

México y el mundo

Historia
de sus
relaciones exteriores

Tomo IX



Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política

Ana Covarrubias Velasco

327.72
M61132
t.9
ej.3

EL COLEGIO DE MÉXICO



sys 603083



EL COLEGIO DE MÉXICO
Biblioteca Daniel Cosío Villegas
Coordinación de Servicios

6 MAR 2018

Fecha Firma de salida

DEVUELTO
DEVUELTO
DEVUELTO
DEVUELTO
DEVUELTO
DEVUELTO
DEVUELTO

DONATIVO
Sergio Aguayo

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

Blanca Torres
COORDINADORA GENERAL DE LA OBRA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO IX

*Cambio de siglo: la política
exterior de la apertura económica
y política*

Ana Covarrubias Velasco

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

 EL COLEGIO
DE MÉXICO

327.72
M61132
+ 9 e j 3

327.72
M61132

México y el mundo : historia de sus relaciones exteriores / Blanca Torres, coordinadora general. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.
9 v. ; 21 cm.

Contiene: v. 1. México y el expansionismo norteamericano / Josefina Zoraida Vázquez. -- v. 2. México, Gran Bretaña y otros países (1821-1846) / Josefina Zoraida Vázquez. -- v. 3. La disputa por la soberanía (1821-1876) / Patricia Galeana. -- v. 4. La política exterior del porfiriato (1876-1911) / Roberta Lajous. -- v. 5. La lucha revolucionaria / Bertha Ulloa. -- v. 6. La marca del nacionalismo / Lorenzo Meyer. -- v. 7. De la guerra al mundo bipolar / Blanca Torres. -- v. 8. Hacia la globalización / Carlos Rico. -- v. 9. Cambio de siglo : la política exterior de la apertura económica y política / Ana Covarrubias Velasco

ISBN: 978-607-462-099-3 (obra completa)
ISBN: 978-607-462-164-8 (tomo IX)

1. México -- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XIX.
2. México -- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XXI. Torres Blanca, coord.

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
EL COLEGIO DE MÉXICO A.C.

Primera edición, 2010

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

ISBN: 978-607-462-099-3 (obra completa)
ISBN: 978-607-462-164-8 (tomo IX)

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
I. La “modernización” de México y su política exterior (1988-1994)	17
II. Entre la continuidad y el cambio: la difícil apertura política de México al exterior (1994-2000)	71
III. El Partido Acción Nacional en el Poder Ejecutivo: la política exterior de la “alternancia” (2000-2006)	119
IV. Conclusiones	185
Epílogo: ¿más México en el mundo y más mundo en México?	189
Anexo I	215
Anexo II	218
Anexo III	224
Índice onomástico	227

INTRODUCCIÓN

No es exagerado afirmar que el periodo comprendido en este tomo fue de grandes transformaciones en el sistema internacional: la guerra fría llegó a su fin; la Unión Soviética se desintegró y, como resultado, surgieron 15 países independientes; los de la antes llamada Europa del Este adoptaron regímenes democráticos, igual que otros en Centro y Sudamérica; Sudáfrica dejó atrás el régimen racista del *apartheid* y optó por la democracia; se creó la Autoridad Nacional Palestina; las economías de India y China se fortalecieron, al grado de ser consideradas potencias emergentes; la Comunidad Económica Europea se convirtió en Unión Europea y constituyó un bloque económico y político muy significativo; Namibia se independizó y terminó la guerra en Angola. Así, el sistema, como tal, contó con nuevos países y, más importante aún, con una distribución del poder distinta a la que había prevalecido —con algunos cambios— durante la guerra fría. Las transformaciones del sistema, sin embargo, no fueron del todo positivas; en el campo de la política internacional, perduraron viejos conflictos, como el árabe-israelí, y surgieron otros, como las guerras de Kosovo y Chechenia. Actores internacionales, como grupos terroristas, cobraron más visibilidad y, de hecho, contribuyeron a que la política internacional tomara una nueva dirección a partir del 11 de septiembre de 2001 hacia lo que se conoce como la “guerra” contra el terrorismo. Así pues, aunque la política internacional continuó caracterizándose por el conflicto y la cooperación, la guerra y la paz, el sistema de posguerra fría —y de búsqueda de seguridad— le brindó significados, contenidos y actores diferentes de los que la habían caracterizado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La política exterior de México tuvo que responder a estos cambios y continuidades y a importantes transformaciones internas: en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernaba Méxi-

co, el país se recuperaba de la crisis de la deuda y su economía empezaba a liberalizarse. Surgieron nuevas fuerzas políticas, como el Frente Democrático Nacional (FDN), que después se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y que, junto con el Partido Acción Nacional (PAN), fortaleció cada vez más la competencia electoral. En 2006 el presidente de México era panista, los estados federativos eran gobernados por los tres partidos principales; desde 1994 México era socio formal de Estados Unidos y Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y había firmado un buen número de tratados de libre comercio con otros países en el mundo. ¿Cómo ha sido la política exterior de este México en el mundo de la posguerra fría?, ¿ha cambiado esa política?, ¿cuánto?, ¿por qué?, ¿cómo? Éstas son las preguntas que guiarán este tomo, cuyo propósito es identificar los temas, momentos o actividades que contribuyan a responderlas. No es, en otras palabras, un recuento detallado de todas las acciones de política exterior de 1988 a la fecha, sino un esfuerzo por entenderla a partir de la vinculación entre variables del ámbito internacional y del interno.

La firma del TLCAN, por ejemplo, fue resultado y causa de transformaciones importantes en la política exterior, y la apertura política interna, que culminó con la llegada del PAN al Poder Ejecutivo en 2000, también influyó de manera significativa en la política exterior. Estos cambios, sin embargo, no fueron fáciles ni inmediatos; correspondieron en buena medida a la apertura económica y política —no perfecta— de México y han tenido que convivir con el peso de la continuidad. En el quehacer internacional de México, posiciones “tradicionales” como la defensa de los principios y la soberanía no se han desvinculado del todo de una política que se ha abierto al exterior y modificado el significado de lo que fueron por muchos años “asuntos estrictamente internos”. A partir de 1988 México flexibilizó sus leyes de inversión extranjera, permitió la presencia de observadores extranjeros en sus procesos electorales, y para evaluar la situación de los derechos humanos en el país, aceptó el condicionamiento político en acuerdos comerciales, y se pronunció por la promoción de la democracia y los derechos humanos en otras naciones. Es decir, en un lapso de 18 años los gobiernos mexicanos adoptaron posiciones muy diversas y, en algunos casos, opuestas.

El libro consta de tres capítulos que corresponden a los últimos tres sexenios: Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006). En el primer caso, destaca la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte como el proyecto esencial de política exterior y económica interna del gobierno mexicano. El TLCAN y otros tratados de complementación económica o libre comercio con diversos países fueron parte de la apertura económica que se consideró la mejor estrategia para reactivar la economía. Este proyecto correspondía a lo que Salinas llamó la “modernización” de México. Es interesante notar que aunque el gobierno concentró su energía y capacidades en la firma del TLCAN, la política exterior del presidente Salinas de Gortari no se limitó a ello. Al recurrir a la tradicional estrategia de diversificación de las relaciones internacionales de México, el gobierno fortaleció sus relaciones con Europa y estableció vínculos con organizaciones asiáticas, como el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). En lo económico y en lo político México tuvo presencia visible en América Latina y el Caribe, por ejemplo, en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), la Comunidad del Caribe (Caricom), la Asociación de Estados Caribeños (AEC), el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas. En estas últimas organizaciones y en la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno mexicano mantuvo su posición en defensa de la no intervención y del derecho a la autodeterminación; en general, del respeto a la soberanía y la no injerencia extranjera en asuntos internos de los estados, como la definición del régimen. Así pues, la política exterior del sexenio de Salinas de Gortari continuó con la línea de apertura económica iniciada por su antecesor, Miguel de la Madrid, y la consolidó en su gran proyecto, el TLCAN, pero no descuidó otros escenarios. Con esta apertura económica hacia el exterior, sin embargo, no hubo otra de carácter político. En este sentido, el quehacer internacional de México no concordó con algunas de las preferencias más notorias de la política internacional, especialmente regional, que tendían a incluir asuntos como la democracia y los derechos humanos en las políticas exteriores y en las discusiones de foros, grupos e instituciones internacionales.

La política exterior de Ernesto Zedillo refleja una tensión entre el cambio y la continuidad. El gobierno mexicano conservó el objetivo de promover tratados de libre comercio con varios países del mundo; una vez más, el sexenio comenzó con una crisis económica muy seria y fueron el TLCAN y la apertura económica los instrumentos para recuperar el crecimiento. El tratado de libre comercio más importante se concertó con la Unión Europea (UE), respaldando el propósito de la diversificación, pero lo más significativo fue que el gobierno mexicano aceptó la inclusión de la cláusula democrática como parte del mismo. El Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la UE, conocido como Acuerdo Global (AG), se convirtió en proyecto prioritario de la política exterior de Zedillo, aun al costo de tener que admitir la “intervención” de la UE en procesos democráticos y de derechos humanos en el país.

Entre 1994 y 2000 las autoridades mexicanas aceptaron gradualmente que asuntos internos como la democracia y la situación de los derechos humanos fueran objeto de escrutinio internacional. Tres ejemplos son suficientes: el gobierno invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a visitar el país en 1996, aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y firmó el Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional (CPI) en 2000. En consistencia con tendencias internacionales, y en respuesta a circunstancias políticas y sociales internas, el gobierno de Zedillo, no sin muchas dificultades, aceptó e incluyó en su política temas que traspasaban fronteras.

La relación con Estados Unidos, finalmente, también ilustra los límites en las relaciones internacionales de México. Aunque Bill Clinton gestionó el préstamo que permitió a México sortear la crisis de 1994-1995, poniendo de manifiesto el interés de Estados Unidos en México, la esperanza de que la relación bilateral en su conjunto se caracterizara por la comunicación y la cooperación pronto se diluyó. En efecto, a pesar de la buena disposición de los ejecutivos de los dos países, el narcotráfico y la migración siguieron siendo problemas difíciles en los que primó la acción unilateral de Estados Unidos. Como se verá, hay límites claros en lo que la política mexicana puede hacer respecto a Estados Unidos, con quien tiene la relación más importante en el ámbito externo.

La política exterior del gobierno de Zedillo respondió, en buena medida, a la apertura política en el país. Podría decirse que en ese sexenio el quehacer internacional de México coincidió mucho más con la llamada “agenda liberal” internacional de los años noventa que, al haber concluido la guerra fría, favorecía temas como la democracia, los derechos humanos, el libre comercio, el medio ambiente, la lucha contra el crimen organizado, entre otros. Es indudable que los procesos políticos y sociales de México se volvieron objeto de discusión en el extranjero y el gobierno respondió en la misma dirección.

Finalmente, la llamada “alternancia” en 2000, la llegada del PAN al gobierno, dio lugar a una propuesta explícita de cambio en la política exterior y la ruptura con el pasado. Ésta fue, para Vicente Fox, un instrumento para proyectar el “México democrático” y, a la vez, para comprometer al país en el exterior de manera que la democracia y el respeto a los derechos humanos en México se fortalecieran y se volvieran procesos irreversibles. No se trataba únicamente, como en el sexenio anterior, de que temas políticos y sociales de México se discutieran en el exterior, sino de incluir abiertamente algunos de ellos como fines prioritarios de la política exterior. El gobierno buscaba que México entrara de lleno en el sistema internacional posterior a la guerra fría y, además, influyera en él. La actividad en el ámbito multilateral fue esencial para México: obtuvo un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, participó visiblemente en la OEA, y promovió y firmó numerosos tratados internacionales: sobre medio ambiente, crimen organizado, migración, derechos humanos, etcétera.

La presencia de México en foros, grupos e instituciones internacionales pretendió no sólo influir en la “construcción del orden internacional” sino también cumplir con otro de los objetivos tradicionales de la política exterior de México: la diversificación de sus relaciones internacionales. Según las autoridades mexicanas, la intensa actividad en el ámbito multilateral era la contraparte del otro gran propósito de la política de Fox: establecer una “relación estratégica” con Estados Unidos. Esta relación procuraba crear una comunidad de América del Norte que comprendería, entre otras cosas, el libre tránsito de bienes, servicios e individuos entre México, Estados Uni-

dos y Canadá. La migración, en consecuencia, se convirtió en tema fundamental para el gobierno, el cual propuso la negociación de un acuerdo con Estados Unidos que permitiría manejar mejor la migración de mexicanos a Estados Unidos, especialmente la ilegal.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre modificaron las condiciones para la política exterior de México; la atención de Estados Unidos se dirigió a la seguridad interna e internacional mediante la llamada "lucha contra el terror". La dimensión de seguridad, tal como la entendían las autoridades estadounidenses, cobró importancia en la relación bilateral, en detrimento de los temas que el gobierno mexicano había propuesto originalmente, no sólo en sus relaciones con Estados Unidos, sino como contenido de su política exterior. No hubo acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos; los compromisos a los que se llegó se refirieron a seguridad —la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad, ASPAN—. Pero en otros escenarios, principalmente el resto de América, el gobierno mexicano continuó promoviendo los temas mundiales: derechos humanos, democracia, medio ambiente, lucha contra el crimen organizado, entre otros.

El nuevo partido en el gobierno procuró imprimir su sello en la política exterior: lo que el PAN definió como el "México democrático" contaba al fin con credenciales necesarias para coincidir y participar en las tendencias internacionales más destacadas desde el fin de la guerra fría. Pero los ataques terroristas en Estados Unidos y las limitaciones propias cambiaron las circunstancias en que México pondría en marcha ese nuevo proyecto de política exterior. Esto no quiere decir que el gobierno mexicano haya regresado a posiciones "tradicionales", pero tampoco que se haya concretado la relación estratégica con América del Norte, o que México haya entrado de lleno como actor decisivo en la definición del orden internacional. Sin duda tuvo alguna influencia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad —aunque no participó en las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP)— y como resultado de su actividad en otros foros multilaterales. Pero después del 11 de septiembre fue muy difícil, primero, anticipar qué destino tendría el orden internacional y, segundo, contrarrestar decisiones tan importantes como la lucha contra el terrorismo encabezada por Estados Unidos.

Además de las conclusiones generales, incluyo un epílogo que describe de manera muy general la política exterior que ha puesto en marcha hasta ahora el gobierno de Felipe Calderón. Lo primero que será evidente es que la política exterior no ha sido prioridad del segundo gobierno panista, excepto en el caso de la lucha contra el crimen organizado. El proyecto central en este sentido es de naturaleza limitada: la Iniciativa Mérida, que intenta fortalecer las operaciones contra el narcotráfico. Por lo demás, el gobierno de Calderón decidió participar nuevamente como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y sigue activo en otros foros multilaterales como promotor de temas transnacionales: la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente, etcétera.

Antes de iniciar debo aclarar que algunas secciones de este tomo se basan en artículos y capítulos publicados en revistas especializadas y libros editados, principalmente en lo referente a la relación México-Cuba y los derechos humanos. Quiero agradecer a la profesora Blanca Torres su invitación a escribir este tomo, y su paciencia; a Roxana Álvarez, Gabriela Chágary, Mara Polgovsky y María Rojas, su valiosísima ayuda en la investigación para este trabajo. Agradezco también a Carlos Rico todo lo que me enseñó sobre política exterior de México y, en especial, cómo estudiarla. No estoy segura de que este libro alcance los estándares de análisis que él habría establecido, pero dedico este esfuerzo a su memoria. Lo recordaré siempre como un maestro excelente y una persona sencilla, amable y accesible.

I. LA “MODERNIZACIÓN” DE MÉXICO Y SU POLÍTICA EXTERIOR (1988-1994)

El sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue un periodo de transformaciones fundamentales en el sistema internacional que influyeron en la política interna y exterior de México. En 1985 Mijail Gorbachov fue elegido secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética; joven y crítico de la situación de su país, especialmente del estancamiento económico, Gorbachov inició una serie de procesos para fortalecer a la URSS. En unos años, esos procesos cambiarían el futuro de la Unión Soviética y de los países de Europa del Este, así como muchas dinámicas de la política internacional. La *perestroika* y la *glasnost* fueron las políticas más importantes del nuevo presidente: la primera procuraba la reestructuración económica y la segunda la apertura, especialmente en lo referente a prácticas burocráticas.¹ En lo internacional, Gorbachov propuso el “nuevo pensamiento” que daba mayor libertad de decisión y acción a los regímenes comunistas de Europa del Este los cuales, hacia 1989, iniciaron el camino hacia la democracia, algunos de manera violenta y otros pacíficamente. En 1991, después de un golpe de Estado que desafiaba las políticas de Gorbachov, se desintegró la Unión Soviética. El mandatario había puesto en marcha, no deliberadamente, el fin del llamado “bloque comunista” en Europa. La Comunidad Económica Europea (CEE), por otro lado, dio un paso más hacia la integración y se convirtió en Unión Europea (UE) después de la firma del Acta Única Europea. Mediante el acta, los estados de la Unión se comprometían, entre otras cosas, a respetar la democracia y los derechos humanos, prescindir de barreras al comercio y el empleo a través de sus fronteras, proteger el entorno laboral de sus

¹ Martin Gilbert, *A History of the Twentieth Century*, Nueva York, Perennial, 2002, pp. 577, 582.

ciudadanos, utilizar recursos financieros para eliminar las asimetrías de desarrollo entre regiones y coordinar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, e implantar medidas de seguridad y salud pública. Además, se adoptó la moneda única, el euro. La UE se constituyó así como un “jugador mayor” en la política, la economía y la diplomacia internacionales.²

En breve, entre 1988 y 1994 el mapa de Europa y la distribución internacional del poder cambiaron: Estados Unidos se identificaba como la única gran potencia, por lo menos en lo militar, la Unión Europea surgía como un actor más consolidado en la política internacional, Rusia y 14 países formaron la Comunidad de Estados Independientes (CEI), China se distinguía como una potencia económica y algunos conflictos heredados de la guerra fría en África y Asia, como la guerra de Angola, llegaron a su fin.

En el ámbito regional, las dictaduras militares en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay dieron paso a regímenes democráticos en los ochenta; en América Central, los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Honduras y Panamá emprendieron el proceso que llevaría la paz, la estabilidad y la democracia a la región. Así pues, cuando Carlos Salinas de Gortari tomó posesión, a finales de 1988, México enfrentaba una dinámica internacional en constante transformación que hacia 1992 dibujaba un mundo distinto al de la guerra fría: la idea de un mundo dividido entre el capitalismo y el comunismo, el Este y el Oeste, fue reemplazada por la incertidumbre sobre la definición del orden internacional en el cual no sólo los grandes poderes, sino otros relativamente menos influyentes, como México, tenían que encontrar su lugar. La política internacional no giraba más en torno a la guerra fría, sino a la llamada globalización.³

² *Ibid.*, p. 592.

³ “Globalización” es un término muy contenido, entre otras razones, por su uso simultáneo en los ámbitos político y académico. No hay una posición única en cuanto a qué significa la globalización, cuándo se inició como proceso y cuáles son sus propósitos. Este tomo utilizará el concepto en su forma más popular y, hasta cierto punto, política: se trata del orden de posguerra fría, caracterizado por una nueva forma de entender la territorialidad, en la que, aunque el Estado-nación continúa siendo actor esencial de la política internacional, convive con otros igualmente importantes. Destacan, entre éstos, actores no estatales, como organizaciones no gubernamentales —nacionales e internacionales—, instituciones internacionales,

El presidente electo Salinas reconoció el reto que significaría para su gobierno el ámbito internacional cambiante, aunque quizá no imaginó que esta situación se convertiría en una constante durante su sexenio, y que dejaría la presidencia en un mundo muy distinto al que encontró a finales de 1988. El gobierno mexicano, en consecuencia, implementó una política exterior que respondía, o trataba de ubicar al país, a la política internacional: la globalización y las transformaciones ideológicas, políticas y sociales determinaron las oportunidades y las restricciones para el quehacer externo —y en buena medida interno— de México. A partir de esas condiciones internacionales, sin embargo, fueron las circunstancias internas las que definieron la política exterior de los primeros años de Salinas: el estancamiento económico como resultado de la crisis de la deuda y la creciente pluralidad política. En su toma de posesión, Salinas expuso las metas de su gobierno:

La modernización de México es también inevitable. Sólo así podremos afirmar nuestra soberanía en un mundo en profunda transformación. Hay una revolución científica en marcha; los centros de la dinámica tecnológica, financiera y comercial se alejan de los centros del poder militar. Se anticipa el fin del conflicto bipolar, empieza a prevalecer la negociación diplomática sobre las soluciones de fuerza; ha terminado la llamada guerra fría [...] Nosotros cambiaremos para estar en la vanguardia de la transformación mundial. No se trata de cambiarlo todo sin prudencia; al contrario, con firmeza y decisiones consistentes iremos actuando. Lo haremos sin precipitaciones, gradualmente, con profundidad y sin violentar la solidez de nuestra estructura política [...] Será una modernización nacionalista porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos, porque abre una nueva etapa al proyecto de la Revolución, porque tiene el propósito explícito de asegurar nuestra soberanía e independencia y la defensa de nuestros intereses nacionales.⁴

redes transnacionales, etc. Además, la globalización cuenta con una dimensión económico-financiera que se refiere a transacciones a través de fronteras en tiempos muy cortos.

⁴ Carlos Salinas de Gortari, "Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", 1o. de diciembre de 1988.

Así pues, la “modernización” fue el propósito general del gobierno de Salinas. Se trataba de recuperar el crecimiento económico y dar la imagen de un país que se incorporaba a la globalización. En este sentido, la iniciativa principal del gobierno de Salinas fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual implicó cambios significativos en la política exterior. Las transformaciones en el ámbito económico, sin embargo, no tuvieron un equivalente en el político. Como se verá en las páginas siguientes, la política de Salinas consolidó la apertura económica y comercial en el exterior, pero no promovió la política. En breve, en la política exterior del sexenio convivieron elementos de cambio novedosos y continuidad; cambio principalmente en lo económico y continuidad en lo político. Esta ecuación, empero, no fue perfecta y el gobierno mexicano tuvo que actuar en varios frentes y recurrir a diversas estrategias, no siempre congruentes con sus objetivos.

LA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA Y DE PRINCIPIOS

El lenguaje inicial de la política exterior de Salinas fue una mezcla curiosa de posturas conocidas y propuestas de cambio; de crítica a posiciones anteriores pero recuperando temas como el nacionalismo o los principios. Como candidato, Salinas ofreció una política exterior activa pero que no sería “activista o aventurera y que promovería el interés de los mexicanos; será una política exterior al servicio de México...”⁵ que tomaría forma a partir de

la comprensión de nuestros problemas económicos, políticos, sociales y culturales, no en su ocultamiento a través de la jugada espectacular o de la confrontación estéril. Es la atención a los cambios mundiales, no la distracción para empeñar o velar nuestros problemas internos. No es la política del personalismo o de la agitación partidaria; es la que se apo-

⁵ Carlos Salinas de Gortari, “Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios”, palabras pronunciadas por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, en el acto de instalación de la Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, Cuatro Ciénegas, Coahuila, Partido Revolucionario Institucional, 9 de febrero de 1988, p. 8.

yó en consensos nacionales ampliados y busca promover el bienestar de nuestra nación [...] El vigor de una política exterior no radica en su capacidad de agresión o confrontación, mucho menos en los desplantes de soberbia que al final se desgastan y se revierten... Desnudemos siempre la propuesta del activismo internacional, que por su naturaleza y sus consecuencias es en realidad un populismo hacia fuera [...] Una política exterior activa debe ser en su diseño y en su aplicación una política de principios. Estos principios son extensión ética de nuestra historia y la traducción de nuestro nacionalismo al lenguaje de la coexistencia pacífica. Como tales se sobreponen a coyunturas y adversidades.⁶

Los principios de no intervención y autodeterminación —continuó el candidato— habían sido y seguirían siendo normas de la política exterior de México “porque expresan la más íntima de las necesidades vitales de los mexicanos, como nación independiente al exterior y suprema al interior”.⁷ Más aún, como el mundo se encontraba en una “precipitada transformación”, los principios eran la base necesaria para diseñar estrategias y tácticas que tuvieran en cuenta esos grandes cambios mundiales, mantuvieran el “pulso de la coyuntura” y propiciaran condiciones ventajosas para el desarrollo nacional. “La nueva circunstancia mundial exige conocimiento profundo de sus cambios, de los adversarios potenciales y de las oportunidades reales. Es tan compleja que no puede encararse en una propuesta simplista.”⁸ Asimismo, y no obstante las alteraciones mundiales, México seguiría defendiendo la actividad exclusiva del Estado en el ámbito interno:

México es y será celoso vigilante de su exclusiva jurisdicción sobre asuntos que son materia de derechos y convivencia internos. Rechazamos esquemas sociales o políticos de importación. Convivir y relacionarse de manera constructiva en el escenario mundial no debe ser ni será sinónimo de sometimiento o abdicación. Al contrario, fortaleceremos nuestra interrelación con el mundo a partir de nuestros principios y de nuestras

⁶ *Idem.* Es probable que Salinas se refiera a la actividad intensa de México, especialmente en el Grupo de Contadora y el Consenso de Cartagena en los años ochenta.

⁷ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁸ *Ibid.*, p. 9.

necesidades [...] De ahí que los principios sustenten una validez y una vigencia ejemplares, y constituyan uno de los más caros patrimonios que poseemos [...] El nuevo episodio en la defensa y promoción de la soberanía que habremos de enfrentar nos exige un nacionalismo informado, democrático y transformador. Exige modernizar nuestro comportamiento internacional en forma paralela con nuestro comportamiento interno.⁹

Salinas subrayó la importancia de los temas económicos y financieros para México afirmando que el problema de la deuda debía resolverse mediante la “negociación firme” y no por medio de la “confrontación abierta”, y que la apertura de la economía mexicana, la negociación multilateral y la actividad bilateral, y la búsqueda de opciones en áreas de inversión, comercio y transferencia tecnológica, eran políticas que debían mantenerse.¹⁰ En otros temas, Salinas reiteró que su gobierno haría valer los derechos humanos de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, identificó al narcotráfico como una amenaza a la seguridad de las naciones y propuso la colaboración bilateral con Estados Unidos.¹¹

Finalmente, la política exterior procuraría la integración de América Latina, pues “acontecimientos externos desfavorables y el nuevo despertar democrático” habían creado un marco propicio para la integración entre los países de la región. América Latina debía continuar con el esfuerzo de concertación y encontrar soluciones a los conflictos regionales, especialmente en América Central.¹²

La integración económica con Estados Unidos no era objetivo del candidato Salinas, pero sí lo era mantener la posición de defensa de los “asuntos internos” de México. Así pues, Andrés Rozental, entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, ha resumido en cuatro líneas de acción la política exterior del país entre 1988 y 1994: 1) el replanteamiento de la relación con Estados Unidos para maximizar los beneficios de la vecindad, reducir los inconvenientes y aminorar la diferencia entre los grados de desarrollo de cada país (en otras pala-

⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰ *Ibid.*, p. 10.

¹¹ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹² *Ibid.*, pp. 12-13.

bras, un nuevo entendimiento político entre los dos países); 2) la diversificación de las relaciones internacionales del país para evitar la excesiva e inconveniente concentración en Estados Unidos (las áreas de acción serían América Latina, Europa y la cuenca del Pacífico); 3) la intensificación de los vínculos de México con países clave por su influencia en el sistema internacional, su nivel de dinamismo económico y tecnológico, y sus coincidencias con México en foros internacionales —o por la existencia de relaciones estrechas por razones históricas o culturales (Canadá, Japón, China, Corea, Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido, Chile, Colombia, Venezuela y Cuba)—, y 4) la participación activa de México en foros multilaterales. La disyuntiva, según Rozental, era escoger entre la puesta en marcha de políticas económicas competitivas para tratar de incorporar a México a las grandes corrientes comerciales, financieras y tecnológicas, o el aislamiento y el estancamiento permanente,¹³ y la opción fue clara: "... la política de modernización propuesta por el presidente Salinas estaba dirigida precisamente a romper con el aislamiento y la protección a ultranza del mercado mexicano".¹⁴

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA POLÍTICA EXTERIOR: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Como se ha mencionado, la situación económica de México al inicio del gobierno de Salinas fue de gran debilidad como resultado de la crisis de la deuda: la economía mexicana no había crecido, el peso había perdido valor, la inflación había aumentado, faltaban inversiones productivas y se había perdido la confianza.¹⁵ Al llegar Salinas al poder, la deuda externa, con intereses, rebasaba los 100 mil millones de dólares, lo que equivalía a 58.1% del PIB.¹⁶ El servicio de la

¹³ *Ibid.*, pp. 13-16.

¹⁴ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 57.

¹⁵ *Ibid.*, p. 45.

¹⁶ Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, p. 629.

deuda fue, en 1988, de más de 15 mil millones de dólares, es decir, 8,8% del PIB.¹⁷

El endeudamiento de México y otros países era un problema para el gobierno de Estados Unidos. Nicholas Brady, secretario del Tesoro estadounidense, propuso por ello que los bancos acreedores redujeran la deuda; tanto Brady como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se mostraron dispuestos a considerar alguna forma de alivio financiero para facilitar la recuperación de los países deudores, especialmente si éstos ponían en marcha reformas estructurales que garantizaran el pago de la deuda.¹⁸ El gobierno de Salinas cumplió con esa condición e inició un proceso de transformaciones económicas que incluía la venta de empresas públicas, la desregulación de mercados particulares, la apertura comercial y la reducción del gasto público. En febrero de 1990 el gobierno mexicano concluyó las negociaciones con el comité asesor de bancos y, de acuerdo con el Plan Brady, se acordó reestructurar alrededor de 48 mil millones de dólares de deuda bancaria. Aproximadamente la mitad de los acreedores escogió intercambiar 22 mil millones de dólares por bonos del mismo valor pero con intereses más bajos; 20 mil millones de dólares fueron canjeados por bonos con tasas de interés flotantes con 35% de descuento; y otros bancos eligieron prestar dinero por tres años. El gobierno de México obtuvo préstamos por 7 mil millones de dólares para afianzar el proceso de reestructuración.¹⁹

El Plan Brady proponía esencialmente canjear los viejos bonos de la deuda externa por nuevos con el respaldo del Tesoro de Estados Unidos. La emisión de los “bonos cupón cero”, como se les llamó, servirían de fondo de garantía para el futuro servicio de la deuda. Ese fondo se integraría con aportes del FMI, el Banco Mundial, el gobierno de Japón y el de México. Los “bonos Brady” permitieron a Salinas adelantarse al resto de los países endeudados del Tercer Mundo y ubicarse favorablemente en los mercados internacionales y en futuras negociaciones comerciales.²⁰

¹⁷ *Ibid.*, pp. 629-630.

¹⁸ *Ibid.*, p. 630.

¹⁹ *Ibid.*, p. 632.

²⁰ Carlos Marichal, “La deuda externa”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, t. I, p. 475.

