

25 años de política exterior en México. Carta de navegación para un país a la deriva

Luis Eduardo Garzón Lozano*

La política exterior de México ha vivido en el último cuarto de siglo, una profunda transformación que responde al comportamiento de un mundo en tránsito entre dos siglos, como el que nos ha tocado vivir. Establecidos constitucionalmente los principios que le dan identidad internacional y una idea del papel que queremos jugar globalmente, más allá de principios o preceptos, la política exterior de México se percibe como una nave a la deriva a la que los oleajes del cambio le han afectado, perdiendo la brújula y extraviando el rumbo del país en su relación con el mundo. En un cuarto de siglo hemos pasado del liderazgo referencial en temas sustantivos al distanciamiento con países amigos, de la vocería en asuntos vitales al silencio mudo en temas fundamentales. Es tiempo de recuperar el rumbo, por el bien de la nave, pero sobre todo de sus pasajeros.

“yo sé quién soy”
El Quijote I, cap. V.

Ruta de navegación

Los muchos orígenes de México tienen una obligada conexión con el mar¹, por lo que no nos es ajeno trazar una carta de navegación de las altas y bajas que a lo largo de un cuarto de

siglo ha vivido la política exterior en nuestro país. Para ello, imaginemos un mapa que incluya corrientes marítimas, islas e islotes, cayos, plataformas, arrecifes y bancos de coral, y los posibles riesgos a los que el medio ambiente expone al navegante.

La barca se llama México, gobierna el navegante y la ruta se establece buscando llegar a buen puerto. Sus pasajeros, alguna vez mudos testigos, ahora quieren saber de qué manera la nave va, cómo se conduce, cuál es la ruta. Desde la salida y hasta que se van tocando puntos de intercambio, de abastecimiento, de respiro, cada lugar permite una nueva relación, una nueva forma de comunicación, un nuevo compromiso. A la carta de navegación

la llamaremos política exterior y será un instrumento fundamental para lograr un buen trayecto y una buena *relación* entre quienes vamos en la barca y aquellos a los que nos iremos encontrando en el camino. Todo ello permitirá que ante los ojos del mundo y ante nosotros mismos perfilemos la nación que somos.

La política exterior mexicana se basa en principios fundamentales a partir de los que “promueve los intereses nacionales [...], busca innovar en sus acciones y es respetuosa de los derechos de las demás naciones”².

² Rosario Green, discurso pronunciado durante la Ceremonia Conmemorativa del 192 aniversario del natalicio de Don Benito Juárez, Palacio Nacional, México, 21 de marzo de 1998.

* Consultor en temas internacionales, miembro asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

¹ Buena parte de nuestra historia, la gastronomía y la cultura provienen del mar; así como los conquistadores, los invasores, los primeros intercambios con la Nao de China y con los barcos que llegaban de Cuba; los exiliados españoles, los esclavos negros que lucharon en nuestra guerra de independencia. También por ahí salieron muchos de los que nos ofendieron como nación.

Nuestra Carta Magna faculta al Presidente a dirigir la política exterior, observando dichos principios normativos fundamentales³ que, basados en nuestra experiencia histórica, nos definen como país porque, como afirma el maestro Emilio O. Rabasa, “la mayor parte de ellos no ha sido resultado de la mente de teóricos o prácticos de esa política exterior y/o del derecho internacional, sino de (la) azarosa y sangrienta historia (de México)”⁴.

Fue precisamente durante el periodo que revisamos, en 1988, que el gobierno del presidente Miguel de la Madrid elevó a rango constitucional dichos principios, no sin críticas que afirmaban que éstos ataban al Ejecutivo a condicionar su acción y que, en muchos casos, establecían normas que se habían aceptado previamente en tratados multilaterales de los que formamos parte, haciéndolos redundantes. Lo cierto es que estos principios, como concluye Rabasa, “permiten definir los códigos de conducta que un Estado habrá de cumplir en su comportamiento exterior. No bastan, pero proporcionan el marco de referencia para determinar, en este contexto, objetivos, estrategias, intereses e instrumentos”⁵.

Instrumentos de navegación

Los instrumentos de navegación en el ámbito de la política exterior mexicana están contenidos en la Constitución política⁶, los parámetros de acción los establece la planeación democrática⁷: la toma de decisiones de la que el Jefe del Ejecutivo es directamente responsable, el vínculo obligado con el Senado de la República, así como la actuación y el cumplimiento de compromisos internacionales por parte de la Cancillería y de los representantes diplomáticos mexicanos acreditados en el mundo.

En tanto que la política exterior es facultad exclusiva del Presidente de la República, las directrices de éste para

su diseño y ejecución son fundamentales. A partir de 1984, el gobierno del presidente De la Madrid formalizó la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que concentra las propuestas y las expectativas de los ciudadanos, a través de lo que se dio en llamar Sistema Nacional de Planeación Democrática, orientado a abrir consultas públicas sobre los temas de la agenda nacional y a resumir las preocupaciones y propuestas de gobierno en un documento programático que incluyera acciones y tiempo de cumplimiento, para permitir una adecuada rendición de cuentas. Por tanto, el PND concentra la visión global que los ejecutivos federales tienen sobre la gestión que inician, y a partir de dichos documentos se puede conocer la expectativa que ellos han tenido de cada uno de los asuntos en materia del gobierno.

En el periodo 1984-2009, cinco presidentes –Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón– han sido responsables de establecer los objetivos en materia de política exterior, dando con ello cuerpo a la cartografía a partir de parámetros precisos de actuación que dan un carácter personal a su desempeño en la materia.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)⁸, considerando el primer tecnócrata en el poder, estableció en el PND 1983-1988, que para su gobierno se tendría una política exterior de principios, cuyos objetivos fundamentales serían preservar la soberanía de la nación y fortalecer nuestra independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre países, y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promoviera la convivencia de todos los pueblos en libertad, igualdad y justicia.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con una transformadora visión de la política que fue rebasada por la realidad, en su PND 1989-1994, abrió el abanico no sólo a la consideración de principios y preceptos fundamentales de la política exterior para su ejecución, sino además a los objetivos nacionales establecidos en el Plan, a las grandes tendencias de las relaciones internacionales, y a las alianzas estratégicas a realizar en los lustros por venir, buscando con

³ Inscritos en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos principios son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

⁴ Emilio O. Rabasa, “Presentación” en *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 219, México, 2005, p. VII.

⁵ *Idem*.

⁶ Se refiere tanto a las facultades otorgadas al Ejecutivo federal (art. 89, fracción X), como a aquellas exclusivas que se asignan al Senado de la República (art. 76, fracción I).

⁷ En el artículo 26 constitucional se delinea el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la elaboración de planes y programas estratégicos.

