gubernamental, especialmente la inseguridad pública producto de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. La polarización política resultado de la elección presidencial de 2006 también redujo los márgenes de maniobra de la política exterior.

A diferencia de Fox, Calderón ha buscado a toda costa evitar enfrentamientos con otros países y, en su lugar, ha trabajado por una normalización de las relaciones exteriores del país, con la idea de no abrir espacios de enfrentamiento con la oposición por cuestiones externas y así limitar las críticas a su gobierno. La política de acercamiento desplegada hacia América Latina buscaba efectivamente reducir la polarización política interna.

La política exterior sólo ha sido importante cuando ha estado vinculada directa o indirectamente con las necesidades de política interna de Felipe Calderón. Al inicio de su administración, el tema prioritario era la seguridad. Si la política exterior podía contribuir en la solución de este problema, entonces adquiría relevancia; la iniciativa Mérida y el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el 2009 se explican con base en esta perspectiva.

Debido a la polarización política que generó la elección presidencial del 2006, Felipe Calderón tendrá que buscar consensos entre los diferentes partidos y actores políticos del país, especialmente con la oposición, dado que su administración no cuenta con la mayoría de su partido en el Congreso. La construcción de acuerdos mínimos será la clave para una política exterior de mayor alcance.

La participación de otros actores también es fundamental para una política exterior democrática. Esto no significa que la sociedad en su conjunto pueda y deba participar en el proceso de toma de decisiones. Lo que se plantea es que se conozcan las percepciones e intereses de aquellos grupos y sectores de la sociedad civil que tienen una opinión sobre asuntos externos. Así, la opinión pública podrá tener un papel cada vez más relevante en la definición de la posición internacional de México. Por lo tanto, el gobierno de Calderón debe ser receptivo a sus necesidades y preferencias. Es importante que actores no gubernamentales, como ONG, sindicatos, grupos empresariales, entre otros, amplíen su participación en el proceso de la política exterior. También los actores gubernamentales, como el Congreso y los gobiernos locales, deben aumentar su incidencia en materia internacional. Paralelamente, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe encontrar la forma de coordinar y representar efectivamente esta multiplicidad de intereses. De esta manera, la política exterior de México podrá ser representativa de la diversidad existente al interior del país, pero de unidad hacia el exterior.

COLABORADORES

Ana Covarrubias. Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (ancova@colmex.mx).

Arturo C. Sotomayor. Assistant Professor del Department of National Security Affairs de la Naval Postgraduate School (acsotoma@nps.edu).

Érika Ruiz Sandoval. Profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales del CIDE (erika.ruiz@cide.edu).

Gabriela Barajas. Profesora invitada del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (gabrielabarajas@aol.com).

Guillermo Guajardo Soto. Investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM (guillermo.guajardo@servidor.unam.mx).

Hilda Varela. Profesora-investigadora del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México (hvarela@colmex.mx).

Humberto Garza Elizondo. Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (hgarza@colmex.mx).

Jesús Velasco Grajales. Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del CIDE (jesus.velasco@cide.edu).

Jorge A. Schiavon. Profesor-investigador y director de la División de Estudios Internacionales del CIDE (jorge.schiavon@cide.edu).

José Luis Piñeyro. Profesor titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (jlpineyro@aol.com).

Juan José Ramírez Bonilla. Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México (jrami@colmex.mx).

Lorena Ruano. Profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales del CIDE (lorena.ruano@cide.edu).

Rafael Velázquez Flores. Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE (rafael.velazquez@cide.edu).

Raúl Benítez Manaut. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM (manaut@servidor.unam.mx).

Romer Cornejo. Profesor de historia contemporánea de China en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México (rcornejo@colmex.mx).

Susana Chacón. Profesora-investigadora del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Santa Fe (schacon@itesm.mx).

Víctor Kerber Palma. Director del Centro de Estudios de Asia Pacífico, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México (kerber@itesm.mx).

Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006, editado por El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, se terminó de imprimir el 26 de marzo de 2010, en los talleres de Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, S. A. de C. V., Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01460, México, D.F. El tiraje consta de 1 000 ejemplares, impresos en Offset en papel Cultural de 75 gramos. En su composición se usó el tipo ITC New Baskerville Std 10/12 puntos. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones del CIDE.

ISBN 978-607-7843-03-0
9 786077 843030

La política exterior de México de 2000 a 2006 estuvo marcada de paradigmas y paradojas. En este sentido, el objetivo de este libro es evaluar el sexenio de Vicente Fox en materia de política exterior en sus diferentes áreas temáticas y regionales. Se busca particularmente identificar los efectos que tuvo el cambio democrático en las relaciones internacionales del país. El eje temático que guía este libro colectivo es la discusión sobre el cambio y la continuidad de la política exterior de México en la administración de Vicente Fox.

El libro está dividido en tres partes. La primera presenta una evaluación general de la política exterior durante el sexenio de Vicente Fox. La segunda sección del libro aborda los temas centrales de la política exterior durante el sexenio 2000-2006. La última sección del libro está dedicada al análisis de la política exterior del sexenio de Vicente Fox desde una perspectiva regional.

EL COLEGIO DE MÉXICO
CIDE 55 años