La reestructuración del pago de la deuda, sin embargo, fue la condición necesaria pero insuficiente para emprender la recuperación económica; para esto último, México debía atraer flujos de capital y fortalecer su comercio exterior. En 1990 el presidente Salinas viajó a Europa —incluida la reunión de Davos, Suiza— para difundir las reformas económicas internas emprendidas y promover los negocios con México, con la esperanza de que los países europeos se convirtieran en proveedores de capital y se interesaran en el mercado mexicano. Pero la situación en Europa después de las revoluciones de 1989 y las consiguientes transformaciones en los países del Este hizo que la atención de los europeos occidentales se centrara en sus vecinos. Por otro lado, Japón y otros países del Pacífico asiático formaban un sistema económico cada vez más integrado, por lo que los mercados mexicanos no les resultaban suficientemente atractivos. América Latina y Estados Unidos fueron, al final, la opción para el gobierno mexicano, el cual decidió recuperar la idea de la integración económica con Estados Unidos.²¹

Para su recuperación, México necesitaba contar con más certidumbre de la que le daban los acuerdos sectoriales, y atraer más inversión. Además, en 1989 había entrado en vigor el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés), por lo que México debía asegurar su acceso al mercado estadounidense. A partir de entonces, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se convirtió en el proyecto de gobierno más importante de Salinas de Gortari. En su comparecencia ante el Senado en 1992, el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, explicó la posición de México respecto al Tratado:

²¹ Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, "The North American Free Trade Agreement in context: A Mexican perspective", en Gustavo del Castillo y Gustavo Vega (comps.), *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Center for Trade Policy and Law, 1995, pp. 83-115; Guadalupe González, "Foreign policy strategies in a globalized world: The case of Mexico", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 153; Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001, p. 67. Para conocer las posiciones de los distintos grupos de empresarios véase Javier Garcíadiego Dantán et al., *El TLC día a día: crónica de una negociación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, especialmente lo correspondiente a 1990.

El Continente Americano es el campo de acción primario de la política exterior de México. Histórica y culturalmente somos América Latina. Geográficamente, estamos en América del Norte. Nos hemos propuesto desarrollar al máximo las relaciones con nuestros vecinos, para que en ellas se expresen las inquietudes de nuestras sociedades, en un marco general de buena voluntad, entendimiento y respeto mutuo [...] El Tratado Trilateral constituirá un instrumento para promover inversiones, crear empleos, aprovechar ventajas comparativas, estimular la competitividad y conformar lo que será el mercado más grande del mundo. Será un reto para la capacidad y el esfuerzo de los mexicanos. Podría, también, llegar a ser un peligro, si no elevamos en breve plazo nuestra productividad y nuestra capacidad productiva en el campo, en la industria y en los servicios.²²

Académicos y funcionarios coinciden en que mediante el TLCAN el gobierno mexicano pretendía reactivar la economía y hacer irreversible la apertura económica, con todo lo que implicaba internamente; es decir, se trataba de comprometer al país en el exterior para consolidar las reformas internas —el “efecto candado”—. Además, el tratado establecería reglas y procedimientos para ordenar el proceso de integración económica entre los dos países que se daba en la práctica. Así pues, el gobierno y los empresarios mexicanos procuraron asegurar e incrementar las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense, promover un clima de negocios más abierto y seguro en el que los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses pudieran planear su inversión y producción con más confianza y certidumbre, y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero de México mediante la especialización y el aprovechamiento de las economías de escala en un grado que antes no había sido posible.²³

²² Fernando Solana, “Comparecencias ante el Senado”, en *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994, pp. 415-416.

²³ Gustavo Vega Cánovas, “México, 1988-1994: restructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, pp. 733-734; Del Castillo y Vega, “The North American Free Trade Agreement in context”, *op. cit.*, pp. 83-151; y Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, *op. cit.*, pp. 24-34. Según Vega, la urgencia de firmar el TLCAN se dio por tres factores internos: la transformación del régimen comercial de México desde los años ochenta, la necesidad de

Las autoridades mexicanas identificaron el TLCAN como un instrumento de la modernidad que, además, puso fin al mito de que no podía haber una relación cordial y de cooperación entre países con diferentes niveles de desarrollo. El tratado —continúa Rozental— representó un cambio de actitud y percepción en materia de política exterior, pues México reconocía que la vecindad con Estados Unidos no implicaba sólo costos, sino que también otorgaba ventajas significativas.²⁴

Estados Unidos, por su parte, aceptó la negociación del TLCAN como instrumento para estimular las negociaciones multilaterales —especialmente la Ronda Uruguay— y modelo de relaciones Norte-Sur cuando el comunismo dejaba de ser punto de referencia de la política internacional.²⁵ Desde el punto de vista económico y político, el tratado podría favorecer la idea del nuevo orden internacional propuesta por el presidente Bush. Finalmente, México y Estados Unidos contaron con un entorno internacional propicio para la conclusión del tratado en tanto destacaba el valor de la cooperación y las instituciones internacionales. Todas estas circunstancias, y quizá las coincidencias y el buen entendimiento de los líderes de los dos países, hicieron posible la firma del TLCAN, que entró en vigor el 1o. de enero de 1994.²⁶

Canadá, por su parte, accedió a formar parte del Tratado de Libre Comercio para evitar que Estados Unidos contara con dos tratados

la economía mexicana de financiamiento externo, y que el sector manufacturero se había convertido en el principal motor de crecimiento de la economía mexicana, por lo que debería asegurar su acceso al mercado estadounidense. En lo internacional, el tratado se explica por el proteccionismo estadounidense, el bilateralismo en sus relaciones comerciales (tratados con Israel y Canadá) y las acusaciones de *dumping* en ciertos artículos mexicanos de exportación como el cemento. Gustavo Vega Cánovas, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 91-95.

²⁴ Rozental, *La política exterior de México*, op. cit., pp. 59-63, 65.

²⁵ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, op. cit., pp. 25-26.

²⁶ Jorge I. Domínguez, "Mexico's new foreign policy: States, societies, and institutions", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-US Relations*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1997, p. 193, y Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, op. cit., pp. 28-34. Estos últimos autores sostienen que la coincidencia entre los miembros del gabinete salinista, que se habían educado en Estados Unidos, y políticos texanos facilitó el entendimiento mutuo.

bilaterales: el de México y el canadiense (en inglés, *hub-and-spoke arrangement*). De ser así, sólo Estados Unidos tendría relaciones de libre comercio en América del Norte.²⁷ Así pues, se plantearon tres opciones para negociar el Tratado de Libre Comercio: un acuerdo trilateral “híbrido”, otro considerado “paraguas”, que vincularía a los tres países mediante dos o tres acuerdos separados o la “trilateralización” y ampliación del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá.²⁸ Finalmente se optó por un tratado amplio que tuvo al acuerdo entre Estados Unidos y Canadá como punto de partida.²⁹

Aunque México estuvo de acuerdo con negociar un acuerdo amplio, el secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, aclaró que no se podrían incluir el sector energético ni el de servicios financieros; Carla Hills, representante comercial de Estados Unidos, subrayó que su país estaba interesado en la apertura total en el mercado de bienes, servicios financieros e inversiones pero que no considerarían política migratoria ni servicios marítimos en la discusión.³⁰ La negociación se dio en 19 grupos de trabajo que trataron seis áreas: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y resolución de disputas.³¹ El gobierno mexicano insistió en mantener restricciones a la inversión en la industria petrolera, y lo logró: el TLCAN prohíbe la inversión extranjera en exploración, producción y refinación de petróleo, el establecimiento de contratos estándar de riesgos compartidos y que empresas estadounidenses o canadienses tengan acceso al mercado de gasolinas en México. El gobierno accedió a permitir inversión extranjera en petroquímica básica y secundaria y en electricidad.³²

Aunque el propósito del TLCAN era el libre comercio, organizaciones sociales presionaron por ampliar sus alcances, especialmente para proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.³³

²⁷ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁸ Vega, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, *op. cit.*, p. 110.

²⁹ *Ibid.*, p. 115.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² *Ibid.*, p. 125.

³³ Vega, “México, 1988-1994”, *art. cit.*, pp. 733-734.

En consecuencia, se negociaron los llamados "acuerdos paralelos": el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ALCAN) —los primeros tratados internacionales, según Vega, en vincular cuestiones ambientales y laborales con el comercio—. ³⁴ Los acuerdos se firmaron en 1993 y entraron en vigor en 1994. Mediante el ACAAN y el ALCAN los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá se obligan a cumplir con sus propias leyes ambientales, de seguridad en el trabajo y laborales. Los acuerdos contienen cláusulas para imponer sanciones comerciales como resultado de violaciones consistentes según la legislación de cada uno de los países, pero el proceso para hacerlo es tan complicado que la aplicación de sanciones se vuelve casi imposible (se establecen paneles similares a los que incluye el TLCAN). ³⁵

La negociación del TLCAN tuvo muchas implicaciones en política interna y exterior. En relación con esta última, destaca en primer lugar la diversidad de actores que influyeron en una u otra dirección, así como la reorganización burocrática que, en palabras de Víctor Arriaga, estableció una distinción entre la política económica internacional y la política exterior. ³⁶ El liderazgo en las negociaciones lo tuvo la Oficina de Coordinación de la Presidencia (OCP) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), aunque fueron también fundamentales la SRE, el Banco de México y la embajada de México en Washington. Además participaron empresarios, gobiernos locales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre muchos otros actores. ³⁷ En segundo lugar, debe mencionarse la labor de cabildeo que puso en marcha el gobierno mexicano en Estados Unidos, que no fue novedosa pero sí mucho más intensa que en el pasado. Según Todd Eisenstadt, el gobierno mexicano y algunas empresas, como Alfa y Vitro, contrataron compañías extranjeras

³⁴ Vega, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte*, op. cit., p. 150.

³⁵ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, op. cit., p. 72, y Vega, "México, 1988-1994", art. cit., p. 740.

³⁶ Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, p. 581.

³⁷ *Ibid.*, pp. 572-591, y Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, op. cit., pp. 67-104.

para promover sus intereses, con un costo de 37 811 millones de dólares entre 1991 y 1993.³⁸

Así pues, en 1993 el secretario Solana afirmaba que el tratado era

un acuerdo comercial que estimulará el flujo de bienes, servicios y capitales. *Quienes se han referido a él como una vía para transformar las formas de convivencia y los estilos de vida de los mexicanos, se equivocan [...] México no desea uniformidad cultural y política en América del Norte. Aspiramos, sí, a establecer una vecindad constructiva y respetuosa, capaz de generar beneficios mutuos y bienestar para las tres sociedades.*³⁹

TEMAS DE LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

Según Domínguez y Fernández de Castro, el ámbito internacional del fin de la guerra fría que favorecía la creación de instituciones y la cooperación, así como la necesidad de poner fin a las crisis en México, y la nueva élite dirigente, produjeron el establecimiento de instituciones bilaterales (el “efecto cascada”). Los autores arguyen que México y Estados Unidos empezaron a cambiar su comportamiento hacia una mayor colaboración —formalizada— en materia económica que serviría de modelo para otros asuntos, como la seguridad (el narcotráfico), la frontera y la migración.⁴⁰ Como se verá a continuación, especialmente en el caso de la lucha contra el narcotráfico, los gobiernos mexicano y estadounidense crearon nuevas instancias y procuraron generar un clima de confianza mutua para éste y otros problemas,

³⁸ Todd Eisenstadt, “The rise of the Mexico Lobby in Washington: Even further from God, and even closer to the United States”, en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-US Relations*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1997, pp. 89-124. Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Mena analizan la reorganización burocrática durante los gobiernos de Salinas y Zedillo para las negociaciones del TLCAN y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, TLCUE, en Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena L.N., “Apertura comercial y reforma institucional en México”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), octubre-diciembre de 2001, pp. 731-760.

³⁹ Fernando Solana, “Comparecencias ante el Senado”, en *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994, p. 436. Las cursivas son mías.

⁴⁰ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, op. cit., p. 33.

como la migración. Los resultados de estas nuevas políticas son mixtos: a pesar de cambios importantes, la desconfianza estadounidense prevaleció y la vulnerabilidad de México fue evidente.

El narcotráfico

Uno de los problemas que más influyeron en el deterioro de las relaciones entre México y Estados Unidos en los ochenta fue el del narcotráfico. En 1985 el agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique Camarena, fue asesinado en el estado de Jalisco. Según las autoridades estadounidenses, la policía mexicana fue partícipe, si no del asesinato, sí del encubrimiento de los narcotraficantes que supuestamente cometieron el delito. Esto produjo fuertes tensiones en la relación bilateral y, entre otras cosas, el gobierno de Estados Unidos puso en marcha la segunda operación interceptación en la frontera con México y el proceso de certificación.⁴¹ Así pues, además de la difícil situación económica, el gobierno de Salinas heredó el del narcotráfico como uno de los temas más complejos en la relación con Estados Unidos y en México.⁴²

⁴¹ La operación interceptación consistió en una revisión detallada en la frontera por parte de las autoridades estadounidenses; en la práctica podría considerarse como "el cierre la frontera". La primera operación de ese tipo tuvo lugar en 1969, como un medio para ejercer presión sobre el gobierno mexicano para que cooperara más en la lucha contra el narcotráfico. La Ley contra el abuso de las drogas, de 1986, dispuso que el Ejecutivo estadounidense tenía que presentar al Congreso una evaluación anual de más de 30 países para establecer si cooperaban con Estados Unidos en programas contra el narcotráfico. La "no certificación" podría llevar a la cancelación de ayuda económica, militar y de preferencias comerciales de Estados Unidos, así como de su apoyo en instituciones multilaterales. El Congreso estadounidense podía pedir la "no certificación", pero el Ejecutivo podía cambiar la decisión cuando "intereses nacionales vitales" de Estados Unidos estuvieran en juego. María Celia Toto, *Mexico's War on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, y "Mexican policy against drugs: From deterring to embracing the United States", en Sidney Weintraub (ed.), *NAFTA's Impact on North America: The First Decade*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2004, p. 221.

⁴² La lucha contra el narcotráfico se había convertido en "razón de Estado" al ser una amenaza a la salud de los mexicanos y la seguridad del país; "[E]levaremos las sanciones por su tráfico y perseguiremos con energía redoblada a sus promotores,

Salinas entendió que cualquier mejoría en las relaciones con Estados Unidos tendría que modificar la posición de México respecto al tráfico de drogas, lo que le llevó a diseñar una nueva política que incluyera la cooperación con Estados Unidos.⁴³

La nueva política en contra del narcotráfico no estuvo libre de problemas: en abril de 1990, cazarrecompensas secuestraron al doctor Humberto Álvarez Macháin en territorio mexicano para llevarlo a Estados Unidos, donde sería juzgado por su supuesta colaboración en el asesinato de Enrique Camarena. El gobierno de México protestó enérgicamente por lo que calificó como violación de la soberanía territorial y del Tratado de Extradición de 1987, y solicitó el regreso de Álvarez Macháin y el envío de sus secuestradores a México. La Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, sin embargo, decidió en el fallo 91-712, del 15 de junio de 1992, que el secuestro no impedía el enjuiciamiento del mexicano en Estados Unidos y que el Tratado de Extradición no prohibía el secuestro.⁴⁴ En consecuencia, el gobierno de México se dedicó a brindar protección consular a Álvarez Macháin, insistir en lograr su regreso al país, evitar que se volvieran a producir situaciones similares y defender el derecho internacional. Las autoridades mexicanas también suspendieron temporalmente las actividades de la DEA en México y pronto los dos países iniciaron negociaciones con el compromiso del presidente estadounidense de que no volvería a darse un suceso de esa naturaleza:

... se revisaron los programas de cooperación antinarcóticos, para impedir que se utilicen como justificación de intromisiones en asuntos que sólo a los mexicanos competen. Asimismo, y a iniciativa del Ejecutivo, se reformó el Código Penal, para sancionar con el máximo rigor a los que secuestren mexicanos para entregarlos a la jurisdicción de otras naciones [...] Para México, ese fallo de la Suprema Corte es inválido e

sean quienes sean". Carlos Salinas de Gortari, "Discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", 1o. de diciembre de 1988.

⁴³ Toro, "Mexican policy against drugs", *op. cit.*, y Jorge Chabat, "Mexico's foreign policy in 1990: Electoral sovereignty and integration with the United States", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, invierno de 1991, pp. 1-25.

⁴⁴ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, p. 74.

inaceptable [...] México no cesará en sus esfuerzos diplomáticos, legales y políticos por corregir esta violación a los principios fundamentales de convivencia entre los Estados.⁴⁵

Los dos gobiernos acordaron revisar el Tratado de Extradición y reconocieron que el secuestro transfronterizo por agentes civiles de empresas o individuos privados —cazarrecompensas— constituía un delito que daría lugar a la extradición y repatriación automática de las víctimas.⁴⁶

En el ámbito multilateral, el gobierno mexicano inició una campaña para demostrar la ilegalidad del fallo de la Corte estadounidense según el derecho internacional: en la OEA seis jefes de Estado del Consejo Permanente solicitaron una opinión consultiva al Comité Jurídico Interamericano, opinión que, con nueve votos a favor y una abstención, estableció que el secuestro de Álvarez Macháin había constituido una transgresión a la soberanía territorial de México y una violación del derecho internacional, además de la obligación de repatriar al acusado.⁴⁷ En la II Cumbre Iberoamericana en Madrid, en 1992, los jefes de Estado también expresaron su preocupación por la violación de la soberanía territorial de los estados y, con base en esta posición, se pidió a la Asamblea General de la ONU que solicitase una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre el tema.⁴⁸

En 1993 Solana reiteró que para México las estrategias internacionales debían incluir todas las áreas del problema de las drogas: la producción, el tránsito, la comercialización, el financiamiento, la distribución y el consumo, y que la responsabilidad de la lucha contra el narcotráfico recaía tanto en los países productores como en los consumidores: "Después de largos años en que los gobiernos se lanzaban críticas mutuas, la visión de México ha logrado imponerse. Hoy se reconoce ampliamente que el enemigo a vencer es el vicio y las

⁴⁵ Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994, p. 417.

⁴⁶ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 76.

⁴⁸ *Idem.*, y Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, p. 417.

bandas de narcotraficantes”. Solana señaló que el clima para la cooperación con Estados Unidos había mejorado. La única labor de la DEA era servir de enlace para el intercambio de información, y habría agentes mexicanos que harían tareas similares en territorio estadounidense, con el compromiso explícito de respetar invariablemente la legislación interna de cada país.

Así pues, aunque Salinas impulsó una estrategia más agresiva en contra del narcotráfico, que coincidía —o buscaba coincidir— más con posiciones estadounidenses, la disyuntiva entre la colaboración abierta y la defensa de la soberanía y la no intervención en asuntos de México fue evidente. Tal como lo había enfrentado el gobierno de Miguel de la Madrid, y lo experimentaría nuevamente el de Zedillo, México debía evitar que el narcotráfico y Estados Unidos limitaran su autoridad y soberanía. En palabras del secretario Solana: “Nuestro país ha rechazado las iniciativas orientadas a la creación de fuerzas multinacionales, la realización de operaciones conjuntas o la persecución aérea transfronteriza. México condena las pretensiones de aplicación extraterritorial de las leyes. Reafirma que el combate al tráfico de drogas en territorio nacional es, única y exclusivamente, competencia del Estado mexicano”.⁴⁹ El cambio más significativo en términos de la convergencia de las políticas contra el narcotráfico de Estados Unidos y México se ha dado con los gobiernos panistas, como se verá más adelante, sin que esto signifique la intervención directa de Estados Unidos en territorio mexicano.

La migración

La elección presidencial de 1992 en Estados Unidos dirigió parte de la atención a la frontera con México: el candidato republicano Patrick Buchanan propuso la construcción de un muro y fue finalmente la administración de Clinton la que lo construyó. No habría duda, por lo menos en la región de San Diego, sobre los límites entre México y Estados Unidos.⁵⁰ La Operación Guardián (*Operation Gatekeeper*) con-

⁴⁹ Solana, “Comparecencias ante el Senado”, en *Cinco años de política exterior*, op. cit., p. 444.

⁵⁰ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, op. cit., p. 135.

sistió en la construcción de la primera valla entre los dos países, que fue construida por reservistas del ejército y se inauguró en 1994 para impedir el cruce de migrantes indocumentados por San Diego.⁵¹

El gobierno de México condenó la construcción de muros, la aplicación de bloqueos y la presencia de militares en la zona fronteriza. Reconoció que se trataba de medidas soberanas, pero "no son amistosas, entorpecen la convivencia entre las comunidades de la frontera y lastiman la relación entre los dos pueblos. Al margen de su calidad migratoria, México continuará defendiendo los derechos humanos y laborales de los compatriotas que se encuentran en el vecino país".⁵² Pero la estrategia de los muros fronterizos y el reforzamiento de la vigilancia fronteriza apenas se iniciaba: el número de agentes de la patrulla fronteriza se duplicó de 3 389 en el año fiscal de 1993 a 8 200 en el año fiscal de 1999; el número de agentes aduanales se incrementó de 2 000 en el año fiscal de 1993 a 2 311 en 1997; el número de agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) aumentó de 4 029 en 1993 a 7 226 en 1997.⁵³ El resultado de esta política estadounidense fueron más muertes de migrantes al intentar cruzar por zonas más peligrosas, así como mayor actividad de "coyotes", quienes aumentaron el cobro por llevar a los mexicanos a territorio estadounidense.⁵⁴

Para defender a los migrantes, el gobierno mexicano creó en 1993 el Instituto Nacional de Migración (Inami), que administró varios proyectos de protección a los migrantes como el Programa Paisano y los Grupos Beta de Apoyo a Migrantes. México inició también un acercamiento a sindicatos, ONG y organismos de derechos humanos para evitar el abuso y las violaciones de derechos humanos de los migrantes.⁵⁵

⁵¹ *Ibid.*, p. 136.

⁵² Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, p. 436.

⁵³ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico*, *op. cit.*, p. 136.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 136-137.

⁵⁵ Alexandra Délano Alonso, *Frontera adentro y afuera: los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos (1848-2002)*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004, p. 102.

El Programa para las Comunidades de Mexicanos en el extranjero

Uno de los cambios más visibles de la política de Salinas se dio respecto a la comunidad mexicano-norteamericana. Según Alexandra Délano, las intenciones políticas de esta nueva actitud eran organizar y movilizar a los grupos de mexicano-norteamericanos en defensa de los intereses del gobierno y usar su peso electoral para promover posiciones favorables a México —lo cual, sin embargo, no se logró—.⁵⁶ Salinas también quería evitar que la oposición, especialmente el PRD, influyera en esa población y pudiera orientarla en contra del PRI.⁵⁷

La principal iniciativa gubernamental fue la creación del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME), en 1990, que pretendía establecer mayor contacto con los migrantes y los mexicano-norteamericanos mediante proyectos educativos, de salud, organización comunitaria y difusión cultural.⁵⁸ El PCME procuraba, además, mejorar la imagen de los mexicano-norteamericanos en Estados Unidos y difundir la cultura mexicana en ese país.

El PCME no tuvo el éxito esperado en el ámbito político por diversas razones; quizá la más importante fue la desconfianza de los grupos de mexicano-norteamericanos respecto de los beneficios que obtendrían por apoyar al gobierno mexicano, así como el temor de ser acusados de desleales a Estados Unidos. Además, los mexicano-norteamericanos no eran —ni son— un grupo homogéneo, por lo que era difícil que se convirtieran en un grupo de cabildeo (*lobby*) eficaz en Estados Unidos. Por ejemplo, en relación con la migración, han tenido posiciones divididas, pues más migración puede representar competencia para ellos, discriminación o reducción de sus derechos en Estados Unidos. A pesar de todo, la política salinista cambió la actitud del gobierno mexicano hacia los migrantes y mexicano-norteamericanos, con algunas consecuencias positivas.⁵⁹ A partir de entonces, el gobierno de México se ha preocupado positivamente por los migrantes y los mexicanos en Estados Unidos.

⁵⁶ Délano, *Frontera adentro y afuera*, *op. cit.*, p. 101.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 102.

A pesar del acercamiento mexicano-estadounidense en temas comerciales y, en menor medida, en la lucha contra el narcotráfico, este problema y la migración continuaron reflejando los límites de la cooperación entre los dos países. Aunque hubo expectativas en el sentido de que la institucionalización comercial en el TLCAN sería el ejemplo, y el principio, para institucionalizar la colaboración en otras áreas de la relación bilateral, esto no sucedió. Las enormes asimetrías entre México y Estados Unidos se hicieron evidentes.

MÉXICO EN LA ONU Y LA OEA

A pesar de lo que significó la conclusión del TLCAN en lo que respecta a la concentración de la atención y recursos de la política exterior en Estados Unidos, el presidente Salinas no descuidó el ámbito multilateral, el cual enfrentaba grandes retos en cuanto a sus propósitos y funcionamiento en el mundo de la posguerra fría. Según Rozental, los objetivos generales del gobierno fueron: 1) establecer un sistema de seguridad colectiva legítimo y transparente, basado en el derecho internacional y no en la acción unilateral; 2) fortalecer la cooperación internacional para luchar contra la pobreza extrema; 3) promover acuerdos de libre comercio y consolidar un nuevo régimen comercial abierto en el GATT que propiciara la expansión de la economía internacional; 4) adoptar acuerdos internacionales en materia de protección ambiental; 5) diseñar un régimen internacional más amplio, eficaz y multidisciplinario para el control de las drogas ilícitas; 6) consolidar un nuevo consenso mundial para la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y 7) defender y promover el derecho internacional para instaurar el orden internacional que regiría al mundo de la posguerra fría.⁶⁰

El apoyo del gobierno mexicano a la acción multilateral no era nuevo; al contrario, había —y ha— sido parte de la política exterior desde el ingreso de México a la Sociedad de Naciones en 1931, y lo que sería el sistema interamericano. Lo interesante del sexenio de Salinas fue que las transformaciones internacionales incidieron de ma-

⁶⁰ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, pp. 106-107.

nera muy visible en organizaciones multilaterales como la ONU y la OEA para exigir cambios no sólo en sus procedimientos, sino en los temas que debían tratar. En este sentido, como se verá a continuación, el gobierno de México fue selectivo en su respaldo a las modificaciones que se daban en esas instituciones internacionales. En general, coincidió con la agenda económica, pero en lo político fue mucho más cauteloso:

Las grandes transformaciones del mundo han tenido como principal caja de resonancia a los foros internacionales. Esos cambios, si bien importantes, no han alterado la naturaleza y las capacidades de estos organismos. Sin embargo, algunas potencias esgrimen hoy el llamado derecho de injerencia y la intervención con fines humanitarios, con la intención de transformar estos organismos en instrumentos de política nacional [...] Se observa hoy un grave desfasamiento [*sic*] entre la distribución mundial del poder y la capacidad de acción concertada de los Estados. Se aprecia, asimismo, una creciente obsolescencia entre las estructuras creadas al final de la Segunda Guerra Mundial para atender las necesidades del mundo de fin de siglo.⁶¹

Esta sección demostrará cómo el gobierno mexicano defendió la idea del “dominio reservado de los Estados” en temas como la democracia y los derechos humanos. Por otro lado, México estuvo de acuerdo con la necesidad de transformar la ONU pero fortaleciendo su posición tradicional de hacerla más democrática y transparente al elevar la importancia de temas de desarrollo económico y social.

La Organización de las Naciones Unidas

La reforma de la ONU

El fin de la guerra fría cuestionó el diseño y, en buena medida, los propósitos de la organización mundial establecida al terminar la Segunda Guerra Mundial. “México y el mundo necesitan de un sistema

⁶¹ Solana, “Comparecencias ante el Senado”, en *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, p. 441.

de Naciones Unidas distinto al de la guerra fría —aseguró el secretario Solana—. Los equilibrios de poder son diferentes. Confluyen en nuestros días una multipolaridad económica, con tres grandes centros de poder, y una sola preeminencia militar”.⁶² Pero ante la posible reforma de la organización, el gobierno de México mantuvo la posición que había tenido desde 1945 a favor de la Asamblea General, como el órgano democrático, y de limitar el ámbito de acción del Consejo de Seguridad, especialmente como respuesta a quienes proponían ampliar el derecho de veto, lo cual perpetuaría “las inequidades mundiales”.⁶³ “De aprobarse este rumbo de acción —afirmó Solana— se habría perdido una nueva oportunidad para que la ONU actúe como contrapeso efectivo al uso del poder y a favor de los principios de soberanía e igualdad de los Estados.”⁶⁴ La composición del Consejo de Seguridad debía reflejar los cambios mundiales, y sus decisiones debían ser resultado de un proceso de discusión amplio y transparente; la permanencia de cinco miembros con derecho de veto no era la

expresión de la participación abierta y democrática que el mundo desearía para su organización internacional más importante [...] La institución del veto impide que las grandes decisiones mundiales se tomen de forma más amplia. México rechaza que solamente aquellos países que posean una fuerza militar significativa cuenten con la atribución de decidir la línea política del mundo. Es preciso incorporar la visión de otras naciones con capacidad de orientar soluciones concertadas. En este terreno, México se propone contribuir más activamente.⁶⁵

⁶² *Ibid.*, pp. 441-442.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 423 y 442. En enero de 1994, antes de ser nombrado secretario de Relaciones Exteriores, el representante de México ante las Naciones Unidas, Manuel Tello, resumió las dos prioridades de México en la organización: que no se subiera la cuota del país y evitar que en la ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad incluyeran nuevos centros de poder y privilegio como los que representan los miembros permanentes. Ana Covarrubias y Laura Muñoz (coords.), *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, 2a. imp., México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, 2008, p. 111.

México respaldó también que los temas de discusión incluyeran lo que el secretario de Relaciones Exteriores consideró las causas de los desequilibrios globales (los asuntos que defendían los países industrializados, como el narcotráfico, la migración y el medio ambiente) y problemas de desarrollo, polarización del ingreso y combate a la pobreza extrema:

Las diferencias de opinión, se advierten en la discusión sobre el rumbo que debe seguir la ONU. Existen dos tesis fundamentales: La primera pretende encargar a la ONU combatir el narcotráfico, promover la democracia electoral, definir las políticas ecológicas y suplantar algunas atribuciones de los Estados, cuando así lo dicte el interés mundial. Esta tesis, difícilmente sería aplicable a las grandes potencias del orbe. Se dirige, por tanto, a moldear la realidad de los países menos poderosos del sistema internacional [...] La segunda propuesta de reforma a la ONU, auspiciada por México, propugna hacer de Naciones Unidas un factor de moderación al uso del poder, de defensa del derecho internacional y de alivio a las grandes disparidades de ingreso e influencia entre los Estados.⁶⁶

La reforma general de la ONU no ha concluido, a pesar de algunos cambios concretos en distintas áreas de la organización. El gobierno mexicano, como se verá en los capítulos siguientes, ha mantenido muchas de sus posiciones, especialmente respecto a la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la discusión de problemas como el subdesarrollo y la pobreza.

La participación de México en la ONU

Independientemente de su posición sobre la reforma de la ONU, México participó en distintos órganos de la misma, aunque no en el Consejo de Seguridad. Rozental explica la ausencia de México en el consejo en el bienio 1992-1993, cuando se planteó la posibilidad de que México ocupara un asiento no permanente, justamente por la discusión que tenía lugar respecto a la posible reforma de ese órgano. Las autoridades mexicanas no creyeron conveniente ser juez y parte de ese proceso.⁶⁷

⁶⁶ Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, p. 423.

⁶⁷ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, p. 105.