⁸ Para los siguientes comentarios vinculados a los planes de desarrollo, me baso en el *Cuadro comparativo de los objetivos de los planes nacionales de desarrollo (PND) desde 1982 hasta la fecha (2005)*, en materia de política exterior. En Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Lineamientos constitucionales de la política exterior de México*, Servicio de Investigación y Análisis, Dirección General de Bibliotecas, LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 2005, Anexo IV.

ello preservar y fortalecer la soberanía nacional mediante la defensa de la integridad territorial; apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; apoyar y promover la cooperación internacional en todos los aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcanzara estadios superiores de entendimiento y desarrollo; hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la presencia del país en el mundo, y *promover la imagen de México en el exterior*.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quien arribó en momentos políticos y económicos muy delicados para el país⁹, consideraba como principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior al fortalecimiento de la soberanía, estableciendo que “los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio”. Reconoció el cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, como factores que marcaron los objetivos de su política exterior. Éstos fueron: fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano; recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales; asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país: renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia; y promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Vicente Fox Quesada (2000-2006), el presidente llamado de la transición¹⁰, estableció en su PND 2001-2006 que “la

⁹ Habían pasado en el curso de 1994 el levantamiento armado del EZLN en Chiapas, los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio, José Francisco Ruiz Massieu y del cardenal Posadas Ocampo, además del “error de diciembre”, que sucedió durante el primer mes de su mandato.

¹⁰ Primer presidente de oposición electo, tras 70 años de mandato priista en México.

diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”¹¹. Para Fox, el interés internacional despertado por la transición, esto es, el “bono democrático”, así como la “nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país”, servirían como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado. Finalmente, asumió que la suya sería una política exterior basada en principios constitucionales, como hasta ese momento se diseñaba, pero que no se ejercería “en abstracto”, sino que se enfocaría en la defensa y promoción de los intereses nacionales fundamentales. A partir de esas consideraciones, el PND 2000-2006 estableció como objetivos: 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; 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; encontrar y fomentar los espacios que permitan el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo; y participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-), actual mandatario, ha establecido una estrategia programática que “favorezca el desarrollo humano sustentable” en el PND 2007-2012¹², conforme a la cual, en el ámbito de la política exterior de México, fundamenta su actuar 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”, contando para ello con la capacidad de detectar oportunidades y anticipar riesgos. Una política exterior que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México [sic] en los distintos foros y regiones del mundo; que impulse activamente los valores democráticos, con pleno respeto a las libertades y

¹¹ El capítulo de “Política exterior en el PND 2001-2006”, puede consultarse en el link <<http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>>.

¹² El PND 2007-2012 se puede consultar en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional.html>>.

los derechos humanos y un firme compromiso con la protección del medio ambiente. Para ello, en su PND estableció los siguientes objetivos: apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo; contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable; impulsar la proyección de México en el entorno internacional; proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior; y construir una nueva cultura de la migración.

De la revisión de los objetivos trazados en los diferentes PND a lo largo de dos décadas y media, podemos encontrar algunos temas que se han convertido en fundamentales para la agenda de política exterior nacional, como la defensa de la soberanía, la promoción y el desarrollo económico y cultural; la defensa de los intereses y derechos de los mexicanos en el exterior —particularmente los migrantes laborales que buscan oportunidades en Estados Unidos—, el fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional; la participación más activa en foros regionales y multilaterales, y la atención de temas coyunturales de la agenda global. En los propios PND se establecen claramente las regiones dominantes en la atención de la agenda política mexicana, en el siguiente orden: América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa, Asia-Pacífico, Medio Oriente y África.

Definidas las prioridades, finalmente, es necesario asumir la toma de decisiones para que las estrategias sean puestas en acción por la Secretaría de Relaciones Exteriores y las embajadas, consulados y representaciones diplomáticas de México en el mundo.

Recordaba el presidente Miguel de la Madrid en sus memorias, por citar un ejemplo, respecto a la decisión de iniciar una gira en 1985 por varios países del sur del continente: “El momento es oportuno, porque Latinoamérica está apuntado hacia una democracia. Hay signos de que hasta en Uruguay, y aun en Chile, se está liberalizando la situación. Finalmente, la crisis económica interna exige replantear las relaciones de cooperación internacional de México. [...] Por otro lado, no quiero que nos encerremos en la política de Contadora”¹³, sino que con este viaje, que

¹³ En 1983, México habría iniciado junto con Colombia, Panamá y Venezuela una instancia multilateral para promover la paz en Centroamérica. Con el paso del tiempo, Contadora se transformó en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política conocido como Grupo de Río.

será de trabajo y no de promoción personal, quede claro que nuestras relaciones exteriores se interesan por toda Latinoamérica y se amplían más allá del problema actual de Centroamérica”¹⁴.

La toma de decisiones implica, por tanto, la aplicación de las normas establecidas en la materia; la evaluación del ambiente político internacional y doméstico; la configuración de metas; la determinación de opciones, y la acción formal de la decisión asumida, que lleva a la aplicación o ejercicio de una opción política.

Entonces se suma la acción del Poder Legislativo, particularmente del Senado de la República¹⁵, como actor de la revisión y promoción de los asuntos internacionales, tanto con la aplicación de sus facultades exclusivas en la materia, como en el desarrollo de la diplomacia parlamentaria, cuya agenda ha venido incorporando foros, encuentros y debates sobre los temas fundamentales que dimensionan la política internacional en nuestros días. No es ocioso, por tanto, que el Ejecutivo reconozca este actuar, como el de mexicanos en el exterior y el de los empresarios y entidades federativas, como “nuevos apoyos para la política exterior, porque pueden ser potenciados mediante esquemas de consulta y coordinación para fortalecer las posiciones nacionales y ampliar la capacidad del Estado mexicano para proyectar sus intereses en el ámbito internacional”¹⁶.

Si a esto se incluye la generación de opiniones especializadas en la academia y en los medios de comunicación, muchos son los elementos a considerar en la toma de decisiones.

Una travesía en busca de rumbo

Contando con la ruta y los instrumentos adecuados, la cartografía considera también la experiencia para modificar, corregir o reorientar la ruta de navegación. En los últimos 25 años, la política exterior ha vivido tiempos de gran intensidad que han puesto a prueba al país y que han evidenciado fortalezas y debilidades que pueden modificarse.

¹⁴ Miguel de la Madrid Hurtado, *Cambio de rumbo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 244-245.

¹⁵ La Constitución establece en su artículo 76, fracción I, las facultades exclusivas del Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, ratificar a embajadores y cónsules designados por el Presidente, y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

¹⁶ PND 2007-2012, *Ibid.*

a) La ruta de la paz en la región (1982-1988)

La situación internacional es preocupante. Se han acentuado los conflictos y las guerras regionales. La paz del mundo se encuentra sujeta a graves amenazas [...] En este medio internacional, hostil y poco favorable, la política exterior de México se sigue fundando en claridad de propósitos y acciones permanentes que hemos estructurado en más de 150 años de vida independiente.

