

INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

HUMBERTO GARZA
JORGE A. SCHIAVON
RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

COMO ES YA UNA TRADICIÓN, CADA SEIS AÑOS *Foro Internacional* dedica un número especial al análisis y evaluación de la política exterior de México. En esta ocasión se invitó a un selecto grupo de especialistas para examinar las diferentes áreas y temas de la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Los autores participantes son expertos reconocidos en su tema y provienen de universidades tanto públicas como privadas, enfocadas en la investigación y la docencia, como lo son El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad de Guadalajara y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Asimismo, los autores reflejan la diversidad de preferencias teóricas e ideológicas existente entre los internacionistas mexicanos, lo cual permite una evaluación equilibrada y objetiva del sexenio del presidente Calderón en materia de política exterior.

En el periodo 2006-2012, la política exterior de nuestro país empieza con un perfil relativamente bajo como resultado de tres factores: 1) la polarización política que se generó después de la elección presidencial de 2006; 2) el clima de violencia resultado de la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado; y 3) la crisis económica internacional que se desató a partir de 2008. En estas circunstancias, el gobierno del presidente Calderón tuvo un margen de acción limitado en el terreno internacional a principios de su sexenio. Con todo, en los últimos dos años de su gobierno, se llevó a cabo una política exterior más dinámica que se reflejó en la participación activa en diferentes foros internacionales, a la vez que el país fue sede y coordinador de importantes reuniones de alcance global, como la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) en 2010 y el Grupo de los 20 (G20) en

2012; en este segundo foro México ocupó la presidencia durante el último año de gobierno de Calderón. Este aumento en la participación en asuntos globales se explica, en parte, porque las condiciones políticas y económicas en el interior y exterior del país mejoraron de manera relativa en la segunda mitad del sexenio.

En la política exterior de Felipe Calderón se pueden advertir, también, patrones de continuidad y cambio en relación al sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006). En el gobierno del primer presidente panista se destacó la relación con Estados Unidos, especialmente el tema migratorio, y, por otra parte, se presentaron varios desencuentros diplomáticos con países de América Latina. El gobierno del presidente Calderón dio un giro a esa política. Por un lado, bajó la intensidad del tema migratorio en la relación con Estados Unidos, al tiempo que se fortaleció de manera sustantiva la cooperación en materia de seguridad en la agenda bilateral; y, por el otro, se buscó recomponer el vínculo con los países latinoamericanos.

En relación a los patrones de continuidad, Felipe Calderón mantuvo el interés en la política iniciada por el gobierno de Fox en materia de democracia y defensa de los derechos humanos a nivel global. Sin embargo, el segundo presidente panista limitó el énfasis en este tema para evitar enfrentamientos directos con terceros países. Asimismo, Calderón continuó con la política de promover la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera como palanca para el desarrollo económico, siguiendo una tendencia iniciada desde finales de la década de 1980. En esta área también se observó una variación interesante, ya que disminuyó el interés por establecer nuevos acuerdos de libre comercio y se prefirió la reducción unilateral de aranceles en el país.

Para reflexionar sobre este periodo, los colaboradores de este número especial de *Foro Internacional* parten de tres preguntas de investigación en el análisis de sus respectivos temas. Primera, ¿se identifican patrones de continuidad o cambio en la política exterior del gobierno de Calderón en su tema o área de estudio con respecto a gobiernos anteriores? Segunda, ¿de qué manera afectaron los cambios o factores internacionales el comportamiento de la política exterior en el área o tema estudiado? Tercera, ¿en qué medida los factores internos en México impactaron en el comportamiento de la política exterior en el tema o área analizada? Finalmente, los autores siguen con atención los procesos de formalización o institucionalización (*i. e.* firma de tratados o acuerdos, creación de organismos o agencias, entre otros) que pudieran tener efectos sobre el área o tema estudiado. En suma, en cada uno de los artículos se explican las implicaciones que tuvieron las condicionantes internas y externas, se establecen los patrones de continui-

dad y de cambio, a la vez que se identifican los avances y retrocesos de la política exterior del gobierno de Felipe Calderón.

El que todos los colaboradores tuvieran presentes estos lineamientos permitió que este número especial tenga coherencia metodológica, lo cual hace posible el análisis comparado entre los artículos y, por tanto, de las diferentes áreas y temas de política exterior.¹ El número está dividido en tres secciones. La primera evalúa, en términos generales y transversales, la política exterior del gobierno de Calderón; la segunda analiza esta política desde una perspectiva geográfica, en la que se exploran las relaciones internacionales de México con las principales regiones del mundo, como América del Norte, América Latina, Europa, Asia, Medio Oriente y África; la última sección estudia los temas más relevantes de la agenda de la política exterior: seguridad y narcotráfico, migración, derechos humanos, comercio exterior, cooperación internacional, diplomacia cultural y la agenda multilateral.

