

El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?

Felipe Calderon's Foreign Policy Project: Change of Direction?

Rafael Velázquez Flores*

Resumen

El artículo trata de identificar el proyecto de política exterior del gobierno de Felipe Calderón para el periodo 2006-2012, a fin de determinar los patrones de cambio o continuidad en relación con el sexenio anterior. Para ello, se revisarán las propuestas que presentó en diferentes foros cuando era candidato a la Presidencia, sus discursos como presidente electo y las acciones tomadas dentro de los primeros meses como presidente en funciones. La hipótesis es que no hay un cambio sustantivo en la política exterior de Felipe Calderón, debido a que se mantiene una continuidad en las líneas generales respecto a las últimas administraciones. El trabajo se compone de cuatro apartados. El primero busca identificar el proyecto de política exterior del candidato a través de discursos y documentos de campaña. El segundo y el tercero describen las líneas generales que Felipe Calderón planteó como presidente electo. La última parte analiza las acciones de los primeros meses del gobierno de Felipe Calderón para ubicar las principales tendencias de su sexenio en materia de relaciones internacionales.

Palabras clave Política exterior, diplomacia, política internacional, México, Estados Unidos, América Latina, relaciones internacionales.

Abstract

The article tries to identify the foreign policy project of Felipe Calderón's government for the period 2006-2012, to determine the patterns of change or continuity with previous administration. To do this, it will review the proposals presented in different forums as presidential candidate, his speeches as elected president and actions taken within the first few months as acting president. The hypothesis is that there is not a substantive change in the foreign policy of Felipe Calderón, because it maintains continuity in general over past administrations. The paper consists of four sections. The

* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Actualmente es director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

first one aims to identify the candidate's foreign policy project through speeches and campaign documents. The second and the third ones describe the general lines that Felipe Calderon suggested as elected and constitutional president, respectively. The last part examines the actions of the first months of Felipe Calderon's government to locate the main trends of his term in international relations.

Key words Foreign policy, diplomacy, international politics, Mexico, United States, Latin America, international relations.

Introducción

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox, la política exterior fue un asunto altamente controversial debido a los enfrentamientos diplomáticos que México tuvo con algunos países, en especial latinoamericanos. Esas crisis y algunos errores en el ámbito de sus relaciones internacionales causaron cierto desprestigio al país. Un caso que reflejó dicha realidad fue el fracaso de la candidatura de México para ocupar la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2005. El tema fue también conflictivo en materia de política interna por las diferencias que se generaron entre los diversos actores políticos al no haber un consenso sobre el camino que debía tomar México frente al exterior. Las principales diferencias ideológicas se reflejaron sobre todo en la posición del país frente a América Latina, en especial respecto a los casos de Cuba y Venezuela; el apoyo a Estados Unidos ante la guerra contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001; la protección de los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos; el combate al narcotráfico y el tema de la posible participación de México en las misiones de paz de Naciones Unidas, entre otros. Con la llegada de la administración de Felipe Calderón a finales de 2006, surgió la expectativa sobre el cambio o continuidad de la política exterior mexicana frente a estos temas.

En este contexto, el objetivo general de este trabajo es identificar el proyecto de política exterior del gobierno de Felipe Calderón para el periodo 2006-2012, a fin de determinar los patrones de cambio o continuidad en relación con el sexenio anterior. Para este propósito, se revisarán las propuestas que presentó en diferentes foros cuando era candidato a la Presidencia, sus discursos como presidente electo y las acciones tomadas dentro de los primeros meses como presidente en funciones.

La hipótesis que este ensayo busca demostrar es que, en el fondo, no hay un cambio sustantivo en la política exterior de Felipe Calderón, debido a que se mantiene una continuidad en las líneas generales respecto a las últimas administraciones. Dichas líneas son: una política exterior que promueve particularmente la economía, que refleja un mayor acercamiento a los

principales socios comerciales, sobre todo con Estados Unidos, que representa un alejamiento, en los hechos, a las posiciones tradicionales de México, en especial frente a América Latina, y una política exterior sustentada en temas de seguridad luego de la violencia desatada por la guerra contra el crimen organizado. Sin embargo, en la forma, sí existen algunos cambios importantes en comparación con la administración de Vicente Fox, entre los cuales figuran dos: una política exterior menos ideologizada y de menor perfil para evitar confrontaciones internas entre los principales actores políticos y sociales, y un acercamiento, fundamentalmente en el discurso, con gobiernos latinoamericanos de izquierda para ganar legitimidad democrática interna, debido al estrecho margen con el que Felipe Calderón ganó la elección presidencial en 2006.

Para efectos de organización de la información, este trabajo se compone de cuatro apartados. El primero busca identificar el proyecto de política exterior del candidato panista a través de discursos y documentos de campaña. El segundo y el tercero describen las líneas generales que Felipe Calderón planteó como presidente electo. La naturaleza de estas tres secciones es descriptiva, pero es importante para ubicar las principales directrices del proyecto de política exterior calderonista. La última parte analiza las acciones de los primeros meses del gobierno de Felipe Calderón para ubicar las principales tendencias de su sexenio en materia de relaciones internacionales.

Las propuestas de política exterior de Felipe Calderón durante su campaña

Durante las campañas presidenciales de 2006, la política exterior no fue un asunto prioritario. Como se encontraba en segundo lugar de las preferencias electorales, Felipe Calderón tenía como principal objetivo remontar las encuestas para derrotar a Andrés Manuel López Obrador. De manera estratégica, el candidato panista no puso mucha atención al tema internacional en el debate político, porque era uno de los que el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática usaban para criticar la administración de Vicente Fox y al Partido Acción Nacional (PAN). Calderón no quería que su campaña se contaminara con la discusión en torno a la política exterior. En este sentido, el candidato presidencial de la derecha tuvo un dilema durante su campaña: a) proponer cambios extremos y profundos en el tema y criticar los errores diplomáticos de Vicente Fox (lo que le podría traer votos electorales, pero lo podría enfrentar con el gobierno foxista); o b) no mencionar el tema para evitar enfrentamiento con Fox (lo que le podría restar votos).

A Felipe Calderón no le convenía confrontarse con Vicente Fox a lo largo de su campaña política. Por ello, al principio Calderón no le dio la importancia merecida a la política exterior, pero tampoco podía dejar de aprovechar el tema para atraer votos. Asimismo, conforme avanzaba la campaña, el candidato panista le otorgó mayor atención al asunto. Primero invitó a un connotado miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM), Arturo Sarukhán, para hacerse cargo de la agenda internacional de la campaña. Luego, instruyó a su equipo para que, en política exterior, sus propuestas se ubicaran más hacia “el centro” del espectro ideológico. Incluso el entonces candidato llegó a reunirse con exguerrilleros salvadoreños y les prometió que estaría presente en el 15 aniversario de los Acuerdos de Paz de Chapultepec.¹

La plataforma del PAN

En sus documentos, el PAN no le otorgó a la política exterior un lugar prioritario. Por ejemplo, en su *Plataforma electoral 2006*, hay un apartado titulado “Democracia y política exterior responsable”, que prácticamente no hacía alusión a la política exterior.² Sólo mencionaba que el reto de México era “impulsar una política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable”. Además, de 412 puntos de acciones concretas que el PAN propuso en el mismo documento, sólo 24 estuvieron dedicados de manera directa a la política exterior (apenas 5 por ciento). En esta plataforma, el PAN consideraba que México debía ser protagonista del mundo y ponía como primer punto la relación con América Latina, debido a “nuestra vocación latinoamericana”. El compromiso del PAN era impulsar “relaciones especiales con las naciones de Latinoamérica”, el cual estuvo prácticamente ausente durante la administración foxista. Asimismo, el partido propuso una segunda etapa del Plan Puebla-Panamá, cuando ni siquiera se obtuvieron los resultados esperados de la primera etapa.

En la misma plataforma, el PAN se comprometía a crear alianzas estratégicas con diferentes regiones. Estados Unidos y Canadá serían los actores principales y los temas eje serían la seguridad y la prosperidad, así como la migración. Las prioridades regionales que seguían eran la Unión Europea, Asia Pacífico y América Central. De igual forma, el PAN proponía en ese documento una “participación activa en la construcción de un mundo más humano”, sobre todo en el ámbito

¹ Entrevista con Gerardo Rodríguez, asesor del coordinador de Asuntos Internacionales del candidato.

² Documento disponible en <http://www.pan.org.mx/docs/Plataformaelectoral2006.pdf>, p. 12.

multilateral. Ahí, planteó la participación de México, de nueva cuenta, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También el PAN se comprometió a fortalecer el SEM para que estuviera preparado para enfrentar los nuevos retos y para promover la cultura mexicana. Incluso propuso la creación del Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores, como un órgano asesor de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), conformado por ciudadanos expertos en política exterior. Respecto al comercio exterior, el partido prometía impulsar los productos mexicanos para que pudieran encontrar mercados a través de la firma de acuerdos, en particular con América Latina, y la atracción de inversiones. En materia de seguridad nacional, el documento establecía que el partido estaría preocupado por una seguridad efectiva y planteaba una mejor coordinación y profesionalización de los organismos encargados del asunto. Ante las amenazas externas, proponía acuerdos de seguridad con Estados Unidos y Canadá, así como con Guatemala y Belice para mantener el control de las fronteras y evitar los crímenes transnacionales.

Como se puede observar, en la *Plataforma electoral 2006* del PAN había propuestas de política exterior interesantes y novedosas, tales como la creación de un Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores, el fortalecimiento del SEM, el acercamiento a América Latina, el regreso al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el relanzamiento del Plan Puebla-Panamá, el énfasis de la prosperidad en la relación con Estados Unidos, entre otras. En estos temas, parecería que no habría oposición de los otros partidos y cabría la posibilidad de llegar a consensos entre las principales fuerzas. Un dato interesante es que el PAN no mencionaba para nada los principios rectores de la política exterior mexicana en su plataforma electoral.

