

Paradigmas y paradojas de la política exterior de México,

de Humberto Garza (ed.), Jorge A. Schiavon

y Rafael Velázquez Flores (coords.)

Jazmín Benítez López*

Con la llamada “alternancia en el poder”, el “gobierno del cambio”, encabezado por Vicente Fox Quesada, arribó a la Presidencia de la República en el año 2000, cargando un sinfín de promesas, compromisos y expectativas en todos los niveles, destacando la política exterior. Mediante la defensa de la democracia y los derechos humanos, presentados como los nuevos ejes rectores del quehacer de México en el ámbito internacional, se planteaba situar al país en una posición ventajosa en sus relaciones con el exterior, para lo que resultaba necesario definir objetivos, estrategias y programas capaces de apuntalar la situación estratégica internacional de México, empleando supuestos canales de negociación desaprovechados hasta entonces.

La obra que presentan Humberto Garza, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez¹ aglutina los trabajos de diversos especialistas, para ofrecer un balance general de la política exterior de México durante el sexenio 2000-2006, a partir del análisis de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los factores endógenos y exógenos más relevantes que condicionaron al “gobierno del cambio” durante el mencionado periodo, sus aciertos y desatinos, así como la forma en que fueron percibidas sus acciones frente al exterior por parte de la población mexicana.

Para tales fines, se destaca el concepto “paradigma”, empleado por Thomas Kuhn,² cuestionando si es posible realizar cambios estructurales en la

* Candidata a doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, y licenciada y maestra en Relaciones Internacionales por la misma institución. Es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Quintana Roo. Se ha desempeñado como profesora invitada del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Correo electrónico: jazzbel@hotmail.com

¹ Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México. 2000-2006*, El Colegio de México/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2010.

² Quien la define como el conjunto de prácticas que determinan a una disciplina científica durante un periodo, mediante el empleo de conceptos, enfoques o una teoría dominante aceptada como válida por la comunidad científica.

política exterior de México cuando ésta se enfrenta a un sistema dado. En caso de que ello sea posible, entonces habrá que analizar por qué la política exterior de México no ha podido convertirse en el motor de cambios que promuevan el desarrollo del país. De acuerdo con los autores, las respuestas tentativas para ambas interrogantes tendrán necesariamente un carácter objetivo derivado de las acciones concretas, pero también otro subjetivo debido a las distintas perspectivas bajo las que se analizan los fenómenos.

Respecto al concepto “paradoja”,³ éste se emplea para caracterizar a la política exterior de México, debido a sus resultados contradictorios, inesperados y contraintuitivos, destacando el que México sea un país rico, pero con una política exterior sin presupuesto; que durante la llamada etapa de globalización e independencia sea más dependiente frente a Estados Unidos; que teniendo una política exterior sólida, se vea como aliado débil de la Unión Americana y, que mientras intenta posicionarse como líder mundial, termine alejándose de Latinoamérica y el Caribe. Partiendo de lo anterior, el objetivo de la obra se centra en analizar los elementos de cambio y continuidad en la política exterior de México durante el sexenio 2000-2006, los objetivos, estrategias y acciones emprendidas por el gobierno en temas tales como seguridad, comercio y migración, así como en sus relaciones multilaterales, regionales y bilaterales. Para estos fines, el libro se compone de 15 trabajos, organizados en tres grandes ejes temáticos, de los que se desprenden las conclusiones generales realizadas por los coordinadores y el editor.

La primera parte intitulada *Evaluación general del sexenio de Vicente Fox en materia de política exterior*, consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos, Ana Covarrubias presenta el trabajo “La política exterior activa... una vez más”,⁴ en donde argumenta que el discurso empleado por Vicente Fox se asemeja al de Luis Echeverría,⁵ en cuanto al activismo empleado en las relaciones internacionales de México.

Los cambios en el sistema económico mundial que enfrentó Echeverría y sus efectos a nivel interno originaron un ambicioso programa de diversificación comercial, así como el impulso y defensa de la Carta de Derechos

³ Del latín *paradoxus*, que a su vez se desprende del griego *παράδοξος* (*para y doxos*). Se trata de un adjetivo que refiere lo que va más allá de lo creíble; idea opuesta a la opinión común y sentir general, la aserción inverosímil/ absurda, que se presenta con apariencias de verdadera y/o el empleo de frases contradictorias. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, xxii ed., 2001, disponible en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=paradoja

⁴ Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *op. cit.*, pp. 25-46.