Según Claude Heller, la candidatura, que había sido endosada por el Grupo Latinoamericano y del Caribe (Grulac), se retiró después de una discusión interna en los ámbitos académico y político. La coyuntura internacional después de la guerra del golfo Pérsico era poco propicia para que México pudiera actuar en forma constructiva en el Consejo de Seguridad; además, el gobierno quiso concentrar sus esfuerzos en la negociación del TLCAN, para lo cual se necesitaba también una postura cautelosa en los foros multilaterales para no contaminar la relación México-Estados Unidos.⁶⁸

México tampoco colaboró en operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP) con tropas militares, aunque apoyó tácitamente casi todas las que tuvieron lugar durante el sexenio y cumplió con sus compromisos financieros para sufragarlas.⁶⁹ Como sucedió en el caso de la definición de la agenda y actuación de la organización, el gobierno mexicano rechazó cualquier operación que considerara intervencionista en los asuntos internos de los estados "justificadas por supuestos valores humanitarios". Aunque México expresó su preocupación por las violaciones de los derechos humanos de los kurdos en Irak y en Somalia, se opuso a las misiones en esos países pues se atentaba contra su soberanía y violaba lo estipulado en la Carta de la ONU. El gobierno mexicano tampoco estuvo de acuerdo con OMP que fueran selectivas y respondieran a intereses unilaterales y no a la voluntad común. Así pues, México apoyó las OMP sólo cuando los países afectados hubiesen consentido en ellas.⁷⁰

La guerra del golfo Pérsico fue una prueba para la política exterior: para algunos autores, la respuesta de la ONU a la invasión de Kuwait por parte de Irak en 1990 fue, por primera vez, una acción

⁶⁸ Claude Heller, "Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de Naciones Unidas", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 442.

⁶⁹ En palabras de Solana: "Las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un mecanismo efectivo para evitar el agravamiento de las tensiones en zonas de conflicto y para avanzar en la solución pacífica de las controversias. De ahí la participación de nuestro país en el Comité para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, en forma destacada, en el proceso de pacificación en El Salvador, a través de ONUSAL". Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, op. cit., p. 424.

⁷⁰ Rozental, *La política exterior de México*, op. cit., pp. 100-102.

de seguridad colectiva.⁷¹ De acuerdo con los procedimientos establecidos por Naciones Unidas, una fuerza multilateral liberaría a Kuwait. La posición de México, según Ricardo Macouzet, fue ambigua y contradictoria. A finales de agosto de 1990, Salinas afirmó que México podría participar en esa fuerza *si el Consejo de Seguridad de la ONU se lo solicitaba*. Con el apoyo de diputados y senadores del PRI, la Comisión Permanente del Congreso respaldó esa propuesta, pero la SRE se opuso y México optó por la defensa de la solución pacífica de las controversias.⁷² Los documentos oficiales no mencionan la posibilidad de que México pudiera haber enviado tropas al Pérsico; el *Informe de Labores* de la Secretaría indica que el gobierno mexicano apoyó todas las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad y adoptó las decisiones correspondientes para su ejecución, pero que no mandó tropas a la región “por su tradición y convicción de condena al uso de la fuerza y de defensa de la solución pacífica de las controversias”. Después de instar a las partes a resolver sus diferencias pacíficamente, México pidió el retiro de las tropas iraquíes de Kuwait, la liberación de los rehenes y el respeto irrestricto a las convenciones de Viena sobre inmunidades diplomáticas y consulares.⁷³ La guerra en el golfo Pérsico había sido una manifestación de que “el reordenamiento actual de fuerzas no esta[ba] exento de conflictos violentos”, pero el gobierno mexicano respetaba las normas de derecho internacional y la cooperación y concertación entre las naciones.⁷⁴

El desarme, el medio ambiente, los derechos humanos y el narcotráfico fueron otros asuntos en los que el gobierno mexicano tuvo interés especial. Como en el pasado, México apoyó el desarme nu-

⁷¹ Tim Dunne, “Liberalism”, en John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, 4a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 115.

⁷² Ricardo Macouzet N., “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, p. 722. Las cursivas son mías. Puede especularse si el motivo por el cual Salinas habría contemplado el envío de tropas era apoyar la política de Estados Unidos. Al final, sin embargo, la posición oficial fue la defensa pacífica de las controversias.

⁷³ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores 1990-1991*, 1991, p. 93.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 93-94.

clear, la no proliferación, la prohibición de armas químicas y el registro de la producción, almacenamiento y transferencia de armas convencionales en la Conferencia de Desarme y la Asamblea General. Los representantes mexicanos subrayaron el incumplimiento de uno de los propósitos principales del Tratado de No Proliferación (TNP) que es el desarme general y completo de los países que poseen armas atómicas.⁷⁵ En enero de 1993, México firmó la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción.⁷⁶ En el ámbito regional se lograron avances en la consolidación del régimen de proscripción total de las armas nucleares en América Latina y el Caribe establecido por el Tratado de Tlatelolco. Francia ratificó el Protocolo Adicional II relativo a los territorios no independientes, y Argentina, Brasil y Chile se adhirieron plenamente.⁷⁷

En lo referente al medio ambiente, México cumplió con los acuerdos de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y, en el lapso de año y medio, ratificó las convenciones sobre cambio climático y diversidad biológica; publicó y difundió la Agenda 21, y estableció la Comisión Nacional de Biodiversidad.⁷⁸

En congruencia con su preocupación por la amenaza que representaba el narcotráfico internamente y en sus relaciones con Estados Unidos, el gobierno mexicano defendió varias de sus propuestas en distintos foros de la ONU. En la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, México subrayó la necesidad de respetar la soberanía de los estados y rechazó la posibilidad de que autoridades extranjeras pretendieran

⁷⁵ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, pp. 109-110.

⁷⁶ Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, 1994, p. 442, y México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello, al Senado de la República Mexicana, 1993-1994*, 1994, p. 22.

⁷⁷ México, SRE, *Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello*, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁸ Fernando Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994, p. 443. La Agenda 21 fue la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques de 1992 para el cuidado del medio ambiente. Véase <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/>

sustituir a las nacionales en el desempeño de competencias reservadas al orden interno. La Convención debía ser un instrumento de cooperación y no un mecanismo multilateral de sanciones. México apoyó también el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y dio prioridad a temas como la disminución en el consumo y esfuerzos de prevención y rehabilitación.⁷⁹

Los derechos humanos fueron un tema que permitió al gobierno de México respaldar dos de sus posiciones esenciales en materia de política exterior e internacional: por un lado, como ya se mencionó, la conveniencia de identificar y procurar remediar las causas —no las manifestaciones— de algunos problemas que se trataban en el ámbito multilateral y, por el otro, la existencia de asuntos internos que sólo concernían a los estados en cuestión. Este último punto de vista, sin embargo, entró en conflicto —quizá en contradicción— con la tendencia dominante de situar la democracia y los derechos humanos como una de las prioridades de la agenda internacional.

El caso que ilustra bien las dificultades de México para defender la no intervención, especialmente, respecto a sí mismo, y no discrepar demasiado de las preferencias internacionales fue la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en 1993. En esa ocasión, México se opuso a reconocer la universalidad de los derechos humanos y a la creación de la oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos alegando cuestiones de soberanía nacional, y porque “no tiene sentido crear nuevas burocracias con la falsa esperanza de que ellas sí resolverán problemas que, en el fondo, son mucho más complejos”.⁸⁰ La defensa de los derechos humanos debía ser imparcial, objetiva y no selectiva, y no el instrumento para “exportar” ciertos modelos de organización política y económica. En otras palabras, México apoyaba la cooperación internacional para “fortalecer la protección efectiva y genuina de los derechos humanos, pero siempre teniendo en cuenta la perspectiva nacional”: el objetivo último debía ser la creación de un ambiente en el que cada nación pudiera promover los derechos humanos “a partir de avances

⁷⁹ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, pp. 139-141.

⁸⁰ “Threats and jeers bode ill for conference harmony”, *The Times*, 14 de junio de 1993, y “Derechos humanos: incorporan a México al club de los ‘renegados’”, *Proceso*, núm. 869, 28 de junio de 1993, p. 41.

y esfuerzos propios".⁸¹ Después de la Conferencia, el secretario Solana expuso claramente la posición de México:

El tema de los derechos humanos es sujeto de un intenso debate en el ámbito internacional. En éste se expresan intereses particulares que restan objetividad a su aplicación. Se pretende incluso utilizarlos para legitimar un supuesto derecho de injerencia y una supuesta moralidad universal [...] México apoya resueltamente la defensa internacional de los derechos humanos, pero se opone a que se les use como instrumento de injerencia [...] En junio pasado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, México rechazó las pretensiones de utilizar a los derechos humanos como instrumento de presión política. Si bien reconocemos la competencia de los organismos internacionales en su promoción y defensa, no puede suplantarse la legislación de los Estados ni de las instituciones que atienden su observancia en cada país [...] Los derechos humanos son un tema tan fundamental, valioso y delicado que no deben dejarse a merced de las estrategias de poder, ni de las diferencias ideológicas que existan entre los gobiernos.⁸²

Sin embargo, el gobierno cambió su actitud respecto a la oficina del Alto Comisionado y, al finalizar el sexenio, su segundo secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello Macías, aseguró que México se sentía "satisfecho" con la decisión de crear esa oficina: "Después de difíciles negociaciones, en las que México participó de manera activa, se logró aprobar por consenso la resolución que crea esta nueva figura. Nos complace que este cargo, de reciente creación, tenga un mandato claro y preciso, siempre sujeto a las normas del derecho internacional vigentes en la materia".⁸³

Dos razones pueden explicar la actitud cambiante de México entre junio y diciembre de 1993 —cuando inició sus funciones el Alto Comisionado—. En primer lugar, la resistencia de México a aceptar de manera incondicional que los derechos humanos fueran objeto de discusión y acción internacional era congruente con su

⁸¹ Declaraciones de Fernando Solana. "Derechos humanos: incorporan a México al club de los 'renegados'", art. cit., p. 41.

⁸² Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, op. cit., p. 443.

⁸³ México, SRE, *Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello*, op. cit., pp. 23-24.

posición tradicional no intervencionista, pero, sobre todo, era resultado de la falta de voluntad del gobierno mexicano de permitir esa injerencia extranjera en sus asuntos. En segundo lugar, fue evidente que la actitud de México en la conferencia coincidía con la de otros países que se distinguían por su autoritarismo y violación de los derechos humanos; México no estaba en “buena compañía”. Además, la propuesta del Alto Comisionado fue estadounidense, en el periodo en el que se definiría la suerte del TLCAN, por lo que es difícil no vincular el cambio de posición de México con sus relaciones con Estados Unidos. Si hay un tema que demuestre que la apertura de México al ámbito internacional se limitaba a lo económico y excluía lo político es el de los derechos humanos —y la democracia.

El Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador

La participación de México en el Grupo de Amigos del Secretario General para El Salvador merece mención aparte pues combina la actividad del país en Naciones Unidas con su presencia y objetivos en Centroamérica. Como bien se sabe, México fue un actor fundamental en el proceso de Contadora que procuró lograr la paz y estabilidad en esa región a partir de 1983.⁸⁴ Hacia finales de los años ochenta, y con el antecedente de Contadora, los países centroamericanos firmaron los Acuerdos de Esquipulas para llegar a la paz, la democracia y la reconciliación. La ONU fue un instrumento indispensable en esa nueva etapa de búsqueda de la paz, especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala mediante los Grupos de Amigos convocados por el secretario general. El Grupo de Amigos para El Salvador estuvo formado por Venezuela, Colombia, México y España. México, además, brindó un espacio para las negociaciones entre la guerrilla salvadoreña y el gobierno. La labor del gobierno mexicano y del Grupo de Amigos fue exitosa y los tratados de paz entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se firmaron en el Castillo de Chapultepec en

⁸⁴ Véase el tomo anterior de esta colección. Carlos Rico, *Hacia la globalización*, tomo VIII de la serie *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*.

enero de 1992.⁸⁵ Posteriormente, México envió un grupo de policías a la misión de Naciones Unidas para El Salvador, Onusal.⁸⁶

La colaboración de México con los países centroamericanos, como se verá más adelante, no se limitó a los procesos de negociación de la paz, lo que puede explicarse por el interés en la estabilidad de la región, pues los conflictos de finales de los años setenta y de los ochenta habían tenido consecuencias innegables en el país —sobre todo por el flujo de refugiados centroamericanos al sureste— y en las relaciones con Estados Unidos. Por otro lado, el gobierno mexicano aprovechó la oportunidad que le daba el ámbito regional para continuar con una política influyente hacia un área distinta de Estados Unidos, cuando negociaba el TLCAN, lo que podría entenderse también como el intento de diversificar sus relaciones, aunque esa política hacia Centroamérica haya coincidido y contribuido en última instancia con los intereses estadounidenses en la zona.⁸⁷ Es probable que todas estas razones, por contradictorias que puedan parecer, hayan dado sentido a la política de México hacia el istmo centroamericano en el sexenio del presidente Salinas. Lo que puede asegurarse con más certeza es que México tuvo una estrategia definida hacia la región y, en buena medida, eficaz de acuerdo con sus intereses.

La Organización de Estados Americanos

La OEA fue probablemente el escenario donde el gobierno de Salinas expuso con más claridad su rechazo a la acción multilateral en asun-

⁸⁵ Para un recuento detallado del papel de México en el Grupo de Amigos y las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla salvadoreña véase Diego Dewar Vizcarra, "La cooperación internacional para el establecimiento de la paz: las experiencias de El Salvador y Haití", tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 2007.

⁸⁶ La firma de la paz en Guatemala fue posterior, pero México fue sede de las pláticas entre el gobierno guatemalteco y la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNRG). Con Nicaragua también se mantuvo el contacto político. Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior, op. cit.*, p. 437.

⁸⁷ Jorge I. Domínguez, *Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of US-Mexican Relations*, Cambridge, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1996, Working Paper Series, núm. 96-1.

tos internos de los estados, en especial la democracia y los derechos humanos. Como lo hizo en la ONU, México subrayó la necesidad de tratar las causas últimas de problemas de gobernabilidad que provocaban la violación de los derechos humanos e impedían el buen funcionamiento de la democracia. Es decir, los retos eran promover el desarrollo, luchar contra la pobreza extrema y proteger el medio ambiente, entre otros.

Después del fin del enfrentamiento Este/Oeste, y en un entorno regional en el que predominaba la preferencia por la democracia, la mayoría de los miembros de la organización decidió hacer de la promoción de la democracia y los derechos humanos sus prioridades. Algunos de los documentos más importantes en este sentido fueron el Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano (1991), la Resolución 1080 (1991) y los protocolos de Washington (1992) y Managua (1993). Mediante el Compromiso de Santiago, los estados miembros se obligaban a promover el ejercicio efectivo, la consolidación y el perfeccionamiento de la democracia representativa como la forma de gobierno de los países de la región; la Resolución 1080 indicaba el procedimiento a seguir cuando se interrumpiera el orden democrático en cualquier Estado miembro; el Protocolo de Washington preveía la suspensión del país en esas circunstancias y, finalmente, el Protocolo de Managua se refería a la noción de gobiernos éticos y eficaces.

El gobierno de México no estuvo de acuerdo con la nueva forma de actuar de la organización, pues ésta no podía “convertirse en juez” de los procesos políticos de los estados miembros. Según Rozental, las medidas propuestas eran injerencistas y dotaban a la OEA de atribuciones que su Carta no contemplaba y que habían sido rechazadas por México en el pasado por su “carácter netamente intervencionista”.⁸⁸ México se oponía al uso de mecanismos para suspender automáticamente a cualquier miembro en el que se hubiese interrumpido el orden constitucional y a la creación de una fuerza interamericana de paz para intervenir en casos “graves”.

En el *Informe de Labores 1990-1991*, la Secretaría de Relaciones Exteriores indicó que la participación de México en la OEA se ca-

⁸⁸ Rozental, *La política exterior de México*, op. cit., pp. 111-112.

racterizaba "por la defensa de la soberanía y del principio de no intervención, entendidos como la prerrogativa de los pueblos a determinar sus formas de gobierno conforme a sus idiosincrasias".⁸⁹ En consecuencia, México se había opuesto a la militarización del foro [*sic*]; es decir, a la propuesta para establecer cuerpos de intervención en caso de cambios abruptos en la situación política de cualquier Estado miembro. El gobierno de México subrayó la vigencia del derecho internacional, especialmente los principios de no intervención y autodeterminación para respaldar la idea de que la democracia en América Latina "no puede provenir del exterior", y como pilares para la modernización de la organización. Asimismo, propuso que la OEA dirigiera su atención a problemas de desarrollo, pobreza y desigualdad, pues sólo así se eliminarían las amenazas contra las instituciones y los regímenes participativos: "La problemática del desarrollo socioeconómico debe ser la prioridad en el fortalecimiento y preservación de la democracia".⁹⁰ La promoción y consolidación de la democracia representativa debía darse, tal como lo proponía la Carta de la organización, respetando el principio de no intervención y sólo los gobiernos interesados podían solicitar su participación en procesos electorales y como asesora de observación.⁹¹

En lo referente a los derechos humanos, la SRE sugirió incrementar el apoyo humano y financiero a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como agilizar sus procedimientos.⁹² Una vez más, sin embargo, identificó los problemas del desarrollo económico y social en los países de América Latina y el Caribe como causas de la violación de los derechos humanos; es decir, el subdesarrollo y la pobreza eran los factores que atentaban contra la estabilidad político-social en la mayoría de los países del continente. En consecuencia, como foro político, la OEA debía promover el diálogo y la cooperación interamericanos para superar esos problemas y lograr el desarrollo

⁸⁹ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores 1990-1991*, 1991, p. 11.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Idem.*

integral. Sólo así se fortalecerían los procesos democráticos de la región y la vigencia de los derechos humanos.⁹³

En 1992, durante la Asamblea General de la OEA celebrada en Bahamas, el gobierno de México se opuso a la idea de reformar la Carta de la Organización para facilitar la expulsión de los estados miembros en los que se produjeran interrupciones al orden constitucional. También rechazó que el secretario general adquiriera facultades para calificar la institucionalidad democrática de los países miembros. El gobierno mexicano consideraba punitivas estas medidas y que rebasaban el ámbito de competencia de los organismos internacionales.⁹⁴ Posteriormente, México votó en contra del Protocolo de Washington porque preveía la exclusión de miembros y, quizá más importante, porque calificaba sus procesos políticos internos. El desarrollo de la democracia —según el secretario Solana— suponía el respeto a la soberanía, la independencia y la libre determinación.⁹⁵

En breve, mientras la OEA iniciaba un proceso de transformaciones importantes, especialmente para promover activamente la democracia y los derechos humanos en la región, México defendió:

principios básicos de nuestra política exterior, lo que nos ha llevado a oponernos a tendencias inaceptables, como el pretender excluir países miembros que hayan sufrido el quebrantamiento de su orden constitucional; a que la OEA califique las democracias de sus miembros; a que se militarice este organismo, y a que se le dote de una fuerza militar. Sostenemos que la seguridad hemisférica radica en el desarrollo económico y social de los países, así como en la plena vigencia del derecho internacional [...] En consecuencia, México propone reorientar los trabajos de la OEA para que ésta promueva la cooperación a favor del desarrollo y el combate a la pobreza. Gracias en buena medida a nuestra insistencia, en febrero del presente año se realizó en esta ciudad la Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo.⁹⁶

⁹³ *Ibid.*, p. 12.

⁹⁴ Solana, "Comparecencias ante el Senado", en *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, p. 425.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 444.

⁹⁶ México, SRE, *Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello, al Senado de la República Mexicana*, *op. cit.*, pp. 24-25.

Cuando hubo golpes de Estado en Panamá, Perú y Guatemala, a instancias de México se optó por misiones conciliadoras y el diálogo más que por la aplicación de sanciones. En el caso de Haití, México promovió la solución pacífica, por la vía del diálogo y la negociación, con el apoyo de la comunidad internacional y de acuerdo con compromisos asumidos entre las partes. El gobierno de México se opuso al empleo de medidas unilaterales que implicaran el uso de la fuerza militar y respaldó los esfuerzos políticos y diplomáticos para lograr una solución congruente con lo estipulado en las cartas de la ONU y la OEA. México solicitó también que se diera más tiempo para que las sanciones impuestas al gobierno golpista produjeran los efectos deseados. El pueblo haitiano debía ejercer su derecho a la libre autodeterminación para regresar a la constitucionalidad.⁹⁷

Así pues, la no intervención, el rechazo al uso de la fuerza y el derecho a la autodeterminación fueron, para el gobierno de Salinas, la base de su política en el sistema interamericano. No se trataba sólo de mantener una posición "tradicional", sino de defender lo que el gobierno mexicano todavía consideraba asuntos internos; al evitar la injerencia en otros países, y limitar la actuación de la OEA, las autoridades mexicanas también impedían que actores externos opinaran, juzgaran o actuaran en procesos —políticos y sociales, particularmente— de México.

LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Algo que cambia poco en el lenguaje de la política exterior de México es la prioridad que se da a América Latina y el Caribe; el gobierno de Salinas no fue la excepción. Como candidato, Salinas aseguró que México nunca había "perdido sus amarras hemisféricas pero, hoy, nuestra sensibilidad latinoamericana se renueva con la visión de una unidad que la necesidad hace aparecer por fin como posible. Ésta es la hora de América Latina y allí, al Sur, requerimos fortalecernos en el ámbito internacional".⁹⁸ La integración regional, una vez más, surgía como alternativa para resolver los problemas económicos internos:

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁹⁸ Carlos Salinas de Gortari, *Ideas y compromisos*, México, PRI, 1988, p. 201.

... como el camino menos oneroso para ahorrar y generar las divisas que necesita el desarrollo de América Latina. Sobre la base de nuestra capacidad productiva y los recursos naturales con que contamos existen grandes oportunidades, hoy insuficientemente utilizadas, para aprovechar economías de escala, promover formas de especialización eficiente, sustituir importaciones, ensanchar las posibilidades de acceso a terceros países e incorporar el cambio tecnológico mundial a nuestro aparato productivo. Es preciso dar mayor impulso a los instrumentos de integración regional, buscando fórmulas que alivien desajustes transitorios y aseguren en el largo plazo el beneficio mutuo y la mayor fortaleza de los países de la región [...]. A diferencia de lo ocurrido en otras partes del mundo, en donde ésta vino después, la búsqueda de la concertación política en América Latina debe ir en paralelo y tal vez pueda adelantarse a la consolidación de la integración económica.⁹⁹

La integración, según Salinas, era “un imperativo para el desarrollo de América Latina”, pero debía ir más allá de lo económico, “[R]espectando las diferencias y enfatizando las similitudes, México entiende la integración como un instrumento político para motivar un diálogo continental en el que participen todos los interlocutores involucrados en la solución de nuestros problemas”.¹⁰⁰

Las declaraciones anteriores pueden entenderse simplemente como lenguaje diplomático; no hay duda de que el TLCAN se convirtió pronto en la prioridad de la política exterior de México. Sin embargo, y guardando toda proporción, las autoridades mexicanas no ignoraron a la región a lo largo del sexenio. Al contrario, América Latina y el Caribe parecen haber sido un escenario adicional en el que la política exterior promovió algunos de sus intereses generales: la promoción del libre comercio y la integración regional, y la siempre deseada diversificación de las relaciones internacionales del país. Así pues, a pesar del TLCAN —o quizá gracias a él—, México tuvo una presencia significativa en América Latina y el Caribe: en las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de Río, el Grupo de los Tres (G3) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi).

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ Carlos Salinas de Gortari, *Por la política moderna*, México, PRI, 1987, p. 22.

*La diplomacia multilateral: las Cumbres Iberoamericanas,
el Grupo de Río y el Grupo de los Tres*

La Cumbre Iberoamericana surgió del intercambio de ideas y contactos entre funcionarios mexicanos y españoles para conmemorar el encuentro de dos mundos. La I Cumbre tuvo lugar en Guadalajara, Jalisco, en 1991. Los jefes de Estado analizaron la situación internacional y el papel que la comunidad iberoamericana debía tener en el mundo de la posguerra fría. A partir de la primera, cada cumbre ha examinado temas concretos; en Guadalajara se trató la cooperación en materia política, la ampliación y profundización de los intercambios económicos y la elevación del nivel educativo en los países de la región.

Las cumbres han dado a México la oportunidad de promover sus intereses y posiciones de política exterior. En Guadalajara se aprobó por unanimidad solicitar a la Asamblea General de la ONU que pidiera una opinión consultiva sobre el asunto de los secuestros transfronterizos a la Corte Internacional de Justicia, desde luego, con el antecedente del caso Álvarez Macháin.¹⁰¹ La I y la II Cumbre también sirvieron a México para reiterar su posición sobre la vigencia del principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación en relación con Cuba; el gobierno mexicano expresó una vez más que la democracia no podía ser impuesta desde fuera.

El Grupo de Río se formó en 1988 al unirse los Países de Contadora —México, Colombia, Venezuela y Panamá— con el Grupo de Países de Apoyo a Contadora: Argentina, Brasil, Uruguay y Perú. Conocido originalmente como el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, el Grupo de Río se constituyó como el foro para discutir los temas que afectaran a la región y procurar posiciones comunes no sólo en asuntos de política regional, sino internacional en general. El caso más importante que enfrentó el Grupo de Río en el sexenio de Salinas fue el de Panamá después de las elecciones fallidas y la invasión estadounidense de 1989. El grupo decidió la suspensión de Panamá durante el gobierno del general Manuel Antonio Noriega y la expulsión definitiva después de que Guillermo

¹⁰¹ Rozental, *La política exterior de México*, *op. cit.*, pp. 115-119.

Endara tomara posesión tras la invasión de Estados Unidos. El documento final de la reunión que tuvo lugar en la Ciudad de México en marzo de 1990 pedía a las tropas extranjeras en Panamá que se confinaran a sus bases militares y no realizaran actividades de “competencia exclusiva de la soberanía panameña”. El Grupo de Río pidió además llevar a cabo una consulta popular “sin injerencias externas” para legitimar al nuevo gobierno del país centroamericano.¹⁰²

Finalmente, Colombia, Venezuela y México formaron el Grupo de los Tres para dar continuidad a los esfuerzos que habían realizado a favor de la pacificación y la estabilidad en Centroamérica y coordinar la cooperación con esta región. El G3 reconocía que quedaban tareas pendientes en Centroamérica, como la reconstrucción y el desarrollo económico, para lo cual debían tener una presencia en la región. El grupo también promovió la cooperación entre sus miembros y concluyó un acuerdo trinacional de libre comercio en junio de 1994. Así pues, la actividad de México en el G3 era congruente con su agenda más general de política exterior.

El comercio y la cooperación

En la Aladi, congruente con su política de apertura económica internacional, Salinas hizo una propuesta de 10 puntos en octubre de

¹⁰² Antonio Caño, “El Grupo de Río pide nuevas elecciones en Panamá ‘sin injerencias externas’”, *El País.com*, http://www.elpais.com/articulo/internacional/PANAMA/ESTADOS_UNIDOS/LATINOAMERICA/GRUPO_DE_RIO/INVASION_DE_PANAMA/20-12-1989/Grupo/Rio/pide/nuevas/elecciones/Panama/injerencias/externas/elpepiunt/19900401elpepiunt_16/Tes?print=1. Véase también Mónica Toussaint (ed.), *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, 2009, pp. 249-259. El embajador De Icaza narra su participación en la discusión del caso panameño como representante ante la OEA, donde el Consejo Permanente aprobó la resolución que reiteraba la obligación de los países de respetar la inviolabilidad de los estados que por ningún motivo pueden ser ocupados militarmente, deploró la intervención militar en Panamá, exhortó al cese inmediato de hostilidades y al respeto a las embajadas y la Cruz Roja. De Icaza también relata la defensa de la embajada mexicana por parte de la encargada de negocios, Columba Calvo, quien “bandera en mano”, cerró el paso a los marines que “con bayonetas en ristre pretendían pisotear la extraterritorialidad e inviolabilidad de los locales diplomáticos”.

1990: 1) negociar acuerdos de cobertura amplia de productos, 2) fijar aranceles máximos, 3) eliminar barreras no arancelarias para todo tipo de productos, 4) programar la eliminación de subsidios a la exportación, 5) eliminar obstáculos al comercio exterior en materia de transporte, 6) concertar reglas de origen claras y estrictas, 7) crear mecanismos transparentes de salvaguardias transitorias, 8) establecer procedimientos ágiles e imparciales para la solución de controversias, 9) diseñar programas concretos y permanentes de promoción comercial, y 10) estimular las relaciones comerciales en toda la región con base en el Pacto Andino y la subregión económica del Cono Sur.¹⁰³ El gobierno de Salinas negoció tratados de libre comercio con otros países, como Chile, con el cual se firmó el Acuerdo de Complementación Económica en 1991, incluso antes del TLCAN y, posteriormente, con Bolivia y Costa Rica.

La cooperación internacional fue también un tema significativo para el gobierno de Salinas, especialmente con Centroamérica. Con este fin se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica —conocido como Mecanismo de Tuxtla—, que coordinaría el trabajo de las dependencias mexicanas que cooperaban con la región centroamericana.¹⁰⁴ Así podría México coadyuvar al desarrollo económico y social de Centroamérica, y dar continuidad a iniciativas anteriores como el Acuerdo de San José (ASJ) de 1980.¹⁰⁵ Finalmente, Salinas promovió el acercamiento de México hacia el Caribe, especialmente los países anglófonos. El presidente mexicano participó en la conferencia de jefes de Estado y de gobierno de Caricom en julio de 1990, en la cual se propusieron nuevos mecanismos para fortalecer los vínculos con esa comunidad. México estableció relaciones diplomáticas con San Vicente y las Granadinas y San Cristóbal y Nevis. Con Jamaica, país en el que tuvo lugar la reunión, se firmó un acuerdo de combate al narcotráfico, se concertó el esquema de intercambio de deuda por activos y una línea de créditos

¹⁰³ Rozental, *La política exterior de México, op. cit.*, pp. 83-84.

¹⁰⁴ Constaba de 14 dependencias del Ejecutivo Federal y era presidida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁰⁵ El Acuerdo de San José fue firmado en 1980 por México y Venezuela para vender petróleo en condiciones preferenciales a los países de Centroamérica y el Caribe.

para apoyar las exportaciones mexicanas a ese país. El gobierno mexicano acreditó embajadores en misión especial en Surinam, Trinidad y Tobago, Barbados, Guyana y Bahamas.¹⁰⁶

La relación con Cuba

La relación con Cuba merece atención especial por varias razones: fue un ámbito más en el que México tuvo posiciones políticas que se distanciaban de las tendencias regionales e internacionales, el exilio cubano fue un nuevo actor en la relación bilateral, se trató de una relación benéfica para ambos gobiernos, según sus intereses, obviamente, y en retrospectiva, fue quizá el último periodo en que los principios y los mecanismos establecidos durante la guerra fría orientaron la relación, y en que los dos gobiernos mantuvieron su disposición al diálogo y la negociación. No deja de ser interesante que el gobierno de Salinas haya sido el que lograra la asociación comercial con Estados Unidos y tuviera muy buenas relaciones con la Cuba socialista simultáneamente. Así pues, si algo demuestra la relación México-Cuba durante la presidencia de Carlos Salinas, es el pragmatismo en su política exterior.