El reto de México: lineamientos generales de política pública

Al principio de su campaña, Felipe Calderón publicó el documento intitulado *El reto de México: lineamientos generales de política pública*.³ En este texto, el candidato postulaba una política exterior “definida y activa” que se convirtiera en una “palanca para incrementar las capacidades y promover el desarrollo humano sustentable de todos los mexicanos”. Enfatizando que la política exterior debe perseguir objetivos internos, el candidato consideraba que era “indispensable definir prioridades y reestructurar la agenda internacional con base en los objetivos de política interior fijados”. Para el panista, era “indispensable reflejar este compromiso en una política exterior más activa a favor de los derechos humanos y democráticos universales”.

³ Disponible en: http://www.felipe.org.mx/fc/html/pdf/parte%205%20col_1.pdf.

A diferencia de los otros candidatos, Felipe Calderón no apoyaba la revisión de los tratados de libre comercio, en especial el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sólo sugería que México debía “aprovechar las ventajas que se derivan de los distintos tratados suscritos, buscando diversificar las relaciones comerciales que actualmente tiene, de manera que se potencie el mercado interno y se incrementen las oportunidades de los mexicanos viviendo en el país”. Para el candidato panista, “la política exterior debe buscar, a través de mecanismos que impulsen un mayor intercambio económico, tecnológico y cultural, mejorar la competitividad de las empresas nacionales y la calificación de nuestra mano de obra. Estas medidas impulsarán el flujo de inversión al país, generando empleos, permitiendo a más familias un ingreso digno y mejorando sus condiciones de vida”.

En este mismo documento, el candidato del PAN estableció estrategias similares a la plataforma del partido. Por ejemplo, proponía establecer mecanismos que “refuercen y extiendan los lazos culturales, políticos y económicos con América Latina”. En este punto, el PAN coincidía con sus adversarios políticos en que la vocación de México debía ser latinoamericanista. El panista también admitió que la situación internacional era complicada debido al aumento de los ataques terroristas. En este sentido, proponía que la seguridad nacional ocupara un lugar importante en la agenda. Por los problemas sociales que viven los mexicanos en Estados Unidos, Felipe Calderón consideraba que México “puede y debe insistir” en un acuerdo migratorio sustentado en la protección de los derechos humanos y en el reconocimiento de la aportación que hacen los migrantes mexicanos a la economía de Estados Unidos. En este punto había también total coincidencia con los otros candidatos respecto a la necesidad de firmar un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

Desde la perspectiva de Felipe Calderón, México debía continuar con la promoción de la libertad y los derechos de las personas a escala internacional. Por ello, el candidato proponía que México fuera “punta de lanza” para promover el desarrollo sustentable de las personas. También consideraba importante que México respaldara iniciativas como los Objetivos del Milenio para mejorar los niveles de vida de la población. En general, el candidato proponía una política exterior “más propositiva y menos reactiva”. El programa de Felipe Calderón contenía los siguientes puntos específicos:

- 1) complementar nuestras acciones con los Objetivos del Milenio propuestos por la ONU;
- 2) promover activamente los derechos humanos y la democracia en el plano nacional e internacional;
- 3) incrementar la participación política de México en organismos

- internacionales, así como foros multilaterales, promoviendo el respeto a los derechos humanos y el desarrollo humano sustentable;
- 4) redoblar esfuerzos para garantizar la protección y el reconocimiento de los derechos de los migrantes en el exterior;
 - 5) buscar un acercamiento más sólido con las comunidades de mexicanos en el exterior;
 - 6) mejorar los servicios consulares transformándolos en verdaderos promotores de las comunidades en el extranjero;
 - 7) incrementar la cooperación bilateral con Estados Unidos y Canadá, analizando distintas opciones en materia migratoria, comercial y de seguridad;
 - 8) promover un acuerdo migratorio, basado en Programas de Empleo Temporal;
 - 9) promover esquemas de cooperación regional para la construcción de infraestructura;
 - 10) innovar en los controles fronterizos haciéndolos más prácticos y más seguros;
 - 11) construir alianzas estratégicas con Latinoamérica, Asia y la Unión Europea;
 - 12) formular estrategias para impulsar el comercio, el desarrollo de infraestructura y los programas de cooperación científica, tecnológica y académica;
 - 13) aprovechar los tratados comerciales suscritos para detonar áreas poco desarrolladas;
 - 14) participar de manera más activa en los programas de cooperación, asistencia técnica y desarrollo;
 - 15) aprovechar la pertenencia al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) para derivar acuerdos gubernamentales y empresariales con los países de la Cuenca del Pacífico; y
 - 16) transformar la relación con China e India en oportunidades para el desarrollo, trascendiendo una visión de simple competencia en una búsqueda institucional de intereses compartidos.

Política exterior activa y responsable

Como ya se mencionó, al inicio de la campaña presidencial de 2006, el tema de la política exterior no fue una prioridad para el candidato del PAN. Por ejemplo, todos los demás candidatos se reunieron con miembros del SEM, quienes presentaron un documento bastante completo que incluía sus

principales propuestas de política exterior para el nuevo sexenio. Sin embargo, Calderón no se reunió con ellos durante la campaña. Por su parte, Roberto Madrazo y Andrés Manuel López Obrador dedicaron un día especial para presentar su propuesta de política exterior e invitaron a un sector plural de académicos y diplomáticos para estar presentes. Calderón, por su parte, sólo se reunió con el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y en pocas ocasiones hizo alusión a su visión internacional. En donde sí hubo varios pronunciamientos del panista fue en el tema de los migrantes mexicanos. En diversas ocasiones Calderón mostró su apoyo y se comprometió a crear los empleos que se necesitaban en el país para que los mexicanos no tuvieran que emigrar.

El 28 de marzo de 2006, el entonces candidato panista presentó su propuesta de gobierno en materia de política exterior.⁴ Aseveró que el carácter de su política externa sería “activo y responsable”. Se dijo convencido de que “la política exterior debe ser un instrumento verdadero para que los mexicanos vivamos mejor, para que el cambio democrático se fortalezca y se aprovechen las oportunidades en un mundo que le está compitiendo a nuestro país”. En ese foro, propuso que, del dinero recaudado por concepto de servicios consulares en Estados Unidos, el cien por ciento se destinara para ampliar la capacidad de atención a los migrantes mexicanos.

En su presentación, el entonces candidato enumeró cuatro ejes fundamentales en los que se basaría su propuesta: primero, que México reasuma su liderazgo natural en América Latina, en temas como integración regional, seguridad y migración. Segundo, ampliar y fortalecer la relación con Estados Unidos, asegurando que se puede tener una relación “digna, de cooperación y productiva sin tener que agachar la cabeza”. El tercer eje es expandir el potencial de México hacia la zona del Pacífico en materia económica y cultural. El cuarto eje es aprovechar la posición geográfica y el liderazgo natural para que México diversifique su potencialidad en el continente europeo.

También se pronunció por aprovechar al máximo la experiencia y preparación de los miembros del SEM como base de la política exterior. Aclaró que no estaba de acuerdo en que México participara en las misiones de paz de la ONU, pero respaldó la propuesta de que el país volviera a ser miembro del Consejo de Seguridad. En la sesión de preguntas y respuestas, Felipe Calderón se negó a responder completa la pregunta que un asistente le formuló cuando le pidió que enumerara tres aciertos y tres errores en materia de política exte-

⁴ El resumen está disponible en http://www.felipe.org.mx/felipeCalderon/Sala+de+Prensa/Boletines/2006/Marzo/bol_28_03_06.htm. También véase Sergio Javier Jiménez, “Calderón ve con EU trato digno y de respeto” en *El universal*, 29 de marzo de 2006.

rior del presidente Fox. Mencionó que los aciertos habían sido la defensa de los derechos humanos, la postura de México en el conflicto entre Estados Unidos e Iraq y la organización de cumbres mundiales en el territorio nacional. De manera renuente, el candidato aceptó que estaba a favor de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos, pero dijo que en casos extremos estaría de acuerdo en recurrir a la intervención, sobre todo tratándose de genocidios. Respecto a las relaciones con Cuba y Venezuela, afirmó que estaba convencido de que México debía restablecer relaciones con ambos países.

Un mes antes de la elección, Felipe Calderón se reunió con la comunidad judía mexicana. Ahí sorprendió al prometer cambios en la política exterior de México porque “los gobiernos han tenido una ‘deficiencia terrible’ al emitir en foros multinacionales votos poco reflexivos contra el Estado de Israel”.⁵ Aunque se refería a los gobiernos priistas, es posible que usara la palabra “cambio” para desmarcarse de la administración de Vicente Fox y así ganar una mayor preferencia a su campaña. Como gran parte de la opinión pública consideraba que la política exterior foxista había sido errática, era también posible que Felipe Calderón estuviera consciente y buscara un cambio en la conducta de México para rectificar.

En su página de *Internet*, Felipe Calderón publicó 100 acciones para los primeros 100 días de su gobierno. Nueve de las 100 estuvieron dedicadas a la política exterior:

- 92) diseño de un programa norteamericano de canalización de inversión productiva a polos de desarrollo regional en México;
- 93) disminución de costos en el envío de remesas;
- 94) restablecer el funcionamiento regular del gabinete de política exterior y designar al canciller como su secretario ejecutivo;
- 95) reanudar las discusiones en torno a la construcción de una Comunidad de América del Norte;
- 96) canalizar la totalidad de la recaudación consular en Estados Unidos a la red consular mexicana;
- 97) relanzamiento de la relación con América Central;
- 98) reactivación de diálogo México-ABC (Argentina, Brasil, Chile);
- 99) instrumentación de mecanismos de coordinación política con países europeos; y
- 100) fortalecimiento del SEM.⁶

⁵ Véase Claudia Herrera Beltrán, “Modificar la política exterior de México, promete Felipe Calderón” en *La jornada*, 1° de junio de 2006.

⁶ Disponibles en <http://www.felipe.org.mx/fc/html/100acciones/polterior.htm#b>.