⁵ Quien gobernó México de 1970 a 1976.

y Deberes Económicos de los Estados aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Destacan las 12 giras internacionales del mandatario mexicano, la visita de más de 30 altos funcionarios extranjeros a territorio nacional y la creación de diversas instituciones, como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Por su parte, el activismo de Vicente Fox pretendía situar al país a la altura de los grandes actores internacionales mediante la formulación de una política exterior que aprovechara la nueva etapa de la democracia mexicana. Durante su sexenio, el mandatario realizó 100 visitas al exterior y recibió a 180 altos funcionarios de otros países. Entre los logros más importantes del activismo de Fox se encuentra el nombramiento de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2002-2003 y la designación de nuestro país como anfitrión de la Conferencia de Monterrey sobre Financiación y Desarrollo en 2002, entre otras.

En ambos casos destaca la influencia que tuvieron el aspecto económico y el medio internacional en la búsqueda del mencionado activismo para insertar a México en un concierto económico de países fuertes. Sin embargo, cuando Vicente Fox accedió al poder, la economía mexicana ya funcionaba bajo el esquema neoliberal, mientras que Echeverría empleó al activismo como una estrategia para no abrirse a la liberalización. En los dos periodos, la influencia de Estados Unidos fue determinante para instrumentar políticas encaminadas al dinamismo, pero varía sustancialmente la forma en que se enfrentaron los intereses estadounidenses, dado que la constante ha sido la dependencia comercial frente a dicho país, así como la vulnerabilidad respecto a sus decisiones.

En la segunda investigación, Jorge A. Schiavon desarrolla el tema “Opinión pública, preferencias y política exterior: México ante el mundo”,⁶ analizando las percepciones y preferencias de los mexicanos en materia de política exterior a partir de la segunda mitad del sexenio de Fox, basándose en la aplicación de encuestas a lo largo del territorio nacional. Los resultados muestran que la mayoría se identifica como mexicano antes que como parte de alguna región o localidad en específico, y más de 80 por ciento considera importante que México mantenga una política exterior activa antes que reactiva.⁷

De acuerdo a la identidad internacional, 62 por ciento se asume como latinoamericano, 22 como ciudadano del mundo y sólo siete por ciento como norteamericano. En 2004 los mexicanos tenían una percepción desfavorable de Cuba y Guatemala, aunque con el primero se obtuvo una mejora en la

⁶ Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *op. cit.*, pp. 47-75.

⁷ En las encuestas de 2004 y 2006.

encuesta de 2006, dado el acercamiento político alcanzado. La mayoría de los encuestados expresaron simpatía respecto a Estados Unidos, Japón y Canadá, así como admiración por los países desarrollados, aunque también recelo y desconfianza. Histórica y culturalmente, los mexicanos se perciben como latinoamericanos, pero en términos económicos y geográficos como parte de América del Norte, lo que da cuenta de cierto nivel de pragmatismo en el mexicano.

Respecto a cómo se concibe la política exterior, existen diferencias regionales. En el Norte resultan más dispuestos a la internacionalización que los del Sur, sureste y centro del país, que se asumen más conservadores y nacionalistas. A nivel general, se priorizan las relaciones económicas frente a la promoción cultural, la diplomacia y la seguridad. Existe aceptación en la forma en que los líderes conducen la política exterior, pero divergencia en lo relativo a la inversión, la integración regional y al nuevo activismo internacional de México. La información obtenida a partir de la investigación resulta de gran utilidad para el gobierno, considerando que cada vez son más los actores con capacidad de influencia en la toma de decisiones en materia de política exterior.

Posteriormente, el trabajo de Erika Ruiz Sandoval, intitulado “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: muchos discurso y pocas nueces”,⁸ concluye que la distancia entre los objetivos planteados, las acciones y los resultados de la política exterior en el periodo analizado, fueron el motivo por el que hubo más problemas que soluciones. Por lo anterior, la política exterior de Fox pasará a la historia por la serie de oportunidades desaprovechadas, los enfrentamientos innecesarios, los “errores de principiante” y la falta de oficio del Ejecutivo en cuestiones internacionales.