En la primera sección, Ana Covarrubias Velasco hace una evaluación general del sexenio de Calderón en materia de política exterior. La autora afirma que caracterizar la política internacional de este gobierno como de “bajo perfil” y “sin un rumbo claro” no es una apreciación del todo correcta. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Programa Sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y los informes de labores de la misma dependencia dibujan algunas líneas generales de acción de México en el escenario internacional, y utiliza estos tres documentos como base para evaluar la política exterior de Calderón en tres casos específicos: la Iniciativa Mérida, la relación de México con América Latina y la política multilateral de la administración.

En esta misma sección, Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez hacen un balance general del sexenio utilizando el enfoque de los *tres niveles de análisis*. Argumentan que durante la primera parte del sexenio la política exterior tuvo un bajo perfil debido a un contexto tanto interno como externo poco favorable. Sin embargo, una vez que mejoraron estas condiciones de manera relativa, la diplomacia mexicana tuvo oportunidad de ser más dinámica y aumentar sus actividades en el escenario mundial. Los autores enfocan dos etapas: los primeros años del gobierno de Calderón, donde examinan las relaciones de México con Estados Unidos y América Latina; y la política exterior en los últimos años del sexenio.

En el último artículo de esta primera sección, Jorge A. Schiavon examina el vínculo entre opinión pública y política exterior. El autor analiza las percepciones, preferencias y prioridades de los mexicanos en temas

¹ Versiones preliminares de los artículos fueron presentadas y comentadas en dos seminarios de discusión; el primero en el Centro de Investigación y Docencia Económicas el 1 de junio del 2012 y el segundo en El Colegio de México el 9 de noviembre del mismo año.

internacionales durante el gobierno de Felipe Calderón. Para ello, utiliza como fuente de información las encuestas “México, las Américas y el Mundo” levantadas por el CIDE entre los años 2006 y 2012. Schiavon concluye su análisis afirmando que es posible distinguir con claridad patrones de continuidad y cambio en cuanto a las preferencias de los mexicanos en 12 temas de índole internacional: interés, conocimiento, identidad, activismo, amenazas, objetivos de política exterior, instrumentos, prioridades regionales (América del Norte, América Latina, Europa, Asia y África), seguridad, comercio y finanzas, multilateralismo y migración. En su opinión, la información que se deriva de las encuestas puede servir como insumo para el proceso de toma de decisiones de política exterior.

La segunda sección de este número especial, que atañe a la evaluación de las relaciones de México con las diferentes regiones geográficas del mundo, abre con el artículo de Arturo Santacruz, quien examina la relación de México con América del Norte. La cooperación en materia de seguridad fue el eje de la relación con Estados Unidos, no sólo por la importancia del tema a nivel nacional, sino también “por el carácter inusitado tanto del grado de cooperación como de su reconocimiento público”. El autor, en cinco partes, estudia el contexto histórico del vínculo de México con Estados Unidos; revisa la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, uno de los temas centrales de la relación bilateral, así como temas varios de la agenda con Estados Unidos y Canadá. Finalmente, evalúa la política de México hacia América del Norte en su conjunto y formula algunos señalamientos sobre el futuro de la región.

Guadalupe González González y Rafael Velázquez Flores analizan de manera rigurosa la relación de México con América Latina. Los autores enfatizan la importancia de esta región para la política del presidente Calderón, la cual se propuso recomponer las relaciones con aquellos países con los que hubo desencuentros diplomáticos en el gobierno de Fox. Así, González identifica dos momentos en la relación de México con la región: el primero, de normalización de las relaciones al inicio de la administración y, el segundo, cuando se presentaron importantes iniciativas, como la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). También identifican una marcada concentración en las relaciones bilaterales con algunos países, lo que deja en un segundo plano las relaciones con el resto. Finalmente, concluyen que en la política exterior de México hacia América Latina faltó una estrategia coherente que permitiera engarzar los avances particulares en las relaciones bilaterales y la agenda multilateral regional en un reposicionamiento estratégico del país en Latinoamérica.

En el siguiente trabajo, Lorena Ruano revisa las relaciones de México con Europa entre 2006 y 2012. Argumenta que, a pesar de existir una atmósfera

internacional poco favorable, la inercia institucional generada por el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y México permitió profundizar la relación entre ambas partes. De acuerdo con la autora, algunos temas de la agenda entre México y la Unión Europea tensaron la relación, especialmente los vinculados con la inseguridad en el país. Concluye que el gobierno de Calderón cerró con un repunte en los intercambios y con un “tono positivo” resultado de la colaboración en el ámbito multilateral y de la percepción europea de que México es un jugador importante en el escenario global.