Como las propuestas de Felipe Calderón en materia de política exterior no despegaban en la campaña, su equipo de asesores elaboró, en la etapa final, un amplio documento en el que planteaba un programa más articulado y equilibrado de política exterior. El texto reconocía el prestigio de México ganado con otros gobiernos y admitía errores de la administración foxista.⁷ Después de presentar un diagnóstico sobre la situación internacional y los retos que México debía encarar, el documento planteaba las principales propuestas en cinco objetivos: a) la profundización de la democracia, el Estado de derecho, la seguridad y el respeto a los derechos humanos; b) la defensa de la comunidad migrante mexicana; c) la atracción de inversión para la generación de empleo y el crecimiento económico; d) el fomento al desarrollo sustentable; y e) la credibilidad y legitimidad de México ante la comunidad internacional. El programa postulaba que México debía “buscar traducir los valores que sustentan el cambio político producido en el país desde el 2000 a sus posiciones en el escenario internacional”. Es decir, la definición de los intereses nacionales de México “debe sustentarse en la nueva democracia mexicana y en la preocupación de nuestra sociedad por garantizar los derechos humanos en el mundo”. En su visión, el sistema internacional debe ser más humano y la globalización no debe privilegiar a los entes económicos, sino a las personas.

El documento identificaba tres tendencias clave de cambio mundial que afectan la política exterior mexicana: a) el debate político e ideológico que se está dando en torno a la seguridad nacional, en especial después del 11 de septiembre, tanto en México como en Estados Unidos; b) el debate polarizado y polarizante en torno a los efectos de la globalización y los réditos de la democracia; y c) el realineamiento geoestratégico mundial, en el cual Asia (sobre todo China e India) está jugando un papel de creciente relevancia económica y comercial, y en donde se pueden encontrar fisuras relevantes para la paz y la seguridad internacionales en el siglo XXI. Ante estos retos, los panistas planteaban que “la discusión fundamental que la sociedad mexicana debe abordar al debatir el futuro de su política exterior es si estamos dispuestos a seguir sujetados a una visión de México, de sus relaciones internacionales y del mundo que ya no corresponden a la realidad”. Es decir, el PAN estaba consciente de los logros diplomáticos anteriores, pero proponía colocar a la política exterior mexicana en una nueva dinámica acorde a las recientes condiciones internacionales.

Con este amplio programa, las propuestas del PAN en materia de política

⁷ Disponible en <http://www.felipe-calderon.org/propuesta/>.

exterior igualaron en calidad y número a las de sus adversarios. Es decir, en un principio, las dos coaliciones superaban al PAN en este tema. Después, las propuestas de los tres principales candidatos presentaban muchas similitudes (acuerdo migratorio con Estados Unidos, fondos estructurales para América del Norte, reforma de Naciones Unidas, etc.). Muchas de las propuestas eran poco viables porque dependían más del sector externo (las mismas antes mencionadas), pero al menos empezaba a surgir un consenso entre las tres fuerzas políticas más importantes sobre la conducta que México debía seguir en el plano internacional para el sexenio 2006-2012.

El debate del 6 de junio

Por primera vez en la historia de las campañas presidenciales de México, el 6 de junio de 2006 se incluyó el tema de la política exterior en el debate de los candidatos. Fue en este foro en donde todos los candidatos tuvieron la oportunidad de presentar sus propuestas en esta área. En su oportunidad, Felipe Calderón presentó su visión de la política exterior. La iniciativa principal fue vincular a la política exterior con la generación de empleos en México. Haciendo un diagnóstico del contexto, mencionó que el mundo había cambiado y que lo que pasaba en el exterior afectaba a todos los mexicanos. En una afirmación que en apariencia contradecía la parte de política exterior propuesta en sus primeros documentos y que representaba una crítica a sus contrincantes, el candidato del PAN dijo que:

Se equivocan quienes piensan que la política exterior es una mera prolongación de la política interna. No es así, no es suficiente, el mundo ha cambiado, el mundo importa y tenemos que cambiar también nosotros de mentalidad, no basta simplemente meter la cabeza en la arena y cerrarse (...) Yo quiero más mundo en México porque necesitamos aquí inversión que nos dé los empleos que necesitamos, porque quiero que México esté a la vanguardia de la medicina, la técnica, la ciencia. Y quiero más México en el mundo también, porque quiero que reasumamos el liderazgo de nuestro país en todos los foros multilaterales y en todas las regiones del mundo, empezando por América Latina.

En cuanto al tema migratorio, Felipe Calderón propuso tres ejes para su política migratoria:

- 1) que todo lo que se recaude en los consulados mexicanos en Estados Unidos se quede ahí para ayudar a los paisanos;
- 2) promover un acuerdo migratorio con Estados Unidos para que quienes ya están allá puedan tener su residencia legal; y

- 3) que quien quiera ir a trabajar por meses, por temporadas cada año, lo haga legalmente y con papeles.

Y agregó una propuesta adicional: negociar con Canadá y con Estados Unidos “un acuerdo llamado “Por nuestra tierra” para que entre los tres países inviertan en las zonas que más expulsan migrantes en infraestructura y desarrollo, porque lo importante es evitar que la mano de obra se vaya a donde está la inversión. Hay que hacer que venga la inversión aquí, a donde está nuestra mano de obra. Tenemos que generar aquí oportunidades de empleo y crecimiento y al mismo tiempo defender con todo a nuestros paisanos”. También se comprometió a crear una tarjeta para reducir los gastos en el envío de remesas y diseñar un programa especial para apoyar a los agricultores afectados por la próxima entrada en vigor de los últimos capítulos del TLCAN. Por último, dijo que México sería un país líder en América Latina, amigo de todos, con política exterior “activa y responsable”.

Era claro que las propuestas de política exterior presentadas por el candidato del PAN estaban dirigidas a ganar votos porque muchos de los planteamientos eran poco factibles. La firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos depende del Congreso estadounidense y, por el contexto de entonces, era difícil que se lograra en el corto y mediano plazo. Los fondos estructurales dependen de una renegociación con Estados Unidos y Canadá. Lo que no se acordó en un principio es difícil que se logre después. El llamado a que México se convirtiera en líder de América Latina es mera retórica para atraer simpatizantes, pues la región está muy polarizada.⁸

Líneas generales de política exterior como presidente electo

El 2 de julio del 2006 la elección presidencial estuvo bastante cerrada, tanto que las autoridades electorales no pudieron dar un resultado definitivo la noche de la votación. Los primeros indicadores le otorgaban la victoria a Felipe Calderón, pero con un margen muy estrecho. Incluso varios países se adelantaron y felicitaron al ganador, pero tuvieron que retirar sus felicitaciones hasta que Felipe Calderón fuera declarado oficialmente presidente electo por las instancias judiciales correspondientes.

Ya como presidente electo, Felipe Calderón desplegó una discreta pero

⁸ Para mayor información, véase Guadalupe González, “El no debate de política exterior” en *Excelsior*, 9 de junio de 2006.

importante actividad internacional. Como lo había prometido en campaña, su primera gira internacional fue a Centro y Sudamérica. El mensaje era el siguiente: Calderón hablaba en serio cuando se refería a reorientar la política exterior de México buscando un mayor acercamiento con América Latina. La otra señal era que Estados Unidos es el socio importante, pero no sería el énfasis en la nueva administración. En este contexto, Calderón llegó a plantear que Washington no influiría en sus decisiones de política exterior.⁹ Con estas visitas, el presidente electo buscaba enmendar las crisis diplomáticas que generó Vicente Fox con algunos países de la región. Al reunirse con varios mandatarios latinoamericanos, Calderón insistió en la “vocación latinoamericanista” de México.¹⁰ Otra señal que apuntaba a un mayor acercamiento con esa región fue cuando el presidente electo envió una carta a Fidel Castro para desearle una pronta recuperación. El presidente en funciones, Vicente Fox, ni siquiera se tomó la molestia en hacerlo. La acción era una señal de que se buscaría normalizar la relación con Cuba. Ello no significaba que la relación con la isla mejoraría en automático, pero era una muestra de que al menos no empeoraría.

La segunda gira internacional fue a Canadá, un socio estratégico para México en América del Norte. En Ottawa, Calderón criticó la construcción del muro fronterizo estadounidense y aprovechó para solicitar al premier canadiense, Stephen Harper, una ampliación del programa de trabajadores temporales mexicanos en ese país. La última visita de Calderón fue a Estados Unidos en noviembre de 2006, días antes de tomar posesión.¹¹ En Washington, Felipe Calderón fue recibido por el presidente estadounidense, George W. Bush, y ahí el mexicano planteó la propuesta de “desmigratizar” la agenda bilateral.¹² Con este planteamiento, Felipe Calderón marcaba una diferencia sustancial con su predecesor en política exterior, puesto que el tema migratorio había sido central durante la administración foxista. Pero también contradecía sus propias propuestas de campaña en materia migratoria.

Los viajes internacionales fueron interpretados como un mecanismo para obtener reconocimiento internacional y legitimidad debido al estrecho margen con el que ganó la elección.

⁹ Véase Sergio Jiménez, “En mis decisiones, no injerirá EU: Calderón” en *El universal*, 3 de octubre de 2006.

¹⁰ Claudia Herrera, “Calderón dice que mirará al Sur y declara su vocación latinoamericanista” en *La jornada*, 6 de octubre de 2006.

¹¹ Felipe Calderón busco entrevistarse con el presidente Bush antes, pero la reunión se agenda para después debido a las elecciones en Estados Unidos. Véase “Viaja Calderón por legitimidad” en *Reforma*, 13 de noviembre de 2006.

¹² Claudia Herrera y David Brooks, “En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno” en *La jornada*, 10 de noviembre de 2006.