Para concluir la primera sección, Rafael Velázquez Flores presenta un “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006”.⁹ El autor analiza el impacto que tuvo el ascenso de Fox al poder, en términos de una aparente mayor capacidad de negociación derivada del bono democrático, así como una serie de supuestas similitudes entre Vicente Fox y Jorge Castañeda con las altas élites del poder político estadounidense, como George W. Bush y Jesse Helms. De igual forma, plantea que las condiciones económicas internas hacían ver un panorama favorable para el nuevo presidente, así como su discurso abierto e incluyente. Posteriormente, se sintetizan las acciones de política exterior más importantes del mandato en cuestión, destacando las siguientes:

⁸ Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *op. cit.*, pp. 77-91.

⁹ *Ibidem*, pp. 93-134.

1) en el ámbito multilateral, la elección de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2002; la designación de México como sede de la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo en 2002 y la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún 2003; su papel como promotor de la reforma de la ONU y la creación del Consejo de Derechos Humanos de dicho organismo en 2005; su adhesión a la Corte Penal Internacional y, los nombramientos de Bernardo Sepúlveda Amor como secretario de Relaciones Exteriores de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU en 2005 y de José Ángel Gurría como secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos;

2) en cuanto a las relaciones regionales, el grueso de la agenda la acaparó Estados Unidos, con quien se acrecentó la dependencia y se perdió la capacidad negociadora.¹⁰ Las relaciones con América Latina estuvieron marcadas por las diferencias ideológicas con los gobiernos de izquierda, como Cuba, Argentina, Venezuela y Bolivia. Con Centroamérica se desplegó y puso en marcha el Plan Puebla-Panamá, cuyos resultados no fueron visibles por falta de financiamiento. Respecto a Europa, región con la que se tuvo el mayor dinamismo, el eje articulador fueron las relaciones comerciales derivadas de la firma del tratado de libre comercio en 2000. El caso contrario ocurrió con Japón, dado que el Acuerdo de Asociación Económica de 2004 no consiguió atraer la inversión directa en sectores clave, como había sido anunciado.

La segunda parte del texto, “Temas centrales de las relaciones de México, 2000-2006”, consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos, Jesús Velasco Grajales aborda el tema “Acuerdo migratorio. La debilidad de la esperanza”,¹¹ sosteniendo que las condiciones eran totalmente adversas para alcanzar un acuerdo migratorio de amplio espectro con México. La política estadounidense, sus complejidades, aunado a la poca capacidad del gobierno mexicano dieron al traste con las aspiraciones de Fox. En un primer momento, George Bush se comprometió a secundar la iniciativa de reforma migratoria, pero en gran medida para mejorar su imagen ante la comunidad hispana mientras buscaba reelegirse. No obstante, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 evidenciaron de nueva cuenta que los grandes objetivos de dicho país se centraron en su seguridad, argumento por el que se aprobó la construcción del muro fronterizo y la movilización de más efectivos y recursos a la vigilancia de la frontera con México. El objetivo del sexenio no fue alcanzado por razones externas, pero

¹⁰ Y con quien durante el sexenio se dio la transición “de luna de miel al muro fronterizo”. Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *op. cit.*, p. 104.

¹¹ *Ibidem*, pp. 137-170.

también son muestra de la falta de pericia del gobierno mexicano en dicho periodo.

Posteriormente, Raúl Benítez Manaut presenta su investigación intitulada “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”,¹² en donde argumenta que la seguridad nacional de México se encuentra determinada por fenómenos transnacionales, como el narcotráfico y el crimen organizado, así como otro tipo de problemas “intermésticos”, en los que destacan la crisis de Chiapas y la inseguridad pública. Al igual que casi toda América Latina, nuestro país enfrenta la inoperatividad de sus instituciones, lo que pone en riesgo la propia seguridad y el proceso político de democratización, afectando a su vez el crecimiento y desarrollo. Lo anterior se desprende de la falta de una definición propia de seguridad nacional compartida, dado que el tema no atañe únicamente al Estado, sino que representa una responsabilidad común entre gobierno y sociedad, así como un asunto de cooperación internacional.

Por su parte, José Luis Piñeyro y Gabriela Barajas analizan el tema “La seguridad nacional con Fox. Avances analíticos, retrocesos reales”,¹³ e indican que el plan foxista significó un grave retroceso, lo que se manifiesta en la expulsión de 3.2 millones de mexicanos a Estados Unidos, el aumento en el desempleo, la destrucción ambiental y forestal que coloca a México en quinto lugar mundial en deforestación. A esto se suma el incremento en los niveles del crimen profesional, las violaciones a la libertad de expresión, la persecución de la oposición política y la merma en la seguridad nacional derivada de la pérdida en la soberanía territorial, política e institucional ocasionada por la mayor subordinación comercial, financiera y tecnológica frente a Estados Unidos y la extranjerización de actividades estratégicas.