*Miguel de la Madrid Hurtado*¹⁷

Mientras prevalecía una crisis económica que había requerido la generación de acuerdos de las fuerzas productivas para salir adelante, al irse estabilizando México el presidente Miguel de la Madrid desarrolló una política exterior basada esencialmente en los principios tradicionales de la diplomacia mexicana, a los que incluso promovió para que se establecieran formalmente en el cuerpo constitucional buscando garantizar su cumplimiento. Las administraciones previas habían desarrollado una intensa política internacional dirigida, por un lado, hacia el Tercer Mundo y la promoción de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados; y por el otro, a la revitalización del diálogo Norte-Sur y al apoyo a una Nicaragua convulsionada por una revolución armada.

“El gran reto en aquellos años –describe el presidente De la Madrid–¹⁸ fue mantener en lo fundamental la política exterior con base en sus principios tradicionales y firmes, y manejar, de acuerdo con los intereses nacionales de corto y largo plazos, el problema específico de las relaciones económicas con el exterior, en una situación de deterioro de los términos de intercambio, de gran escasez de recursos externos de todo tipo, de desprestigio internacional de México ante las dificultades económicas que confrontaba, y ante una situación en la que el crédito externo neto de México llegó a desaparecer casi por completo”¹⁹.

México se convirtió en un personaje principal de la conformación del Grupo de Contadora²⁰, que se estableció como un espacio de concertación y diálogo en favor de la paz de Centroamérica, particularmente ante las guerras

civiles que en ese entonces tenían lugar en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Mediante ese mecanismo se buscó una salida multilateral a dichos conflictos que ocasionaron hambre, migración y una profunda depredación en la ya de por sí lastimada región.

La situación en la región afectaba ya a México, sobre todo a partir del éxodo de personas de Guatemala principalmente hacia nuestro país, pidiendo asilo, y, además, porque estos conflictos estaban en la agenda del gobierno de Estados Unidos como una prioridad a resolver. En tanto que México había participado en la consolidación del régimen sandinista en contra de los deseos de nuestro vecino del norte, “para la Administración de Ronald Reagan, las guerrillas triunfantes en Nicaragua y los grupos insurgentes en El Salvador y Guatemala eran sobre todo expresiones del expansionismo comunista soviético en esta parte del mundo”, lo que obligaba a nuestro país a actuar para buscar la pacificación y el acuerdo.

Los trabajos del Grupo de Contadora dieron pie a los Acuerdos de Esquipulas II, en agosto de 1987, que sustentaban un proyecto de paz firme y duradera en Centroamérica, cuyo planteamiento original de procesos de paz civil y reconciliación nacional en todos los países antes citados, había sido elaborado por el presidente costarricense Óscar Arias, en las postrimerías de la década de los ochenta.

Las relaciones bilaterales con Estados Unidos tuvieron altas y bajas durante este periodo, que incluyeron la aplicación de la Operación Interceptación²¹ y el abuso de los medios de comunicación estadounidenses²² para convertirse en formas de presión internacional, inculcando a altos funcionarios del gobierno mexicano, incluyendo al propio Presidente de la República. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno en su relación con Estados Unidos incluirían la fluidez de intercambios comerciales y de cooperación, fortalecidos por la frecuencia de los encuentros presidenciales.

México participó activamente en la conformación del Grupo de Río, mejor conocido como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, que provenía de la fusión del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo,

¹⁷ Miguel de la Madrid Hurtado, mensaje político del Primer Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1983.

¹⁸ Miguel de la Madrid Hurtado, *Cambio de rumbo*, p. 85.

¹⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 85.

²⁰ Este grupo se constituyó el 9 de enero de 1983 en la isla panameña de Contadora.

²¹ Procedimiento aplicado en 1985 por segunda ocasión –la primera ocurrió en 1969– y que incluía el cierre de la frontera con México para revisar meticulosamente a los vehículos que pretendían cruzar la frontera, con el objeto de capturar a quienes habían aprehendido, torturado y asesinado a un agente de la DEA que trabajaba encubierto en México, Enrique Camarena Salazar.

²² Destacan los artículos de Jack Anderson en *The Washington Times*, que asumían cuentas bancarias del presidente De la Madrid en Suiza.

bajo la denominación de Grupo de los Ocho. Como primera consecuencia, se firmó el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, que instituía al Grupo de Río como un foro regional de diálogo y concertación política, y como interlocutor autorizado de los Estados latinoamericanos con terceros países.

En ese periodo México se sumó al sistema multilateral de comercio al incorporarse en 1986 al GATT y, finalmente, se comprometió con la lucha por la prohibición completa de los ensayos nucleares y en contra de la extensión de la carrera armamentista, a través del Grupo de los Seis, formado por Argentina, Grecia, India, Suecia, Tanzania y México, que incluso celebró un encuentro en nuestro país.

b) Vientos de cambio en aguas turbulentas (1988-1994)

Si somos celosos por tradición, casi por naturaleza, de nuestra independencia política, debemos comprender, sin menoscabo de ello, que en el mundo contemporáneo las distancias y los tiempos casi no existen. Las relaciones económicas, sociales y culturales se vuelven cada vez más interdependientes. Hay mayor dependencia entre ricos y pobres, entre poderosos y débiles, entre el norte y el sur, el este y el oeste. Modernizar al país, en este sentido, quiere decir abrirnos al mundo contemporáneo, reafirmando nuestra identidad.

*Carlos Salinas de Gortari*²³

Durante este periodo, México vivió cambios trascendentales en el mundo y en el interior, que modificaron la estrategia de política exterior significativamente. El primero era la visión del Ejecutivo respecto a las prioridades en la diversificación de los medios de vinculación con el planeta. Sin duda, la búsqueda de un acuerdo comercial en América del Norte, mercado que concentraba a 290 millones de habitantes, fue el esfuerzo más reconocido. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1993, aprobado por el Congreso de Estados Unidos –el paso más delicado y de mayores resistencias– en noviembre de 1993 y con su entrada en vigor el 1° de enero de 1994, representaba un hito en los esfuerzos de intercambio comercial de México y de muchos otros países del continente.

²³ Carlos Salinas de Gortari, mensaje de toma de posesión, 1° de diciembre de 1988.

En el clima internacional prevalecía la incertidumbre. La Guerra Fría tocaba a su fin de la mano de la caída del muro de Berlín y, con él, el inicio del poder hegemónico estadounidense, que daba sus primeros pasos incitando a la Guerra del Golfo y poniendo en tensión al resto del planeta. “Nadie –afirmaba en su segundo informe el presidente Salinas estableciendo su visión del escenario urgente– puede escapar a estos efectos decisivos. La tarea de cambio alcanza a todos, no sólo a los países en desarrollo. Hoy vemos a viejos enemigos, herederos de una historia de confrontaciones, proponerse metas comunes, articular sus economías, acudir al encuentro libre de sus culturas. –Y sentenciaba– Las naciones que no sepan adaptarse creativamente no podrán conservar su integridad”²⁴.