Para la conformación de su proyecto sexenal, el presidente electo convocó a varios especialistas para que presentaran propuestas en un foro denominado “México 2030”. El propósito era establecer la visión del México que se quería para el año 2030 y que sirviera de base para la elaboración del nuevo *Plan Nacional de Desarrollo*. En la parte de política exterior, la visión era que, para el año 2030, México debía haber consolidado “una relación madura y equitativa con América del Norte ampliada, que incluye a América Central y parte del Caribe”. El documento hacía el siguiente planteamiento: “Vislumbramos un México que ejerza una política exterior de intereses definidos, estrategias precisas y efectiva coordinación (...) que sea una política decisiva para promover el desarrollo, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional”. La principal meta cuantitativa en política exterior fue mejorar la presencia internacional de México y “estar entre el 20% de los mejores evaluados en participación política internacional según el Índice de Globalización”.¹³

En diversas oportunidades, Arturo Sarukhán, quien se perfilaba en ese entonces como secretario de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno y que fue coordinador de Asuntos Internacionales del presidente electo, planteó las líneas generales de la política exterior de Felipe Calderón. En una declaración, el también coordinador de asuntos internacionales durante la campaña dijo que “Calderón no repetirá la política exterior de Fox”. Hablando como si ya fuera el canciller, Sarukhán planteaba que México tendría que recomponer las relaciones con Cuba y Venezuela. Criticando la diplomacia de Vicente Fox, llegó a afirmar que el nuevo gobierno daría un “golpe de timón” para corregir los errores en materia de política exterior. Reconoció que México había perdido liderazgo en América Latina y que había necesidad de recuperarlo.¹⁴

Días antes de su toma de posesión, en la presentación de los futuros miembros del gabinete del área política, Felipe Calderón repitió que buscaría una política exterior “responsable y proactiva”. En la ceremonia, Patricia Espinosa fue nombrada secretaria de Relaciones Exteriores. En su primer discurso, la nueva canciller aceptó que era “posible desarrollar una política exterior de Estado, activa y responsable que atienda los intereses de los mexicanos, contribuya a garantizar su seguridad, bienestar social y económico”. El nombramiento de Patricia Espinosa causó sorpresas en el gremio diplomático y político debido a que la nueva canciller era poco conocida y de

¹³ Disponible en www.vision2030.gob.mx.

¹⁴ Véanse Claudia Herrera, “Calderón no repetirá la política exterior de Fox” en *La jornada*, 23 de noviembre de 2006; Natalia Guzmán, “Equipo de Calderón critica la política exterior foxista” en *El universal*, 21 de octubre de 2006; y Natalia Guzmán, “Calderón corregirá la política exterior” en *El universal*, 21 de octubre de 2006.

bajo perfil. Inclusive se había especulado con anterioridad que Arturo Sarukhán sería el nuevo secretario, pero fue nombrado embajador en Estados Unidos, uno de los puestos más importantes dentro de la diplomacia mexicana. Versiones periodísticas apuntaban que el nombramiento de una mujer y no de Sarukhán se debió a que Felipe Calderón quería cubrir una cuota de género en su gabinete.¹⁵ Patricia Espinosa también era miembro del SEM. Entonces, el mensaje de Calderón fue que, por una parte, buscaba la profesionalización de la cartera pero, por la otra, se interpretaba que le imprimiría un bajo perfil a su política exterior.

En sus primeras entrevistas con la prensa, Patricia Espinosa confirmó que la nueva administración buscaría reposicionar a México en el escenario mundial. Refiriéndose a la política exterior de Fox, la nueva secretaria sentenció que “en algunos casos habrá que hacer evaluaciones y en los casos en que sea necesario habrá que hacer las correcciones que se requieran”. Respecto a Estados Unidos, mencionó que la nueva administración tratará que “el tema migratorio no domine la agenda” con Washington.¹⁶

Ya como presidente electo, se nota una visión de política exterior ligeramente distinta. Ya con el poder garantizado, Calderón y su equipo criticaron de manera abierta la diplomacia de Fox y plantearon la posibilidad de desmarcarse de esa línea. Ya no existía el temor de un enfrentamiento con el ex presidente en esta materia y había necesidad de consolidar la legitimidad del nuevo gobierno. En esta lógica, la aproximación al tema migratorio cambió. Calderón ya no insistió en el tema como lo había hecho en campaña. Es decir, como presidente electo, sus propuestas de política exterior eran más mesuradas y menos idealistas, como había sido durante la campaña. En donde sí había una clara continuidad era en la búsqueda de un acercamiento con América Latina.

El perfil de la política exterior como presidente constitucional

El 1° de diciembre de 2006 Felipe Calderón tomó posesión de la presidencia de México en medio de un país convulsionado por la polarización política. Ni siquiera pudo dar su discurso ante el Congreso, pues la tribuna estaba prácticamente tomada por los partidos opositores. Tuvo que buscar otro foro

¹⁵ Claudia Herrera, Georgina Saldierna, “Amistad y pago de facturas, vías para los nombramientos” en *La jornada*, 29 de noviembre de 2006

¹⁶ Carlos Benavides, “Se hará política exterior de Estado: Patricia Espinosa” en *El universal*, 29 de noviembre de 2006.

para enviar su primer mensaje a la nación. En él, Felipe Calderón no hizo alusión directa a la política exterior. Si bien era obvio que su principal preocupación se centraba en la situación política interna, el hecho no fue muy positivo en materia de relaciones internacionales. Un tema dominante en su mensaje, que tiene relación con la política exterior, fue la seguridad nacional. Ahí planteó la necesidad de establecer “un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia” con el propósito de “garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés”. Era claro que este tema sería una prioridad por lo menos al inicio de su administración. En donde sí hubo una alusión directa fue en el tema migratorio. El nuevo presidente propuso que, en lugar de que saliera mano de obra del país a buscar mejores oportunidades, trataría de que la inversión viniera a México.

En el discurso de toma de posesión como secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa no delineó las principales líneas de política exterior de manera directa, pero reconoció que México tenía grandes retos en el mundo. En una alusión indirecta a las diferencias entre los principales actores políticos que se habían generado en el sexenio de Fox respecto a la política exterior, la nueva secretaria planteó que “el diálogo y la cooperación con el Poder Legislativo y los gobiernos locales es una tarea prioritaria”.¹⁷ Era claro que la nueva administración buscaría no enfrentarse con el Congreso en el tema de relaciones exteriores y que buscaría construir consensos en la materia.

Durante su primer mes de gobierno, Felipe Calderón no tuvo actividades importantes de política exterior. No efectuó ninguna salida al exterior y sólo recibió la visita de presidentes extranjeros que habían llegado a México para la ceremonia de transmisión de mando. Era obvio que su principal preocupación eran los asuntos internos. Esto no permitió conocer de manera inmediata sus principales ejes de política exterior ya como presidente constitucional. Esta oportunidad vino en enero de 2007 en ocasión de la 18 Reunión Anual de Embajadores y Cónsules. Ahí, tanto el presidente como la canciller delinearon los principales ejes de la política exterior de la nueva administración.¹⁸

En referencia al sexenio anterior, Patricia Espinosa dijo que la nueva diplomacia de México se desarrollaría “sin estridencias, sin afanes protagónicos

¹⁷ Véase “Versión estenográfica de las palabras de la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa Cantellano, en el acto de bienvenida a la Cancillería y la despedida al ex secretario Luis Ernesto Derbez”, publicado por la SRE en su portal de *Internet*.

¹⁸ Véanse Ariadna García, “Perfilan la política exterior” en *Reforma*, 6 de enero de 2007; y Ariadna García, “Analiza escenarios cuerpo diplomático” en *Reforma*, 8 de enero de 2007.

ni promoción personal, e impulsará primordialmente el tema económico y comercial”.¹⁹ En este foro, la secretaria anunció que ya se estaban estableciendo contactos para normalizar las relaciones con Venezuela y Cuba.²⁰ Por su parte, el presidente Calderón demandó lealtad a los diplomáticos mexicanos para representar los intereses del país. Frente a la violencia generada por la guerra contra las drogas, les pidió dar una imagen de un México seguro al exterior. Las principales directrices que el presidente planteó fueron las siguientes:

- a) mayor coordinación entre las diferentes dependencias para alcanzar los objetivos;
- b) la recuperación del liderazgo de México en el mundo –en especial en América Latina– y la construcción de relaciones sólidas y respetuosas;
- c) una política exterior activa que proyecte los intereses nacionales;
- d) con Estados Unidos, quitar del centro de atención el tema migratorio sin restarle importancia; y
- e) reforzar las relaciones con cada región y organismos internacionales y corregir los errores.²¹

La participación de Calderón en la sede de la Cancillería y los discursos hicieron pensar que el presidente le daría un mayor énfasis a las relaciones internacionales de México y un nuevo ímpetu durante su sexenio.

Quienes también estaban deseosos de conocer a detalle las líneas generales de la nueva política exterior de Calderón eran los legisladores mexicanos. Cuando el Ejecutivo envió al Senado los primeros nombramientos diplomáticos, los partidos de oposición condicionaron su aprobación hasta que la canciller se presentara a comparecer ante ellos. Ahí, Patricia Espinosa afirmó que la nueva administración se apegaría a los principios tradicionales de la política exterior mexicana. A pesar de los enfrentamientos con Cuba en el tema en el sexenio pasado, insistió en que México participaría de manera activa en los esfuerzos de la comunidad internacional “para ampliar la vigencia de los valores democráticos los derechos humanos”. Al respecto, sostuvo que México “tendrá que recuperar los espacios perdidos de interlocución con

¹⁹ José Antonio Román, “La diplomacia será sin promoción personal ni estridencias: Espinosa” en *La jornada*, 9 de enero de 2007.

²⁰ Natalia Gómez, “Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela” en *El universal*, 9 de enero de 2007; y José Antonio Román, “Contactos para restablecer lazos con Caracas” en *La jornada*, 9 de enero de 2007.

²¹ Sergio Jiménez y Natalia Quintero, “Calderón pide aplicar política exterior de respeto sin rencor” en *El universal*, 10 de enero de 2007; y Ernesto Núñez, “Pide FCH respeto en política exterior” en *Reforma*, 10 de enero de 2007.