Romer Cornejo hace una revisión de los intercambios más relevantes entre México y China con el fin de explicar el desarrollo y el estado actual de la relación bilateral. El autor utiliza categorías novedosas para el análisis de la política exterior de Calderón frente a la superpotencia emergente, como son “poder blando”, “interés nacional”, “símbolos” y “representaciones”. Cornejo plantea que hubo patrones de continuidad entre los sexenios de Calderón y Fox; el más importante fue la ausencia de definición y coherencia en la política exterior con respecto a China. En términos generales, el autor plantea que el gobierno de Calderón no diseñó una estrategia específica para relacionarse con China, un país que actúa en el plano internacional de forma coherente y de acuerdo a sus intereses nacionales.

En los últimos doce años, Medio Oriente y África han venido ganando espacios en la agenda de la política exterior de México, razón por la que en este volumen se incluyen dos artículos de destacadas especialistas que evalúan los vínculos de México con estas dos regiones. En el primero, Marta Tawil estudia los factores internos y externos que explican la política mexicana hacia Medio Oriente. La autora organiza su análisis en función de cuatro ejes: 1) el ámbito comercial y financiero, 2) la agenda política, 3) la cooperación cultural y 4) la diplomacia multilateral. Tawil inicia su ensayo estudiando la relación con las monarquías árabes del Golfo, con Irán, y la posición de México frente al conflicto palestino-israelí, pues se trata, nos explica la autora, de los actores y temas que registran mayor actividad en el sexenio 2006-2012. Si bien la región no fue una prioridad para el gobierno de Calderón, se observa un mayor interés de México en la misma, particularmente en el terreno comercial. La autora explica este interés en función de la situación interna y externa que enfrentó el gobierno mexicano. Sin embargo, subraya que la relación con Estados Unidos tuvo un peso muy fuerte en las posiciones que México adoptó en los temas relacionados con el Medio Oriente.

Por su parte, Hilda Varela analiza las relaciones de México con África. La autora plantea que en el periodo de estudio hubo un intento por definir objetivos y estrategias de política externa para dicho continente, por medio de esfuerzos que apuntaban a la institucionalización de las relaciones con

esa región. Sin embargo, Varela considera que, aun cuando se registró cierto activismo, al concluir el sexenio difícilmente se puede garantizar la continuidad a mediano plazo de la política mexicana hacia el área. En realidad, no se logró consolidar la institucionalización y los rasgos de la estrategia se desdibujaron hacia el final del sexenio.

La tercera y última sección de este volumen está dedicada a los temas prioritarios de la agenda de la política exterior de México. En el primer artículo Olga Pellicer hace un análisis detallado de la política multilateral del gobierno de Felipe Calderón. La autora afirma que, en el periodo de estudio, México participó activamente en los foros multilaterales, y, sin embargo, el país no logró alcanzar el mismo prestigio que en el pasado se tenía en estos foros. Se consideran tres experiencias de la política multilateral del gobierno de Calderón: 1) la creación de la CELAC, 2) la pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y 3) la conducción de la COP16.

Un tema que cobró cada vez más relevancia para la política exterior de Calderón fue el de la seguridad, especialmente la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado a nivel nacional y transnacional. En su ensayo, Jorge Chabat señala que el tema de la seguridad en la política exterior no fue importante en las campañas presidenciales hasta las elecciones de 2000, año de la alternancia política. Con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia en 2006, el tema de la seguridad en la política exterior presentaba un discurso de colaboración fomentado tanto por México como por Estados Unidos; escasa cooperación material, intercambio limitado de información de inteligencia entre México y otros países, y colaboración con Estados Unidos centrada en la lucha contra las bandas de narcotraficantes. Chabat estudia la evolución de la cooperación en materia de seguridad durante la administración hasta que ésta se convierte en el tema central de la agenda de política externa con Estados Unidos.

En el siguiente artículo, Jorge Durand analiza un tema siempre presente en la agenda de la política exterior contemporánea de México: la migración. El autor plantea que, a pesar de la importancia del tema, Calderón se propuso “desmigratizar” la agenda bilateral con Estados Unidos. Con base en este argumento; examina sus implicaciones en cuatro apartados: 1) explora los patrones de continuidad y cambio entre los gobiernos de Fox y Calderón, 2) discute la peculiar coyuntura del tema a inicios del sexenio, 3) revisa la participación de México en los foros globales sobre migración y 4) estudia las medidas que algunos gobiernos locales de Estados Unidos impusieron en materia migratoria.