Adicional al gran acuerdo comercial, México estableció en este lapso tratados de libre comercio con Costa Rica y Nicaragua y, en el marco del Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela. Adicionalmente se lograría un acuerdo de complementación económica con la República de Chile, recién integrada a la ola democrática de América Latina.

A consecuencia de los intercambios obligados por una intensa negociación política y comercial, el diálogo entre México y Estados Unidos se vio fortalecido con numerosas reuniones presidenciales entre el presidente Salinas y los presidentes George H. Bush y William Clinton.

En el proceso de modernización propuesto por Salinas, México aprovechó los medios a su alcance para incrementar su presencia en Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC), como parte de un proyecto de posicionamiento a gran escala.

Su atención por el norte del continente, sin embargo, no demeritó el esfuerzo que se realizó para integrar esfuerzos de comunicación y vinculación con Iberoamérica, siendo promotor y anfitrión de la Primera Cumbre Iberoamericana en 1991. Además, durante la negociación del proceso de paz en El Salvador, México fue considerado para ser parte del mismo a invitación del secretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar. Finalmente, en el Castillo de Chapultepec fue firmado, en 1992, el acuerdo de paz definitivo entre el gobierno y la guerrilla salvadoreños.

²⁴ Carlos Salinas de Gortari, mensaje político del Segundo Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 1990.

c) Navegar en tiempos de tifón (1994-2000)

Para fortalecer nuestra soberanía, al tiempo que se ha dedicado toda la atención necesaria a nuestros problemas internos, se ha desplegado una intensa actividad en el exterior. Esta actividad se ha realizado con principios sólidos, objetivos precisos y una estrategia clara para defender nuestra soberanía y promover los intereses de los mexicanos en el mundo.

*Ernesto Zedillo Ponce de León*²⁵

El inicio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo no fue sencillo. A unos cuantos días de haber tomado posesión se produjo una tormenta económica conocida como el “error de diciembre”²⁶, que tuvo consecuencias internacionales y que mereció la atención y el apoyo del presidente Clinton, quien brindó a México una línea de crédito de 20 mil millones de dólares para solventar la falta de reservas que sufría el país y como garantía de pago para sus acreedores.

Sumada a esta crisis se sentían las repercusiones de los asesinatos políticos acaecidos en el curso de 1994, así como la presencia guerrillera del EZLN en Chiapas y su influencia en otras regiones del país, todo lo cual generó una gran sensación de incertidumbre.

Desde la campaña presidencial el presidente Zedillo habría planteado una estrategia en política exterior basada en diez puntos²⁷:

- 1) Fortalecimiento de la soberanía;
- 2) Promoción del interés nacional;
- 3) Relaciones con Estados Unidos y Canadá;
- 4) Concentración política e integración comercial con América Latina;
- 5) Diversificación de las relaciones internacionales;
- 6) Fortalecimiento de los organismos multilaterales;
- 7) Formulación de una agenda para el desarrollo;
- 8) Lucha frontal contra el narcotráfico;
- 9) Proyección de la cultura; y
- 10) Enfoque integral de la política exterior.

²⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León, mensaje político del Segundo Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 1996.

²⁶ Conocido en sus consecuencias internacionales como el “Efecto Tequila”.

²⁷ Este decálogo fue presentado durante el Foro de Política Exterior organizado por el PRI el 26 de junio de 1994, en el Polyforum Siqueiros de la ciudad de México. Archivos personales del autor.

Al hacer la exposición de este decálogo, Zedillo reconoció que era necesario consolidar la posición de México en el mundo, afrontando “de manera firme los desafíos internacionales y aprovechando las oportunidades que ofrezca el ámbito externo”.

El desarrollo de la política exterior del gobierno zedillista, en la práctica, se dividió en dos vertientes: la vinculada a las relaciones económicas internacionales y su diversificación, poniendo énfasis en los acuerdos comerciales que se proyectaban con Europa, Israel y Japón, principalmente; y la relacionada con el reposicionamiento de México en las regiones estratégicas, particularmente con América del Norte y con América Latina y el Caribe.

Lo anterior no relegaba temas vitales como la migración mexicana a Estados Unidos, el estado que guardaba el arranque del TLCAN, la defensa del medio ambiente, la lucha contra el crimen organizado, y el fortalecimiento de los organismos internacionales.

De forma evidente, sobre todo en la primera mitad de su gobierno, la actividad diplomática se concentró en la promoción y negociación de nuevos acuerdos comerciales, y en el seguimiento de aquellos que hasta la fecha se habían establecido. La meta principal proyectada era alcanzar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea²⁸, que terminó convirtiéndose en un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación²⁹, el cual incluía no solamente un capítulo económico, sino que además consideraba la cooperación en temas como la democracia y los derechos humanos, lo que permitiría a México adicionalmente lograr el estatus de observador permanente en el Consejo de Europa³⁰. La negociación diplomática obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a acudir al Viejo Continente en más de dos ocasiones, yendo inclusive a países donde los congresos nacionales estaban reacios a firmar el tratado, para hacer un trabajo de cabildeo directo.

En la relación con América del Norte, los encuentros trilaterales de jefes de Estado y grupos de trabajo institucionales, se fueron regularizando, permitiendo que el acuerdo comercial abriera paso a una mesa de diálogo político que reconocía problemas compartidos y enfoques diferentes de éstos. Con Canadá se facilitaron muchos de los temas

²⁸ Mismo que se firmó en Lisboa el 23 de marzo de 2000, y que fue aprobado el 24 de noviembre de 1999.

²⁹ Firmado el 8 de diciembre de 1997 y puesto en vigor el 1° de octubre de 2000.

³⁰ Ello se formalizó el 1° de diciembre de 1999, compartiendo esta categoría con Canadá, Estados Unidos y Japón.

delicados, como el de la migración, o aquéllos vinculados al medio ambiente, a la cooperación técnica y cultural, y, por supuesto, lo concerniente a los intercambios comerciales, que se incrementaron sustancialmente.

El TLCAN traería consigo una evolución que permitió que al final del gobierno zedillista, México se colocara como segundo socio comercial de Estados Unidos, por encima de Japón y China, y sólo por debajo de Canadá. Ello, sin embargo, no modificó las condicionantes que prevalecían en el ámbito migratorio –tema en el que incluso se llegó a recriminaciones mutuas–, los últimos intentos de “certificación”³¹, ni los acuerdos establecidos para cooperar en la lucha contra el narcotráfico firmados con el presidente Clinton en 1997, y que apaciguarían de alguna manera las desconfianzas suscitadas en el Congreso de Estados Unidos respecto al compromiso de México de dar la batalla en este ámbito. La posibilidad de lograr la “compartimentalización” de los temas, un concepto acuñado en la gestión zedillista, permitía que aquello que generaba conflicto en la mesa de negociaciones de un tema específico, no contaminara el resto de los acuerdos, proyectos y encuentros establecidos en el seno de la Comisión Binacional México-Estados Unidos³². Gracias a ello, en buena medida fue posible que ambos gobiernos lograran un acuerdo respecto a que pudieran existir desacuerdos, sin que afectase el conjunto de la relación.