América Latina y el Caribe” y anunció, de nueva cuenta, que ya se habían establecido los conductos oficiales para normalizar las relaciones con Venezuela y Cuba. También dijo que se buscaría “contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral”,²² un tema que ya era prioridad para el gobierno de Calderón. Con esta declaración, era claro que la política exterior sería utilizada también para apoyar los esfuerzos contra el crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico. En el evento, los legisladores de oposición aprovecharon para criticar la política exterior de Vicente Fox y demandar cambios significativos en la materia a la nueva administración.

Plan nacional de desarrollo 2007-2012

El *Plan nacional de desarrollo* es el documento que contiene de manera oficial el proyecto de política exterior. La base del *Plan Nacional de Desarrollo* fue el Programa México 2030, algunas consultas públicas y otras fuentes de información, tal como la Encuesta México y el Mundo elaborada por el CIDE. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, la política exterior fue colocada en el último lugar compartiendo objetivos con el tema de democracia. Otras administraciones le daban mayor prioridad al asunto colocándolo al principio del documento y de forma independiente. Incluso, los funcionarios de la SRE entregaron al principio un documento que separaba los dos temas puesto que no estaban de acuerdo en que la política exterior estuviera anexa a la democracia. Obviamente ambos tópicos tienen una relación fuerte, pero eso no justificaba que estuvieran juntos. Por su parte, el presidente Calderón no estuvo de acuerdo y regresó el documento solicitando que ambos asuntos estuvieran integrados.

En el *Plan Nacional de Desarrollo*, el gobierno de Felipe Calderón interpreta una política exterior responsable como una “política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución”. Sin definir con claridad el interés nacional, el *Plan Nacional de Desarrollo* sostiene que la política exterior de México tiene que estar fundamentada 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”. El documento reconoce que la política exterior actual “no refleja su magnitud económica y comercial, la riqueza de sus recursos naturales, su privilegiada ubicación en el continente o su importancia

²² José Antonio Román y Andrea Becerril, “El gobierno respetará los principios de política exterior: Patricia Espinosa” en *La jornada*, 14 de febrero de 2007.

demográfica y cultural”. Por ello, propone que México “puede y debe ocupar un espacio en la comunidad internacional, en los niveles regional y global, acorde con su importancia real y con su verdadero potencial y capacidades”.

El *Plan Nacional de Desarrollo* propone cinco objetivos generales de la política exterior de México:

- 1) apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo;
- 2) 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;
- 3) impulsar la proyección de México en el entorno internacional;
- 4) proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior; y
- 5) construir una nueva cultura de la migración.

Para alcanzar el primer objetivo, el *Plan Nacional de Desarrollo* plantea las siguientes estrategias: a) aprovechar los esquemas de cooperación internacional para apoyar la lucha contra la pobreza y la generación de empleos; b) promover las exportaciones, atraer inversiones, y difundir la oferta turística del país; c) aprovechar de mejor manera la red de tratados de libre comercio ya firmados; d) perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del TLCAN; y e) modernizar y fortalecer las capacidades del SEM, entre otras. Para el segundo objetivo, se proponen las siguientes tácticas específicas: a) participar en los foros en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales; b) incrementar la participación política de México en organismos y foros regionales promoviendo el desarrollo humano sustentable; c) promover el derecho internacional, las instituciones multilaterales y la resolución pacífica de controversias. El siguiente objetivo busca la diversificación de las relaciones exteriores de México. Para lograrlo, las actividades particulares que plantea el *Plan Nacional de Desarrollo* son: a) reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe; b) enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá; c) incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá; d) construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea; e) aprovechar la plataforma de APEC para impulsar acuerdos con los países de la Cuenca del Pacífico y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelandia; y f) ampliar los mecanismos para la cooperación y la promoción de los intereses económicos de México en

Medio Oriente y África. Para lograr el siguiente objetivo, la administración de Calderón propone a) fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana; b) fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana en el exterior, especialmente en Estados Unidos; c) promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte y d) coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Para alcanzar el último objetivo, el *Plan Nacional de Desarrollo* propone las siguientes estrategias: a) respetar y proteger los derechos de los migrantes en México; b) impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional; y c) mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general, entre otras.

Como se puede observar, existe un énfasis fuerte en el *Plan Nacional de Desarrollo* en la cuestión de los derechos humanos, democracia y protección de mexicanos en el exterior. Asimismo, el gobierno del presidente Calderón busca utilizar a la política exterior como un mecanismo que impulse el desarrollo social, económico y político de México. De estos objetivos, también se desprende que un objetivo básico es la diversificación de las relaciones internacionales de México a través de una plena inserción de México en el plano mundial.

El Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012

En un proceso de mayor planeación estratégica de la política exterior, la SRE presentó su Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012 a finales del 2007. Fundamentado en la Ley de Planeación, el documento fue elaborado con base en la Visión México 2030 y el *Plan Nacional de Desarrollo* y busca, de manera cualitativa y cuantitativa, establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de relaciones internacionales. Las metas del programa sectorial se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) Apoyar el desarrollo nacional a través de la promoción integral de México en el mundo;
- 2) insertar a México en el lugar que le corresponde en el escenario internacional;
- 3) fortalecer las relaciones políticas y económicas con los países de América Latina y el Caribe;
- 4) ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá;

- 5) intensificar permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior;
- 6) fortalecer el sistema multilateral en el marco del sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales;
- 7) profundizar las relaciones con Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente;
- 8) armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales que ha ratificado el Estado mexicano;
- 9) impulsar la participación de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo;
- 10) contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral;
- 11) participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable; y
- 12) fortalecer al SEM para la mejor representación del interés nacional.

Estos 12 puntos no aportaban nada nuevo al proyecto de política exterior delineado con anterioridad, pero mostraba una mayor preocupación por la planeación al proponer metas a través de indicadores específicos.

En términos generales, el proyecto de política exterior de Felipe Calderón ya como presidente constitucional no cambió significativamente en comparación con el de campaña y el de transición sexenal. Sin embargo, aquí se nota un énfasis particular en el tema de seguridad y lucha contra el crimen organizado. Es decir, la nueva administración buscaría que la política exterior fuera un instrumento para apoyar y apuntalar la política de seguridad nacional. Aunque en los cinco objetivos de política exterior del *Plan Nacional de Desarrollo* no se menciona de manera explícita el punto, en los demás documentos y discursos sí aparecen referencias a éste.

Tendencias de la política exterior de Felipe Calderón en sus primeros tres años

Al tomar posesión el 1° de diciembre de 2006, el gobierno de Felipe Calderón enfrentó condiciones internas y externas complicadas que tuvieron un impacto inmediato en la política exterior de México. Por un lado, la sociedad mexicana estaba altamente polarizada luego del estrecho resultado de la elección del 2 de julio. Uno de los principales reclamos de la oposición fue la falta de legitimidad con la que llegaba al poder Calderón. Inclusive, algunos grupos de

izquierda no reconocieron el triunfo del panista en la elección. Además, en segundo lugar, el presidente Calderón heredó de la anterior administración una violencia generalizada producto de la lucha entre las bandas de narcotraficantes por controlar el mercado de estupefacientes en ciertas regiones. El número de muertos entre narcotraficantes y civiles aumentó de manera significativa al finalizar el sexenio foxista y al iniciar el calderonista.

En el ámbito externo, el panorama no era mejor. El sistema internacional estaba dominado por dos ejes principalmente. Por un lado, Estados Unidos mantenía la hegemonía mundial en los aspectos militares y económicos. El principal objetivo de su política exterior era la lucha contra el terrorismo internacional. Por el otro lado, el otro eje era la creciente globalización e interdependencia económica mundial.

Los primeros 100 días

La política exterior de Felipe Calderón inició algo errática, debido a que la diplomacia mexicana no reaccionó de manera inmediata a eventos que se suscitaron las primeras semanas de su administración. Por ejemplo, en los primeros días de diciembre del 2006, el gobierno de Estados Unidos desató algunas redadas de migrantes en diversos estados de ese país. No hubo reacción inmediata de parte del presidente Calderón en defensa de los connacionales, punto en el que había insistido durante su campaña. Fue la cancillería la que giró instrucciones para que los consulados mexicanos mantuvieran sus labores de protección y asistencia durante las redadas. Otro ejemplo fue la quiebra de Airmadrid en el mismo mes. La SRE no atendió de manera inmediata a los mexicanos que se quedaron varados en diferentes aeropuertos y que solicitaban su apoyo. Luego de algunos días de indefinición, los funcionarios mexicanos atendieron a los afectados. Es probable que, por el inicio de una nueva administración y la temporada de vacaciones de fin de año, los nuevos funcionarios de la SRE apenas se estaban acomodando en sus posiciones. Otro caso fue la ejecución de Saddam Hussein en los últimos días de 2006. Luego de su muerte, ni el presidente ni la SRE emitieron una declaración oficial sobre el incidente. Fue hasta el siguiente año cuando la secretaria Patricia Espinosa planteó la posición oficial de México. A pregunta expresa en una rueda de prensa que no estaba centrada en el tema, lamentó que el tribunal de apelaciones decidiera ratificar la ejecución y dijo que México se oponía enfáticamente a la pena de muerte.