El inicio de la relación entre Cuba y México durante el sexenio de Salinas fue ilustrativo: después de unas elecciones presidenciales consideradas las más ilegítimas del México posrevolucionario, y ante una oposición de izquierda relativamente más fuerte que en elecciones anteriores, Fidel Castro viajó a la Ciudad de México para asistir a la toma de posesión de Salinas. La presencia de Castro en esa ocasión provocó mucha especulación sobre su función legitimadora de Salinas y como medida para debilitar a la izquierda mexicana. Desde luego, puede pensarse que el equipo salinista haya querido utilizar la presencia de Castro como una forma de fortalecer su posición frente a la izquierda, por ser ésta la que más discutía el triunfo de Salinas, el presidente cubano incluso declaró que si su presencia había apoyado a Salinas, se sentía honrado de haberlo he-

¹⁰⁶ "Comparecencia ante el Senado de la República del Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana", en Fernando Solana, *Cinco años de política exterior*, *op. cit.*, p. 380.

cho.¹⁰⁷ Aunque se negó a comentar la situación interna de México, Castro afirmó que estaba "disfrutando de una gran democracia en México".¹⁰⁸ Por otro lado, es exagerado pensar que la visita de Castro, y de otros jefes de Estado de diferente signo ideológico, pudiera legitimar la elección de Salinas; sería más conveniente hablar del reconocimiento internacional. Porfirio Muñoz Ledo, desde la oposición, entendió bien la actitud de Castro: "Son razones de Estado las que seguramente llevaron al presidente Fidel Castro a haber aceptado asistir a la toma de imposición, como yo le llamo, de Carlos Salinas de Gortari".¹⁰⁹ Muñoz Ledo continuó: "Su presencia no le afecta, él tiene su mandato y hace esto porque le toca a él defender los intereses de un país como el suyo, muy agredido"¹¹⁰ —y, en ese momento, aislado.

Las circunstancias en México y Cuba fueron cambiando al avanzar el sexenio: México optó por la negociación del TLCAN, mientras que Cuba perdió a sus principales socios económicos y aliados políticos después de las revoluciones de 1989 en Europa del Este, y la desintegración del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y de la Unión Soviética en 1991. La estrategia cubana para sobrevivir fue la adopción de ciertas medidas capitalistas y la diversificación de sus socios comerciales.

Los elementos de continuidad en la política mexicana hacia Cuba, y la utilidad del caso cubano para algunos propósitos del gobierno mexicano, pueden ejemplificarse mediante las Conferencias Iberoamericanas y la Ley Torricelli. Como se ha mencionado, en las cuatro cumbres que tuvieron lugar en el periodo 1991-1994, México mantuvo su posición de respeto —no intervención— al proceso cubano, aunque expresó también 'preocupación' por la situación de la isla. Antes de la I Cumbre Iberoamericana, Solana declaró que la política mexicana se orientaba por el "realismo y el pragmatismo", pero que

¹⁰⁷ *Proceso*, 12 de diciembre de 1988, p. 16. Haciendo uso de una retórica ya conocida y explotada, el presidente cubano afirmó haber aceptado la invitación en un momento de gratitud con un México que siempre respetó a Cuba y que nunca obedeció a la voluntad estadounidense. *Excelsior*, 5 de diciembre de 1988, p. 26-A.

¹⁰⁸ *Excelsior*, 4 de diciembre de 1988, p. 28-A.

¹⁰⁹ Porfirio Muñoz Ledo, citado en *Unomásuno*, 25 de noviembre de 1988, p. 5.

¹¹⁰ *Idem*.

al gobierno de México le preocupaba “el encerramiento de Cuba y su falta de flexibilidad”.¹¹¹ Iniciada la Cumbre de Guadalajara, el gobierno mexicano dejó claro que no se pretendía presionar a ningún país o líder;¹¹² el tema de Cuba no estaría en la agenda, aunque se analizarían algunas alternativas para poner fin al aislamiento económico y político de la isla *si éstas aparecían en la mesa de discusiones*.¹¹³

En la Cumbre de Madrid, en 1992, se identificaron más claramente dos tendencias respecto a Cuba: el gobierno argentino favorecía la imposición de demandas al presidente cubano para lograr la apertura política y la democratización en la isla, a lo que México se opuso con el argumento de que tales condiciones facilitarían la intervención en Cuba, militar o política, o ambas.¹¹⁴ Según Salinas, las bases para construir un nuevo orden mundial de libertad y justicia en el que existieran la legalidad, la tolerancia a las diferencias y la cooperación entre países, serían el respeto a las soberanías, la observancia del derecho internacional y la búsqueda del consenso.¹¹⁵ A la pregunta de si había recomendado algo a Fidel Castro, el presidente respondió que no hacía recomendaciones, pues no le gustaba que después se las hicieran a él.¹¹⁶ Salinas mantuvo esta posición en la Cumbre de Madrid, cuando el presidente cubano declaró que las actitudes de los líderes iberoamericanos habían sido frustrantes, excepto la de Salinas.¹¹⁷ En Cartagena de Indias, Castro recordó nuevamente la conducta excepcional de México, puesto que mantuvo “los vínculos y las relaciones” cuando “a Cuba la dejaron prácticamente sola”.¹¹⁸

Un suceso curioso fue la reunión de los presidentes del G3 con Fidel Castro en la isla de Cozumel en 1991. Se trató sin duda de un

¹¹¹ *Proceso*, 15 de julio de 1991, p. 6.

¹¹² *Excelsior*, 17 de julio de 1991, p. 1-A.

¹¹³ *Unomásuno*, 16 de julio de 1991, p. 8. Las cursivas son mías.

¹¹⁴ *Clarín* citado por *Unomásuno*, 21 de julio de 1992, p. 21. La “inquietud” de México por la situación en Cuba siempre se expresó públicamente más que nada en términos de apertura económica, pero no en términos de democratización, lo cual le resultaría más difícil al ser un tema de debate en México mismo.

¹¹⁵ *Unomásuno*, 24 de julio de 1992, p. 1.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹¹⁷ “Hemos sentido el calor y los sentimientos de amistad de los mexicanos”, dijo Castro. *Unomásuno*, 25 de julio de 1992, p. 23.

¹¹⁸ *Unomásuno*, 15 de junio de 1994, p. 1.

encuentro peculiar: formalmente, los líderes de México, Venezuela y Colombia habían invitado a Castro para "conocer en detalle la perspectiva cubana así como los cambios que [habían tenido] lugar en el reciente Congreso del Partido Comunista de Cuba".¹¹⁹ El comunicado expedido por el gobierno mexicano señaló que Salinas, César Gaviria, presidente de Colombia, y Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, habían coincidido en que "conforme a lo expresado por el presidente Castro, existen expectativas que deben ser alentadas".¹²⁰ El motivo de la reunión fue objeto de mucha especulación: algunos medios de comunicación la interpretaron como una forma de presión a Castro para que iniciara transformaciones internas en la isla a cambio de apoyo internacional, básicamente petróleo. En este sentido, según el ministro de Relaciones Exteriores colombiano, el G3 continuaría mediando ante el gobierno cubano en la búsqueda de cambios democráticos en Cuba a partir del Cuarto Congreso del PCC.¹²¹ Salinas, por su parte, fue nuevamente cuidadoso al subrayar que los problemas internos de Cuba eran de la responsabilidad exclusiva de los cubanos. Los tres líderes aseguraron que Cuba no solicitó ingresar al Acuerdo de San José.¹²²

Calificar la reunión de Cozumel no es fácil: aunque podría entenderse como un acto intervencionista, Castro aceptó la invitación para "explicar" asuntos internos. Además, no se condenó públicamente a Castro ni la política interna cubana en general, ni se sugirió ejercer presiones sobre Cuba. Así pues, y teniendo en cuenta la política exterior previa de México, puede hablarse de un "hecho novedoso". Lo que resulta más interesante, sin embargo, son las declaraciones posteriores de un alto miembro del gobierno mexicano en el sentido de que la impresión de los miembros del G3 al finalizar la reunión había sido "pesimista". Según esta versión, Castro escuchó con atención pero no dio muestras de pretender iniciar reformas más profundas en Cuba.¹²³ Posteriormente, Salinas declaró al sema-

¹¹⁹ *La Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3, y *Cambio 16 América Latina*, 2 de marzo de 1992, pp. 8-9.

¹²⁰ *Cambio 16 América Latina*, 2 de marzo de 1992, p. 9.

¹²¹ *Unomásuno*, 23 de octubre de 1991, p. 27.

¹²² *La Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3.

¹²³ *Cambio 16 América Latina*, 2 de marzo de 1992, p. 9.

nario estadounidense *Newsweek* que consideraba que Castro tenía enormes problemas y que, “[R]espetamos su soberanía pero también observamos su situación interna con gran interés porque nos preocupa lo que causará la inestabilidad allí [en Cuba]”.¹²⁴ Castro había explicado en Cozumel la situación económica de su país y cómo pretendían superarla: “Él se mostró seguro de que la podría superar, pero nosotros no”.¹²⁵

Otro ejemplo de continuidad de la política mexicana y la utilidad de Cuba para defender posiciones propias fue la Ley Torricelli (*Cuban Democracy Act*), aprobada en 1992 por el Congreso estadounidense para reforzar el embargo comercial impuesto a Cuba. La ley preveía sanciones a empresas que comerciaron con la isla desde terceros países, entre otras cosas. México condenó esta ley, en palabras del entonces secretario Solana, porque “viola los principios esenciales de derecho internacional y, en especial, el de no intervención”.¹²⁶ Según el secretario, las relaciones comerciales de México eran asunto de los mexicanos y las empresas establecidas en México se regían por las leyes mexicanas.¹²⁷ El gobierno mexicano defendió la libertad de comerciar como principio fundamental del derecho internacional y advirtió que México resistiría cualquier intento extraterritorial de aplicación de leyes.¹²⁸ Después de asegurar que México mantendría relaciones comerciales con las naciones que deseara, Solana indicó que, de obedecer la Ley Torricelli, las empresas establecidas en México violarían la legislación mexicana.¹²⁹ Aunque México no defendió directamente a Cuba, sino que condenó la aplicación extraterritorial de la ley estadounidense, esta posición fue útil al gobierno cubano en su enfrentamiento con Estados Unidos. Por sus propias razones, ac-

¹²⁴ *Newsweek*, 3 de febrero de 1992, p. 33.

¹²⁵ *Idem*. Estas y otras declaraciones de otros líderes iberoamericanos que subrayan la intransigencia del gobierno cubano pueden entenderse en parte como reacción a la decisión de Castro de aplicar la pena de muerte a dos exiliados cubanos infiltrados en la isla para “perturbar la paz y la tranquilidad del gobierno cubano”. *El País*, 19 de enero de 1992, p. 3.

¹²⁶ *Proceso*, 19 de octubre de 1992. p. 6.

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ *Mexico and Central America Report*, Londres, 3 de diciembre de 1992, RM-92-10, p. 8.

¹²⁹ *Idem*, y *Mexico and Nafta Report*, Londres, 14 de enero de 1993, RM-93-01, p. 8.

tores internacionales, como México, condenaban la política del gran poder que perjudicaba al país débil.

Lo más distintivo de la relación entre México y Cuba durante el sexenio de Salinas fue el surgimiento de un nuevo actor: la comunidad de exiliados cubanos. A lo largo de las negociaciones del TLCAN, algunos grupos de cubano-norteamericanos manifestaron su oposición al libre comercio con México porque éste mantenía relaciones "cercanas" con Cuba. Estas inquietudes adquirieron más importancia al aprobarse la Ley Torricelli. En una carta a Salinas, 12 senadores estadounidenses expresaron su preocupación por la posible relación entre el Tratado de Libre Comercio y la "promoción activa" del comercio de México con Cuba desde la desintegración del bloque soviético, y especialmente por las declaraciones de la Secofi en el sentido de que, con libre comercio o sin él, México no se sentiría obligado a cambiar sus relaciones comerciales con Cuba ni su política de inversiones en la isla. En consecuencia, los representantes estadounidenses advirtieron que estudiarían con mucho cuidado cualquier tratado o subsidios entre México y Cuba una vez que el TLCAN pasara al Senado para su aprobación, pues, al otorgar ayuda económica a Cuba, "México está extendiendo la vida del régimen de Castro y el sufrimiento del pueblo cubano".¹³⁰

Las conversaciones entre el presidente Salinas y los líderes del exilio cubano Jorge Mas Canosa y Carlos Alberto Montaner fueron, sin embargo, los hechos más indicativos de que el TLCAN podría tener consecuencias en la relación México-Cuba. Salinas se entrevistó con Mas Canosa, líder de la Fundación Nacional Cubano Americana, y con Montaner, dirigente de la Unión Liberal Cubana, en agosto y septiembre de 1992, respectivamente. Según Montaner, esas reuniones no se darían a conocer públicamente "para evitarle dificultades al gobierno mexicano", pero la noticia se filtró al diario *El Nuevo Herald* de Miami.¹³¹ Salinas aseguró que las reuniones habían sido "privadas" más que "secretas" y que habían sido organizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y, en un acto de "cortesía diplomática", se había informado a las autoridades cubanas sobre las mismas.¹³²

¹³⁰ *Época*, 18 de mayo de 1992, p. 16.

¹³¹ *Proceso*, 5 de octubre de 1992, p. 8.

¹³² *Proceso*, 12 de octubre de 1992, p. 22.

Los temas de discusión no fueron revelados por ninguna de las partes, pero se interpretaron como un intento por parte de Mas Canosa de llegar a un intercambio con Salinas mediante el cual la comunidad de exiliados no obstaculizaría la negociación del Tratado de Libre Comercio a cambio de que México “enfriara” su posición respecto a Cuba.¹³³ Un artículo en el diario estadounidense *The Wall Street Journal* citado por fuentes mexicanas sugirió un “entendimiento” entre los líderes del exilio y el presidente Salinas: los representantes del exilio cubano no dificultarían las negociaciones del TLCAN y México negaría créditos con bajos intereses a Cuba y a empresarios mexicanos que invirtieran en Cuba, se opondría a renegociar la deuda cubana y a admitirla en el ASJ y, finalmente, mantendría los niveles corrientes de comercio con Cuba a precios internacionales.¹³⁴ La Oficina de la Presidencia en México negó cualquier nexo entre el TLCAN y las relaciones con Cuba y explicó que el presidente Salinas simplemente había mantenido conversaciones con representantes del “abánico muy variado” de posiciones políticas en torno a Cuba.¹³⁵ Según diplomáticos mexicanos, el gobierno necesitaba “mantener vínculos con todos los grupos políticos de países extranjeros, especialmente de uno tan cercano como Cuba”.¹³⁶ Al mismo tiempo, reiteraron que México no quería entrometerse en los asuntos internos de otro país.¹³⁷ Un vocero de la Fundación Nacional Cubano Americana tampoco confirmó un acuerdo con el gobierno mexicano; lo que sí aseguró fue que la campaña contra el TLCAN estaba lista para iniciar.¹³⁸ Cualquiera que haya sido el contenido de las conversaciones entre Salinas y los líderes del exilio, el hecho de que hayan tenido lugar resulta de gran importancia, pues, al menos públicamente, no hay pruebas de que presidentes mexicanos se hubiesen entrevistado con exiliados cubanos en el pasado. El exilio cubano surgió como un actor nuevo en la relación bilateral.

¹³³ *Mexico and Central America Report*, Londres, 3 de diciembre de 1992, RM-92-10, p. 8.

¹³⁴ *Proceso*, 19 de octubre de 1992, p. 7, y 26 de octubre de 1992, pp. 20-25. Véase también *Proceso*, 19 de octubre de 1992, p. 6.

¹³⁵ *Proceso*, 26 de octubre de 1992, p. 20, y 12 de octubre de 1992, p. 22.

¹³⁶ *Mexico and NAFTA Report*, 14 de enero de 1993, RM-93-01, p. 8.

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ *Proceso*, 26 de octubre de 1992, p. 23.

A pesar de las diferentes declaraciones de funcionarios mexicanos sobre la falta de apertura o "flexibilidad" del gobierno cubano y de las reuniones entre Salinas y Jorge Mas Canosa y Carlos Alberto Montaner, la relación México-Cuba no se deterioró. Las razones que explican esta situación son diversas: la posición no intervencionista de México respecto a Cuba en distintos foros fue más visible que las expresiones de preocupación por la situación cubana; México dio oportunidad al gobierno cubano de tener presencia regional cuando Cuba se quedaba aislada en el sistema internacional; y, finalmente, Salinas y Castro estuvieron dispuestos a dialogar y negociar. La mediación de Salinas entre Bill Clinton y Fidel Castro demuestra cómo los líderes cubano y mexicano eran interlocutores válidos uno para el otro. En 1994, cuando flujos numerosos de balsaeros cubanos llegaban a las costas de Estados Unidos, Clinton solicitó a Salinas que hablara con Castro para que el gobierno cubano aceptara una negociación con funcionarios estadounidenses sobre el tema migratorio. Salinas comunicó a Castro el deseo del gobierno estadounidense de lograr un acuerdo y, después de un intercambio de notas y llamadas telefónicas, Cuba aceptó. El acuerdo migratorio se concluyó en 1995.¹³⁹ México seguía teniendo la disposición de actuar de manera favorable a Cuba y este país respondió en la misma dirección.

LAS RELACIONES CON EUROPA Y ASIA

Como se vio en páginas anteriores, Europa y Asia, especialmente Japón, fueron consideradas regiones prioritarias al inicio del sexenio: allí podrían encontrarse los recursos necesarios para la reactivación económica de México. Después de la reunión de Davos de 1990, sin embargo, las autoridades mexicanas reconocieron que esto no sería

¹³⁹ Clinton, Salinas y Castro coinciden en los detalles sobre la mediación mexicana. Véase Carlos Salinas de Gortari, "Una mediación desconocida: el diálogo entre los presidentes de Cuba y Estados Unidos", en *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, pp. 247-263; Bill Clinton, *My Life*, Nueva York, Vintage, 2005, p. 615; y Fidel Castro, "La sumisión a la política imperial", 28 de agosto de 2007, en Juventud rebelde.cu, <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2007-08-28/la-sumision-a-la-politica-imperial/>

posible, pero mantuvieron el interés en fortalecer los vínculos con países europeos y asiáticos para respaldar su política económica internacional y diversificar sus relaciones internacionales. Europa, según Rozental, contribuiría al “equilibrio en la posición internacional de México” y al desarrollo socioeconómico del país.¹⁴⁰

La Comunidad Económica Europea

El comercio con la Comunidad Económica Europea aumentó y se diversificó, aunque no en términos relativos. En abril de 1991 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación con la CEE, que se distinguió por ser el más amplio que la Comunidad hubiese firmado con algún país de América Latina: incluyó cooperación económica, comercial y científico-técnica, e incorporó diversas áreas de promoción, pero excluyó la cláusula democrática.¹⁴¹ En dos años se fomentó con éxito el encuentro de empresarios, se multiplicaron los proyectos de coinversión y el intercambio de información.¹⁴² Como puede verse en el anexo II, las importaciones de la Comunidad Económica Europea representaron 12.05% del total de las importaciones en 1993, 11.49 en 1994 y 9.37 en 1995; las exportaciones de México a la región representaron 5.39% del total de las exportaciones en 1993, 4.62 en 1994 y 4.67 en 1995 (las cifras respectivas para América del Norte fueron: importaciones, 71.09, 71.10 y 76.19%; exportaciones, 85.70, 87.36 y 84.55 por ciento).

Con el fin de aumentar su presencia en Europa, y de demostrar que México no era sólo país receptor de ayuda, sino que también podía contribuir al desarrollo de otros países, el gobierno mexicano decidió ingresar al Banco de Reconstrucción y Desarrollo Europeo (BERD, por sus siglas en inglés). Salinas sabía que, además de capital europeo, el Banco recibiría dinero de Estados Unidos, Canadá, Japón y un país africano, por lo que consideró que sería conveniente que contara también con presencia latinoamericana. México fue así el

¹⁴⁰ Rozental, *La política exterior de México, op. cit.*, pp. 90-93.

¹⁴¹ Véase la sección sobre el Acuerdo Global México-Unión Europea en el siguiente capítulo.

¹⁴² Rozental, *La política exterior de México, op. cit.*, pp. 90-93.

único país latinoamericano que participó en las negociaciones de los estatutos del BERD como miembro fundador.¹⁴³

Las relaciones con el Vaticano

El establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano fue sin duda un cambio muy significativo de la política mexicana, interna y exterior. El gobierno explicó que esa decisión era parte de la política más amplia de modificar las relaciones del Estado con las iglesias y agrupaciones religiosas como "consecuencia de una necesidad social".¹⁴⁴ La justificación de Salinas, según Roberto Blancarte, fue dar congruencia a lo que mandaba la ley y el comportamiento cotidiano de los ciudadanos, para así promover la concordia interna en el marco de la modernización.¹⁴⁵ En lo interno, se reformó la Constitución para, entre otras cosas, reconocer formalmente el derecho a la asociación religiosa y dar libertad a los fieles para organizarse y expresar su fe en forma colectiva. El reconocimiento se daría siempre que las asociaciones se registraran en la Secretaría de Gobernación. También se eliminó la prohibición a las organizaciones religiosas para que participaran en la educación primaria, secundaria y normal, aunque se mantuvo su exclusión de la educación pública, se dio el derecho de voto a los clérigos y se eliminaron parcialmente limitaciones a su libertad de expresión.¹⁴⁶

El 11 de febrero de 1990, Salinas y Juan Pablo II acordaron intercambiar representantes personales que tendrían derechos y privilegios equivalentes a los otorgados a los diplomáticos, pero ello no implicaba —todavía— el reconocimiento a la Iglesia católica, ni el inicio de relaciones diplomáticas. Éstas se establecieron en septiembre de 1992, después de aprobadas las reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución mexicana.¹⁴⁷

¹⁴³ Covarrubias y Muñoz (coords.), *Manuel Tello, op. cit.*, pp. 92-93.

¹⁴⁴ Rozental, *La política exterior de México, op. cit.*, pp. 131-136.

¹⁴⁵ Roberto J. Blancarte, "Religiosidad, creencias e iglesias en la época de la transición democrática", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: los actores*, México, Océano, 2005, t. 2, p. 285.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 285-286.

¹⁴⁷ Rozental, *La política exterior de México, op. cit.*, pp. 131-136.

Asia

En su búsqueda de mercados, inversión y presencia en el mundo, el gobierno de Salinas recurrió a Asia, especialmente al Pacífico asiático. En 1988 se creó la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico; México participó también en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés) y en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés). México fue invitado a ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) como miembro de pleno derecho en noviembre de 1993.¹⁴⁸ El comercio exterior de México con la región fue, sin embargo, marginal (el anexo II incluye los países asiáticos en la categoría “resto del mundo” que representa porcentajes muy bajos).

LAS DIFICULTADES DEL ÚLTIMO AÑO

El 1o. de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la iniciativa más importante de política exterior —y quizá de política económica interna— del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El mismo día, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al Ejército mexicano, conflicto que se difundió ampliamente en los medios de comunicación internacionales, incluida la internet. Como consecuencia, la situación de México fue muy discutida en el exterior y se puso en duda la imagen de modernidad y desarrollo que había promovido el gobierno mexicano. Las circunstancias internas se complicaron aún más cuando en marzo el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado, y en septiembre, cuando sucedió lo mismo al secretario general de ese partido, José Francisco Ruiz Massieu. El gobierno mexicano tuvo que reaccionar a cada una de estas crisis con el propósito de asegurar que el ya socio de Estados Unidos y Canadá era un país estable. En lo externo, las autoridades mexicanas lograron concluir el proceso mediante el cual México ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El interés de México en formar parte de ese organismo debe entenderse de acuerdo con la

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 94-96.

lógica gubernamental de que el país "había alcanzado una nueva posición internacional", entre otras cosas, porque ocupaba el lugar 13 en lo referente al producto nacional bruto (PNB) y 10 en PPP.¹⁴⁹ Además, las decisiones que tomaba la OCDE influían en todo el mundo, en temas fiscales, laborales, de comunicaciones e industriales, por lo que era mejor ser parte de la organización y participar en la toma de esas decisiones.¹⁵⁰ A pesar de todo, el país parecía ser merecedor de pertenecer al "club de los países industrializados", lo que costó a México su salida del Grupo de los 77, y esto fue interpretado por los países menos desarrollados como la "deserción" de México.¹⁵¹

El cuestionamiento sobre la calidad de la democracia mexicana y el respeto a los derechos humanos fue más visible dentro y fuera del país a lo largo del año. Una de las formas como el gobierno respondió a estos cuestionamientos fue la anuencia —aunque renuente— a la presencia de observadores internacionales, "visitantes extranjeros", en las elecciones federales de 1994. En el pasado, y congruente con su posición de no intervención evidente en la ONU y la OEA, las autoridades mexicanas se habían opuesto a la observación internacional, pues si un "Estado pactara someterse a una instancia internacional en lo relativo a la elección de sus órganos políticos, dejaría de ser soberano y de ser un Estado".¹⁵² Pero la situación crítica hacia mediados de

¹⁴⁹ Las perspectivas del desarrollo de México también respaldaron la aspiración mexicana. México se beneficiaría al tener información privilegiada y detallada de asuntos que afectaban directamente a su política económica y de las estrategias de crecimiento de las economías más poderosas. La presencia de México en la OCDE era corolario de las reformas económicas emprendidas por el presidente y confirmaba la permanencia y seriedad de su política económica. Rozental, *La política exterior de México, op. cit.*, p. 142.

¹⁵⁰ Covarrubias y Muñoz (coords.), *Manuel Tello, op. cit.*, pp. 98-102.

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² Declaración del secretario Solana después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunciara sobre las quejas del PAN sobre irregularidades electorales en distintos procesos gubernamentales y locales entre 1985 y 1990. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México), 17 de mayo de 1990, y OEA/SER.L/V/II.85 sesión 85, Informe Anual 1993, 1o. de febrero de 1993. Véase Ana Covarrubias, "El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México", en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 356-359, y Raúl Benítez Manaut, "La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994", *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 3 (145), julio-septiembre de 1996, pp. 534-538.

1994 obligó al gobierno a invitar a los “visitantes extranjeros” con el fin de demostrar la naturaleza democrática del régimen. Además, los observadores electorales podrían contribuir a legitimar a un PRI convencido de que ganaría las elecciones.¹⁵³ La apertura de México a la observación electoral puede considerarse reactiva y coyuntural; sin embargo, marcó un cambio en la actitud de México y podría señalarse quizá como el inicio no intencional de una política más general de apertura internacional en materia de democracia y derechos humanos que tendría lugar en los dos sexenios siguientes.

CONCLUSIONES

¿Qué tan “interna” fue la política exterior de Salinas? ¿Marcó el inicio de una política exterior “distinta” de la “tradicional”? ¿Cuáles han sido las consecuencias en el mediano y largo plazos de las decisiones tomadas entre 1988 y 1994 respecto a las relaciones internacionales de México? Éstas son sólo tres de las muchas preguntas que pueden hacerse sobre la actuación externa de México durante el sexenio de Carlos Salinas.

Lo primero que puede concluirse es el vínculo indiscutible entre política interna y política exterior. Como se mencionó en su momento, el gobierno mexicano optó por el TLCAN, con las consecuencias que esto tuvo para la política exterior de México, por razones internas: la reactivación de la economía. Además, al comprometer a México en el exterior, los cambios internos orientados a la apertura económica serían más difíciles de revertir en el futuro: el argumento del “efecto candado” parece atinado. Como continuación de las transformaciones internas, o como instrumento para lograrlas, la política

¹⁵³ En 1990, por ejemplo, Americas Watch publicó un reporte sobre la situación de los derechos humanos en México y, por primera vez, el Congreso estadounidense tuvo audiencias al respecto. Kathryn Sikkink, “Human Rights, principled issue networks, and sovereignty in Latin America”, *International Organization*, vol. 47, núm. 3, verano de 1993, pp. 432-433. Algunas fundaciones privadas en Estados Unidos, como el Instituto Nacional Democrático y la Fundación Carter, habían insistido en la necesidad de la presencia de observadores electorales. Raúl Benítez Manaut, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, *op. cit.*, pp. 533-565.

exterior económica no puede entenderse sin tener en cuenta las circunstancias de México al finalizar 1988. El éxito del gobierno mexicano al firmar el TLCAN, sin embargo, no se convirtió en una nueva "era" en las relaciones con Estados Unidos, en la cual prevalecerían la cooperación y la buena disposición para resolver los conflictos bilaterales. El narcotráfico y la migración continuaron siendo temas difíciles que, a pesar de la voluntad de ambas partes para dialogar, no han sido, hasta ahora, manejados de manera eficaz para ninguno de los dos países.

El vínculo entre política interna y exterior también explica la posición del gobierno de México en materia de derechos humanos y democracia antes de las elecciones federales. Bien se sabe que la apertura de Salinas fue económica y no política, de aquí el mantenimiento de la defensa de la no intervención y la autodeterminación de México en la OEA o respecto a Cuba. No es que México simplemente continuara con una "tradicción" —no siempre seguida, por cierto— o le interesara particularmente apoyar a Cuba; se trataba de preservar fuera del escrutinio internacional un ámbito muy complejo en el cual se desafiaba crecientemente al poder —y la hegemonía— del PRI. El gobierno de Salinas parece haber calculado que la intervención, o la opinión, extranjera en asuntos políticos internos no contribuiría a mantener el poder del partido dominante, ni a lograr con eficacia y rapidez las transformaciones económicas que se propuso hacer. En este sentido, las autoridades mexicanas respaldaron la idea de que la apertura económica debía preceder a la política.

Finalmente, otro ejemplo de la relación estrecha entre política interna y exterior se refiere al establecimiento de vínculos diplomáticos con el Vaticano; se trató, como lo reconocieron algunos funcionarios, de una respuesta a "necesidades" internas y de un elemento más de la "modernización" de México. En este caso, las consecuencias más importantes de la transformación de las relaciones Estado-iglesias se han dado en el ámbito interno más que en las relaciones internacionales del país.

¿Cambió la política exterior en el sexenio de Salinas y a partir de entonces? La respuesta es contradictoria: sí y no. Una transformación significativa se dio en su formulación y ejecución. Las negociaciones del TLCAN implicaron la distinción más visible y profunda

entre política económica internacional y política exterior. La primera estuvo a cargo de dependencias económicas, principalmente: la Secofi, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México, sin olvidar la participación de la Oficina de la Presidencia; la SRE pasó a un segundo plano. Actividades como el cabildeo en Estados Unidos o el Programa de Comunidades de Mexicanos en el Exterior también deben destacarse por su magnitud, en el primer caso, y por tratarse de una actitud distinta hacia la migración, en el segundo. Además, en ambos casos podría cuestionarse si la definición que el gobierno mexicano había dado al principio de no intervención por muchos años se mantenía respecto a Estados Unidos o no.

Por otro lado, deben mencionarse algunas continuidades: a pesar de la asociación comercial con Estados Unidos, problemas como el narcotráfico y la migración perduraron y el primer país actuó de manera unilateral, haciendo evidente la asimetría de poder y la vulnerabilidad de México. El secuestro de Humberto Álvarez Macháin —y la Ley Torricelli en otro tema— es un buen ejemplo. El objetivo de la diversificación de las relaciones internacionales de México, sobre todo con América Latina y el Caribe, y con Europa, también se mantuvo. Aunque México tuvo una presencia visible en la región latinoamericana, ésta no fue, en ningún momento, alternativa a la relación con Estados Unidos, ni económica ni políticamente. Lo mismo podría decirse de Europa y Asia, zonas hacia las que sí hubo una política congruente con las intenciones generales del gobierno en materia de política económica exterior, pero que no puede compararse con la relación con el vecino del norte.

¿Fue la política exterior de Salinas el punto de partida para una política exterior “distinta”? Sin duda tuvo elementos novedosos, pero para decidir si marcó el inicio de una política novedosa deben examinarse los dos sexenios siguientes. El mundo y México cambiaron entre 1988 y 1994, pero las transformaciones y las continuidades internacionales e internas no se congelaron en ese lapso. La apertura política de México y el paso del mundo de la posguerra fría al de la lucha contra el terrorismo influyeron de manera decisiva en la política exterior a partir de 1994 y hasta 2010, como se verá en el resto de este tomo.

II. ENTRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO: LA DIFÍCIL APERTURA POLÍTICA DE MÉXICO AL EXTERIOR (1994-2000)

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León se inició en un ambiente de dificultades económicas, políticas y sociales. Como se vio al final del capítulo anterior, el levantamiento zapatista del 1o. de enero de 1994 y los asesinatos de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu complicaron mucho la escena política y social. En diciembre, después de que Zedillo asumiera la presidencia, la economía mexicana entró en una de las crisis más serias de los últimos años. Durante 1994, el peso mexicano fue objeto de fuerte especulación como resultado del desequilibrio en la balanza comercial, fugas de capital, bajas en la bolsa mexicana de valores, el aumento de la deuda pública pagable a corto plazo y la inestabilidad política. Todo esto causó la creciente volatilidad de flujos de capital de México y hacia México y la baja progresiva en las reservas del Banco de México.¹ Según Carlos Marichal, se trataba del “entrecruzamiento de una crisis monetaria, una crisis de deuda a corto plazo y una crisis política que estallaron juntas en diciembre de 1994”.² El 22 de diciembre de 1994 el Banco de México aceptó la libre flotación del peso, pero la especulación continuó hasta que la devaluación alcanzó 100% en 10 días, y las reservas eran de 4 mil millones de dólares.³ En consecuencia, lo primero que tuvo que hacer el nuevo gobierno fue asegurar la viabilidad del Estado y la economía mexicanos.

Como en el sexenio de Salinas, en los años entre 1994 y 2000 coincidieron transformaciones internas e internacionales significativas,

¹ Carlos Marichal, “La deuda externa”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, México, Océano, 2003, p. 482, t. 1.

² *Idem*.

³ *Ibid.*, p. 486. El autor explica en detalle las causas de la crisis en las páginas 482-486.

aunque no siempre se dieron en la misma dirección ni a la misma velocidad. En lo económico, México se había unido ya a la tendencia predominante a favor de la apertura económica, el libre comercio y la integración, especialmente en el TLCAN. En lo político, sin embargo, la convergencia del gobierno mexicano con la llamada “agenda liberal” internacional que daba prioridad a la promoción de la democracia y los derechos humanos⁴ fue gradual y cautelosa, y no se consolidaría sino hasta el sexenio de Vicente Fox.

Así pues, José Ángel Gurría, primer secretario de Relaciones Exteriores de Zedillo, se refirió a la “nueva” posición de México que requería un “cambio sustantivo” en su estrategia; habría que promover “posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones, en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente”.⁵ La política exterior de México debía colocar al país como “sujeto actuante de la vida internacional [para] participar en la conformación de la agenda global, orientar decisiones y tener parte en ellas con oportunidad”.⁶

La política exterior de Zedillo puede examinarse a partir de dos posiciones generales: la continuidad de un proyecto basado en el libre comercio y la integración, y la difícil apertura en temas de democracia y derechos humanos. Esto último no puede entenderse sin tener en cuenta los desarrollos políticos y sociales en México, que se dieron en un sistema internacional favorable para la apertura económica y política. En el ámbito político interno, el PAN ya había ocupado gubernaturas en Baja California, Chihuahua, Guanajuato y San Luis Potosí, pero fue durante el gobierno de Zedillo cuando el PAN y el PRD se consolidaron como actores fuertes en la competencia elec-

⁴ La llamada “agenda liberal” se refiere a los temas de democracia, derechos humanos, libre comercio e integración que adquirieron preeminencia en la política internacional al finalizar la guerra fría.

⁵ José Ángel Gurría, “México y la construcción de un orden internacional acorde con nuestros intereses”, en México, SRE, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría*, mayo-junio de 1995, pp. 24-25.

⁶ *Idem*.

toral. En las elecciones celebradas en 1997, de acuerdo con la reforma electoral de 1996, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en el Senado. Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, ganó las elecciones para la jefatura de gobierno del Distrito Federal.⁷

El proceso hacia la democracia fue reconocido por Zedillo desde su toma de posesión (aunque sus consecuencias en la política exterior eran, desde luego, desconocidas):

Sabré asumir mi responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo y estoy seguro de que todos los partidos políticos sabrán asumir que la competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la ciudadanía. México quiere un gobierno que aliente la democracia, responda a las demandas de un cambio inspirado en la justicia, la libertad y la paz. Un cambio hacia el bienestar; un cambio con espacios y oportunidades para todos; un cambio orientado por el consenso y regido por la democracia.⁸

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el presidente ratificó su “profunda convicción” de que la democracia era indispensable para el progreso de México:

Por ello, por esa profunda convicción de que la democracia es el valor supremo de la política, el plan postula como objetivo esencial el construir un cabal desarrollo democrático [...] No existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica, ni puede consentirse ningún interés ideológico, económico, partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático en el que nos reconozcamos todos los mexicanos. Por eso, avanzaremos a una normalidad democrática que dé certidumbre y confianza a todos, y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana [...] Sólo el pleno desarrollo

⁷ Alberto Aziz Nassif, “La construcción de la democracia electoral”, en Bizberg y Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, *op. cit.*, p. 402. La reforma de 1996 dio la autonomía al IFE y otros organismos electorales, transfirió al Tribunal Electoral al Poder Judicial y permitió la elección directa del jefe del gobierno del Distrito Federal, entre otras cosas.

⁸ “Discurso de toma de posesión”, México, Presidencia de la República, 1o. de diciembre de 1994, p. 13.

democrático favorece la coexistencia civilizada y permite conjugar la libre expresión de nuestra pluralidad con una gobernabilidad eficaz.⁹

En lo referente a los derechos humanos, Zedillo tuvo que responder a casos de violación muy graves que, además, fueron conocidos en todo el mundo. El levantamiento zapatista de 1994 había atraído la atención de actores internacionales que empezaron a evaluar la situación de los derechos humanos no sólo desde el exterior, sino en el país. Al gobierno de Zedillo correspondió responder por casos de violaciones de los derechos humanos como Acteal, Aguas Blancas, el ejido Morelia, Las Abejas y las “muertas de Juárez”. Gradualmente, las autoridades mexicanas aceptaron el escrutinio internacional de la democracia y los derechos humanos en México, y finalmente cooperaron en esas tareas. En este proceso, el gobierno prefirió interactuar con actores gubernamentales, dejando a las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales en segundo lugar.

En retrospectiva, los años entre 1994 y 2000 llevaron la política exterior del gobierno de México a una coincidencia más completa con la política internacional dominante del mundo de la posguerra fría; las formas y los tiempos en los que el gobierno decidió ir en esta dirección se entienden por las circunstancias internas. Quizá más que en el pasado, y por muy diversas razones, la relación entre acontecimientos internos y externos fue lo suficientemente estrecha para influir en algunos procesos fundamentales para México, en lo interno y lo internacional.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE FIN DE SIGLO

El lenguaje del proyecto original de política exterior de Ernesto Zedillo no fue muy distinto del de gobiernos anteriores. Como candidato, Zedillo se refirió a un “enfoque integral de la política exterior” para lograr una “acción internacional eficaz y congruente”,¹⁰ y subrayó la

⁹ “Discurso del Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el 31 de mayo de 1995, en el Museo Nacional de Antropología, en México, D.F.”, México, Presidencia de la República, p. 13.

¹⁰ “Diez propuestas de política exterior”, *Perfil de La Jornada*, 27 de junio de 1994, p. 4.

importancia de los principios de política exterior como la “doctrina internacional de México [...] producto de nuestra experiencia histórica y de nuestra realidad geopolítica”, aunque añadió que eran los intereses los que “nos impulsan a emprender las acciones que demanda nuestra sociedad”.¹¹ La “prioridad más alta” [*sic*] del gobierno sería —como siempre— el fortalecimiento y pleno ejercicio de la soberanía, entendida ésta como “la capacidad exclusiva de los mexicanos para tomar sus propias decisiones, para trazar y avanzar de manera libre y autónoma nuestro destino”;¹² la diversificación de las relaciones internacionales de México, así como su participación en las transformaciones de los organismos multilaterales para incorporar los temas que interesaran al país, serían también propósitos de la diplomacia mexicana.¹³

Según José Ángel Gurría, la política exterior era “el instrumento del Estado y la sociedad mexicana para fortalecer su seguridad en el mundo, capitalizar las oportunidades que ofrece el ámbito externo y propiciar un mejor nivel de vida y de desarrollo para todos los mexicanos”.¹⁴ Con este fin —aseguró— se había desplegado una “diplomacia con capacidad de anticipación, atenta a las tendencias internacionales que más nos afectan y firmemente apegada a los principios que nos confieren solvencia moral y política ante la comunidad de naciones”.¹⁵ Gurría enumeró los objetivos de política exterior según el PND: 1) garantizar la seguridad nacional; 2) ampliar el papel de México ante los centros más dinámicos de la economía mundial; 3) orientar el manejo de las relaciones bilaterales a partir de un esquema realista y preciso de prioridades; 4) fortalecer los vínculos del país con los mexicanos en el exterior, y 5) promover los intereses nacionales en los foros multilaterales y mediante la cooperación internacional.¹⁶

¹¹ *Ibid.*, p. 2.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ José Ángel Gurría, “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, en México, SRE, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría*, México, SRE, noviembre-diciembre de 1995, p. 30.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 32.

Las iniciativas propuestas por Gurría para cumplir con las metas de política exterior fueron una combinación de posiciones generales y específicas, algunas congruentes con viejos objetivos de la diplomacia mexicana y otras más novedosas. Así pues, destaca el compromiso internacional para concluir un tratado sobre la cesación total de los ensayos nucleares; los esfuerzos de los estados signatarios de Tlatelolco y Rarotonga para rechazar los ensayos nucleares y promover el avance de áreas desnuclearizadas en el planeta; la tesis sobre la ilegalidad de la amenaza o el uso de la fuerza con armas nucleares en cualquier circunstancia, y la suscripción de la Declaración de 16 Jefes de Estado o de Gobierno en Apoyo a la Cooperación Global, como temas tradicionales de la política exterior. Además, la creación de una "asociación privilegiada" con América Central y la definición de criterios de integración con América Latina; la puesta en marcha de la Asociación de Estados Caribeños (AEC), y la construcción de un "nuevo entendimiento" con Estados Unidos de América ponen de manifiesto la intención de encontrar formas distintas de tratar con países y regiones siempre presentes en la diplomacia mexicana. El programa "Nación mexicana" y el acercamiento a las comunidades mexicanas en el exterior; la propuesta de reforma constitucional sobre la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana; la realización de una conferencia regional sobre migración y el apoyo a la reforma integral de la ONU indicaron la "continuidad del cambio" iniciado por Salinas. Finalmente, la negociación de un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación —Acuerdo Global (AG)— con la Unión Europea (UE) se convirtió en el proyecto más importante del gobierno de Zedillo.¹⁷

Al finalizar el sexenio, el AG se había firmado, México había participado activamente en las negociaciones de paz en Guatemala, había reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y firmado el Estatuto de Roma que creaba la Corte Penal Internacional (CPI). La iniciativa y la reacción definieron la política exterior de finales del siglo XX.

¹⁷ Las iniciativas se encuentran enumeradas en Gurría, "La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional", *op. cit.*, pp. 33-34.

LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La "asociación privilegiada" con América Central

La frontera sur: Guatemala

No sorprende que el gobierno de Zedillo haya propuesto la "asociación privilegiada" con América Central como una de las iniciativas más importantes de su política exterior, pues era congruente con la posición "tradicional" mexicana, al menos en el lenguaje, y mantenía la presencia de México en esa región, visible desde los años ochenta. El gobierno mexicano continuó apoyando el proceso de paz en Guatemala como parte del Grupo de Países Amigos de la ONU para el proceso de paz en ese país centroamericano.

El acercamiento entre México y Guatemala, más allá de la colaboración del primero en el proceso de paz —que será examinado más abajo—, reflejó la voluntad de los dos países para mejorar sus relaciones. En febrero de 1996 el presidente guatemalteco Álvaro Arzú visitó México, "el hermano mayor",¹⁸ y agradeció al gobierno mexicano el cuidado que había dado a los refugiados guatemaltecos en la frontera sur, así como la hospitalidad brindada al diálogo de paz entre su gobierno y la guerrilla (durante su estancia en México, Arzú se entrevistó con algunos jefes guerrilleros guatemaltecos, lo que aceleraría el proceso de paz en Guatemala).¹⁹ Así pues, los términos de la discusión sobre los refugiados guatemaltecos en México —"una vergüenza para la historia de Guatemala", según Arzú—²⁰ cambiaron notablemente respecto de aquellos utilizados durante los años ochenta. Las relaciones diplomáticas entre los dos países llegaron a su mejor nivel, de acuerdo con el ministro guatemalteco de Relaciones Exteriores, Eduardo Stein.²¹

En el tema de la migración, los gobiernos de Guatemala y México hicieron hincapié en solucionar el problema del tráfico de indocu-

¹⁸ Aunque Arzú calificó así a México, añadió que ningún país obtendría ventajas del otro en la relación bilateral. *Unomásuno*, 27 de febrero de 1996, p. 8.

¹⁹ *Unomásuno*, 25 de febrero de 1996, y *El País*, 27 de febrero de 1996, p. 3.

²⁰ *La Jornada*, 28 de febrero de 1996, p. 23.

²¹ *Unomásuno*, 16 de marzo de 1996, p. 17.

mentados durante la cuarta reunión del Grupo Ad Hoc sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos y la quinta reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios.²² Durante la reunión sobre asuntos migratorios, la delegación guatemalteca aplaudió las acciones del gobierno mexicano en el esquema del Programa Integral de Protección al Migrante y ambas delegaciones subrayaron que los derechos de los migrantes debían ser respetados, independientemente de su condición migratoria.²³

Centroamérica

La iniciativa más importante que puso de manifiesto el deseo de mantener la presencia mexicana en Centroamérica fue la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, que puso en marcha más de 800 proyectos.²⁴ Hacia 1995, más de 80 instituciones mexicanas habían realizado alguna contribución económica, técnica, educativa, científica, social o cultural a las naciones del istmo.²⁵ “México —según Gurría— mantendrá inalterable su compromiso con la consolidación de la paz y la democracia en la región. En el plano económico nuestra contribución habrá de ajustarse inevitablemente a las condiciones y a la evolución de la propia economía mexicana en los próximos meses.”²⁶ Además, México ratificó el Acuerdo de San José (ASJ) y continuó participando en el Mecanismo de Tuxtla.

En febrero de 1996 tuvo lugar la Reunión Cumbre Tuxtla Gutiérrez II en San José de Costa Rica. Allí se reconoció el estancamiento de las negociaciones comerciales entre México y los países centroamericanos, pero se reiteró el objetivo de crear una zona de libre comercio para finales del año —que no se logró—. Uno de los resultados de la cumbre fue permitir que cada país centroamericano pudiera firmar tratados de libre comercio bilaterales con México, como

²² *Unomásuno*, 1o. de julio de 1996, p. 3.

²³ *Ibid.*, p. 10.

²⁴ Gurría, “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, *op. cit.*, p. 37.

²⁵ José Ángel Gurría, “La cooperación internacional: herramienta insustituible para mantener la estabilidad y propiciar el desarrollo”, en México, SRE, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores*, José Ángel Gurría, México, SRE, enero-febrero de 1995, p. 40.

²⁶ *Ibid.*, p. 41.

ya se había hecho con Costa Rica, dejando de lado la idea de concluir un acuerdo global, que sería resultado de la convergencia de los acuerdos bilaterales.²⁷ Para los países centroamericanos la firma de tratados de libre comercio con México podría ser una forma de integrarse al mercado estadounidense mediante el TLCAN.²⁸

México firmó acuerdos de libre comercio con Nicaragua en 1997 y con el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) en 2000. En general, el comercio de México con Centroamérica aumentó, en términos absolutos, de 825.6 en 1994 a 1937.7 millones de dólares a finales de 2000.²⁹ Nicaragua y Costa Rica fueron los países con quienes México aumentó más su comercio: 253% entre 1994 y 2000, en el primer caso, y 247% en el mismo periodo en el segundo.³⁰ Los porcentajes de las exportaciones mexicanas a Centroamérica en relación con las exportaciones totales de México fueron: 1.01% en 1995, 1% en 1996, 1.16% en 1997, 1.2% en 1998, 1.03% en 1999 y 0.94% en 2000. En importaciones de Centroamérica, los porcentajes fueron: 0.12% en 1995, 0.19 en 1996, 0.18 en 1997, 0.18% en 1998, 0.22 en 1999 y 0.19% en 2000 (véase anexo II).

La relación con Cuba

La relación con Cuba no fue particularmente importante sino hasta 1999, pues el gobierno mexicano había mantenido su posición no intervencionista hacia el régimen de la isla en foros multilaterales.³¹

²⁷ Ricardo Macouzet N. y Luis González V., "La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000", *Foro Internacional*, vol. 41, núm 4 (166), octubre-diciembre de 2001, p. 805.

²⁸ Más adelante, sin embargo, los países centroamericanos firmaron sus propios acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Véase <http://export.gov/fra/>

²⁹ Macouzet y González, "La política y el comercio de México", *op. cit.*, p. 807.

³⁰ *Idem.* En el caso del Caribe, México procuró consolidar sus relaciones con la AEC y el Caricom. El comercio con los países de este último creció poco: para 1999 aumentó 7% respecto a 1994. Jamaica fue el país con quien más se comerció, seguido por Trinidad y Tobago y Belice. *Ibid.*, p. 813.

³¹ Al negociarse el paquete financiero de rescate a México se habló de condiciones como la modificación de la relación de México con Cuba, pero no hay información en cuanto a que haya procedido. Miguel Ángel Valverde Loya, "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), p. 674.

Tal fue el caso, por ejemplo, en la Cumbre de Miami en diciembre de 1994³² y en algunas de las Cumbres Iberoamericanas. Ante quienes “urgían” la democratización de Cuba, Zedillo declaró en Miami que la democracia era “asunto de cada pueblo”, pero reconoció que, “sin límite a la libertad de expresión y mucho menos con la intención de defender la antidemocracia o el autoritarismo”, los deseos de democracia en la región deberían sustentarse en los principios del derecho internacional de no intervención y autodeterminación de los pueblos.³³ Durante la Cumbre Iberoamericana de Bariloche (1995), Cuba no fue tema de discusión, aunque volvió a condenarse el embargo estadounidense —sin mencionar a Cuba por su nombre—, con lo que México estuvo de acuerdo.³⁴ En la VI Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile y Viña del Mar, en 1996, con base en los principios de la política exterior mexicana, Zedillo rechazó la posibilidad de presionar al presidente Castro y negó que el gobierno estadounidense le hubiese solicitado “obligar” a Cuba a optar por la democracia. Sin embargo, Zedillo subrayó que la democracia era necesaria para alcanzar el desarrollo con justicia y la estabilidad política.³⁵

La posición de México respecto a Cuba, y la relación bilateral en general, empezó a modificarse en la IX Cumbre Iberoamericana en La Habana, en 1999. Antes de esta cumbre, además de mantener su posición no intervencionista, el gobierno mexicano había sugerido la creación de mecanismos similares a los Grupos de Amigos para reincorporar *sin condiciones* al gobierno cubano a la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Asamblea General de 1998.³⁶

³² La reunión en Miami fue la primera Cumbre de las Américas, uno de cuyos principales propósitos fue la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Véase http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_sp.pdf.

³³ *La Jornada*, 11 de diciembre de 1994, p. 6, y *Excelisior*, 11 de diciembre de 1994, p. 44-A. Como candidato, Zedillo había declarado que no existía un modelo único de democracia que se pudiera exportar sin ajustarse a las condiciones particulares de cada país: “El pluralismo ideológico sigue siendo, hoy más que nunca, un principio válido y central de la convivencia internacional”, en “Diez propuestas de política exterior”, art. cit., p. 4.

³⁴ *La Jornada*, 17 de octubre de 1995, pp. 1 y 52.

³⁵ *Unomásuno*, 12 de noviembre de 1996, p. 8.

³⁶ Claude Heller, “La cuestión cubana en los foros multilaterales”, *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 3 (173), julio-septiembre de 2003, pp. 681-682, y “México pide la reincorporación de Cuba en la OEA”, <http://www.oas.org/OAS-page/press2002/>

Estados Unidos, sin embargo, consideró que era prematuro hablar del reingreso de Cuba a la OEA y, finalmente, no se discutió el tema. Según la prensa mexicana, la secretaria de Estado estadounidense, Madeleine Albright, había asistido a la asamblea con el propósito de evitar que Cuba fuera motivo de debate.³⁷

En la IX Cumbre Iberoamericana en La Habana, Zedillo declaró que la democracia era necesaria para “preservar y fortalecer la soberanía nacional que tanto valoramos los pueblos iberoamericanos”.³⁸ Según el presidente las naciones serían soberanas sólo con base en las libertades “esenciales” de pensar, opinar, actuar, participar y disentir: “Esas libertades son por las que lucharon los fundadores de nuestros países porque anhelaban pueblos libres en los que residiera la soberanía nacional, y estas libertades sólo se alcanzan en una democracia plena”.³⁹ En esa misma ocasión, la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, se entrevistó con Elizardo Sánchez Santa Cruz, opositor al gobierno cubano y presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional,⁴⁰ pero aseguró que no se trataba de injerencia mexicana en asuntos cubanos, ni se convertiría en “una sombra que empañara” la relación bilateral.⁴¹

sp/AA098/020498ds.htm; *La Jornada*, 23 y 28 de abril de 1998, <http://www.jornada.unam.mx/1998/abr98/980428/general.html> y <http://www.jornada.unam.mx/1998/abr98/980423/chocan.htm>. Fue la secretaria Rosario Green quien propuso el inicio de consultas. *La Jornada*, 2 de junio de 1998, p. 46. Las cursivas son mías.

³⁷ *La Jornada*, 3 de junio de 1988, p. 55. De acuerdo con Albright, “La OEA no es sólo una organización geográfica, sino una organización compuesta por democracias, y creo que todos estarán de acuerdo en que Cuba no llena esa definición”.

³⁸ “Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la ceremonia de clausura de la IX Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en el Salón Plenario del Palacio de las Convenciones, en esta ciudad”, La Habana, Cuba, 16 de noviembre de 1999.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ De acuerdo con el ex embajador estadounidense en México, Jeffrey Davidow, la entrevista entre Green y Sánchez Santa Cruz se dio por insistencia del presidente Zedillo. Jeffrey Davidow, *El oso y el puercospín: testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, 2003, p. 164. El embajador mexicano en Cuba, Pedro Joaquín Coldwell, se entrevistó con la disidencia antes de que lo hiciera la secretaria Green. *Excelsior*, 26 de noviembre de 1999, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>.

⁴¹ *La Jornada*, 15 de noviembre de 1999, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>.

Para la secretaria, los principios constitucionales de política exterior continuaban vigentes y lo que cambiaba era la diplomacia que “habla[ba] con la gente”; según Elizardo Sánchez, México había demostrado su compromiso y solidaridad con todos los cubanos.⁴² El vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, por su parte, negó que la reunión entre Green y Sánchez Santa Cruz hubiera sido una ofensa, pero aclaró que “nos preocupa la actitud que pueda asumir nuestro pueblo ante tales actividades, considerando que el pueblo cubano, como el pueblo mexicano, siempre han comprendido muy bien ese concepto imperecedero del prócer Benito Juárez de que el respeto al derecho ajeno es la paz”.⁴³ En otras palabras, el gobierno cubano destacaba el valor de la no intervención entre México y Cuba.

El gobierno cubano, sin embargo, tenía relaciones con la oposición mexicana y los justificaba por el hecho de que ésta era reconocida por el sistema institucional de México, mientras que la cubana era resultado del apoyo estadounidense. La comparación entre la oposición mexicana y la cubana era —según el vocero del ministerio de Relaciones Exteriores— improcedente: “[C]reo que los líderes de los partidos e instituciones mexicanos con los cuales Cuba habitualmente mantiene contactos se sentirían ofendidos con semejante comparación”.⁴⁴ El embajador mexicano en Cuba, Pedro Joaquín Coldwell, coincidió con esta posición, y aclaró que los representantes mexicanos no calificaban ni emitían opiniones acerca de la disidencia cubana y que la entrevista entre Green y Sánchez Santa Cruz se había dado como “una práctica diplomática de nuestros tiempos, según la cual las cancillerías escuchan, con pleno respeto hacia ciudadanos y autoridades, a las voces plurales de la sociedad. Esta pluralidad contribuye al enriquecimiento de las relaciones y a un mejor entendimiento entre los pueblos”.⁴⁵ Los contactos entre mexicanos

⁴² *Idem.*

⁴³ *Excelsior*, 26 de noviembre de 1999, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>. Debe decirse que el gobierno cubano permitió los encuentros de funcionarios extranjeros y la disidencia durante la Cumbre.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.* Para Coldwell la disidencia cubana no era comparable con la oposición mexicana, por tratarse de países con distintos regímenes políticos.

y la disidencia cubana no se limitaron a la entrevista entre la secretaria Green y Sánchez Santa Cruz; en noviembre de 2000, en la reunión interparlamentaria México-Cuba, el senador Luis H. Álvarez y el diputado José Antonio Herrán Cabrera, ambos panistas, se reunieron con algunos disidentes a iniciativa del senador independiente Adolfo Aguilar Zinser. Álvarez y Herrán Cabrera se entrevistaron con Oswaldo Payá, Elizardo Sánchez Santa Cruz, Oswaldo Alfonso y Héctor Palacios, entre otros, para examinar la situación de los derechos humanos en Cuba, entrevista que, para los diputados cubanos, fue un “gesto no amistoso” hacia su país.⁴⁶ Si el exilio cubano había sido el nuevo actor en la relación bilateral en el sexenio de Salinas, la disidencia lo fue en el de Zedillo.

La declaración de condena al terrorismo adoptada en la X Cumbre Iberoamericana en Panamá (2000) fue otro motivo de divergencia entre México y Cuba. En respuesta a un ataque de la ETA en España, los jefes de Estado acordaron reprobar prácticas terroristas, pero no incluyeron la denuncia de Castro de un plan para asesinarlo durante la cumbre. Zedillo afirmó que la declaración no era excluyente y que su propósito había sido condenar cualquier acción terrorista,⁴⁷ pero, según Castro, la Declaración sobre Terrorismo “había sido secundada de inmediato por el presidente de un México diferente, hoy regido por los intereses, los principios y los compromisos impuestos por el Tratado de Libre Comercio con su vecino del norte”.⁴⁸ “Por cortesía y toda vez que el mandatario de Cuba habrá de visitar próximamente suelo mexicano”, el gobierno de México no

⁴⁶ *Excelsior*, 13 de noviembre de 2000, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>, y *La Jornada*, 4 de abril de 2001, www.jornada.unam.mx. Una versión distinta de la del ex embajador Davidow señaló que Adolfo Aguilar Zinser había promovido la reunión entre Green y Sánchez Santa Cruz. Según Aguilar Zinser, esta entrevista había puesto de manifiesto que México tenía su propia política hacia Cuba: “no la que le imponen el gobierno cubano ni [...] las relaciones con el gobierno de los Estados Unidos. México tiene ya definido su perfil a partir de este encuentro, que le da una política hacia Cuba más autónoma”. *Reforma*, 16 de noviembre de 1999, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>.

⁴⁷ México, Presidencia de la República, Comunicado núm. 2532, Panamá, Panamá, 18 de noviembre de 2000.

⁴⁸ *Crónica*, 26 de noviembre de 2000, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>.

respondió a sus declaraciones —lo que sí hizo cuando el presidente cubano declaró que los niños mexicanos conocían mejor a los personajes de Walt Disney que a los héroes revolucionarios.⁴⁹

Igual que en el sexenio anterior, el elemento de continuidad más visible en la política mexicana, no hacia Cuba pero que concernía a la isla, fue su posición respecto a la Ley Helms-Burton firmada por el presidente Clinton en 1996. La Ley Helms-Burton, o Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática con Cuba (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*), pretendía reforzar el embargo comercial y financiero a Cuba incluso mediante terceros países. El Título III permitía demandar legalmente a empresas que “traficaran” con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses o cubanos nacionalizados como tales después de la Revolución Cubana. Entre las sanciones que se impondrían a estas empresas —de cualquier nacionalidad— se incluían el cobro de compensaciones y la negativa para entrar a Estados Unidos a sus ejecutivos y sus familiares —Título IV—.⁵⁰ El Departamento de Estado mandó una “carta de advertencia” a la empresa mexicana Doms, que tenía inversiones en Cuba y, al parecer, Cemex retiró las suyas de la isla antes de recibir una carta similar.⁵¹

La mencionada ley provocó una reacción internacional muy negativa por su carácter extraterritorial y la violación al libre comercio

⁴⁹ *La Jornada*, 30 de noviembre de 2000, en Infolatina, <http://zeus.infolatina.com.mx>. La interpretación del ex embajador Davidow respecto a las declaraciones de Castro es la siguiente: “En el juego de la relación cubano-mexicana había tanto debajo de la superficie que era imposible saber qué motivos detonaron los ataques de Fidel a Zedillo y al gobierno mexicano. Había muchas especulaciones. Después del comentario [acerca] de Mickey Mouse, el coordinador de asesores de la presidencia, José Luis Barros, le dio vueltas a la posibilidad de que el gobierno cubano estuviera intentando enfriar las relaciones con México porque quería acercarse a Brasil, el tradicional rival mexicano por la superioridad como nación latinoamericana. De los principales asesores de la campaña de Fox, Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser, sospechaban que el ex presidente Carlos Salinas de Gortari estaba detrás de varios comentarios de Castro. Las sospechas resultaban fascinantes”. Davidow, *El oso y el puercoespín*, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁰ Originalmente Clinton se oponía a esa ley, pero el derribo de dos avionetas del grupo Hermanos al Rescate, de Miami, por haber violado el espacio aéreo cubano —según el gobierno de la isla— durante la campaña electoral lo llevó a firmarla.

⁵¹ *Unomásuno*, “Economía”, 9 de junio de 1996, p. 15, y *La Jornada*, 30 de mayo de 1996, p. 52.

que suponía. México y Canadá pensaron llevar el asunto a un panel del TLCAN y la UE a la OMC. La respuesta de Clinton fue suspender los títulos III y IV, lo que el gobierno mexicano reconoció como un “esfuerzo por recoger la preocupación internacional”, pero “lamentó” la entrada en vigor de la ley, y se reservó el derecho de tomar las medidas internas e internacionales necesarias para impugnarla y defender los intereses de las empresas y los ciudadanos mexicanos.⁵² Una de esas medidas fue la Ley de protección al comercio y la inversión de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional, o “Ley antídoto”, mediante la cual el gobierno mexicano sancionaría a las empresas que cumplieran con leyes extranjeras y no con las nacionales.

Al finalizar el sexenio de Zedillo, los temas de democracia y derechos humanos, y el de la disidencia cubana, se habían incorporado a la política de México hacia Cuba. A pesar de que nuestro país reiterara su rechazo al embargo comercial y financiero estadounidense impuesto a Cuba, y a los intentos de reforzarlo mediante la Ley Helms-Burton, la política mexicana a favor de la democracia y los derechos humanos, y las reacciones que provocó en el gobierno de Cuba, indicaban que algo se transformaba en la relación bilateral. Las declaraciones de distintas autoridades cubanas y mexicanas sobre los procesos internos de cada uno de los países se alejaban del silencio que caracterizó durante muchos años a los vínculos entre ambos gobiernos. El fin de una era en la relación bilateral sería evidente pocos meses después.