Otra cara de la moneda fue el acercamiento con América Latina, para lo cual el gobierno mexicano utilizó los mecanismos de concertación política como el Grupo de Río, la Cumbre de las Américas y la Cumbre Iberoamericana, que permitían espacios naturales para posicionar al país en el ámbito multilateral, y para establecer acuerdos y compromisos en el bilateral. La posibilidad de conjuntar el esfuerzo económico con el diplomático permitió la construcción de nuevos tratados de libre comercio, dando paso al TLC con Chile³³ como adición al Acuerdo

³¹ Validación del gobierno de Estados Unidos a países que esa nación reconocía como comprometidos en la lucha contra el narcotráfico. La certificación, que hacía pública el Departamento de Estado, había sido declarada como inaceptable por el gobierno de México, los grupos parlamentarios en el Congreso, y en general por la opinión pública.

³² La Comisión Binacional México-Estados Unidos es la instancia intergubernamental de ambos países, conformada por grupos de trabajo especializados, presididos por los responsables de las dependencias nacionales. El contenido de las reuniones se establecía en una agenda que incluía todos los temas de interés común abordables en dos días de intenso trabajo. Este mecanismo funciona como parte de las formas de trabajo bilateral con varios países con los que México tiene relaciones diplomáticas.

³³ El TLC con Chile entró en vigor el 1° de agosto de 1999.

de Complementación Económica suscrito en 1991; al TLC con Bolivia (1995) y con Nicaragua (1998); en tanto que las negociaciones con Panamá, Perú y Ecuador siguieron su curso, además de las que se realizaban con el Triángulo del Norte centroamericano, formado por Honduras, Guatemala y El Salvador³⁴. Otro más fue el integrado a partir del G-3 (Colombia, Venezuela y México)³⁵, el cual beneficiaba a muchos empresarios mexicanos que habían definido a la región nortesudamericana como centro de operaciones para sus proyectos de inversión.

Sin embargo, hubo un tropiezo significativo en la región al complicarse la relación de México con Cuba, a partir de los comentarios mordaces del comandante Fidel Castro, el entonces presidente de este último país, lo que ocasionó un distanciamiento que incluyó el llamado a consultas del embajador mexicano en Cuba y el enfriamiento de la relación, que obligó al Canciller cubano a trasladarse a México para aclarar el “malentendido”. Lo cierto es que después de ese incidente se originó una distancia entre México y Cuba que llevó al presidente Zedillo a no realizar lo que ya era una tradicional visita de trabajo a la isla, hasta que en el marco de la IX Cumbre Iberoamericana, en 1999, pisó tierra cubana³⁶.

En el seno de las Naciones Unidas, el presidente Ernesto Zedillo promovió la Cumbre Especial contra las Drogas, que se realizó del 8 al 10 de junio de 1998, reuniendo a un número importante de jefes de Estado y de Gobierno; y participó, de igual modo, en las reuniones anuales de APEC, en la Cumbre Iberoamericana y en el Grupo del Río, del cual México fue sede en mayo de 1999.

d) El tsunami del cambio (2000-2006)

Hoy los cambios en México y en el mundo indican lo que hay que conservar y lo que hay que desechar de esa política exterior y, sobre todo, lo que hay que crear para construir nuestro futuro. La política exterior de México debe seguir protegiendo los intereses medulares de nuestra nación, su seguridad nacional, la preservación de su capacidad de maniobra internacional, la estabilidad y la cooperación in-

³⁴ Cuyo TLC fue firmado el 29 de junio de 2000, pero que entró en vigor hasta el periodo del presidente Fox, en marzo de 2001.

³⁵ En vigor desde el 1° de enero de 1995.

³⁶ El entredicho incluyó que la abstención que siempre profesaba México en la Comisión de Derechos Humanos a la resolución en pro de la defensa de los derechos humanos en Cuba, fuera modificada por un voto en favor, que generó ámpula en el gobierno de la isla caribeña.

ternacionales; el aprovechamiento de nuestros recursos naturales conforme a las necesidades y prioridades del país; el impulso al desarrollo nacional integral sostenido y sustentable, y la capacidad soberana para asumir sin cortapisas decisiones en beneficio de nuestros intereses. Pero debe hacerlo en las nuevas condiciones que plantea el actual Sistema Internacional. Por eso es que decidimos, a partir del inicio de mi mandato, en diciembre del año 2000, que el cambio por el que las y los mexicanos habían votado, debía traducirse —en lo que respecta a nuestra política exterior— en una nueva estrategia internacional, aprovechando tanto los instrumentos diplomáticos tradicionales a nuestro alcance, como aquellos atributos de lo que hoy se denomina poder suave y con los que cuenta nuestro país, como resultado del cambio democrático.

Vicente Fox Quesada³⁷

“¿Qué pasa con la política exterior?”, se preguntaba en un editorial Denise Dresser, poniendo en tela de juicio el papel de la diplomacia mexicana durante el gobierno del presidente Vicente Fox³⁸. Afirmaba que “en lo que a la política exterior se refiere, no queda claro que el gobierno sepa lo que quiere ni cómo lograrlo. Lo que parece prevalecer es el oportunismo inmediateista e irreflexivo, la necesidad imperiosa de atraer la atención sin ton ni son”.

Las estrategias de Vicente Fox en el ámbito de la política exterior se enfocaban a la búsqueda de relaciones internacionales que favorecieran las negociaciones comerciales, el apoyo al fortalecimiento de los derechos humanos, y una relación más constructiva y duradera con Estados Unidos, especialmente en el ámbito migratorio.