En enero de 2007, hubo un incidente que hizo pensar que Felipe Calderón continuaría con la política errática de Vicente Fox. Durante su asistencia al Foro Económico Mundial de Davos, el mandatario mexicano criticó al

presidente de Venezuela, Hugo Chávez por sus políticas populistas. De manera inmediata, el venezolano le exigió respeto al mexicano. Parecía que se estaban repitiendo las escenas de los enfrentamientos verbales de Fox. Incluso, el asunto se tensó aún más cuando, de manera equivocada, algunos medios de comunicación internacionales interpretaron que Hugo Chávez le había dicho a Calderón “enano” e “ignorante”.²³ La verdad era que esas alusiones habían sido para el presidente estadounidense George Bush. Sin embargo, Calderón le volvió a contestar a Chávez sugiriendo que era un “valentón”.²⁴ A pesar de que en varios discursos se afirmaba que México estaba buscando los contactos para restablecer la relación con Caracas, el enfrentamiento verbal parecía que las cosas iban por otro camino. Afortunadamente, el asunto no pasó a mayores y más adelante Calderón rectificó su discurso al no hacer más declaraciones al respecto. A pesar de lo errático del inicio, más adelante la política exterior de México de la nueva administración empezó a acomodarse. Felipe Calderón se dio cuenta de que, ante un escenario de polarización social, no podía darse el lujo de cometer los mismos errores que Fox. Fue entonces que cuidó los asuntos exteriores para no acrecentar la polarización política interna.

América Latina: el reencuentro

Siguiendo los planteamientos elaborados en su proyecto de política exterior, Felipe Calderón tuvo un importante acercamiento hacia la región en sus primeros meses de gobierno. Por ejemplo, sus dos primeros viajes internacionales fueron a países de Centroamérica en enero de 2007. El primero fue a Nicaragua para asistir a la toma de posesión del presidente Daniel Ortega. En el encuentro con el nuevo mandatario nicaragüense, el presidente mexicano dijo que el futuro de México estaba ligado a América Latina. La segunda gira internacional de Calderón fue a El Salvador para estar presente en la celebración del xv aniversario de la suscripción de los Acuerdos de Paz, en los cuales México había sido un importante actor al mediar entre la guerrilla y el gobierno salvadoreño en el sexenio de Carlos Salinas. Además, durante su reunión con exguerrilleros centroamericanos, Calderón había prometido que asistiría a ese evento. En esa gira, el presidente mexicano se rechazó las dictaduras en la región y planteó una agenda de integración mesoamericana. Haber hecho los

²³ José Vales, “Recrudece Chávez ofensas a Calderón” en *El universal*, 2 de febrero de 2007; y “Chávez endilga a Calderón el calificativo de ‘gran ignorante’” en *La jornada*, 2 de febrero de 2007.

²⁴ Ernesto Núñez, “Responde Calderón a Chávez con canción” en *Reforma*, 2 de febrero de 2007.

primeros viajes a Nicaragua y El Salvador y no a socios estratégicos como Estados Unidos, mandó la señal de que el presidente mexicano hablaba en serio sobre su vocación latinoamericanista y que buscaría un acercamiento con los países de la región. Pero era claro que insistiría en las democracias como el modelo ideal para la región.

Con Centroamérica, Felipe Calderón buscaba convertir a México de nuevo como el hermano mayor de la subregión. Para ello, el nuevo presidente convocó a una cumbre de presidentes de la zona en abril de 2007 para relanzar el Plan Puebla-Panamá, pero con el nombre de Proyecto Mesoamérica, y en esa ocasión se incluyó a Colombia. El objetivo de esta iniciativa es consolidar el proyecto de integración centroamericana, puesto que el Plan Puebla-Panamá no había alcanzado los objetivos planteados. La intención de Calderón era acercar a México a la región y ocupar el papel de liderazgo que le corresponde en la zona. En este contexto, México y Colombia buscaban ser el “factor de equilibrio” en América Latina frente a los populismos de izquierda de otros países y contrarrestar otros procesos de integración como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.²⁵ Durante la Novena Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, celebrada en junio del 2007, Felipe Calderón solicitó a sus homólogos instrumentar un plan antidrogas para la región.²⁶ En otras palabras, el presidente mexicano quería llevar también a Centroamérica su propia prioridad: seguridad nacional y combate a las drogas.

En cuanto a la normalización de relaciones con Cuba y Venezuela, desde un principio la SRE anunció que ya se habían establecido los contactos para el acercamiento. El caso de Venezuela estaba más complicado porque Chávez había retirado en el 2005 a su embajador en México. El gobierno de Calderón estaba interesado en restablecer la relación a nivel embajada en parte por su política de acercamiento a la región y en parte para no causar más polarización interna con este tema. El proceso fue muy largo, pero ambas partes mostraron disposición para reiniciar el vínculo diplomático al más alto nivel. Por último, en septiembre de 2007 se anunció el regreso formal del embajador de Venezuela en México. Con esto, la relación entre ambos se normalizó, incluso Hugo Chávez ya invitó de manera abierta a Calderón para visitar Venezuela.²⁷

Con Cuba, el camino fue muy similar. Ambas partes presentaron plena disposición a dejar atrás las tensiones generadas en el sexenio de Fox. La relación

²⁵ Ernesto Núñez, “Ofrece Calderón ser factor de equilibrio” en *Reforma*, 10 de abril de 2007.

²⁶ Érika Hernández, “Impulsa Calderón en CA plan antidrogas” en *Reforma*, 25 de junio de 2007.

²⁷ Sergio Jiménez, “Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela” en *El universal*, 16 de diciembre de 2008.

se recompuso cuando Patricia Espinosa visitó la isla en marzo del 2008. Durante la reunión hubo algunos acuerdos y avances en los principales temas de la agenda bilateral, como fueron deuda, migración, derechos humanos, entre otros. El gesto fue devuelto cuando Felipe Pérez Roque, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, visitó a México en octubre del mismo año. En esa reunión, México y Cuba firmaron un *memorándum* de entendimiento en materia de migración, un tema importante para ambos por el incremento de cubanos que pasaban por México de manera ilegal para llegar a Estados Unidos. Incluso, hubo planes para que Calderón visitara la isla en la siguiente oportunidad.

Otro ejemplo de acercamiento a la región y la búsqueda de liderazgo de parte de México fue la xx Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo de 2008. En esa reunión, México recibió la Secretaría *Pro Tempore* del mecanismo para el periodo 2008-2010. El logro fue considerado un importante avance de México en su política latinoamericanista.

Durante su primer año de gobierno, Felipe Calderón recibió la visita de varios jefes de Estados de América Latina, entre los que destacan Bachelet, Kirchner, Lula da Silva y Ortega, todos ellos emanados de partidos de izquierda. El mensaje prácticamente estaba dirigido al interior del país. Mientras la izquierda mexicana no reconocía su gobierno, la internacional lo hacía de manera abierta. Asimismo, en cada oportunidad que tuvo, el mandatario mexicano se reunió con líderes latinoamericanos en sus viajes al exterior. De hecho, gran parte de las salidas internacionales de Calderón ha sido a países de la región.

A finales de junio de 2009, el golpe de Estado en Honduras presentó una oportunidad para México de reactivar una política exterior de liderazgo en América Latina. Luego de la sustitución forzada del presidente constitucional Manuel Zelaya y el nombramiento de Roberto Micheletti como gobernante interino, México recibió a la canciller del gobierno depuesto, retiró a su embajador acreditado en Honduras y negó el reconocimiento al gobierno *de facto*, condenando en todo momento el golpe de Estado y sumándose con esto a la posición generalizada de los demás países en la región.

La situación era confusa, puesto que la ONU, más allá de algunas declaraciones de su Secretario General y algunos miembros de la organización, dejó el conflicto en manos de la OEA, y el gobierno estadounidense mantenía una posición ambigua. México apoyó la mediación del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, y se involucró activamente en el conflicto como parte del Sistema de Integración Latinoamericana y en su papel de presidente del Grupo de Río.

El 3 de agosto, Manuel Zelaya realizó una visita a México por invitación del presidente Calderón y fue recibido como jefe de Estado, sosteniendo reuniones con miembros del Congreso mexicano, en donde todos los partidos cerraron filas en torno a la necesidad de restituir a Zelaya, aplaudiendo la actuación de Calderón. Dos días después Manuel Zelaya abandonó México de manera sombría, muy contrastante con su luminoso recibimiento, sin poder hacer declaraciones ante los medios, ya que el Estado Mayor Presidencial se lo impidió. Supuestamente, la razón de esto fue una declaración que hizo el presidente depuesto de Honduras en alusión a Andrés Manuel López Obrador, diciendo que “a veces es mejor sentirse presidente, que serlo”.²⁸

El incidente de agosto fue un revés a la acción mediadora de México en el conflicto de Honduras, misma que se perfilaba como un triunfo político de Calderón tanto al interior como al exterior. Con todo, México continuó en la búsqueda de un acuerdo entre las partes en conflicto, dando su respaldo al Acuerdo de San José Tegucigalpa como fórmula de solución. En diciembre, Manuel Zelaya visitó, por invitación oficial, México por segunda ocasión, y fue recibido como “huésped distinguido” por el presidente. En esa ocasión México medió un salvoconducto para la salida segura del ex mandatario de territorio hondureño, pero se negó la posibilidad de recibirlo como exiliado, aunque continúa el compromiso de la administración calderonista para buscar la solución pacífica del conflicto en Honduras.

Las acciones de México en el conflicto hondureño dejaron en claro que aún cuenta con capacidad de interlocución en América Latina, y mostraron una actuación más apegada a los principios tradicionales de la política exterior mexicana, pero no fueron suficientes para posicionarlo de nuevo en el papel de líder diplomático regional.

Todas estas actividades de política exterior demostraban el interés de Calderón en acercar a México a la región, recuperar el liderazgo y dejar atrás los enfrentamientos que se suscitaron con Vicente Fox. Sin embargo, el asunto todavía se quedaba en el discurso. En otras palabras, es cierto que hay un mayor acercamiento de México hacia la región en lo hechos, pero en realidad las relaciones con América Latina se mantienen en el mismo nivel que en los años ochenta, cuando México tuvo mayor interés en una integración con América del Norte.

²⁸ “Manuel Zelaya, guiño a AMLO” en *El economista*, 5 de agosto de 2009, disponible en <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/internacional/2009/08/05/fiesta-lider-depuesto>.

La relación con Estados Unidos: ¿una nueva era?