El último trabajo de la segunda sección corresponde a Arturo C. Sotomayor, con la investigación intitulada “México y la ONU en tiempos de transición. Entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”,¹⁴ que resalta el controversial, inusual y politizado activismo de México ante el organismo, lo que resulta representativo de un Estado liberal que busca presencia en organismos multilaterales en tiempos de transición política. El “gobierno del cambio” tenía la intención de efectuar reformas políticas dentro del país al encabezar las modificaciones en la ONU, pero los resultados no procedieron, dada la incapacidad de conseguir consensos internos para efectuar acciones al exterior. A nivel exógeno, el activismo se vio limitado por el

¹² *Ibidem*, pp. 171-195.

¹³ *Ibidem*, pp. 197-223.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 225-254.

unilateralismo estadounidense contra el terrorismo internacional, que presionó a México limitando su impacto a nivel multilateral.

La tercera y última sección designada para el análisis de “México y las áreas regionales”, consta de siete trabajos. La investigación de Susana Chacón: “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”,¹⁵ destaca la influencia de los factores externos, como el terrorismo internacional y las estrategias de Estados Unidos basadas en su seguridad nacional, como elementos básicos en la no consecución de los objetivos planteados originalmente por el gobierno de México, que fue rebasado en la agenda estadounidense por el surgimiento de los nuevos socialismos latinoamericanos, desastres naturales, entre otros, que limitaron la capacidad de respuesta de México frente al exterior. Una buena lectura del entorno, el conocimiento de la historia y la delimitación de objetivos propios, son básicos para establecer metas alcanzables y, por ende, para no confundir los intereses de México con los que los defienden potencias hegemónicas, como Estados Unidos.

Por su parte, Guillermo Guajardo Soto presenta el trabajo “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”.¹⁶ El autor sostiene que al considerar al Norte con óptica meramente económica y al Sur desde una visión política, el gobierno se olvidó que México podía ser un puente entre América Latina y América del Norte, perdiendo el espíritu latinoamericanista de la política exterior. Esto va más allá de los enfrentamientos con Cuba, Venezuela, Argentina y Chile, pues el intento de generar un acercamiento económico y político con Centroamérica y parte del Caribe no estuvo acompañado de propuestas serias. Sin embargo, el alejamiento provocó una “latinoamericanización”¹⁷ de la política mexicana, llevando los temas de la región al debate nacional; acercando al propio Partido Acción Nacional hacia una integración cristiana regional. e inclusive contribuyendo a consolidar el eje político Caracas-La Habana. Se concluye que el Sur también es económico, como lo muestra el reciente interés de China por invertir en Centroamérica.

El capítulo desarrollado por Lorena Ruano, con el tema “De la exaltación al tedio: la relación de México con la Unión Europea durante el sexenio de Vicente Fox”,¹⁸ resalta que el inicio eufórico de los contactos entre ambos terminó en decepción por el desorden y la crispación que terminó involucrando actores europeos que nunca antes habían tenido un papel en la política nacional.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 257-282.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 283-311.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 307.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 313-346.

El comercio y la inversión no despegaron hasta 2004 y, aunque se dieron acciones de cooperación con dicha región, tampoco fue lo esperado. No obstante, quedó claro que los países europeos podían abrir espacios de maniobra importantes, como ocurrió mediante la alianza con Francia frente a la guerra contra Iraq, lo que resultó de vital importancia para adoptar una postura acorde a los intereses de México.

Posteriormente, la investigación de Romer Cornejo intitulada “México y China: diplomacia, competencia económica y percepciones”,¹⁹ indica que la penetración económica del país asiático y el incremento del intercambio comercial que sitúa a China como el segundo socio de México han reflejado una balanza extraordinariamente deficitaria para nuestro país. A pesar de que Vicente Fox no aludió a temas como democracia y derechos humanos en la relación con China,²⁰ hubo una serie de incoherencias que la desgastaron, aunque ésta se llevó cordialmente en términos diplomáticos. Por último, el autor destaca que durante el periodo en cuestión hubo un aumento en la percepción negativa que se tiene de China en México, viéndole como amenaza antes que como un socio.