Los ejes que estableció la Cancillería en sus primeros días de gestión coincidían con los temas comerciales y de derechos humanos, incluida la defensa de los trabajadores migratorios. A ellos se añadiría uno más: la promoción de la imagen de México como un país democrático, apoyada en la imagen internacional positiva que generó el triunfo electoral sobre el PRI. El fin de la “dictadura perfecta” de la

que hablaba Mario Vargas Llosa era, al mismo tiempo, una democracia incipiente, llena de esperanza justificada por el gobierno. Su agenda internacional comprendería diez ejes³⁹ para la acción de la diplomacia mexicana, a saber:

1. Impulsar la imagen de un México plural, transparente, seguro y culturalmente vibrante [*sic*], sustentado en el vigor de los procesos políticos derivados del 2 de julio, como eje ordenador de toda una serie de iniciativas diplomáticas.
2. Desempeñar un papel más activo y central en la definición del sistema internacional del nuevo milenio.
3. Promover un desarrollo económico sostenido y sustentable, cuyos beneficios alcancen a todos los sectores.
4. Apoyar y promover los derechos humanos de manera más activa y comprometida.
5. Reevaluar la posición de México en temas en los que tradicionalmente no asumía un papel activo.
6. Propiciar una mayor interacción entre los socios comerciales de América del Norte.
7. Sentar las bases de una nueva etapa en la relación con Estados Unidos.
8. Retomar un papel activo en las relaciones de México con América Latina.
9. Dar nuevo un aliento a nuestra relación con Brasil.
10. Fortalecer un proceso de instrumentación del TLC con la Unión Europea.

Los planteamientos no eran ni tan lejanos de los originales, parte del “viejo régimen”, ni tan cercanos a la “modernidad” democrática que el gobierno “del cambio” representaba. Esta agenda es, a la vista, una carta de intención que no logró cumplirse a lo largo del gobierno. Los problemas coyunturales y su urgente atención predominaron sobre los criterios estratégicos y prospectivos, y fueron en contra de la afirmación del gobierno del presidente Fox de que era necesaria una “estrategia congruente e innovadora que permitiera a México asumir un papel más activo y consecutivo en las relaciones con el exterior”⁴⁰.

Lo cierto es que en los hechos se estableció una sola y evidente prioridad de la agenda: garantizar una estrecha relación bilateral entre México y Estados Unidos, sustentada

³⁷ Vicente Fox Quesada, versión estenográfica de las palabras que sobre el tema “Política Exterior de México en el Siglo XXI”, pronunció ante los integrantes del “Club Siglo XXI”, en Madrid, España, el 16 de mayo de 2002, en la página electrónica <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=3080>>.

³⁸ Denise Dresser, “¿Qué pasa con la política exterior?”, *Reforma*, México, 9 de junio, 2003.

³⁹ Jorge G. Castañeda, versión estenográfica de la rueda de prensa en la que presentó su Primer Informe de Gobierno como secretario de Relaciones Exteriores, México, 14 de junio, 2001.

⁴⁰ Discurso de Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, durante la LXXXII Asamblea Nacional de la COPARMEX, Tijuana, B.C., 11 de octubre de 2002.

en la proximidad personal de los presidentes Fox y Bush, más allá de los lazos que los mecanismos institucionales hubieran logrado. El resto de los temas se veía por arriba del hombro, porque teniendo cerca a Estados Unidos, los demás compromisos de la agenda podrían resolverse con su apoyo.

Esta apuesta supuso riesgos naturales. Durante décadas la Comisión Binacional México-Estados Unidos estableció fórmulas de trabajo que permitían tratar los temas bilaterales en subcomisiones atendidas por funcionarios de alto nivel vinculados a cada uno de éstos, lo que permitía tener la información adecuada y la capacidad para tomar decisiones.

Como se refirió antes, a fines de los años noventa se había logrado la “compartimentalización” de los temas de la agenda binacional, buscando que si algún tema generaba conflictos o diferencias sustantivas en los subgrupos de trabajo, no contaminara los avances en el resto de los subgrupos. Ello se garantizaba gracias a una relación institucionalizada que rebasaba los intereses personales o políticos y que aseguraba, poco a poco, resultados concretos.

Con el presidente Fox se rebasó la política institucional y se estableció como vínculo la relación personal entre los mandatarios⁴¹, puesta a prueba a partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 que concluyeron con el envío de tropas a Irak. La política internacional norteamericana tuvo un vuelco y su prioridad fue entonces garantizar la seguridad en sus fronteras; con ello, la posibilidad de un acuerdo migratorio quedaba de lado.

Cuando, unos meses después, el voto de México en el Consejo de Seguridad era decisivo, la opinión pública se volcó en comentarios que iban desde la necesidad de evitar la invasión a Irak, hasta la de dar plusvalía al voto mexicano y no malbaratarlo porque, se afirmaba, “nada es más importante en nuestra política exterior que una buena relación con Estados Unidos”.

Lo cierto es que para el propio presidente Fox fue “la peor pesadilla diplomática de México”⁴². Y subrayaba que no

⁴¹ En sus memorias *La revolución de la esperanza*, Vicente Fox no tiene pudor en afirmar que, tras su encuentro con el presidente Bush en el Rancho de San Cristóbal, de su propiedad, se sentía “en las nubes”. Y concluía: “Si pudiésemos trabajar juntos para liberar a doce millones de personas de una ciudadanía de segunda clase con un programa de trabajadores huésped que Bush lograra imponer al ala derecha de su partido, el nuevo presidente republicano podría llegar a ser el Gran Emancipador de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, y podríamos declarar otro ‘bono democrático’ para nuestro gobierno en México”. En Vicente Fox, *Revolution of Hope, the Life, Faith and Dreams of a Mexican President*, Viking, USA, 2007, p. 291.

⁴² Vicente Fox. *Revolution of...*, p. 281.

había a quién más culpar que a su gobierno por realizar una campaña para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para nuestro país, poniéndolo en el aprieto de confrontar a Estados Unidos al hacer público su voto contra la intervención militar en Irak. Cuando el gobierno del presidente Bush vino a Naciones Unidas a pedir un voto en favor de la invasión, “México estaba sentado en un barril de pólvora”⁴³, concluyendo que era como el viejo adagio: “ten cuidado con lo que deseas, porque se te puede cumplir”.

En cualquier caso, México actuó con una gran indecisión y, tras el hecho consumado, escudándose en el pretexto de la tradición pacifista acuñada por la vieja diplomacia mexicana a la que Fox tanto despreciaba. Si bien el argumento en favor de la paz y, finalmente, el voto en contra de la invasión generó consensos que favorecieron al país en el resto del mundo, ocasionó también el aletargamiento de la “buena relación personal” de los mandatarios Fox y Bush. Varios intentos se hicieron de romper el hielo, sin ningún resultado.

No fue sino hasta enero de 2004 cuando, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de Las Américas, y tras haber anunciado el día 7 de ese mes un ambicioso plan migratorio desde Washington, el presidente Bush estableció una tregua para México, con la promesa de un acuerdo migratorio. En la práctica, el plan lo ofrecía en la coyuntura del proceso electoral para su reelección y la renovación del Congreso, que ese año celebraría Estados Unidos en noviembre; sin embargo, en su segundo mandato Bush no pudo contar con los legisladores suficientes para llevarlo adelante.