A su vez, Alejandro Anaya Muñoz se ocupa de los derechos humanos, uno de los asuntos de creciente importancia en la agenda de la política exterior mexicana. El autor explica que México experimentó cambios significativos en

los últimos años en este tema, al pasar de una política basada en la defensa de la soberanía y la no intervención, a una caracterizada por la apertura al monitoreo y el escrutinio internacional. Anaya argumenta que se observa continuidad en esta política entre los gobiernos de Fox y Calderón. Esto se explica como resultado de la presión externa ejercida por redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, y por el “candado externo” sobre la política exterior resultado de la firma de prácticamente todos los tratados y convenciones internacionales en la materia. El autor concluye que la política externa de apertura y activismo multilateral en derechos humanos ha sido un elemento importante en un proceso de redefinición de la identidad del Estado mexicano en el ámbito internacional.

Luz María de la Mora colabora con la evaluación de la agenda de comercio exterior del país. La autora plantea que la política comercial de la administración de Calderón observó una amplia continuidad con gobiernos anteriores. México adoptó medidas para reducir unilateralmente los aranceles, lo que llevó a una mayor apertura de la economía del país; en contraste, la agenda de negociaciones comerciales avanzó poco e, incluso, sufrió retrocesos. Además, señala que algunos grupos de poder empresariales y algunos legisladores buscaron revertir las decisiones de política comercial. El saldo global de la política comercial en el sexenio de Calderón resultó, desde la perspectiva de la autora, en un déficit de integración tanto a nivel nacional como internacional.

Un tema de particular relevancia en términos de actividad y presencia internacional de México fue el del medio ambiente y el cambio climático. El artículo de Blanca Torres expone a detalle y a profundidad las causas por las cuales el gobierno de Calderón manifestó un particular interés y actividad en la materia y los resultados de la misma. El activismo internacional de México en esta materia se inserta dentro de los objetivos generales de la política exterior desde principios del sexenio; el interés del presidente fue fundamental para mantener dicho activismo, sumando a varias dependencias gubernamentales reacias inicialmente a recogerlo y permitiendo una mejor coordinación entre dichas dependencias. Asimismo, en términos de resultados, el activismo contribuyó a mejorar la imagen del país, especialmente en sus momentos de mayor deterioro, además de ampliar en México el conocimiento sobre cambio climático y las formas en que puede mitigar el mismo, así como la identificación de los caminos para adaptar a México a las consecuencias negativas del fenómeno.

Otro tema que despertó amplio interés en el sexenio de Calderón fue la cooperación internacional. Como es sabido, uno de los *principios tradicionales* de la política exterior de México es el de la cooperación internacional para el desarrollo; en el sexenio de Calderón, el Congreso de la Unión aprobó

una nueva ley en esta materia. En este sentido, Juan Pablo Prado Lallande evalúa la cooperación internacional desplegada por México a través de la identificación y análisis de sus características y acciones más representativas. El argumento central de este artículo es que, si bien México cuenta con cierta estabilidad programática en materia de cooperación externa y la nueva ley implica un importante avance a favor de la institucionalización de sus procesos, la entrada en vigor de dicho instrumento jurídico ha resultado insuficiente en términos de la articulación de una política de Estado en la materia.

El último artículo de esta tercera sección está dedicado a un tema novedoso de política internacional que se ha estudiado poco en México: la diplomacia cultural. En su colaboración en este volumen, César Villanueva sostiene que durante los dos primeros años de su gestión, el presidente Calderón mantuvo una relativa continuidad en este tema con el sexenio anterior. Sin embargo, a partir de 2008, como resultado de eventos coyunturales internos y externos, se observan cambios en la diplomacia cultural del país. Villanueva argumenta que la diplomacia cultural se desdibujó paulatinamente a lo largo del sexenio de Calderón, perdiendo importancia y posicionamiento institucional en la Secretaría de Relaciones Exteriores, además de no contar con los recursos económicos necesarios para ampliar sus actividades de manera significativa.

En suma, el presente número especial de *Foro Internacional* hace una evaluación integral, por regiones geográficas y por temas, de la política exterior del gobierno del presidente Calderón. La pluralidad de visiones de los autores y el trabajo de retroalimentación derivado de los seminarios de discusión para su integración dieron por resultado, creemos, equilibrio y rigor analítico. Esperamos que los ensayos que aquí se presentan sean de utilidad no sólo para los profesores y estudiantes de relaciones internacionales, sino también para los responsables de tomar decisiones en materia de política exterior y para un público amplio interesado en los asuntos mundiales.

Los coordinadores de este volumen agradecemos profundamente el trabajo y profesionalismo de todos los autores participantes, así como a los dictaminadores anónimos que permitieron mejorar la versión final de los artículos. Asimismo, expresamos nuestro más sincero reconocimiento al director de *Foro Internacional*, Reynaldo Ortega, por su total e incondicional apoyo durante casi dos años para llevar a buen puerto este importante proyecto académico.