Más adelante, Victor Kerber Palma presenta “El sol naciente de Vicente Fox: México y Japón 2000-2006”,²¹ en donde sostiene que los japoneses son vistos por la población mexicana como socios potenciales y no como una amenaza comercial. No obstante, el acuerdo de asociación económica firmado con Japón ha sido poco aprovechado por los exportadores mexicanos, lo que ha generado una brecha comercial deficitaria para México como proveedor de bienes primarios e importador de bienes industriales.²² Pese a los esfuerzos del gobierno mexicano, sólo 2.5 por ciento de la inversión extranjera directa en México corresponde a capitales japoneses,²³ incluyendo las empresas niponas instaladas en otros países, como Estados Unidos. Por último, el autor concluye que los resultados reales del acuerdo con Japón se conocerán en el futuro próximo.

Por su parte, Juan José Ramírez Bonilla desarrolla el capítulo “La participación mexicana en los foros regionales del Pacífico. 2000-2006”,²⁴

¹⁹ *Ibidem*, pp. 347-368.

²⁰ Lo que paradójicamente alejó a México de otros países, por considerarse como el eje fundamental de sus relaciones con el mundo.

²¹ Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *op. cit.*, pp. 369-390.

²² Como dato, el autor menciona que “(...) en 2003 la balanza arrojaba un saldo a favor de Japón por 1, 854, 000 dólares, en 2006 se elevó a 6, 460, 000 dólares”. *Ibidem*, p. 388.

²³ Lo que correspondería a la mitad de la inversión española u holandesa. *Ibidem*, p. 388.

argumentando que la política exterior de México debe abandonar la visión “mexicanocentrista” para insertarse en otras regiones económicas. Los indicadores muestran que tanto la región de América del Norte como la Unión Europea serán rebasadas por el bloque de Asia Pacífico como el motor de la economía global. La inclusión de México en otras regiones requiere de un enfoque integral que considere a todos los actores interesados. Ante esto, el autor resalta los planteamientos de política exterior contenidos del Plan Nacional de Desarrollo presentado por Felipe Calderón, entre cuyos temas destacan el diseño de una “democracia efectiva” y una “política exterior responsable”.²⁵

El séptimo y último capítulo de la tercera sección corresponde al trabajo de Hilda Varela, intitulado “La política exterior de México hacia África Subsahariana”.²⁶ La autora plantea que desde las independencias de los países africanos hasta el gobierno de Zedillo, la política exterior hacia esta región se ha caracterizado por la ausencia de objetivos definidos, desconocimiento, inconsistencias y un bajo perfil, situación que no cambió durante el sexenio de Vicente Fox, que finalizó teniendo a dicha región como algo inexistente, lo que resulta contrario al discurso inicial del mandatario. La política exterior de México continúa siendo predecible, falta de objetivos y estrategias hacia el África Subsahariana, lo que restará aliados a México en sus futuras búsquedas por acceder a espacios en los organismos multilaterales.

Para concluir, destacan los pocos logros obtenidos durante el “gobierno del cambio” encabezado por Vicente Fox, en donde se desaprovecharon las ventajas que otorgaba el bono democrático, el buen estado de la economía nacional y la aparente buena relación de los estadistas mexicanos con los principales personajes de la política estadounidense. De esta forma, el “sexenio del cambio” no arrojó resultados a la altura de lo esperado en términos de definir objetivos y estrategias capaces de aprovechar la situación estratégica del Estado, transformando su posición en el ámbito de la política internacional. Contrario a ello, se muestra una continuidad en la forma de conducir la política exterior bajo el esquema neoliberal, pero profundizando aún más la dependencia frente a Estados Unidos y acrecentando la brecha ya existente con América Latina y el Caribe. Respecto a los grandes objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo,²⁷ difícilmente podría sostenerse que estos hayan sido

²⁴ *Ibidem*, pp. 391-433.

²⁵ *Ibidem*, p. 432.

²⁶ *Ibidem*, pp. 435-464.

²⁷ Véase Cámara de Diputados, “PND 2000-2006” en *Gaceta parlamentaria*, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/jun/PND.html>.

cumplidos, especialmente en cuanto a la promoción y fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional, la defensa de los mexicanos en el exterior, la creación de nuevos ejes de acción política por medio del empleo de esquemas regionales para equilibrar la agenda de política exterior y el apuntalamiento de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

Humberto Garza Elizondo (ed.), Jorge A. Schiavon
y Rafael Velázquez Flores (coords.),
*Paradigmas y paradojas de la política exterior de México.
2000-2006*, El Colegio de México/Centro de Investigación
y Docencia Económicas, México, 2010.