Ya para 2005 Fox se desplazó a Waco, Texas, para participar con Bush y el primer ministro canadiense, Paul Martin, en una cumbre trilateral para el lanzamiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En los meses siguientes, no obstante, la frustración mexicana remontó con fuerza debido a la implementación por el gobierno estadounidense de la Iniciativa de Seguridad Fronteriza (SBI), que incidía en el tratamiento policial de la inmigración ilegal, y la aprobación (16 de diciembre) por la Cámara de Representantes de la Ley de Protección Fronteriza contra el Terrorismo y el Control de la Inmigración Ilegal (HR 4437) que, entre otras, cosas preveía la construcción de una recia barrera de contención física y vigilancia electrónica a lo largo de una parte sustancial de la frontera con México (1,125 km). En mayo de 2006, Bush aumentó la consternación del gobierno mexicano al ordenar

⁴³ *Idem*.

el despliegue de seis mil soldados de la Guardia Nacional para reforzar la vigilancia de la frontera. Éste y otros acontecimientos colaterales coronaron en fracaso el esfuerzo del presidente Fox de lograr la “enchilada completa”, como se había hecho llamar al proyecto de pacto migratorio que estaba empujando desde el inicio de su gestión.

Las relaciones de México con el resto del mundo también sufrieron cambios. ¿Cómo se veía al país en los foros regionales y multilaterales? Cada vez con una presencia más disminuida. Así sucedió con América Latina, que padeció la indiferencia del presidente Fox, por actitudes en el ámbito de la política exterior que afectaron severamente las relaciones de México con varios países como Cuba (con su ya famoso “comes y te vas”), Venezuela (y sus constantes “malentendidos” con Chávez), Bolivia (a quien sugirió “que ya sabía qué hacer con su gas si no lo vendía a México”), Argentina (durante el encuentro en la reunión de Mercosur en ese país) y con Chile, en la ocasión en que el Canciller mexicano pretendió obtener la secretaría general de la OEA, negándole su voto al candidato de ese país cuando la mayoría ya estaba evidenciada en favor de los chilenos.

La otra mirada de México, dirigida a Europa como socio comercial relevante, tras la firma del TLCUEM, se fue difuminando en el periodo foxista que privilegiaba la relación con Estados Unidos. En los círculos diplomáticos sorprendía esta actitud y se comentaba que era increíble que durante un lustro “todas las baterías” se hubieran enfocado a obtener la atención de Europa para lograr el acuerdo y que, una vez obtenido, éstas se apagaran dejando de lado al tan anhelado socio del otro lado del océano. Sin embargo, su anfitriona no generaba a la vista resultados concretos. Siendo sede de APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) en 2002, generó expectativas entre académicos y analistas, pues “tal circunstancia despertó la esperanza de que la diplomacia mexicana pudiera sacar algún provecho de la membresía en ese foro, toda vez que el gobierno del presidente Fox pregonaba el cambio en muchos campos, entre ellos el de la política exterior. Por desgracia, no ocurrió nada de eso y los trabajos de APEC en México resultaron anodinos”⁴⁴.

Es justo señalar que durante el sexenio foxista, México fue sede de reuniones como la Conferencia de la ONU sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Conferencia Ministerial de la OMC, la Convención de Naciones Unidas en la Lucha contra la Corrupción, la X Reunión de Líderes Económicos de APEC, la Cumbre Extraordinaria de las

Américas y la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe-Unión Europea. Finalmente, en su extraviada obsesión de convertir a México en una nación líder en el subcontinente latinoamericano, el presidente Fox empezó a plasmar un ambicioso proyecto: el Plan Puebla-Panamá (PPP), que sustituiría al Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, para servir como instrumento impulsor del desarrollo y la integración regionales, buscando beneficiar a los siete países de Centroamérica y a los estados menos desarrollados del sur de México. En la práctica el PPP no trajo resultados concretos para estas naciones, ni para los estados mexicanos del sur-sureste.

El balance de este periodo ha calificado a la gestión en materia de política exterior como la más desastrosa y en la cual perdimos espacio, presencia, voz, credibilidad y dignidad en el ámbito diplomático.

e) *Una nueva ruta a las Indias (2006-)*

Me comprometí a llevar adelante una política exterior responsable y activa. [...] Responsable en el sentido que asuma como propios los enormes retos y desafíos que la comunidad internacional tiene frente así, y que se haga responsable también de las consecuencias que para cada mexicana y para cada mexicano, tiene la conducción de la diplomacia. Una política exterior activa, es decir, que permanentemente tome la iniciativa y se comprometa con los intereses del país, que asuma el liderazgo que México debe asumir en los distintos foros y regiones del mundo, que enfrente activamente los desafíos que implica la expansión de los valores democráticos, el pleno respeto a las libertades y los derechos humanos en el mundo, el compromiso global con el medio ambiente. El mundo ha cambiado y lo que ocurre en él impacta notablemente a los mexicanos en su vida cotidiana.

*Felipe Calderón Hinojosa*⁴⁵

Al inicio de su mandato, el presidente Calderón se propuso: “promover el interés nacional de México, impulsando acciones concretas para el bienestar de los mexicanos; posicionar a México como actor responsable en un mundo cada vez

⁴⁴ Eugenio Anguiano Roch, “Las relaciones México-APEC, 1995-2000”, *Este País*, núm. 145, abril de 2003, p. 12.

⁴⁵ Felipe Calderón Hinojosa, mensaje durante la XVIII Reunión de Embajadores y Cónsules, 9 de enero de 2007 en <<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28578>>.

más interdependiente, y, finalmente, reforzar la internacionalización del país para que, como dije al principio de mi gobierno, haya más mundo en México y más México en el mundo”⁴⁶. Dicho de otra manera, la estrategia integral del gobierno en materia de política exterior busca “apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo”⁴⁷.

Luego de ser declarado presidente electo, Felipe Calderón tomó la iniciativa de realizar su primera gira de trabajo al Continente Americano, buscando entrevistas tanto con el presidente George W. Bush, de Estados Unidos, como con el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, de Brasil.

A partir de ellas ha desplegado una intensa agenda diplomática que lo ha llevado a varios países del mundo y con la cual le ha abierto las puertas del país a mandatarios de Chile, Brasil, Francia, Estados Unidos, Bélgica, Colombia, Argentina, Guatemala, Honduras, y así una larga lista de países que en tres años han entrado en contacto con el gobierno del presidente Calderón, aunque no sabemos cuáles son los beneficios que esto ha traído a México. Una política exterior que a pesar de haber tocado muchos puertos se siente a la deriva.