A pesar de que Estados Unidos representa la relación más importante para México, la política exterior desplegada por la administración calderonista hacia el vecino del Norte en el primer año tuvo un perfil bajo. Por ejemplo, el presidente Calderón no realizó ninguna visita oficial durante su primer año de gobierno.²⁹ En administraciones anteriores, una prioridad al inicio del sexenio era hacer una gira a ese país. En esta ocasión, no hubo ningún tipo de acercamiento de alto nivel en los primeros meses del sexenio en suelo estadounidense. Tampoco se llevó a cabo ninguna reunión de la Comisión Binacional, otrora mecanismo importante para discutir los temas de interés bilateral. Los factores que ayudan a explicar esta falta de interés son los siguientes: por un lado, Felipe Calderón había estado más preocupado por la situación interna y su guerra contra el narcotráfico; por el otro, la administración del presidente George W. Bush estaba cercana a terminar y, además, el prestigio de Bush estaba por los suelos debido al fracaso de la guerra contra Iraq y a una serie de errores cometidos por su administración. La baja popularidad del presidente saliente pudo haber sido un factor para que el gobierno mexicano no tuviera mucho interés por establecer una relación intensa con el vecino del Norte en los primeros meses.

Desde el principio de la administración calderonista, el tema de la seguridad ha dominado la relación con Estados Unidos. El tema migratorio pasó a un segundo término con la llegada de Felipe Calderón. Los temas comerciales y financieros son muy importantes, pero no fueron la máxima prioridad al principio de su gobierno. Es obvio que la crisis internacional de finales de 2008 puso el tema de la seguridad financiera como una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón, pero hasta el momento no se han convertido en el tema central de la relación bilateral. En otras palabras, la relación bilateral de “securitizó” después del 11 de septiembre de 2001 y luego del énfasis de la administración calderonista en el combate al crimen organizado. En comparación con la administración de Fox, la agenda bilateral también se “desmigratizó” una vez que llegó Felipe Calderón a la presidencia puesto que el tema no ha sido una prioridad para el gobierno mexicano en su vinculación con Estados Unidos.

²⁹ Felipe Calderón hizo una visita a Estados Unidos como presidente electo en noviembre de 2006. La primera visita como presidente constitucional fue en enero de 2008, un año después de haber tomado posesión. Previamente hubo dos encuentros de Calderón como presidente constitucional con el presidente Bush: el primero fue en marzo de 2007 en México y el otro en agosto del mismo año en Canadá, durante la Cumbre de Líderes de América del Norte.

En marzo de 2007, Felipe Calderón recibió la visita del presidente estadounidense George W. Bush en la ciudad de Mérida, Yucatán. Aunque la visita no fue por iniciativa mexicana, el gobierno de Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico. Por un lado, el gobierno de Calderón buscaba convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en este fenómeno. Por otro lado, México dejaba a un lado su posición histórica de subordinación frente a la hegemonía de Estados Unidos y exigía algo a cambio de su disposición a colaborar con el vecino. Fue en esa reunión donde se materializó la Iniciativa Mérida.

Después de varios meses de largas y difíciles negociaciones, México y Estados Unidos estructuraron la iniciativa a finales de 2007. El esquema de cooperación consistiría en un paquete de ayuda financiera por aproximadamente 1 500 millones de dólares para tres años. El aparato diplomático mexicano estaba interesado en que fuera a tres años para que hubiera continuidad con la siguiente administración. La ayuda no se daría en dinero en efectivo sino en especie y se extendería a los países centroamericanos. El gobierno mexicano fue muy enfático en no permitir la presencia de tropas ni la participación de agentes estadounidenses en operaciones en el territorio nacional.

A pesar de los avances en materia de cooperación, existieron algunos obstáculos que pusieron en riesgo la iniciativa a mediados de 2008. En la versión final que se presentó a discusión, el Congreso de Estados Unidos intentó imponer ciertas condiciones para aprobar los recursos. La creación de un *ombudsman* civil en los casos de violaciones a los derechos humanos de parte de los soldados mexicanos fue una de las principales. El Congreso de México y el ala militar no estuvieron de acuerdo con estas condiciones y buscaron eliminarlas. Incluso la opinión pública y los medios de comunicación mexicanos consideraban que tales condiciones violaban la soberanía de México. Esto reflejaba el interés de diversos actores subnacionales mexicanos, gubernamentales y no gubernamentales, en el tema. Después de una nueva ronda de negociaciones y consultas bilaterales, los legisladores estadounidenses aprobaron la Ley HR2642, que se refiere a la ayuda a países extranjeros y que incluye la Iniciativa Mérida eliminando, de manera parcial,³⁰ las condiciones señaladas previamente. El presidente Bush firmó la ley el 30 de junio de ese año. Por último, los recursos fueron liberados hasta diciembre del mismo año.

³⁰ Para ver la versión final y ubicar la eliminación parcial de las condiciones se recomienda el documento: "El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): antecedentes y últimos desarrollos", del 23 de junio de 2008, disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/Procesolegislativoa23dejuniode2008.pdf>.

Desde el principio de su concepción, diversos grupos criticaron la Iniciativa Mérida. En México, los sectores más nacionalistas argumentaron que dicho mecanismo sería muy parecido al Plan Colombia, en el cual militares estadounidenses entrenaban a colombianos en territorio de ese país, lo cual violaría la soberanía mexicana. Otros grupos plantearon que se estaba militarizando la lucha contra el narcotráfico y que ello traería violaciones a los derechos humanos. En Estados Unidos, los grupos conservadores opinaban que Washington no debía apoyar al gobierno mexicano que se caracterizaba por ser corrupto y violador de derechos humanos. A pesar de estas críticas, la Iniciativa Mérida representó un avance importante en materia de cooperación entre México y Estados Unidos.

En el 2009, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de ser el único presidente que fue recibido por el presidente electo de Estados Unidos, Barack Obama, antes de tomar su juramento en enero de 2009. Ello significó que, para el nuevo gobierno de Estados Unidos, México sería un tema importante, en especial en los asuntos de seguridad y de lucha contra el narcotráfico. Asimismo, el primer viaje a América Latina de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue a México. En ambas reuniones, los temas de seguridad y de la Iniciativa Mérida fueron centrales para los dos gobiernos. Producto de esta última visita, las dos administraciones están estudiando la posibilidad de crear una “Oficina de Implementación Bilateral” para que México y Estados Unidos trabajen en conjunto en el combate al crimen organizado y en la disminución de la violencia generada por la lucha entre los carteles de la droga. La creación de un organismo de esta naturaleza sería un avance importante en materia de cooperación bilateral en temas de seguridad nacional entre México y Estados Unidos.

Durante todo 2009, el tema de la seguridad continuó siendo uno de los ejes principales en la agenda bilateral de México con Estados Unidos, en particular lo relativo a la lucha contra el narcotráfico. La liberación de recursos para apoyar la lucha del Estado mexicano en contra del crimen organizado en el marco del plan Mérida fue desde 2008 una negociación complicada que, sin embargo, logra salir adelante justo al final de la presidencia de George W. Bush.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos en 2009 coincidió con una serie de declaraciones respecto al desempeño del Estado mexicano en materia de seguridad y a las implicaciones que esto podría tener en la agenda bilateral. El 29 de diciembre del 2009, en un memorando de evaluación estratégica y operacional,³¹ el ex zar antidrogas de Estados Unidos,

³¹ Disponible en: http://www.mccaffreyassociates.com/pdfs/Mexico_AAR_-_December_2008.pdf.

Barry McCaffrey aseguraba que México lucha por su supervivencia en contra del narcoterrorismo. Para McCaffrey, la lucha del presidente Calderón en contra del narcotráfico debía ser un asunto de alta prioridad en la agenda de la entrante administración Obama, ya que la perspectiva probable de que en los próximos años cárteles de la droga superen al Estado Mexicano y controlen *de facto* amplias zonas del territorio es un asunto que amenaza de manera directa a la seguridad nacional de Estados Unidos. Ante esto –dice– la ayuda destinada a México en el marco de la Iniciativa Mérida, aprobada en un “debate divisivo e insultante” resulta insuficiente.

Más adelante, a finales de enero de 2009, un estudio publicado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos calificaba a México como un “Estado fallido” al borde del colapso,³² posición ratificada por Condoleezza Rice, por el entonces director de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, Michael Hyden, y por el almirante Michael Mullen, jefe del Estado Mayor Conjunto del Departamento de Defensa.³³

En respuesta a esto, la canciller Patricia Espinosa rechazó que México fuera un Estado fallido, ya que la violencia se concentra en tres estados: Baja California, Chihuahua y Sonora. Asimismo, aseguró que la percepción de una mayor violencia en el país es parte de una estrategia de los grupos de crimen organizado para atemorizar a la población, dando la impresión de que hay un problema mayor.³⁴ Posteriormente, el presidente Calderón declaró en una entrevista con la agencia internacional de noticias *Associated Press* que el gobierno mexicano no había perdido el control del territorio y que era falso afirmar que México es un Estado fallido. Agregó que este tipo de comentarios causan un “daño tremendo” a las autoridades mexicanas, y que para combatir el problema del narcotráfico también “hace falta una buena limpieza del otro lado de la frontera”.³⁵

Los malos entendidos quedaron superados un mes después, cuando la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary Clinton aseguró, en una conferencia de prensa conjunta con la canciller mexicana que en el país no existían territorios ingobernables y que el narcotráfico fracasaría aunque diseminara la violencia y tratara de erosionar la ley. Reconoció también que

³² Disponible en http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf.

³³ Carlos Fazio “Barack Obama y los mensajes apocalípticos sobre México” en *Clave digital*, 6 de febrero de 2009, disponible en http://www.clavedigital.com/App_Pages/Portada/PerspectivaA.aspx?id_Articulo=5888.

³⁴ María de la Luz González, “Violencia se concentra en tres estados: SRE” en *El universal*, 16 de febrero de 2009.