América del Sur

Las relaciones con América Latina en general —con excepciones como las de Cuba y Guatemala— mostraron una clara continuidad con el sexenio anterior, según Ricardo Macouzet y Luis González, por dos razones principales: la consolidación de los cambios producidos por el fin de la guerra fría y la globalización, en lo internacional, y el mantenimiento del modelo de desarrollo económico interno

⁵² *La Jornada*, 17 de julio de 1996, pp. 43 y 49.

iniciado desde los ochenta.⁵³ Los asuntos económicos dominaron los vínculos entre México y los países de América del Sur, aunque, como se ha visto, foros diplomáticos como el Grupo de Río y las cumbres iberoamericanas también tuvieron un papel importante en la política exterior de México. Tanto en el Grupo de Río como en las cumbres iberoamericanas se trataron temas que fueron, en mucho, congruentes con la agenda internacional más amplia: el narcotráfico, la seguridad colectiva, el medio ambiente, el comercio, el liberalismo económico, la corrupción, la gobernabilidad, la globalización, la integración regional, la justicia y la promoción de la democracia y los derechos humanos⁵⁴ —que preocupaban al gobierno mexicano—. México asistió a las cumbres iberoamericanas de San Carlos de Bariloche (1995), Santiago de Chile y Viña del Mar (1996), Isla Margarita (1997), Oporto (1998), La Habana (1999) y Panamá (2000). Las reuniones del Grupo de Río fueron la IX en Quito (1995), la X en Cochabamba (1996), la XI en Asunción (1997), la XII en Panamá (1998), la XIII en la Ciudad de México (1999) y la XIV en Cartagena de Indias (2000).

En el ámbito comercial, el gobierno mexicano procuró la firma de acuerdos de complementación económica o libre comercio con los países de la región. Destacan la región andina y Brasil, especialmente por el Mercosur. El presidente Fernando Enrique Cardoso visitó México para tratar los asuntos significativos para “los dos grandes países latinoamericanos”: el combate al narcotráfico, el control sobre la volatilidad de los capitales, el libre comercio y la relación de México con el Mercosur.⁵⁵ El presidente Zedillo propuso crear una “alianza estratégica” entre los dos países con el fin de propiciar el diálogo y establecer mecanismos regulares de consulta política para coordinar las posiciones de los dos países en los foros multilaterales, así como para promover el libre comercio y las inversiones

⁵³ Macouzet y González, “La política y el comercio de México hacia América Latina”, art. cit., p. 784.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 788.

⁵⁵ Según la prensa mexicana, sin embargo, los diplomáticos brasileños vieron el acercamiento mexicano-brasileño con cautela, por el distanciamiento previo causado por la concentración de México en las negociaciones del T.L.C. *Unomásuno*, 18 de febrero de 1996, p. 3.

productivas. Ambos países cooperarían en materia educativa, cultural, científica y tecnológica.⁵⁶ Brasil era el principal socio comercial de México en América Latina y la balanza comercial había sido deficitaria para México, excepto por pocos años, desde los ochenta. El déficit aumentó al terminar el gobierno del presidente Zedillo y el acuerdo de complementación México-Brasil no se concluyó, con lo cual fracasó uno de los propósitos de la política comercial de México con América del Sur.

En el marco de la Aladi, el gobierno mexicano concluyó acuerdos de complementación económica con Uruguay y Perú, no así con Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay. El único tratado de libre comercio que se firmó fue el de Chile, en abril de 1998. De los acuerdos logrados el sexenio anterior, al presidente Zedillo tocó poner en marcha el del Grupo de los Tres y aquel con Bolivia.⁵⁷ El comercio con la mayoría de los países de la zona aumentó en forma absoluta, más en el caso de Chile, aunque también destacan Venezuela y Colombia. Con Ecuador, Argentina y Paraguay disminuyó, en el caso de los dos últimos por su pertenencia al Mercosur. En términos relativos, sin embargo, el comercio con América Latina continuó siendo marginal para el comercio total de México.

En comercio, los porcentajes de las exportaciones mexicanas a los países de la Aladi en relación con el total de exportaciones fueron: 4.52% en 1995, 4.46 en 1996, 4.29 en 1997, 3.35 en 1998, 2.05 en 1999 y 2.01 en 2000. En importaciones: 1.96% en 1995, 1.96 en 1996, 2.10 en 1997, 2.07 en 1998, 2.10 en 1999 y 2.30 en 2000 (véase anexo II).

EL "NUEVO ENTENDIMIENTO" CON ESTADOS UNIDOS

Según el secretario Gurría, el "nuevo entendimiento" con Estados Unidos expresaría "la voluntad política de alcanzar soluciones concertadas a los problemas que planea la vecindad, que cancele la adopción de medidas unilaterales, que ordene y dé certidumbre a los te-

⁵⁶ *La Jornada*, 20 de febrero de 1996, p. 3, y 21 de febrero de 1996, p. 7.

⁵⁷ Macouzet y González, "La política y el comercio de México", *op. cit.*, p. 809.

mas prioritarios de la agenda”.⁵⁸ No habría oposición sistemática ni apoyo condicional de México a Estados Unidos; México buscaría una relación caracterizada por “un trato justo y mutuamente respetuoso”.⁵⁹ En este sentido, para algunos el TLCAN había generado muchas expectativas en relación con la “institucionalización” de las relaciones con Estados Unidos y la cooperación en áreas no comerciales. En otras palabras, se esperaba que el tratado tuviera un “efecto cascada” por el cual mejoraría el marco general de las relaciones México-Estados Unidos. Más que entenderse como el fin de ciertas actitudes y políticas, la firma del TLC se interpretaba como el inicio del cambio: la armonización de políticas y negociaciones de muchos asuntos que antes se consideraban estrictamente internos.⁶⁰

A pesar de la buena voluntad que pudieron haber tenido distintas autoridades en México y Estados Unidos, especialmente los ejecutivos, lo cierto es que la relación fue, una vez más, y a pesar del TLCAN, difícil y compleja. La vulnerabilidad de México en lo económico y en asuntos de narcotráfico y migración fue evidente, y la respuesta de distintas agencias estadounidenses no siempre positiva.

El “rescate” de México

El gobierno de Zedillo, como se ha mencionado, comenzó en una crisis económico-financiera profunda. A un año de haber entrado en vigor el TLCAN, Estados Unidos tuvo que “rescatar” a su socio comercial, decisión que no fue fácil para el presidente Bill Clinton. Estados Unidos se encontraba ante la posibilidad de un colapso financiero en México —con la consecuente inestabilidad política— y de la generalización de la crisis financiera, por lo que el gobierno esta-

⁵⁸ Gurría, “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, *op. cit.*, p. 35.

⁵⁹ Declaraciones del secretario Gurría. *Unomásuno*, 17 de septiembre de 1995, p. 1.

⁶⁰ Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 267, y Jorge I. Domínguez, *Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of US-Mexican Relations*, Cambridge, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1996, Working Paper Series, núm. 96-1, pp. 14-18.

dounidense preparó un programa de rescate de 18 000 millones de dólares que, sin embargo, no logró mejorar la situación.⁶¹

Al estallar la crisis en México, un grupo de congresistas estadounidenses intentó condicionar el paquete de ayuda financiera a que el gobierno mexicano tomara medidas para limitar el flujo migratorio a Estados Unidos y a que se distanciara del gobierno de Fidel Castro.⁶² La prensa mexicana incluso informó que el gobierno presentaría a Estados Unidos “cartas de intención” para el cumplimiento de la legislación referente a migración y narcotráfico con la finalidad de disipar las preocupaciones de los legisladores que discutían el crédito a México. Las relaciones entre México y Cuba, sin embargo, no fueron incluidas.⁶³ La Secretaría de Relaciones Exteriores negó, desde luego, que el cumplimiento de los tratados sobre migración, narcotráfico, intercambio de prisioneros y extradición con el gobierno estadounidense fueran condicionantes del paquete de ayuda financiera.⁶⁴

Ante la gravedad de la crisis, Clinton propuso al Congreso estadounidense ampliar el préstamo a México hasta 40 000 millones de dólares. Clinton había invertido capital político para la aprobación del TLCAN y no le convenía el quiebre financiero de México. Los demócratas no vieron con simpatía la fórmula de rescate de Clinton pues consideraban que se estaba apoyando a inversionistas estadounidenses descuidados y al gobierno irresponsable de México. El Congreso dificultó la aprobación del paquete, por lo que Clinton tuvo que recurrir a la prerrogativa del Ejecutivo “Fondo para la Estabilización Cambiaria” para disponer de 20 000 millones de dólares. En otras palabras, ese dinero no fue autorizado por el Congreso.⁶⁵ El préstamo aumentó nominalmente a 53 000 millones de dólares con la participación del

⁶¹ Valverde, “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, art. cit., p. 673.

⁶² *La Jornada*, 20 de enero de 1995, p. 40, y 25 de enero de 1995, p. 50.

⁶³ *La Jornada*, 26 de enero de 1995, p. 42.

⁶⁴ Debe decirse, sin embargo, que dentro del gobierno y en la prensa estadounidenses, no faltó quien criticara tales condicionamientos que pretendían imponerse al gobierno mexicano. *Idem* y *La Jornada*, 20 de enero de 1995, p. 41, y 25 de enero de 1995, p. 50.

⁶⁵ Valverde, “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, art. cit., pp. 673-674.

FMI, Canadá, otros países industrializados y latinoamericanos, y la banca comercial, pero sólo se entregaron los correspondientes al FMI (17 800 millones de dólares), Canadá (1 000 millones) y el Banco Mundial y el BID (3 000 millones).⁶⁶

La parte estadounidense quedó formalizada en el Acuerdo Marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica mexicana del 21 de febrero de 1995, y la garantía de pago fueron los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo y sus derivados, que fueron depositados en una cuenta del banco de la Reserva Federal en Nueva York. Además, México se comprometió a seguir un plan fiscal elaborado por el FMI y a dar información que permitiera a Estados Unidos conocer el estado de su economía y políticas económicas.⁶⁷

En octubre de 1995 Zedillo visitó Estados Unidos, y allí reconoció el apoyo financiero estadounidense en acuerdos “respetuosos de nuestra soberanía”.⁶⁸ Clinton, por su parte, subrayó que no se trataba de un “favor”, sino del cumplimiento con intereses de su país, y añadió, de manera interesante, el propósito de Estados Unidos de que México fuera un país democrático, próspero y abierto a los mercados.⁶⁹ Así pues, la relación entre Estados Unidos y el gobierno de Zedillo se inició con una prueba difícil que demostró, entre otras cosas, la importancia de México para su vecino del norte, por lo menos como causa potencial de problemas internos (en este caso en lo económico), bilaterales y regionales. Es probable que la política estadounidense hubiera sido la misma de no haber existido el TLCAN, pero también que éste haya agilizado y fortalecido la respuesta de Clinton, quien, como se ha mencionado, logró el voto legislativo en favor de la ley para instrumentar el tratado. Además de defender intereses financieros internos e incluso globales, el presidente estadounidense debía apoyar a quien había promovido como socio comercial deseable. Por la parte mexicana, debe destacarse el rechazo del gobierno a la imposición de condiciones que implicaran la “violación” de la soberanía. Estados Unidos rescataba a México, pero éste

⁶⁶ *Ibid.*, p. 674.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 675.

⁶⁸ *Unomásuno*, 11 de octubre de 1995, p. 8.

⁶⁹ *La Jornada*, 11 de octubre de 1995, p. 5.

pedía, por lo menos públicamente, el respeto a su soberanía. La asimetría de poder entre los dos vecinos resultó evidente.

El narcotráfico

Para el gobierno mexicano, el narcotráfico significaba la amenaza más seria a la seguridad nacional y se trataba de un problema que requería la colaboración internacional, aunque siempre basada en el respeto a la soberanía, la jurisdicción y los recursos que cada nación pudiera destinar.⁷⁰ La lucha contra el narcotráfico puso a prueba la cooperación entre México y Estados Unidos. A pesar de la buena voluntad que demostraron los ejecutivos mexicano y estadounidense para manejar los distintos problemas de la relación bilateral, lo cierto es que el narcotráfico fue causa de diferencias significativas entre agencias de los dos países y ejemplificó los límites de la colaboración entre México y Estados Unidos, así como la vulnerabilidad mexicana, interna y externa, en ese tema. Durante el sexenio de Zedillo se introdujeron cambios muy importantes en cuanto a la aplicación de las leyes antidrogas en el ámbito de la relación bilateral y, en lo interno, se reestructuraron los programas en contra del narcotráfico y otras actividades criminales.⁷¹ El gobierno mexicano mantuvo su política de dismantelar y reorganizar agencias policíacas, destituir oficiales de policía, promover programas para profesionalizar las agencias de seguridad y el Poder Judicial, aplicar penas más duras a oficiales corruptos y adoptar nuevas técnicas policíacas. Zedillo también militarizó las agencias policíacas y de inteligencia.⁷²

Algunas de las acciones más significativas en el ámbito interno que puso en marcha el gobierno de Zedillo fueron la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), en 1999; la adopción de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), en 1996, que, entre

⁷⁰ Gurría, "La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional", *op. cit.*, p. 42.

⁷¹ María Celia Toro, "Mexican policy against drugs: From deterring to embracing the United States", en Sidney Weintrub (ed.), *Nafta's Impact on North America: The First Decade*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2006, p. 216.

⁷² *Idem.*

otras cosas, dispuso la creación de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO); la reorganización del Instituto Nacional Contra las Drogas (INCD), que se convirtió en 1997 en la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos contra la Salud (FEADS), y la Unidad Especializada Contra el Lavado de Dinero (UECLD), que trabajó con el FBI, la DEA y oficiales del Departamento de Justicia estadounidense, en 1998.⁷³ Además, en 1996 la Suprema Corte de Justicia falló a favor de que las fuerzas armadas apoyaran los esfuerzos civiles por hacer cumplir la ley.

En el ámbito bilateral, se crearon distintos foros de discusión como el Grupo Plenario México-Estados Unidos sobre Procuración de Justicia, de 1995, y el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas, establecido en 1996 y que en 1998 presentó la Estrategia Binacional México-Estados Unidos sobre drogas, basada en la cooperación bilateral, la igualdad soberana, la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de otros estados. De igual modo, en mayo de 1997 Zedillo y Clinton anunciaron la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas.⁷⁴ Además, la UECLD trabajaba de manera cercana con la red para crímenes financieros (*Financial Crimes Enforcement Network*) del Departamento del Tesoro, y el Departamento de Estado incluyó al ejército como uno de los receptores mexicanos de ayuda financiera.⁷⁵ Finalmente, México y Estados Unidos acordaron coordinar las operaciones marítimas para, entre otras cosas, permitir la vigilancia de barcos y aviones estadounidenses en las aguas y el espacio aéreo mexicanos, aceptar entrenamiento y apoyo militar, y admitir 12 agentes estadounidenses adicionales de la DEA y el FBI en México. En la frontera se crearon los Grupos de Tarea bilaterales en aras de facilitar las acciones de los dos gobiernos para dismantelar a los cárteles de la droga.⁷⁶

El gobierno de Zedillo continuó enfrentando el proceso de certificación sobre la cooperación contra el narcotráfico —proceso de certificación de drogas— por parte del Congreso y el Ejecutivo es-

⁷³ *Ibid.*, p. 218.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 219.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, citados por Toro en *ibid.*, pp. 219-220.

tadounidenses cada año de su sexenio, y cada año funcionarios mexicanos acudían a Washington para evitar que miembros del Congreso rechazaran la certificación de México.⁷⁷ Según Celia Toro, es difícil determinar hasta qué punto influyó el proceso de certificación en la política mexicana contra las drogas; para algunos, con cada certificación anual se presentaba una lista de concesiones por parte de México. Estados Unidos, por su parte, entendía el proceso de certificación como un instrumento negociador aunque, hacia finales de los años noventa, se había convertido también en una carga política.⁷⁸

A pesar de la posición en contra de algunos representantes estadounidenses, México fue siempre certificado por el presidente Clinton, por razones de interés nacional, y se reconoció positivamente el trabajo del gobierno mexicano a pesar de la gravedad del problema del narcotráfico en el país.⁷⁹ Por lo menos en el lenguaje, el gobierno mexicano fue también cuidadoso; en 1996, por ejemplo, ante la crítica de algunos grupos en México de que la certificación era una acción intervencionista, la SRE respondió que en el combate a las drogas prevalecía el “espíritu de la cooperación”, y que el gobierno de México no le daba “fuerza o peso” a un proceso interno estadounidense.⁸⁰ Ante la persistencia de la certificación, el gobierno mexicano promovió el establecimiento de un mecanismo de evaluación multilateral que lo sustituyera. La diplomacia mexicana y de otros países latinoamericanos apoyó así la idea del Mecanismo Multilateral de Evaluación en la OEA, que finalmente se aprobó en 2001, cuando el proceso de certificación fue suspendido.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 222.

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ Véase, por ejemplo, *Unomásuno*, 2 de marzo de 1996, pp. 1 y 17. A principios de 1997 el general José Gutiérrez Rebollo, director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, fue arrestado por militares, acusado de tener vínculos con Amado Carrillo Fuentes, líder del cártel de Ciudad Juárez. Los gobernadores de Sonora y Morelos, Manlio Fabio Beltrones y Jorge Carrillo Olea, respectivamente, también tenían vínculos con el narcotráfico, según *The New York Times*. En 1999 hubo información sobre los vínculos del gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, con el narcotráfico. A pesar de todo esto, Clinton certificó siempre a México. Valverde, “Las relaciones México-Estados Unidos”, art. cit., pp. 685, 687-688.

⁸⁰ *La Jornada*, 2 de marzo de 1996, p. 5.

Quizá el suceso más ilustrativo de los límites a la colaboración entre México y Estados Unidos en materia de lucha contra el narcotráfico fue la “Operación Casablanca”. Esta operación en contra del lavado de dinero en bancos mexicanos se inició en noviembre de 1995, pero el gobierno mexicano no supo de ésta sino hasta 1998, cuando agentes encubiertos arrestaron a ejecutivos bancarios mexicanos acusados de lavado de dinero, que viajaron engañados a Estados Unidos. Clinton defendió la naturaleza secreta con que se había puesto en práctica la operación, pero para México se trató no sólo de falta de cooperación sino, también, de una violación a la soberanía, las leyes mexicanas y los acuerdos de cooperación entre los dos países.⁸¹ México logró que la Corte Internacional de Justicia condenara los secuestros extraterritoriales, pero la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos declaró legal el secuestro de extranjeros para ser juzgados en Estados Unidos. Autoridades de los dos gobiernos sostuvieron una serie de conversaciones y se acordó “mantenerse informados” sobre las actividades de cada país para aplicar la ley y revisar el tratado de extradición.⁸²

Según Celia Toro, dos fueron los cambios que marcaron más claramente la distancia del gobierno mexicano con prácticas anteriores: la extradición y la participación de los militares. El antecedente de la

⁸¹ Toro, “Mexican policy against drugs”, *op. cit.*, p. 220. En 1996 Thomas Constantine, administrador general de la DEA, había declarado que algunos bancos mexicanos lavaban dinero del narcotráfico y que las organizaciones de narcotraficantes se habían convertido en mafias más poderosas que las de Colombia. La SHCP y la PGR rechazaron las acusaciones sobre el lavado de dinero en bancos mexicanos y la SRE consideró ofensiva la solicitud de Constantine al gobierno de México de arrestar a conocidos capos del narcotráfico —si con ello insinuaba que faltaba voluntad por parte del gobierno de México—. Para la SRE las declaraciones de este funcionario “atentaban” contra el ambiente de cooperación entre México y Estados Unidos. Para el sector empresarial tales acusaciones resultaban “una agresión, una actitud hostil a México”. *Unomásuno*, 23 de abril de 1996, pp. 1 y 3; 24 de abril de 1996, p. 14, y 25 de abril de 1996, pp. 1 y 8; *La Jornada*, 25 de abril de 1996, p. 8, y 28 de abril de 1996, p. 3. El procurador general, Antonio Lozano Gracia, posteriormente aceptó que sí había pruebas de lavado de dinero en bancos mexicanos, pero aclaró que las cifras dadas por Constantine eran irresponsables, pues no se basaban en datos concretos ni en nombres de personas partícipes en esos ilícitos. *Unomásuno*, 29 de abril de 1996, pp. 1 y 14.

⁸² Hoffer, citado por Toro, “Mexican policy against drugs”, *op. cit.*, pp. 220-221.

nueva actitud de México respecto a la extradición fue la deportación de Juan García Ábrego, líder del cártel del Golfo, en 1996. Como García Ábrego había nacido en Estados Unidos, fue enviado a este país inmediatamente después de su arresto en México, incluso sin haber iniciado el proceso de extradición. El gobierno mexicano lo declaró *persona non grata*. Lo cierto es que el gobierno mexicano temía que el juicio a García Ábrego resultara en más violencia contra la policía, los jueces y testigos, o en el retiro de los cargos por corrupción e intimidación a las autoridades judiciales.⁸³

Después del acuerdo sobre “extradición temporal”, por el cual los criminales juzgados y sentenciados en un país podían ser enviados al otro para ser juzgados antes de ejecutar su sentencia, la Suprema Corte de Justicia finalmente votó 10 a 1 que el Ejecutivo tenía el derecho legal de extraditar a nacionales mexicanos.⁸⁴

La relación entre los militares estadounidenses y mexicanos empezó a cambiar como resultado del afán del gobierno mexicano de militarizar las agencias contra las drogas. Esta decisión fue congruente con la insistencia de Estados Unidos de utilizar al personal militar en la lucha contra el narcotráfico en cualquier país. La primera visita de un secretario de Defensa estadounidense a México tuvo lugar en 1996, cuando se inició el incremento de ayuda del Departamento de Defensa a México. El secretario William J. Perry anunció que se desarrollaría una nueva relación de seguridad en varios ámbitos, especialmente para ayudar a México a reforzar sus capacidades para defender su soberanía en espacio y aguas nacionales. Perry anunció que el presupuesto para educación y entrenamiento de oficiales mexicanos se incrementaría al doble. La participación de mexicanos en los programas internacionales de educación y entrenamiento militar (IMET, por sus siglas en inglés) aumentó marcadamente, y México fue el primer receptor de ayuda entre 1995 y 1996. Además, México y Estados Unidos acordaron crear una unidad de inteligencia en el Ejército mexicano que no dependiera de la información que proveía la policía. Finalmente, México adquirió equipo militar de Estados Unidos.⁸⁵

⁸³ *Ibid.*, pp. 223-224.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 223.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 226. Hubo, sin embargo, diferencias acerca de los helicópteros UH-1H que rentó el gobierno estadounidense a México, pero que se donarían en el largo

A pesar del acercamiento innegable entre los militares estadounidenses y mexicanos, el gobierno de México reiteró que cualquier tipo de cooperación tendría que darse sin menoscabar la soberanía mexicana. Cuando Perry declaró que Estados Unidos y México realizarían maniobras militares conjuntas en mar y tierra por un año en diversos ámbitos, incluido el del narcotráfico,⁸⁶ el gobierno de México negó rotundamente la posibilidad de tales maniobras y aclaró que la colaboración militar entre las dos instituciones no incluía ejercicios conjuntos, sino que se limitaba a la modernización de equipos, cursos de adiestramiento e intercambio académico, cooperación para mejorar labores de apoyo a la lucha contra el narcotráfico y ayuda en caso de desastres naturales.⁸⁷ La SRE reiteró que la cooperación de México con cualquier país se daría con base en el estricto respeto a la soberanía de los estados y en el principio de que sólo las fuerzas armadas mexicanas pueden operar en territorio nacional.⁸⁸ Ante la reacción mexicana, el Departamento de Defensa aseguró que no existía ningún acuerdo con México para llevar a cabo ejercicios militares conjuntos, aunque afirmó que era una propuesta que sí se había planteado a las autoridades mexicanas. Las declaraciones de Perry habían sido solamente “una idea”.⁸⁹ La embajada estadounidense confirmó que cualquier cooperación entre los dos países se daría con “estricta consideración a la soberanía de México”.⁹⁰

En general, la política mexicana y, por tanto, los términos de la relación con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico cambiaron de manera significativa durante los años de Zedillo. Como sugiere Celia Toro, la posición de México pasó de impedir a aceptar la participación de Estados Unidos en ese esfuerzo;⁹¹ de la diferencia de posiciones y estrategias a la convergencia, no total pero sí muy amplia.

plazo. Los helicópteros eran desechos de la guerra de Vietnam y necesitaban mantenimiento y reparación. Además, el gobierno de Estados Unidos solicitó que sólo se utilizaran para el combate contra las drogas. Como consecuencia, el gobierno mexicano los rechazó.

⁸⁶ *Excelsior*, 17 de marzo de 1996, p. 5-A.

⁸⁷ *Unomásuno*, 18 de marzo de 1996, p. 3.

⁸⁸ *La Jornada*, 18 de marzo de 1996, p. 8.

⁸⁹ *Unomásuno*, 19 de marzo de 1996, p. 3.

⁹⁰ *La Jornada*, 19 de marzo de 1996, p. 3.

⁹¹ Toro, “Mexican policy against drugs”, *op. cit.*

La migración

En materia de migración la relación no fue más fácil. Si bien hubo pocos conflictos abiertos, Clinton firmó leyes en contra de la migración ilegal durante el periodo. Como bien lo califican Manuel García y Griego y Mónica Vereá, se trató de años de “colaboración sin concordancia”.⁹² Aunque el presidente estadounidense se oponía a medidas radicales en contra de la migración ilegal, las presiones y los ataques de la oposición republicana en el Congreso lo llevaron a aprobar nuevas leyes, el otorgamiento de más recursos para el control de la frontera y apoyo a los estados en donde la presencia de migrantes indocumentados resultara más costosa.⁹³ Entre otras cosas, se incrementaron los recursos y el personal para la Patrulla Fronteriza y el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés). El proyecto “más agresivo y amplio contra la migración” de Clinton fue la estrategia disuasiva para evitar los cruces ilegales al reforzar el control fronterizo y expulsar de Estados Unidos a los migrantes indocumentados. Además, se proponía restringir el acceso de los inmigrantes a servicios y beneficios estatales para desincentivar su permanencia en Estados Unidos.⁹⁴ Así pues, Clinton firmó en 1996 distintas leyes que reflejaron una posición dura en contra de la migración ilegal. Destacan: la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*), la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*) y la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act*). En términos generales, estas leyes negaban algunos beneficios sociales a los inmigrantes indocumentados, reforzaban el control sobre los trabajadores extranjeros en empresas estadouniden-

⁹² Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (comps.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM/UNAM/CISAN/FCE, 1998, pp. 107-134.

⁹³ Alexandra Délano Alonso, *Frontera adentro y afuera: los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos (1848-2002)*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004, p. 98.

⁹⁴ *Idem*.

ses y sobre la elaboración y el tráfico de documentos falsos para inmigrantes indocumentados, restringían las posibilidades de reunificación familiar y destinaban más recursos a los operativos de control en la frontera.⁹⁵ En relación con esto último, se puso en práctica la Operación Salvaguarda (*Safeguard*) entre Nogales, Arizona y Nogales, Sonora, a partir de 1995, y en 1999 se extendió a Douglas y Naco. La Operación Río Grande comenzó en el sureste de Texas en 1997. Estos programas tenían como fin disuadir e impedir el cruce de indocumentados mediante la construcción de bardas de acero con focos de largo alcance, luces infrarrojas y torres de vigilancia con cámaras de video, apoyo de helicópteros, patrullas y un buen número de agentes fronterizos.⁹⁶ Las leyes aprobadas por el gobierno de Clinton demostraban un esfuerzo por reducir la contratación de indocumentados, endurecer las medidas en contra de quienes promovieran esas contrataciones y aumentar las penas por violar la ley. Se trató, en general, de un enfoque policial y criminalista ante un público con un sentimiento antiinmigrantes; sin embargo, las leyes adoptadas no redujeron la migración indocumentada, sino que aumentaron el peligro en los cruces fronterizos, dificultaron los procesos de reunificación familiar y la obtención de visas, limitaron servicios para los migrantes y aumentaron los abusos y las violaciones de los derechos humanos de los trabajadores. Así pues, al mantenerse la demanda de mano de obra no disminuyó la presencia de trabajadores mexicanos en ese país.⁹⁷

El problema de la migración se hizo más visible cuando dos policías de California agredieron a un grupo de indocumentados mexicanos con violencia extrema y luego de otros accidentes en que inmigrantes mexicanos resultaron heridos o perdieron la vida en abril de 1996. El gobierno estadounidense pareció tener voluntad de evitar que ese problema se volviera un conflicto inmanejable en la Conferencia Regional sobre Migración que se llevó a cabo en marzo de 1996 en la ciudad de Puebla. En ésta, los países de la región, inclu-

⁹⁵ García y Griego y Vereá, "Colaboración sin concordancia", *op. cit.*, pp. 107-134; Délano, *Frontera adentro y afuera*, *op. cit.*, p. 98; y Clint E. Smith, *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-US Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

⁹⁶ Délano, *Frontera adentro y afuera*, *op. cit.*, p. 99.

⁹⁷ García y Griego y Vera, "Colaboración sin concordancia", *op. cit.*, y Délano, *Frontera adentro y afuera*, *op. cit.*, p. 99.

yendo Estados Unidos, acordaron tomar medidas para evitar el tráfico de personas y condenaron las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria.⁹⁸ Doris Meissner, representante estadounidense, reconoció la importancia de los países de tránsito o destino de la migración ilegal, e incluso habló de la necesidad de entablar un diálogo regional para buscar soluciones.⁹⁹ Al mismo tiempo, sin embargo, el Congreso estadounidense continuó legislando en contra de la migración ilegal e intentó, sin éxito, restringir ese tipo de migración.

El gobierno mexicano tenía poco qué hacer, por tratarse de legislación interna. Esto no significó, sin embargo, que no reaccionara ante medidas, federales o estatales, de Estados Unidos. Destaca, por ejemplo, la Propuesta 187, en California, que negaba los servicios básicos a inmigrantes indocumentados. Según Alexandra Délano, la posición de México podría interpretarse incluso como una nueva definición del principio de no intervención. El gobierno, ONG mexicanas y extranjeras y otros grupos de la sociedad civil manifestaron su oposición a la propuesta. La Propuesta 187 fue declarada inconstitucional y no se aplicó. En México, el suceso contribuyó a que el gobierno promoviera la reforma constitucional para aceptar la doble nacionalidad y evitar que mexicanos no pudieran votar en Estados Unidos.¹⁰⁰

El comercio

Además de los problemas heredados sobre atún y jitomate, se agregaron los del tránsito de camiones mexicanos a Estados Unidos, así como los del azúcar y las telecomunicaciones.¹⁰¹ En 1995 se debía dar, según el TLCAN, la apertura al transporte mexicano, pero el Sindicato

⁹⁸ *La Jornada*, 15 de marzo de 1996, p. 3.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁰ Délano, *Frontera adentro y afuera*, *op. cit.*, pp. 102-103. La Ley de la no pérdida de la nacionalidad mexicana (para mexicanos por nacimiento) se adoptó con carácter permanente en 2003.

¹⁰¹ El atún y el jitomate habían tenido dificultades, por años, para entrar al mercado estadounidense. En el caso del atún, con el pretexto de que su pesca resultaba en la muerte de delfines, autoridades estadounidenses impusieron un embargo.