En sus primeros años de gestión, ha mostrado una vocación internacional que, a diferencia de su antecesor, denota interés y compromiso. Lo cierto es que aún no queda claro el rumbo de muchas de sus acciones. Por ejemplo, aunque reviste importancia el hecho de que se haya concretado la decisión de obtener un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2010, es de lamentar, por otro lado, que al hacerlo no se hayan mencionado los propósitos estratégicos perseguidos, ni se haya planteado una agenda que incluya temas significativos como el desarme, vieja aspiración de la política exterior mexicana, o la “responsabilidad de proteger” en situaciones de infinita gravedad, como la presente situación en Haití o el genocidio cotidiano en Darfur. Está ausente también la urgencia de discutir un tema tan relevante como la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, en cuyos aspectos civiles bien podríamos hacer una aportación, pues el tema no nos es ni lejano ni desconocido. México estuvo, en su momento, presente con fuerzas policíacas que ayudaron a entrenar a la nueva policía salvadoreña, contribuyendo con ello a la con-

solidación de la paz en ese país hermano. Por lo tanto, ante esa importante determinación sigue siendo válido preguntar ¿cuál era el destino, cuáles las metas, cuál el rumbo?

Con Estados Unidos ha establecido mecanismos de ayuda mutua, particularmente en el combate a la delincuencia organizada, expresados en la llamada “Iniciativa Mérida”, que ha cambiado de montos, de fechas de entrega, de facilidad en el conocimiento de sus contenidos, de cómo se medirán los resultados. Sigue siendo, para la opinión pública, una política a la deriva.

Tras la toma de posesión del presidente Barack Obama, en Estados Unidos, las relaciones con ese país parecen atisbar un nuevo horizonte que no estará exento de las condicionantes que motivan tradicionalmente la acción internacional del vecino del norte, pero que podrían permitir reanudar el diálogo y evidenciar un sexenio de marcados errores en la política exterior, alejándonos cada vez más de la agenda política estadounidense, cuyas prioridades se establecieron desde el 11 de septiembre de 2001, y a las que ahora se han sumado una crisis financiera, problemas laborales, una guerra en Irak que aún no concluye, y un deterioro en el bienestar social de sus votantes que impele a adicionar valor a temas de la agenda con México como los migratorios, comerciales, políticos y de seguridad. Pero, aun en esto, persiste la incertidumbre.

Otro tema que está pendiente se refiere a la indeclinable postura de los gobiernos panistas de promover y defender los derechos humanos; sin embargo, el largo catálogo de casos y recomendaciones que, por ejemplo, tiene la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre México, sigue sin obtener respuesta del gobierno y pone en entredicho su compromiso de atender estos asuntos. Para los expertos este tema también parece estar a la deriva.

Un último ejemplo. Recientemente México padeció una epidemia conocida como virus AH1N1. La reacción del Ejecutivo fue llamar la atención a la gravedad de una pandemia que podría traer consecuencias graves. La alarma cundió y la ciudadanía acudió al llamado, como pocas veces, tomando con seriedad las recomendaciones médicas y asumiéndose como parte del problema y de la solución. Sin embargo, la consecuencia fue grave. Los vuelos del exterior se comenzaron a cancelar, los turistas en destinos mexicanos cerraron cuentas y partieron sin más a sus lugares de origen; la industria del turismo se vio lastimada severamente por dichas consecuencias. Nadie ha logrado explicar al ciudadano ¿qué pasó?, ¿cómo se contuvo?, ¿qué importancia tuvo la acción gubernamental y la respuesta ciudadana? Lo único cierto es que miles de familias en todo

⁴⁶ Felipe Calderón Hinojosa, mensaje durante la XX Reunión de Embajadores y Cónsules, 9 de enero de 2009 en <<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/?contenido=41299>>.

⁴⁷ *Ibid.*

el territorio nacional acusan a este involuntario cierre de fronteras como responsable de su desgracia. La sensación, para ellos, es que seguimos a la deriva.

Sin duda, el presidente Calderón ha tenido medidas exitosas y acertadas, pero se sumergen en el mar de la desolación, de la frustración y del desconcierto que precede a los acontecimientos negativos que suman a una crisis financiera avisada, una crisis sanitaria que recrudeció la crisis financiera y que violentó nuestra relación con otros países, algunos que abiertamente se manifestaron decididos a tomar medidas precautorias y aquellos que, en medio de la vorágine, estaban a punto de hacerlo, buscando proteger a sus connacionales más allá del interés que mantuvieran en la relación diplomática con México.

La tarea del gobierno, además de acciones bien encaminadas, es ofrecer más claridad a los espectadores sobre el destino de los proyectos internacionales y el rumbo que se ha decidido tomar para arribar a ellos.

Soltando amarras. A manera de conclusión

La política exterior centra su quehacer en el posicionamiento de México en el mapa político y económico actual del orbe. Hemos pasado de una política exterior que tradicionalmente “miraba hacia adentro, (y) se dirigía a proteger al país de las presiones externas”⁴⁸, a una política que requiere de la flexibilidad necesaria para navegar con éxito en la nueva y compleja escena internacional. Tenemos que buscar la diversificación de relaciones para, entre otras cosas, equilibrar los nexos de México con el exterior, y de este modo ampliar y consolidar nuestra presencia en el mundo, y contar con márgenes de maniobra frente a los retos y desafíos que impone el siglo XXI, ofreciendo al país capacidad de negociación internacional efectiva.

Se hace necesario, por tanto, un cuidadoso mecanismo de actuación internacional que ponga en marcha múltiples acciones políticas, económicas, culturales, comerciales, financieras, técnicas, etcétera, siempre realizadas coordinadamente con el fin de no cancelar una con la aplicación de otras que compensen compromisos discontinuados, expectativas no cumplidas y suspicacias en ocasiones incluso gratuitas que cuentan con instrumentos de difusión y evaluación en los que se involucra a los diversos actores políticos, económicos y sociales interesados en el tema.

⁴⁸ Alan Riding, *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1985, p. 404.



“Se trata en el fondo, de reparar y fortalecer los elementos del que puede ser el puente entre uniones y desuniones; de poner a la cooperación en el centro de las relaciones del país con el resto del mundo; de hacer de México no solamente una nación más activa internacionalmente, sino con una actividad internacional más significativa, más cierta, más armoniosa, más justa y no por ello menos redituable”⁴⁹.

Sigue abierta la agenda para llevar esta travesía a buen puerto, mediante el reconocimiento de las necesidades, las potencialidades, las estrategias adecuadas y la claridad de la nación que somos, y de la vocación internacionalista que nos constituye. Para poder decir, en la comprensión plena del significado y derrotero de la travesía, como el Quijote lo hiciera: “Yo sé quién soy”⁵⁰.

⁴⁹ Rosario Green, “De uniones y desuniones: a manera de prólogo” en Carlos A. de Icaza y Juan Rivera Benuet, *El orden internacional emergente, México en el siglo XXI*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1994, p. 13.

⁵⁰ Miguel de Cervantes Saavedra, *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*, Parte I, capítulo V, Real Academia de la Lengua Española / Asociación de Academias de la Lengua/editorial Santillana, México, 2004, p. 32.

Protoindustrialización, industrialización y desindustrialización en la historia de México

Francisco Javier Rodríguez Garza
(Coordinador)

Eón
sociales