³⁵ “Operación Limpieza ha concluido: Medina Mora” en *El economista*, 26 de febrero de 2009.

los narcotraficantes mexicanos estaban motivados por la demanda de drogas ilegales en Estados Unidos y que estaban pertrechados por las armas de ese país. En esa conferencia se refrendó el compromiso de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico con el anuncio de varias medidas concretas de cooperación bilateral, a la vez que la SRE restaba importancia a las diferencias surgidas entre los gobiernos de Estados Unidos y México por el asunto.³⁶

La motivación por parte de los distintos actores estadounidenses partícipes de la tesis del Estado fallido podría estar fundamentada en una preocupación genuina ante la debilidad de México para hacer frente al problema, reflejada en una alarmante escalada de violencia y una notoria falta de confiabilidad en las instituciones policíacas. Lo anterior fue revelado a finales de 2008 con la ejecución de Edgar Enrique Bayardo y el presunto suicidio de Jesús Zambada, los dos testigos más importantes del gobierno federal para la “Operación Limpieza”, que tenía como objetivo detectar posibles nexos entre servidores públicos y miembros del crimen organizado para depurar las instituciones policíacas del país.³⁷

Otra posibilidad es que la visión de México como un Estado fallido sirviera para presionar a la administración de Barack Obama a aceptar el esquema de colaboración en seguridad entre Estados Unidos y México pactado por George W. Bush, esto ante las perspectivas de un giro en las políticas de cooperación y asistencia militar de Estados Unidos que se levantaron con la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país.

Lo cierto es que, al final, el presidente Calderón logró dar continuidad al tema de seguridad como punto nodal en la agenda bilateral luego de la sucesión presidencial en Estados Unidos, y en el proceso reafirmó una actitud de independencia respecto a su vecino del Norte, consiguiendo la aceptación de que el narcotráfico es un problema complejo cuya responsabilidad y solución recae sobre ambos gobiernos.

En resumen, la relación de México con Estados Unidos se ha centrado en los temas de seguridad. Pero hay una novedad si se le compara con el sexenio de Fox. Ahora, Felipe Calderón se ha presentado frente a Washington con una actitud de mayor exigencia y menos condescendencia. La Iniciativa

³⁶ Raquel Fernández, “Hillary: en México no hay territorios ingobernables” en *Milenio*, 26 de marzo de 2009.

³⁷ Véase Ramón Alberto Garza, “En la antesala de un Estado fallido” en *Reporte indigo*, núm. 158, 4 a 10 de diciembre de 2009, disponible en <http://experiencia.indigobrainmedia.com/web/reportes/edicion158/#1/1>.

Mérida es un ejemplo: México exigió a Estados Unidos reconocer su corresponsabilidad en el asunto del narcotráfico y apoyarlo en su lucha. Otro ejemplo vino cuando el Congreso estadounidense canceló un programa piloto para que camiones mexicanos puedan entrar a territorio de Estados Unidos como lo plantea el TLCAN. En respuesta a esta medida, el gobierno calderonista aumentó los aranceles a cerca de 90 productos de importación provenientes del país vecino como una represalia. Por otro lado, el asunto de un acuerdo migratorio prácticamente quedó en el olvido, aunque fue una de las principales propuestas de Calderón en campaña.

La política de diversificación regional

Uno de los principales objetivos de política exterior planteados por el *Plan Nacional de Desarrollo* es la diversificación de las relaciones internacionales de México. En los primeros meses del gobierno de Calderón hubo pocos avances en la materia. Europa y Asia Pacífico se mantuvieron como dos opciones para el comercio exterior mexicano y para la atracción de inversiones. Estos dos temas fueron los ejes principales de la relación de México con ambas regiones. Para ello, la diplomacia mexicana ha operado ampliamente en la región sobre todo en asuntos económicos. México y algunos países de estas zonas han firmado acuerdos para impulsar estos temas. Incluso, el presidente Calderón ha realizado varias visitas de trabajo con el propósito de promocionar los productos mexicanos y atraer inversiones al país. Ha participado en las reuniones del Foro Económico de Davos y en las del G8 como observador, ha realizado varias giras a países europeos y en Asia ya visitó Australia, Nueva Zelanda, India, Japón y China, actores muy importantes en la región Asia Pacífico. Sin embargo, Calderón no ha hecho ninguna gira por África o Medio Oriente. Estas áreas permanecen distantes de la agenda de política exterior de México.

En cuanto a las relaciones multilaterales de México, un logro diplomático destacado fue el ingreso de México de nueva cuenta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente para el periodo 2009-2010. El gobierno mexicano ya había presentado su candidatura en el sexenio de Fox y Calderón ratificó la propuesta, a pesar de las diferentes opiniones que hay respecto al tema, en especial por la participación de México en misiones de paz. En octubre de 2008, México obtuvo 185 de los 192 votos posibles en la Asamblea General de la ONU. El apoyo recibido de la comunidad internacional indicaba que el desprestigio diplomático de México años atrás había quedado en el olvido.

Reflexiones finales

De acuerdo con el *Plan nacional de desarrollo* y otros documentos oficiales, los principales ejes del proyecto de política exterior de la administración de Felipe Calderón son los siguientes: a) la defensa de los migrantes mexicanos en el exterior; b) la promoción de la democracia y los derechos humanos; c) la política exterior como mecanismo para impulsar el desarrollo económico y social del país, a través del fomento a las exportaciones y la atracción de inversiones que puedan aumentar las fuentes de trabajo; d) la recomposición de las relaciones con América Latina; e) la intensificación de la cooperación con Estados Unidos; f) el uso de Europa y al Pacífico Asiático como una opción para la diversificación de las relaciones exteriores de México.

Haciendo una evaluación general al finalizar la primera mitad del sexenio, la política exterior de Calderón ha tenido algunos alcances significativos en algunas áreas; pero en otras todavía hay pendientes importantes. Por ejemplo, en el primer punto (defensa de migrantes), el gobierno federal se ha quedado corto. La violación de los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos se ha mantenido como una constante y la administración de Calderón no ha hecho lo suficiente para evitarlo. Sobre el siguiente punto (democracia y derechos humanos), México se ha convertido en un importante promotor de estos temas. Sin embargo, el asunto se queda en la retórica discursiva porque, en acciones concretas, México ha hecho una labor insuficiente en derechos humanos. Como la seguridad y la guerra contra el narcotráfico han sido las prioridades, el respeto a los derechos humanos ha sido un asunto secundario para el gobierno de Calderón. En democracia hubo acciones concretas de defensa, como fue el caso del golpe de Estado en Honduras.

Respecto al siguiente punto (impulso económico), la política exterior de Calderón estuvo limitada por la crisis financiera mundial desatada en 2008. En cuanto al siguiente tema (América Latina), hay que reconocer que, al menos, ya no se han dado los enfrentamientos que se generaron el sexenio pasado. Aunque las relaciones con la región no han mejorado significativamente en los hechos, el acercamiento discursivo con los países latinoamericanistas es un importante avance de la administración calderonista. Ahora bien, en cuanto a la cooperación con Estados Unidos hay logros importantes. Aunque algunos sectores nacionalistas la critican por ser de carácter intervencionista, la Iniciativa Mérida se ha convertido en un importante mecanismo de cooperación entre México y Estados Unidos. Por último, han existido pocos avances en la diversificación de los vínculos de México con Europa y Asia. La crisis económica ha sido un obstáculo que no ha permitido la ampliación de los contactos de México con otras regiones.

En el fondo, la política exterior de Felipe Calderón no ha mostrado cambios profundos en la primera mitad del sexenio puesto que se mantienen las líneas generales respecto a las últimas administraciones. En otras palabras, no ha habido “golpe de timón” hasta ahora. Sin embargo, en la forma, hay cambios importantes. Sin dejar a un lado su activismo internacional, Felipe Calderón dirige una política exterior menos conflictiva y más cautelosa. No se ha enfrentado con países latinoamericanos, como lo hizo la administración pasada. En el discurso, su administración se ha acercado a esta región, especialmente con los gobiernos de izquierda, para mandar señales al interior del país y demostrar que, afuera, cuenta con el apoyo y reconocimiento que la izquierda interna se niega a dar. Mantiene una posición menos complaciente con Estados Unidos al hacerlo corresponsable en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y exigirle cooperación en esta materia.

En términos generales, Felipe Calderón ha mantenido un perfil bajo en la política exterior de México en sus tres primeros años. Es claro que el tema no ha sido una prioridad para el presidente Calderón. Sin embargo, el activismo internacional de México no se ha reducido significativamente gracias a la labor de la SRE. De acuerdo al proyecto y las acciones en los primeros años de gobierno, las principales tendencias de la política exterior de Felipe Calderón son:

- a) una política exterior que apoye sobre todo la prioridad de su administración: seguridad nacional y lucha contra el tráfico organizado. En efecto, la política exterior no ha sido una prioridad, pero se convierte en un instrumento altamente estratégico cuando asuntos de seguridad están involucrados, como el caso de la Iniciativa Mérida. Hasta ahora, este esquema de cooperación ha sido la acción más importante en lo que va del sexenio de Calderón;
- b) en segundo lugar, una política que impulse el desarrollo económico de México. Felipe Calderón ha girado instrucciones a los diplomáticos mexicanos para que promuevan una imagen positiva del país que refleje seguridad para inversiones y comercio; y
- c) Felipe Calderón también ha buscado una política que busque evitar conflictos al interior del país, en especial con los grupos de oposición en el Congreso mexicano. Es decir, Felipe Calderón no quiere que la política exterior sea usada como pretexto por la oposición para criticarlo. Debido a la polarización política de la sociedad después de la elección presidencial, el presidente ha usado la política exterior para buscar consensos, reducir dicha polarización, ganar legitimidad democrática

con el reconocimiento internacional y consolidarse en el poder. El acercamiento a América Latina es un ejemplo de ello. En conclusión, la política exterior al principio de la administración de Felipe Calderón ha sido principalmente para consumo interno.