Teamsters se opuso por razones de seguridad y el panel correspondiente difirió sus decisiones.¹⁰² En referencia al azúcar, el TLCAN había dispuesto que las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentarían 25 mil toneladas por año en los seis primeros años de aplicación del tratado y se incrementarían a 150 mil en el año 2000 y 10% anual a partir de entonces. Si México se convertía en exportador neto, sin embargo, sus exportaciones a Estados Unidos podrían exceder hasta una cantidad igual al excedente (producción de azúcar menos consumo) neto.¹⁰³ Ninguno de estos problemas se resolvió durante el gobierno de Zedillo, sino hasta el sexenio de Vicente Fox.

A pesar de los problemas comerciales, el comercio con América del Norte creció significativamente. Del total de las exportaciones mexicanas, el porcentaje para la región fue de 84.55 en 1995, 85.43 en 1996, 86.39 en 1997, 88.20 en 1998, 89.45 en 1999 y 90.17 en 2000; en importaciones: 76.19 en 1995, 77.43 en 1996, 76.47 en 1997, 76.21 en 1988, 76.22 en 1999 y 75.41 en 2000 (véase anexo II).

EL ACUERDO CON LA UNIÓN EUROPEA

Europa, como siempre, fue identificada como “factor de equilibrio y diversificación de nuestras relaciones políticas y económicas,”¹⁰⁴ pero, en esta ocasión, México pareció contar con la capacidad de, al menos formalmente, diversificar su política exterior y ampliar su “libertad de elegir las alianzas estratégicas que convienen a la nación y que nos permitan contribuir al logro de los objetivos fundamentales de la política exterior: el fortalecimiento de la soberanía y la promoción del desarrollo”.¹⁰⁵ Como se mencionó más arriba, el Acuerdo de

¹⁰² Valverde, “Las relaciones México-Estados Unidos”, *op. cit.*, pp. 689-690

¹⁰³ Gustavo Vega Cánovas, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 255-259. El autor hace un recuento de todos los problemas comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá en el marco del TLCAN a partir de su entrada en vigor.

¹⁰⁴ José Ángel Gurriá, “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰⁵ José Ángel Gurriá, “Por una vinculación más profunda entre México y Europa”, en México, SRE, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurriá*, México, SRE, enero-febrero de 1995, p. 44.

Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación —Acuerdo Global (AG)— con la Unión Europea se convirtió en proyecto prioritario de la política exterior de Zedillo y constató, además, uno de los cambios más visibles de esa política: la inclusión de temas sobre democracia y derechos humanos en México.

El AG entre México y la UE no puede entenderse sin tener en cuenta el TLCAN en varios sentidos: como socio comercial de Estados Unidos y Canadá, México se reubicaba como un mercado y receptor de inversión atractivo; en segundo lugar, el Tratado de América del Norte había confirmado la tendencia internacional a la integración regional, y Europa quiso fortalecer sus vínculos con ese bloque; finalmente, el TLCAN había demostrado la capacidad de México para iniciar y concluir exitosamente un ejercicio integracionista.¹⁰⁶ El AG, que se firmó en diciembre de 1997 y entró en vigor el 1o. de octubre de 2000, tiene tres propósitos esenciales: la institucionalización del diálogo político al más alto nivel, el establecimiento de un área de libre comercio de bienes y servicios, y la cooperación para que México pueda superar rezagos y limitaciones en ámbitos como la cohesión social o la competitividad de sus pequeñas y medianas empresas. Así pues, el AG tiene tres pilares: el político, el económico y el de cooperación; no se trató únicamente de la institucionalización del libre comercio, como el TLCAN.¹⁰⁷ Las negociaciones para la conclusión del AG no fueron fáciles por muchas razones, entre ellas, la falta de acuerdo entre los miembros de la Unión Europea sobre los alcances del libre comercio, la prioridad que da la UE a temas como la democracia y los derechos humanos en ese tipo de acuerdos y, por otro lado, la violación de los derechos humanos en México y la resistencia inicial de su gobierno a aceptar la llamada “cláusula democrática” —es decir, el condicionamiento de la aplicación del acuerdo a la preservación de la democracia y los derechos humanos.

¹⁰⁶ El AG era congruente con la posición de promover el comercio más que la ayuda. Además, la UE procuraba lograr la “paridad NAFTA”, es decir, que las concesiones que hiciera México fueran equivalentes a las que había hecho a Estados Unidos y Canadá. Érika Ruiz Sandoval, “México y la Unión Europea en 2010: bodas de hojalata y un futuro incierto”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales*, vol. 12 de la serie *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México (en prensa).

¹⁰⁷ *Idem*.

El inicio formal de las negociaciones fue la Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y México de mayo de 1995. Desde que empezaron las negociaciones, el gobierno mexicano había declarado que la cláusula democrática y la cooperación en materia de derechos humanos y democracia serían “temas a discutir” con la UE, mientras que los europeos reiteraban su posición de que la inclusión de ambos temas no era negociable ni modificable. En diciembre de 1996 las relaciones entre México y la UE pasaron por un momento difícil cuando el gobierno mexicano se opuso a que aquélla entregara alrededor de 414 mil dólares a la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) para apoyar sus actividades informativas sobre los instrumentos con que contaban los mexicanos para defender sus derechos. El gobierno mexicano sostuvo que se trataba de una intervención extranjera inaceptable en política mexicana.¹⁰⁸ La SRE intentó restar importancia a este suceso, pero países como Reino Unido y España, dos de los más interesados en el libre comercio con México, lamentaron que este país “levantara sospechas entre los Estados miembros sobre sus verdaderas intenciones”.¹⁰⁹

Según Marcela Szymanski y Jean-Paul Marthoz, los negociadores mexicanos intentaron manipular la cláusula democrática hasta el último momento y pretendieron incluso excluirla de algunos textos.

¹⁰⁸ Marcela Szymanski y Jean-Paul Marthoz, “México y los derechos humanos: puesta en escena internacional”, en www.bibliojuridica.org/libros/2/749/14.pdf. Szymanski y Marthoz sostienen que desde octubre de 1996 las negociaciones para el acuerdo se habían empantanado por la diversidad de posiciones referentes al libre comercio por parte de los miembros de la Unión Europea.

¹⁰⁹ *Reforma*, 30 de abril de 1997, citado por Szymanski y Marthoz, *loc. cit.* Después del levantamiento zapatista, en enero de 1994, una nota del diario español *El País* criticó la excepcionalidad del tratado firmado entre México y la Comunidad Europea en 1991 porque no contenía la cláusula democrática, tal como sí lo hacían otros acuerdos de tercera generación. Argentina o Chile, según el diario, habían incluido tal cláusula voluntariamente, mientras que el gobierno de México “se negó a aceptar su inclusión, que consideró humillante, y obtuvo la comprensión, primero, del negociador comunitario, el comisario español Abel Matutes, encargado entonces de las relaciones con América Latina, y, luego, de la entera Comisión, del Consejo de Ministros y del propio Parlamento”. Lluís Bassets, “La UE renunció a la ‘cláusula democrática’ con México”, *El País.com*, http://www.elpais.com/articulo/internacional/MEXICO/CHIAPAS/UNION_EUROPEA/MEXICO/MEXICO/UE/renuncio/clausula/democratica/Mexico/elpepünt_19/res?print=1.

El 12 de junio de 1997, después de una larga negociación, un representante de la SRE quiso presentar el documento final sin la cláusula democrática, y cuando se anunció el éxito de las negociaciones, con cierta premura, los estados miembros de la Unión Europea se negaron a firmar hasta que no se recuperara la cláusula en su forma original. México aceptó finalmente la cláusula, no sin haber intentado utilizarla para obtener más concesiones de los europeos, tarea en la que fracasó.¹¹⁰ El gobierno mexicano entendió que no habría acuerdo sin esa cláusula.

La firma del acuerdo no se convirtió en el fin de la discusión sobre los derechos humanos en México: el 22 de diciembre de 1997, un grupo identificado como paramilitar disparó y mató a un grupo de indígenas simpatizantes de los zapatistas en el poblado de Acteal, en Chiapas. El Consejo de la UE emitió una resolución el 24 del mismo mes “exigiendo resultados” de las investigaciones sobre el caso al presidente Zedillo y el 15 de enero de 1998 el Parlamento Europeo demandó acciones concretas que demostraran la voluntad del gobierno mexicano de acabar con el crimen y la impunidad en Chiapas.¹¹¹

En breve, la negociación y firma del AG con la UE demuestra el paso de la resistencia al acuerdo de que asuntos de democracia, pero especialmente de derechos humanos, fueran objeto de opinión o juicio externo, e incluso de condicionamiento. Debe subrayarse que el acuerdo fue la iniciativa prioritaria de la política exterior de Zedillo, por lo cual debía firmarse.

EL ÁMBITO MULTILATERAL

El sistema interamericano: la democracia y los derechos humanos

El sistema interamericano sirvió al gobierno de Zedillo para demostrar la nueva actitud de México respecto a la democracia y los derechos humanos. El inicio de esta posición ante el escrutinio internacional se dio en 1996, cuando las autoridades mexicanas invitaron a representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humana-

¹¹⁰ Szymanski y Marthoz, *loc. cit.*

¹¹¹ *Idem.*

nos (CIDH) al país para que observaran la situación de los derechos humanos *in situ*. El secretario José Ángel Gurría explicó que la invitación ponía de manifiesto la “nueva actitud” del gobierno sobre temas de derechos humanos: “[É]se es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podían estar cuestionando a nuestro país”.¹¹²

Los representantes de la CIDH examinaron varios casos de violaciones de los derechos humanos, entre ellos, el de Aguas Blancas, el del general José Francisco Gallardo,¹¹³ la situación de los trabajadores migratorios y la militarización de la seguridad pública, y visitaron Chiapas y Guerrero.¹¹⁴ Los miembros de la delegación se entrevistaron con el presidente Zedillo, secretarios de Estado, representantes de partidos políticos, de la Iglesia católica y de la evangélica, de ONG, quienes les entregaron quejas por escrito, y ciudadanos independientes. Al terminar su misión, los miembros de la CIDH identificaron algunos de los problemas de derechos humanos más graves en México: la impunidad, especialmente de funcionarios gubernamentales; el riesgo que suponía que el ejército realizara funciones policíacas y de seguridad, y la existencia de grupos paramilitares como las guardias blancas.¹¹⁵ La CIDH hizo una serie de recomendaciones al gobierno mexicano, pero reconoció su apertura al diálogo, la cooperación y la crítica de la comunidad internacional; el presidente de la comisión, Claudio Grossman, incluso subrayó que el grupo que visitó México había trabajado en un clima de libertad.¹¹⁶

¹¹² *La Jornada*, 19 de agosto de 1997, p. 1.

¹¹³ En junio de 1995 la policía de Guerrero asesinó a 17 campesinos en la localidad de Aguas Blancas cuando se dirigían a protestar porque el gobierno estatal no había cumplido con su promesa de entregarles herbicidas. El general José Francisco Gallardo había sido acusado de 14 delitos por las autoridades militares, aunque la razón última de su encarcelamiento parece haber sido su propuesta de crear un *ombudsman* para las fuerzas armadas. La recomendación de la CIDH para su liberación fue apoyada por Amnistía Internacional. El general fue liberado durante el gobierno de Vicente Fox.

¹¹⁴ *La Jornada*, 15 de julio de 1996, p. 8, y 20 de julio de 1996, p. 9.

¹¹⁵ *La Jornada*, 25 de julio de 1996, p. 12.

¹¹⁶ *Unomásuno*, 25 de julio de 1996, p. 3.

Una de las recomendaciones que hizo la CIDH al gobierno después de su visita al país fue que reconociera la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual se dio en 1998. Con esta decisión, el gobierno mexicano confirmó no sólo su voluntad de aceptar mecanismos e instrumentos que lo comprometieran en materia de derechos humanos, sino de beneficiarse de ellos: al justificar que México aceptara la competencia de la Corte, la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, subrayó que este foro constituiría “un espacio para dirimir dónde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia”.¹¹⁷ La única excepción a la aceptación de los fallos de la Corte Interamericana fue el artículo 33 constitucional, relativo a la expulsión sin juicio previo de extranjeros que violen la ley en México.¹¹⁸

La Organización de las Naciones Unidas

La Reforma

En relación con la reforma de las Naciones Unidas, la posición del gobierno mexicano no cambió mucho; se trataba de hacer “más democrático el proceso de toma de decisiones en ese máximo foro mundial”¹¹⁹ así como de fortalecer sus capacidades para promover el desarrollo, reducir las disparidades económicas entre los países, combatir la pobreza y preservar la paz y la seguridad internacionales. La ONU se utilizó también como espacio para fomentar la “cultura de la corresponsabilidad” en problemas como el narcotráfico, el deterioro ambiental, el terrorismo, la intolerancia política y la violación de los derechos humanos.¹²⁰ En referencia a la participación de México en el Consejo de Seguridad, el gobierno de Zedillo mantuvo, en pala-

¹¹⁷ *La Jornada*, 2 de mayo de 1998, p. 16, y 5 de mayo de 1998, p. 7.

¹¹⁸ Además, los fallos no podrían ser retroactivos. *La Jornada*, 18 de septiembre de 1998, p. 58.

¹¹⁹ José Ángel Gurría, “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, en México, SRE, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría*, México, SRE, noviembre-diciembre de 1995, p. 40.

¹²⁰ *Ibid.*, pp. 40-41.

bras de Claude Heller, un perfil bajo, aunque el tema fue discutido en los altos niveles de gobierno.¹²¹

El problema de las drogas

Como candidato, Ernesto Zedillo propuso “convocar a la comunidad internacional a celebrar una magna conferencia mundial que sienta nuevas bases de entendimiento y cooperación, aceptables para todas las partes, pero de alcance vinculatorio”.¹²² En 1995 el gobierno de México presentó la iniciativa a la ONU, después de hacer consultas con varios países; en 1996 se empezó a examinarla en la Comisión de Estupefacientes de la ONU con sede en Viena.

La posición de México señalaba que la comunidad internacional tenía que tratar el problema de las drogas en forma integral, es decir, atacar simultáneamente la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y las actividades delictivas que esto producía.¹²³ En otras palabras, debía adoptarse un enfoque equilibrado para reducir la oferta y la demanda, y aceptar la responsabilidad compartida en lugar de la recriminación y la desconfianza que había prevalecido (por ejemplo, mediante el proceso de certificación).¹²⁴

Después de dos años de trabajo se logró el consenso, según Roberta Lajous, por tres razones principalmente: el aumento en la producción y el consumo de las drogas, el cambio en la naturaleza de éstas (drogas sintéticas) y la vinculación del consumo con el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero y el terrorismo. Con base en esta labor se convocó al Período Extraordinario de la Asamblea General de la ONU en junio de 1998. Para el gobierno de México,

¹²¹ Claude Heller, “Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 442-443.

¹²² Citado por Roberta Lajous Vargas, “Problema mundial de las drogas”, *Reforma.com*, 30 de mayo de 1998, [http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=38894-1031&strr=conferencia drogas](http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=38894-1031&strr=conferencia+drogas).

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Idem.*

la celebración de este periodo fue un éxito diplomático.¹²⁵ La Asamblea General adoptó una Declaración política y la Declaración sobre la reducción de la demanda de drogas, mediante las cuales los países miembros se comprometían, entre otras cosas, a implantar una política de fiscalización que limitara la producción y el consumo de drogas ilícitas y a mejorar la colaboración jurídica entre países.¹²⁶

El Grupo de Amigos para Guatemala

Guatemala, como se mencionó anteriormente, fue el país centroamericano al que México dio más atención. Por invitación del secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, Estados Unidos, Noruega, España, México, Colombia y Venezuela formaron en 1994 el Grupo de Amigos de la ONU para el Proceso de Paz en Guatemala, cuyas actividades fueron coordinadas por el representante permanente de México ante Naciones Unidas. Las reuniones con el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) tuvieron lugar en la misión de México en Nueva York y la labor del Grupo de Amigos fue conocer las posiciones de las dos partes en conflicto y, después de lograr consenso entre sus miembros, hacer propuestas a cada una de ellas.¹²⁷

En marzo de 1995 se firmó en México el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, entre la Comisión de Paz del gobierno de Guatemala y la URNG, y el 6 de mayo de 1996 se firmó en México el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria entre el gobierno guatemalteco y la URNG.¹²⁸ Finalmente, el 4 de diciembre de 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera

¹²⁵ *Idem*, y Roberta Lajous Vargas, "Unidos contra las drogas", *Reforma.com*, 4 de abril de 1998, [http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=23785-1031&str=conferencia drogas](http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=23785-1031&str=conferencia%20drogas).

¹²⁶ "Fiscalización de drogas", http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/desocial/soc_incivil/drogas.htm y General Assembly Twentieth Special Session, World Drug Problem, 8-10 de junio de 1998, <http://www.un.org/ga/20special/>.

¹²⁷ Ana Covarrubias y Laura Muñoz (coords.), *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, 2007, pp. 108-109.

¹²⁸ *Unomásuno*, 7 de mayo de 1996, p. 17, y *La Jornada*, 7 de mayo de 1996, pp. 50 y 56.

entre el Gobierno de Guatemala y la URNG en Oslo, Noruega, que, entre otras cosas, declaró el cese al fuego. El 29 de diciembre, en la ceremonia de firma de paz entre la Comisión de Paz del gobierno de Guatemala (Copaz) y la URNG, el presidente Zedillo habló en nombre del Grupo de Amigos de la ONU para el Proceso de Paz en Guatemala. En esa ocasión, Zedillo destacó que el Acuerdo de Paz había sido resultado de “un prolongado esfuerzo negociador, un esfuerzo por hacer valer las armas de la política, en vez de las armas de la confrontación; el diálogo, en lugar de la intolerancia; el acuerdo, por encima de la exclusión”.¹²⁹ El Grupo de Amigos, en palabras del presidente mexicano, celebraba a la ONU por haber propiciado, amparado y mediado en el complejo proceso de paz, del cual el grupo había sido “testigo privilegiado”. El acuerdo era “un paso más en la construcción de una América Latina democrática, próspera, destinada a hacer justicia y a la vocación libertaria de sus gentes”.¹³⁰

La colaboración de México con la ONU en el proceso de paz de Guatemala reflejó el interés fundamental del país en la región centroamericana, la estabilidad, y su apoyo a la acción multilateral. El gobierno mexicano mantuvo, así, la presencia en Centroamérica que había iniciado en los años ochenta, y en la política internacional.

Los derechos humanos

Los medios e instrumentos de la ONU para la protección de los derechos humanos fueron también utilizados por el gobierno mexicano

¹²⁹ “Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, en nombre del Grupo de Países Amigos de la ONU para el Proceso de Paz en Guatemala, durante la ceremonia de firma de paz entre la Comisión de Paz del Gobierno de Guatemala (Copaz) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), hoy en la tarde, en el Patio Poniente del Palacio Nacional, en esta ciudad”, Guatemala, 29 de diciembre de 1996, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic96/29dic96-2.html>.

¹³⁰ *Idem.* México no participó, sin embargo, en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), formada por Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Alemania, Italia, Noruega, la Federación de Rusia, Singapur, España, Suecia, Ucrania, Estados Unidos de América, Uruguay y Venezuela. Para la actividad de la Minugua después de la firma de los Acuerdos de Paz véase http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm.

para su apertura internacional en esa materia. Así pues, funcionarios, representantes y relatores de Naciones Unidas visitaron el país para evaluar la situación de los derechos humanos. El relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Nigel Rodley, estuvo en México en 1997 y se entrevistó con el procurador general de la República, Jorge Madrazo; la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Mireille Roccatti; el dirigente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Luis de la Barra, y representantes de ONG, como el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro, el Centro Fray Francisco de Vitoria, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos y la Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura. Las ONG informaron a Rodley sobre el “subregistro” de casos; es decir, aquellos casos de tortura que la CNDH y las agencias del ministerio público no consideraban tales por problema de “clasificación”.¹³¹ Esas organizaciones también denunciaron la tortura perpetrada por militares a partir del surgimiento del Ejército Popular Revolucionario (EPR), especialmente en Guerrero.¹³² Según Rodley, sin embargo, la ONU tenía más casos de violaciones cometidas por el ejército de los que las ONG le habían informado.¹³³

La relatora especial para ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Asma Jahangir, visitó México en 1999 y puso especial atención a los sucesos que habían ocurrido en Acteal, El Bosque, Aguas Blancas y el Charco, así como en las muertes de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.¹³⁴ Jahangir reconoció que no había encontrado ningún obstáculo para hacer eficazmente su labor en el país. En su informe, la relatora concluyó que México pasaba por un

¹³¹ *La Jornada*, 8 de agosto de 1997, p. 6.

¹³² *Idem*.

¹³³ *La Jornada*, 16 de agosto de 1997, p. 3.

¹³⁴ En los casos de El Bosque (Chiapas, 1998), Aguas Blancas (Guerrero, 1995), El Charco (Guerrero, 1998) y el Ejido Morelia (Chiapas, 1994) murieron indígenas supuestamente vinculados con el EZLN. Se acusó a las fuerzas públicas, incluido el ejército, de haber cometido los crímenes. En lo referente a los feminicidios de Ciudad Juárez, las cifras varían: la CIDH registró 268 muertas entre 1993 y 2001, pero el número puede ser mucho mayor, pues las desapariciones y los asesinatos se iniciaron desde los ochenta. Véase el informe de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.17, Doc. 1. rev. 1, 7 de marzo de 2003, <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.VI.juarez.htm>.

momento de polarización política caracterizado por la violencia, por lo que debían adoptarse medidas preventivas para disminuir la tensión y proteger la seguridad y la vida de civiles inocentes víctimas de actos policiales, de las fuerzas armadas, grupos paramilitares y opositores armados.¹³⁵ El documento incluyó además algunas recomendaciones al gobierno de México, como invitar a observadores internacionales en las elecciones de 2000; establecer medidas efectivas para proteger las vidas de los defensores de los derechos humanos; consolidar la independencia de las procuradurías de justicia, la federal y las locales; crear mecanismos legales que no fueran agencias del ministerio público para que las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familias, pudieran presentar denuncias; poner fin a la impunidad de las clases privilegiadas; adoptar reformas que aseguraran que los violadores de derechos humanos fueran juzgados en cortes ordinarias; crear conciencia sobre la protección de los derechos humanos en las policías y las fuerzas armadas, y, finalmente, fortalecer a la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos.¹³⁶

El informe de Jahangir provocó reacciones enérgicas por parte del gobierno mexicano: para la SRE, por ejemplo, carecía de equilibrio y objetividad, pues la relatora había rebasado su mandato “al entrar en el terreno de los procesos electorales y en el papel que desempeñan instituciones nacionales como las fuerzas armadas”.¹³⁷ Además, según la Secretaría, el documento había omitido información que se había proporcionado a Jahangir y hacía recomendaciones que ya se estaban atendiendo, como evitar la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado; más aún, las elecciones de 1994 y 1997 habían contado con la presencia de observadores internacionales.¹³⁸ El procurador Madrazo también consideró que el reporte no era imparcial y exageraba el problema de la impunidad en México.¹³⁹

¹³⁵ ONU, Consejo Económico y Social, “Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/35”, E/CN.4/2000/3/Add.3.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *La Jornada*, 19 de febrero de 2000, p. 3.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ *La Jornada*, 20 de febrero de 2000, p. 5.

Finalmente, debe mencionarse la visita de la titular del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, en 1999. En esa ocasión, la secretaria Green declaró que el gobierno mexicano compartía las inquietudes de la representante de Naciones Unidas y trabajaba para adoptar medidas resolutivas.¹⁴⁰ La SRE y el Alto Comisionado firmaron un Memorándum de intención para el desarrollo y la aplicación de programas de cooperación técnica en el campo de los derechos humanos, para que México pudiera aprovechar los servicios de asesoría y la cooperación técnica que ofrecía el Alto Comisionado.¹⁴¹ Al terminar su visita, Robinson declaró que en México se violaban los derechos humanos en sus niveles básicos y sugirió el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil como la mejor forma para corregir esa situación. Mencionó la impunidad, la militarización en Chiapas, la existencia de grupos armados, la violación en las comunidades indígenas y los sufrimientos de los migrantes, entre otros problemas. En lo referente al ejército, la titular del Alto Comisionado declaró que no podía “decir al gobierno que no tenga ejército, porque no es mi papel decir eso. Sin embargo, lo que sí puedo decirle es que el ejército tiene que respetar los derechos humanos, que no tiene derecho de violar esos derechos”.¹⁴² Robinson se pronunció a favor de un *ombudsman* militar y sugirió que en casos de delitos cometidos por militares se procediera en las instancias civiles.¹⁴³ A pesar de sus críticas, Mary Robinson reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano para crear una cultura de los derechos humanos:

la visita fue seria y constructiva, durante la cual encontré necesario expresarme bastante fuerte por la situación que me llevó a México. Describí el abismo entre lo que se dice y la realidad del terreno [...] de parte de las autoridades hay cierto compromiso de corregir la naturaleza seria de situaciones como la reforma al sistema de justicia y la independencia del sistema judicial y, muy particularmente, en relación con la situación de poblaciones indígenas.¹⁴⁴

¹⁴⁰ *Reforma*, 25 de noviembre de 1999, p. 6-A.

¹⁴¹ *Idem*.

¹⁴² *La Jornada*, 28 de noviembre de 1999, pp. 3-4.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴⁴ *La Jornada*, 21 de marzo de 2000, p. 4.

Las visitas de Rodley, Jahangir y Robinson reflejan la disposición del gobierno mexicano a ser evaluado en materia de derechos humanos. El caso más polémico, como se ha visto, fue el de Asma Jahangir, cuyas críticas a las autoridades, incluido el ejército, fueron fuertes y directas. Éstas provocaron una reacción igualmente enérgica del gobierno, especialmente en cuanto a lo que consideró intervención en materia electoral y en la actuación de las fuerzas armadas. Así pues, el gobierno de México demostró mucha apertura ante representantes de la organización mundial y, al mismo tiempo, procuró establecer límites sobre lo que podía criticarse y lo que no. Esa apertura, sin embargo, parece haber dominado sobre la resistencia de las autoridades mexicanas. Hacia fines de 2000 la “nueva actitud” de México fue explícita y abiertamente predominante sobre posiciones “tradicionales”, tal como se verá en el capítulo III de este tomo.

La Corte Penal Internacional

Otro de los cambios más trascendentes del gobierno mexicano en relación con los derechos humanos en el ámbito multilateral fue su apoyo relativamente rápido a la creación de la Corte Penal Internacional (CPI). Ésta es la primera corte penal internacional permanente, basada en un tratado, que pretende ayudar a poner fin a la impunidad de quienes cometen los crímenes más serios que conciernen a la comunidad internacional.¹⁴⁵ En términos generales, la CPI fue una contribución esencial al régimen internacional de derechos humanos en tanto sanciona a individuos y no a estados, actuando directamente en situaciones que por muchos años fueron ignoradas por tratarse de asuntos internos de los estados.

El Estatuto de Roma que creó la CPI se firmó en julio de 1998 y entró en vigor en julio de 2002. El gobierno mexicano firmó el esta-

¹⁴⁵ <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/About+the+Court/>, en la página electrónica de la ONU, www.un.org. El establecimiento de la CPI debe entenderse a partir de las experiencias de genocidio o limpieza étnica, especialmente en África y Europa central en los años noventa, aunque la idea surgió desde 1951. Antes de la CPI se establecieron tribunales penales internacionales *ad hoc* para la exYugoslavia y Ruanda.

tuto en septiembre de 2000 de acuerdo con la política de derechos humanos que había ya desarrollado para entonces.¹⁴⁶ México no se alejó mucho de posturas anteriores, pues el estatuto da oportunidad al estado en el que se cometieron los crímenes de juzgar a los responsables; sólo si esto fracasa puede actuar la CPI. Además, se trata de crímenes de lesa humanidad. Así pues, la posición de México fue resultado de una combinación de continuidad y cambio, aunque más inclinada hacia este último.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La apertura del gobierno mexicano al escrutinio internacional de derechos humanos y democracia se dio hacia actores gubernamentales o instituciones intergubernamentales. La “nueva actitud” de México no incluyó a las ONG internacionales, que habían aumentado su presencia en México desde el levantamiento zapatista en 1994 y, quizá más importante, sus críticas al gobierno mexicano por su incapacidad de poner fin, o por lo menos castigar, las violaciones de derechos humanos en el país. Las relaciones entre las autoridades mexicanas y esas organizaciones fueron difíciles, lo cual fue muy evidente después de los sucesos de Acteal, Chiapas, en 1997 —aunque es posible que la apertura de México a instituciones intergubernamentales haya respondido a la crítica de ONG por lo menos desde 1994.

El conflicto entre el gobierno mexicano y Amnistía Internacional (AI) es un buen ejemplo de la falta de reconocimiento del gobierno mexicano a las posiciones de ONG internacionales. En su visita a México, el director general de AI, Pierre Sané, intentó entrevistarse con el presidente Zedillo, quien no lo recibió.¹⁴⁷ Según Sané, las au-

¹⁴⁶ México depositó su instrumento de ratificación en octubre de 2005, como se verá en el próximo capítulo.

¹⁴⁷ Tampoco lo hizo el secretario de Gobernación, pero sí el procurador Jorge Madrazo. La SRE y la Presidencia de la República negaron que la entrevista entre Zedillo y Sané hubiera sido concertada y después cancelada por el gobierno mexicano. Más aún, la SRE aseguró que Sané había rechazado reunirse con el secretario Gurría. *La Jornada*, 25 de septiembre de 1997, p. 55.

toridades mexicanas no tenían voluntad política para corregir el mal estado de los derechos humanos en el país, que era “serio”.¹⁴⁸ Este episodio concluyó con un “desencuentro” entre el presidente mexicano y un grupo de ONG en París en octubre de 1997 al que Amnistía no fue invitado. La reunión se convirtió en una sesión de críticas al gobierno mexicano: según las ONG, México era el país latinoamericano con el peor récord en casos de impunidad y agresión. Las organizaciones condenaron la creciente militarización en el país y la expulsión de algunos observadores de derechos humanos de territorio nacional.¹⁴⁹

México reaccionó de varias maneras a las críticas de las ONG, una de ellas en la OEA, cuando planteó ante la 37 Asamblea General dar prioridad a las comisiones nacionales de derechos humanos sobre las ONG en la formulación de quejas ante la CIDH, pues las organizaciones no gubernamentales no siempre tenían la información correcta y no elaboraban adecuadamente esas quejas.¹⁵⁰ En segundo lugar, el gobierno formuló una ley para controlar las visitas de observadores de derechos humanos que requería que solicitaran una visa especial a la Secretaría de Gobernación y demostraran la “seriedad” de la organización a la que pertenecían, así como su experiencia en la labor de observación internacional. Sólo se permitirían visitas en grupos pequeños y por un periodo corto.¹⁵¹ AI y Human Rights Watch Americas no tardaron en responder criticando la legislación.¹⁵²

Aunque el gobierno de Zedillo optó por no reconocer a las ONG como interlocutores válidos y procuró controlar su actividad en el país, no pudo ignorar del todo su presencia e importancia. La Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos se estableció como

¹⁴⁸ *La Jornada*, 24 de septiembre de 1997, pp. 1 y 54.

¹⁴⁹ *La Jornada*, 6 de octubre de 1997, pp. 1 y 6.

¹⁵⁰ *La Jornada*, 2 de junio de 1997, p. 46, y 6 de junio de 1997, pp. 50 y 65.

¹⁵¹ Para una discusión sobre el estatus migratorio de los observadores extranjeros véase Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, *Manual para observadores internacionales de derechos humanos*, <http://gdomain.com/Flyingming.Com/plataforma/docs/ma/doc3.html>, consultado en 1999.

¹⁵² *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12, y 13 de mayo de 1998, p. 5; y EEUU, Departamento de Estado, “Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998”, 26 de febrero de 1999, <http://www.satet.gov>, consultado en 1999.

un espacio en donde esas organizaciones podrían expresarse. La creación de la comisión es interesante, pues reflejó la influencia del ámbito externo en el interno. El acuerdo se justifica considerando:

Que la comunidad internacional ha impulsado la universalización del respeto a los derechos humanos, mediante la vigencia y la aplicación de distintos instrumentos internacionales para su promoción y protección efectiva [...] Que México concurre, de manera sustancial y por convicción de su pueblo, a la lucha a favor de los derechos humanos, de tal suerte que participa en el proceso de señalamiento y protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona.¹⁵³

La comisión estaría integrada por representantes de la SRE —que la presidía— y las secretarías de Gobernación, la Defensa Nacional y Marina; participarían como invitados permanentes un representante de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se podría invitar a representantes de otras dependencias de la administración pública, o de otro organismo público o privado.¹⁵⁴

La Comisión Intersecretarial surgió del deseo del gobierno mexicano de cumplir sus compromisos externos de derechos humanos y democracia, pero manteniendo el control. Actores gubernamentales y no gubernamentales extranjeros dirigieron su atención a México, con lo cual contribuyeron a su apertura internacional, incompleta pero indudable.

CONCLUSIONES

El de Ernesto Zedillo fue el último gobierno priísta del siglo xx, por lo que podría decirse que fue el fin de una era; y, en efecto, Zedillo dejó la Presidencia poco antes de terminar el siglo. En política exterior los cambios durante el sexenio de Ernesto Zedillo fueron notables, pero no podría concluirse que se trató del fin de una época y

¹⁵³ “Acuerdo por el cual se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos”, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/71/1.htm?=#iste>.

¹⁵⁴ *Idem*.

principios de otra. En el ámbito económico-comercial, por ejemplo, la política fue continuación de la apertura iniciada desde los ochenta —que en cierta medida consolidó—. El gobierno mexicano firmó varios tratados de libre comercio, el más importante, quizá, el AG con la UE. Vicente Fox, como se verá en el capítulo siguiente, mantuvo esta estrategia, con menos ímpetu en lo que respecta a tratados de libre comercio, pero igualmente activa, procurando la diversificación de las relaciones de México con distintas regiones del mundo.

En lo político, los años entre 1994 y 2000 pueden calificarse como de transición: se inició, sin duda, la apertura cautelosa en materia de derechos humanos y democracia, especialmente en relación con México. En este sentido, hay varias preguntas analíticas interesantes: ¿fue la política de México reacción a presiones internacionales? Dicho de otra manera, ¿fue el sistema internacional tan poderoso que México no pudo mantenerse aislado? ¿Cambió el significado que los gobiernos mexicanos dieron tradicionalmente al concepto de soberanía? Como se vio a lo largo del capítulo, las autoridades mexicanas recibieron muchas críticas del exterior por violaciones de derechos humanos. Es difícil decir si hubo más violaciones de este tipo en el sexenio de Zedillo que anteriormente, pero lo cierto es que la revolución en las comunicaciones facilitó que se conocieran más y más rápidamente, pero no sólo en el resto del mundo, sino también en México. En consecuencia, no es fácil determinar hasta dónde fueron presiones externas o internas las que llevaron al gobierno a cambiar su actitud, por lo menos con actores intergubernamentales o gubernamentales extranjeros. Debe subrayarse, sin embargo, que la forma y los momentos de la apertura fueron decisión de las autoridades mexicanas. La comparación con el sexenio de Salinas es útil: ambos presidentes enfrentaron un sistema internacional de la posguerra fría, Zedillo quizá más afianzado que Salinas, pero ciertamente la promoción de la democracia y los derechos humanos —así como el libre comercio y la integración regional— estuvieron presentes de manera prioritaria en la agenda internacional desde finales de los años ochenta. El presidente Salinas, empero, pudo oponerse a las propuestas en esa dirección que se hicieron en la OEA. El gobierno cedió sólo parcialmente al escrutinio internacional en el último minuto al aceptar la observación internacional de las elecciones de

1994. A partir de 1996, Zedillo y sus colaboradores decidieron aceptar la democracia y los derechos humanos como temas legítimos de política internacional y exterior. No totalmente, como se ha visto: no se reconoció a las ONG como interlocutores y, al parecer, el gobierno mexicano se resistió a la inclusión de la cláusula democrática en el AG hasta que admitió que sin ella no habría acuerdo. El propósito de este capítulo no fue examinar las transformaciones en política interna, pero es claro que debe tenerse en cuenta el proceso político y social que finalmente llevó al poder al PAN en 2000 —y a los poderes locales al PAN y el PRD durante el sexenio— para comprender en detalle la política exterior de Zedillo.

Si el gobierno de Zedillo reinterpretó o no la idea de soberanía es aún más difícil de determinar, puesto que se trata de un concepto sin definición única en la teoría y en la práctica política mexicana. Si por soberanía se entiende la capacidad de decisión autónoma, se podría argüir que México dio un nuevo significado al término, pues, como recién se ha mencionado, los cambios en la política exterior fueron decisión de las autoridades. Pero ésta es quizá una respuesta trampa por dos razones: las autoridades actuaron en un entorno de críticas y presiones, por un lado, y, en efecto reconocieron una nueva posición ante asuntos de democracia y derechos humanos. Así pues, no es arriesgado concluir que la política que implantó el gobierno de Zedillo supuso un punto de vista distinto del pasado sobre asuntos que no sólo México, sino otros países también, definían como “del ámbito reservado de los estados”. La discusión sobre si esto implica pérdida o redefinición de la soberanía merece un análisis detallado que rebasa los alcances de este trabajo.

En términos regionales, vale la pena destacar la relación principalmente comercial con América Latina, el acercamiento con Guatemala y la labor exitosa del Grupo de Amigos de la ONU para el Proceso de Paz en Guatemala, en el que participó México, y las dificultades con el gobierno cubano como resultado de la importancia que dieron las autoridades mexicanas a la democracia. La relación con Estados Unidos, paradójicamente, fue “normal” en el sentido de conflictiva: aunque México y Estados Unidos eran socios en el TLCAN, y a pesar de las expectativas sobre cooperación e institucionalización de la relación bilateral que éste generó, el gobierno estadounidense

—el federal y los estatales— mantuvo políticas unilaterales en materia de narcotráfico y antiinmigrantes. El marco general de la relación, es cierto, fue de cordialidad y tanto Clinton como Zedillo, y otros funcionarios de ambos países, mostraron buena voluntad para el diálogo y la negociación. Pero la relación fue tan compleja, los problemas tan serios y los actores participantes tan numerosos que, parafraseando a García y Griego y Vereza, podría pensarse en un periodo de “buena disposición, colaboración limitada y concordancia ocasional”.

III. EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN EL PODER EJECUTIVO: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA “ALTERNANCIA” (2000-2006)

A pesar de las muchas críticas que se han hecho a México por su democracia imperfecta o incompleta, no puede negarse que la elección del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, a la presidencia de la República en 2000 fue un momento muy significativo en la historia contemporánea de México. El gobierno panista intentó explícitamente modificar la política exterior para que incorporara y, a la vez, influyera en distintos asuntos de política internacional y nacional, dejando en el pasado prácticas de la guerra fría y de los gobiernos priístas. Fox y sus colaboradores partían de la idea de que temas internos e internacionales estaban estrechamente vinculados y lo que se hiciera en un ámbito tendría consecuencias innegables —y en general positivas— en el otro. Aunque la política exterior de los gobiernos de Salinas de Gortari y Zedillo también reaccionó a las transformaciones mundiales y nacionales, lo distintivo del sexenio de Vicente Fox —especialmente en sus dos años iniciales— fue, primero, que el proyecto de política exterior era justamente el cambio y, en segundo lugar, que problemas nacionales e internacionales, políticos, económicos y sociales, se ubicaban en el mismo nivel. Al iniciar su gobierno, el presidente Fox y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, asumían que el mundo y México habían cambiado de manera esencial —y lo seguían haciendo—, por lo que el país podía contribuir a la consolidación de un “nuevo” orden internacional y viceversa. Como se verá en las páginas siguientes, el sistema internacional de la posguerra fría y de la lucha contra el terrorismo facilitó y obstaculizó, según el caso, los objetivos de la política exterior mexicana; la alteración explícita y voluntaria de ésta, sin embargo, se explica en buena medida por la llamada “alternancia política”. Es decir, el PAN optó por utilizar la política exterior como instrumento prio-

ritario para proyectar un México democrático en el exterior y para consolidar internamente este proceso. En consistencia con la tendencia económica dominante en el sistema internacional, el gobierno panista mantuvo la apertura y el libre comercio, y consolidó la política iniciada el sexenio anterior.

Así pues, la política exterior se modificó de manera importante en el sexenio de Vicente Fox: en algunos temas el cambio ha sido hasta ahora irreversible; en otros, se trató de posiciones coyunturales. Lo que destaca de la “nueva política exterior activa”, sin embargo, es que sus principales propósitos no se lograron por factores externos —como la lucha contra el terrorismo— o internos —como las diferencias entre partidos políticos e incluso entre miembros del gabinete del presidente—. México no concretó la relación estratégica con Estados Unidos, no se creó la comunidad de América del Norte que profundizara los intercambios políticos, económicos y sociales, ni se firmó el acuerdo en materia migratoria. En el ámbito multilateral, aunque México tuvo una participación visible, el diseño de un nuevo orden basado en normas universales fue sumamente difícil, lento y, en ocasiones, suspendido, especialmente después de los ataques terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Los temas internacionales con los que México coincidió plenamente después de las elecciones del 2000 y que fueron la base para la política exterior del PAN perdieron importancia después de 2001, por lo que se redujeron los márgenes de acción internacional de México.

La orientación de la política exterior hacia temas de democracia y derechos humanos parece haber tenido más éxito, a pesar de algunos costos: México apoyó casi en su totalidad los instrumentos del régimen internacional de derechos humanos. Como se verá en las siguientes páginas, la alternancia en el poder tuvo una influencia innegable en la política exterior. Para entender sus logros y sus fracasos debe tenerse en cuenta el proceso político interno y, desde luego, el sistema internacional que cambió significativamente a partir de 2001, limitando el margen de acción de países como México y restando importancia a la relación México-Estados Unidos.

EL MÉXICO DEMOCRÁTICO
 EN EL MUNDO: LA POLÍTICA EXTERIOR
 BASADA EN VALORES E INTERESES*

En su primer informe anual, el presidente Fox enumeró como “ejes” de su política exterior los siguientes: 1) demostrar al mundo la consolidación de las instituciones democráticas en México y proyectar la imagen de un país plural, transparente, seguro y culturalmente dinámico; 2) apoyar y promover en forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo; 3) defender la democracia como la única forma de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos; 4) tener una participación más activa en la construcción del sistema internacional del nuevo milenio, y 5) promover el desarrollo económico sustentable.¹ Pero fue el primer secretario de Relaciones Exteriores del gobierno panista, Jorge G. Castañeda, quien expuso más claramente el proyecto de política exterior: “Nuestro propósito es responder, de manera congruente y con visión, a las transformaciones nacionales, regionales y mundiales, así como al mandato de cambio implícito en la victoria electoral de Vicente Fox. Queremos asegurar y adecuar la protección y la promoción de los intereses del país en el mundo contemporáneo”.² Según Castañeda, los pilares más importantes de la política exterior eran dos: 1) implementar una relación estratégica con Estados Unidos y Canadá, y 2) participar activamente en la construcción de un nuevo sistema normativo internacional. Sólo mediante una política exterior con estas metas se podrían satisfacer eficazmente las nece-

* Jorge Castañeda, “Los principales logros en la política exterior del Presidente Vicente Fox”, palabras pronunciadas durante su Informe de Gestión correspondiente al periodo 2002, Tlatelolco, 9 de diciembre de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre, 2002)*, México, SRE, 2003. Según el canciller: “Nos hemos propuesto conciliar los principios fundamentales de nuestra tradición diplomática con las exigencias del desarrollo económico y la seguridad del mundo de hoy. Las prioridades de nuestra política exterior reflejan, por tanto, la agenda de la consolidación democrática y del progreso económico en México, convirtiéndola así en una política basada en valores y, al mismo tiempo, en intereses”.

¹ México, Presidente Vicente Fox, *Primer Informe de Gobierno*, 2001.

² Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre de 2001, p. 67.

sidades del país.³ En relación con Estados Unidos, Castañeda rechazó que México no tuviera otra opción que estar de acuerdo con ese país, que debería permanecer inactivo o tuviera que recurrir a la retórica defensiva; la vecindad también brindaba oportunidades valiosas a México.⁴ En consecuencia, los vínculos con Estados Unidos podían profundizarse al incluir nuevos temas e interlocutores políticos y al crear un marco general para las relaciones en el largo plazo:⁵ “No es una nueva relación en cuanto a que no parte de lo que anteriormente se había construido; pero sí es una nueva relación estratégica en cuanto a que trata de ir mucho más allá de lo que se había hecho en el pasado”.⁶ Entre los temas a tratar destacaban, primero que nada, la migración, y a continuación otros como energía, medio ambiente, narcotráfico e incluso la situación regional. La conducción de la relación bilateral debía incluir también el diálogo con gobernadores, legislaturas estatales, sindicatos, iglesias, cámaras de comercio, universidades y medios de comunicación en Estados Unidos, pues se partía, con razón, del hecho de que el Ejecutivo no era el único interlocutor válido y necesario. Finalmente, el “marco conceptual” para las relaciones con América del Norte a largo plazo se refería a la creación de una comunidad económica de América del Norte. No se trataba de imitar a la Comunidad Económica Europea (CEE): “la época no es la misma; los países no son los mismos; los criterios y los paradigmas internacionales no son los mismos”,⁷ sino de diseñar una “nueva arquitectura” en la que hubiese libre movimiento de capitales, bienes, servicios e individuos a través de las fronteras. La comunidad adoptaría paulatinamente instituciones que permitieran equilibrar, hasta donde fuera posible,

³ “Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, durante su reunión con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados”, 26 de septiembre de 2001, en *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre de 2001)*, México, SRE.

⁴ Castañeda, “Los ejes de la política exterior”, art. cit., pp. 67-69.

⁵ *Idem.*

⁶ “La nueva visión estratégica de largo plazo”, palabras pronunciadas en la conferencia magistral “Política exterior de México”, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 1o. de febrero de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, México, SRE, p. 25.

⁷ *Idem.*

los niveles de desarrollo, ingreso y bienestar de las familias y las comunidades en los tres países.⁸ Esta propuesta se conoció como “TLCAN-plus”.

La participación activa de México en el sistema internacional fue el segundo pilar de política exterior mediante el cual el gobierno de Fox quiso demostrar el cambio en México y sus coincidencias con muchos de los temas de la política internacional de la posguerra fría. Esta postura servía, además, para poner de manifiesto la ruptura con la política exterior priísta. En palabras de Castañeda:

Existe una estrecha correlación entre democracia y participación internacional o, para decirlo a la inversa, entre autoritarismo y aislacionismo. Es por ello que los gobiernos no democráticos, tales como el que existió en México durante varias décadas, tienden a estar ensimismados. Mientras menos democrático es un país, resulta más probable que vea al mundo exterior con suspicacia y que adopte una retórica nacionalista.

Poner fin a un régimen autoritario tiene un efecto doble: significa entrar a la democracia y, al mismo tiempo, dejar atrás el aislacionismo que había mantenido anteriormente al país artificialmente separado de la comunidad mundial.⁹

No se trataba sólo de un relevo de gobierno, sino de “un mandato de renovación de las instituciones y la vida pública del país. Para hacer posible ese cambio [...] debemos no solamente destruir lo que tiene que ser reemplazado, sino, sobre todo, construir aquello que ha de ocupar su lugar”.¹⁰

Así pues, México contaba con las credenciales necesarias para influir en la definición de reglas normativas del nuevo y cambiante sistema internacional que incluía temas de derechos humanos, derechos indígenas, comercio, desarme, democracia y medio ambiente:

⁸ *Ibid.*, pp. 30-31.

⁹ “La influencia de las relaciones internacionales en el fortalecimiento de la democracia”, palabras pronunciadas ante el Consejo Español de Estados Unidos, Washington, 21 de febrero de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, *op. cit.*, pp. 50-51.

¹⁰ “Elementos adicionales en el diseño y ejecución de la política exterior”, palabras pronunciadas durante la inauguración de la XIII Reunión de Embajadores y Consules de México, Tlatelolco, D.F., 7 de enero de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, *op. cit.*, pp. 12-13.

Algunos hubieran preferido que el sistema internacional del siglo XXI, tras el fin de la guerra fría, hubiera descansado en esos principios: no intervención, igualdad jurídica de los estados o la oposición al uso de la fuerza. Pero en realidad el sistema internacional no descansa en esos principios: para mejor o peor, el hecho es que las nuevas reglas que se están diseñando son intervencionistas más que antiintervencionistas, particulares más que generales, concretas más que abstractas.¹¹

El proceso de cambio normativo en el sistema internacional tendría lugar con México o sin él, pero esas normas serían aplicadas al país, por lo que era mejor contribuir a su diseño, especialmente dada la larga tradición de participación mexicana en la codificación del derecho internacional.¹²

Además de influir en la conformación del sistema internacional, la presencia activa de México en el ámbito multilateral tenía un segundo propósito: equilibrar la política exterior de México. Dada la alta concentración de las relaciones internacionales de México en Estados Unidos,

no hay ningún otro país o grupo de países en el mundo que, por sí solos, nos permitan establecer ese equilibrio [...] llevamos 30 años realizando esfuerzos de diversificación, desde el gobierno del licenciado Echeverría, y ninguno de ellos ha funcionado. Y, claramente, ninguno va a funcionar.

Lo que pensamos que se puede hacer es que, por medio de un activismo multilateral muy destacado, renovado, mucho más audaz por parte de México, podemos encontrar en la comunidad internacional en su conjunto, en las organizaciones multilaterales, el contrapeso o equilibrio que ningún país individual nos puede dar.¹³

Así pues, el gobierno mexicano procuró y obtuvo un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y participó en muchos otros esfuerzos multilaterales.

¹¹ Castañeda, "Los ejes de la política exterior", art. cit., p. 73.

¹² *Idem.*

¹³ Jorge G. Castañeda, "La nueva visión estratégica de largo plazo", *op. cit.*, pp. 31-32.

Finalmente, aunque quizá no tan importante como la relación estratégica con Estados Unidos y la participación activa en el ámbito multilateral, no puede dejar de mencionarse el propósito de proyectar la imagen de México en el mundo. Dada la permeabilidad de las fronteras —según Castañeda— el desarrollo de cualquier nación dependía cada vez más de su imagen externa, la cual correspondía no sólo a la situación interna del país en cuestión, sino a la forma en que se proyectara y se percibiera en el resto del mundo.¹⁴ Al no contar México con instrumentos de poder tradicionales como la fortaleza militar o económica, el canciller propuso utilizar el “poder suave” de México para “crear, de manera activa y deliberada, una imagen que proyecte hacia el exterior sus logros y valores”.¹⁵ El “poder suave” consistía, en sus palabras, en “la influencia que un país puede ejercer frente a otros gobiernos, instituciones y organizaciones, a partir de la percepción favorable que éstos tienen de su sociedad y su cultura; es decir, de la convicción de otras naciones sobre la presencia benigna y constructiva de ese país en el escenario internacional”.¹⁶ Se trataba de la “capacidad de seducción, la posibilidad de suscitar un interés que lleve a la adhesión. Eso es lo que hará que se prefiera a un país por encima de otro que puede ser igualmente democrático, igualmente interesante, pero que es incapaz de poseer esa fascinación que ejerce México”.¹⁷

La proyección de la imagen de México en el exterior traería diversos beneficios a México, desde elevar la calificación de riesgo-país hasta comunicar los avances en la solución del conflicto chiapaneco y, desde luego, demostrar la voluntad democrática del gobierno mexicano. En consecuencia, el canciller propuso la actividad conjunta entre gobierno, iniciativa privada, medios de comunicación y sociedad civil para “combatir los vicios del pasado y fomentar una cultura de legalidad, civilidad e integridad que, al transformar la imagen

¹⁴ “La Cancillería mejora la imagen de México con el ‘poder suave’”, palabras pronunciadas en la LXXXI Asamblea Nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana, Tijuana, Baja California Norte, 11 de octubre de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre de 2002)*, op. cit., p. 46.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 49-50.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 48-49.

¹⁷ *Ibid.*, p. 49.

del país, amplíe su margen de acción en el mundo, promueva la consolidación de nuestra democracia e impulse el desarrollo de nuestra economía".¹⁸

Esta breve descripción del programa original de política exterior de Fox permite contrastarlo, de manera general, con el de los dos gobiernos anteriores. Al contrario de lo que sucedió durante el sexenio de Salinas, pero como continuación de los últimos años del gobierno de Zedillo, la política exterior de Fox favoreció los temas políticos sobre los económicos —sin descuidar, desde luego, estos últimos—. El gobierno de Salinas consolidó el cambio en política económica que había iniciado Miguel de la Madrid, en mucho, como resultado de la crisis de la deuda externa.¹⁹ Zedillo no alteró el rumbo en ese sentido pero sí incluyó gradualmente asuntos antes considerados "estrictamente internos" por su naturaleza política. El gobierno de Fox se propuso concretar este cambio y profundizar el proyecto salinista de asociación con América del Norte.

LA RELACIÓN ESTRATÉGICA CON ESTADOS UNIDOS

El acuerdo migratorio

El acuerdo migratorio con Estados Unidos fue hasta 2001 el proyecto principal de política exterior del gobierno de Vicente Fox. La propuesta de Castañeda para manejar el problema de la migración, sobre todo ilegal, de mexicanos a Estados Unidos se basaba en la idea de la "responsabilidad compartida"; tanto México como Estados Unidos debían colaborar para encontrar soluciones a una situación en la que ambos participaban de alguna manera. El proyecto constaba de cinco puntos: 1) regularizar la situación de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos; 2) incrementar el número de visas permanentes para mexicanos en Estados Unidos; 3) implantar un programa de trabajadores temporales; 4) aumentar la seguridad fronteriza, y 5) crear fondos estructurales que incluyeran recursos estado-

¹⁸ *Ibid.*, p. 53.

¹⁹ Véase el volumen anterior de esta serie: Carlos Rico, *Hacia la globalización*, tomo VIII de la serie *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*.

unidenses (públicos, privados o sociales) para promover el desarrollo económico de las principales zonas expulsoras. Castañeda hizo hincapié en que la propuesta mexicana debía tomarse como un todo y no como una serie de acuerdos parciales (lo que popularmente se conoció como “la enchilada completa”).²⁰

Hay posiciones divergentes en cuanto a si la propuesta de México estaba siendo discutida o no entre los dos gobiernos cuando ocurrieron los ataques terroristas en Estados Unidos en septiembre de 2001. Al parecer, durante la visita del presidente Bush al rancho San Cristóbal en febrero de 2001, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron el inicio de conversaciones de alto nivel sobre el tema. El gobierno mexicano se mostraba muy optimista en torno de la viabilidad del acuerdo.

Según Andrés Rozental, los gobiernos de México y Estados Unidos habían tomado en serio la propuesta migratoria y cada uno había nombrado representantes de su gabinete para integrar un grupo de trabajo: el secretario de Gobernación por parte de México y el secretario de Estado, Colin Powell, y el procurador general, John Ashcroft, por parte de Estados Unidos. El grupo de trabajo negociaría un compromiso para asegurar que la migración entre los dos países fuera ordenada, segura, legal y humana, y que se garantizara la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios.²¹ El comunicado conjunto del 4 de abril de 2001 afirmaba que los dos gobiernos entendían el proceso como un “ejercicio de responsabilidad compartida”, con una perspectiva de largo plazo para que la migración de mexicanos a Estados Unidos beneficiara a los dos países.²²

En febrero de 2002, el secretario Castañeda afirmó que las negociaciones para el acuerdo migratorio se habían “abierto”: “Logramos que el gobierno de ese país [Estados Unidos] aceptara iniciar negociaciones; es decir, que aceptara que su política migratoria es algo

²⁰ Carlos Tello Díaz, “Jorge G. Castañeda: Todo lo que cambió”, *Arcana*, núm. 8, diciembre de 2001, p. 21.

²¹ Andrés Rozental “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en Luis Rubio y Susan Kaufmann (eds.), *México: democracia ineficaz*, México, CIDAC/Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 142 (incluyendo nota al pie 3).

²² “Comunicado conjunto México-Estados Unidos”, comunicado de prensa núm. 063/01, Tlatelolco, D.F., 4 de abril de 2001, en *ibid.*, p. 142, nota 4.

que se debe negociar con México, de la misma manera que, en efecto, nuestra política migratoria es algo que se negocia con ellos”.²³ Según Castañeda, hasta el 7 de septiembre de 2001, durante la visita del presidente Fox a Washington, se había definido el contenido de la negociación: seguridad fronteriza, la ampliación del número de visas permanentes para mexicanos en Estados Unidos, la regularización o documentación de los mexicanos sin papeles [*sic*] que vivían en ese país, y la ampliación y renovación de los acuerdos de trabajadores temporales H2A y H2B para que más mexicanos pudieran trabajar en mejores condiciones en Estados Unidos durante seis o siete meses.²⁴ Se había avanzado en aspectos técnicos muy importantes y se habían iniciado pláticas con el Congreso estadounidense sobre las principales características del acuerdo. Los ataques terroristas del 11 de septiembre, empero, abrieron “un paréntesis inevitable, lógico, comprensible, durante el cual se ha mantenido el ímpetu, se ha seguido negociando a nivel técnico, pero durante el cual también es evidente que el gobierno de Estados Unidos ha tenido otros temas que han ocupado más su atención”.²⁵ El canciller reconoció que el ambiente favorable en el que se había recibido a Fox en Washington ya no era el mismo: “ya ahora tenemos que remar contra la corriente; lo estamos haciendo con la misma insistencia, la misma tenacidad que lo hicimos antes, y tenemos la certeza de lograr un buen acuerdo y entregarles buenas cuentas a los mexicanos en el transcurso de este año, o principios del entrante”.²⁶

El optimismo del canciller Castañeda respecto al acuerdo era visible, pero, según autores como Jesús Velasco, muchos actores en Estados Unidos no compartían ese entusiasmo, de modo que la propuesta mexicana enfrentaba serias dificultades incluso antes del 11 de septiembre de 2001. En general, el sistema político estadounidense hacía —y hace— muy difícil que todos los actores relevantes estuvieran de acuerdo en un tema tan divisivo por todo lo que implicaba en términos sociales, económicos, legales, etc. El presidente Bush sabía que la propuesta significaba en última instancia otorgar amnis-

²³ Castañeda, “La nueva visión estratégica de largo plazo”, *op. cit.*, p. 26.

²⁴ *Ibid.*, p. 27.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

tía a los trabajadores indocumentados, lo cual no sería aceptado fácilmente. Más aún, las condiciones en el Congreso estadounidense no eran favorables para ningún acuerdo.²⁷ El ex embajador estadounidense en México, Jeffrey Davidow, sostiene que la supuesta negociación no lo fue en realidad: “Los mexicanos insistían en llamar negociación a las pláticas mientras los estadounidenses preferían concebirlas como ‘conversaciones’, o ‘discusiones’ informales”.²⁸ Davidow coincide en que ambas partes intercambiaron documentos con sus posiciones, pero afirma que no se trató de una negociación diplomática; en su opinión, el acuerdo era muy poco probable incluso antes del 11 de septiembre.²⁹

Independientemente de cuál haya sido el “avance” de las negociaciones o el intercambio de opiniones antes de los ataques terroristas de 2001, lo cierto es que la política interna y exterior de Estados Unidos a partir de entonces se concentró en el tema de la seguridad. La migración de mexicanos a Estados Unidos, como problema bilateral o no, dejó de ser tema de discusión significativo en la política exterior y se recuperaría más tarde, aunque desde el punto de vista de la seguridad.³⁰

Como secretario de Relaciones Exteriores, Derbez insistió en que no se pretendería firmar un acuerdo tan ambicioso sobre migración, sino que se haría en partes. La política interna de Estados Unidos, sin embargo, no favoreció ningún tipo de acuerdo. El problema estaba lejos de resolverse: a finales de 2005 la Cámara de Representantes estadounidense aprobó la iniciativa H.R. 4437 o Ley para el control

²⁷ Jesús Velasco, “Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, pp. 160-161.

²⁸ Davidow lo llama “Una negociación que no fue tal”. *El oso y el puercoespín: testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, 2003, pp. 329-351.

²⁹ *Idem*.

³⁰ En enero de 2003 el canciller Castañeda presentó su renuncia y fue sustituido por Luis Ernesto Derbez, hasta entonces secretario de Economía. Al dejar la SRE, Castañeda declaró que un ciclo llegaba a su fin: “Una vez cumplidas las tareas o inclusive cuando las metas trazadas originalmente no han podido ser alcanzadas, y quizá no puedan serlo en un plazo razonable [...] Particularmente me decepciona el no haber podido aprovechar los avances conceptuales en materia migratoria con Estados Unidos, para plasmarlos de manera más rápida en logros concretos”. “Retorna Castañeda lucha por el cambio”, *Reforma.com*, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=326491-1066&Strr=jorgecastañeda>.

de la inmigración, el antiterrorismo y la protección de las fronteras (*The Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005*, o iniciativa Sensenbrenner), que preveía, entre otras cosas, la construcción de un muro en la frontera con México y criminalizaba a los inmigrantes indocumentados.³¹ Como consecuencia, miles de inmigrantes protestaron en distintas ciudades de Estados Unidos y, en mayo de 2006, el Senado aprobó otra iniciativa de ley, menos agresiva, por la cual se permitiría la regularización de varios millones de mexicanos que residían en Estados Unidos sin documentos, creaba un programa de trabajo temporal y autorizaba el incremento de agentes de la patrulla fronteriza. A partir de estas dos iniciativas el Congreso finalmente aprobó una ley que autorizaba la ampliación del muro. En el mismo año, alrededor de seis mil miembros de la Guardia Nacional se trasladaron para apoyar el trabajo de la patrulla fronteriza, lo que se interpretó como la militarización de la frontera.³² Durante ese lapso, México mantuvo su posición, en el sentido de que la migración debía manejarse desde un punto de vista bilateral, y protestó por las medidas implantadas en Estados Unidos, pero, ante los intereses de seguridad de Estados Unidos, su capacidad de influencia en las decisiones de la administración de ese país era muy reducida, o nula.³³

Después del 11 de septiembre el gobierno mexicano decidió atender asuntos que repercuten directamente en la vida de los trabajadores indocumentados y sus familias: se estableció la matrícula consular como un medio seguro de identificación, que fue aceptado por varios departamentos de policía, alcaldías y bancos en distintos estados de Estados Unidos; se impulsó la necesidad de que los migrantes en proceso de regularización contaran con una licencia de conducir y, en tercer lugar, Fox propuso promover condiciones más equitativas para el acceso de mexicanos a la educación superior, lo que se logró en California y Texas.³⁴

³¹ Rafael Velázquez Flores, "Balance general de la política exterior de México, 2000-2006", *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, p. 95.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, pp. 95-96.

³⁴ En esos estados se aprobaron legislaciones para que quienes hayan estudiado tres años en ese estado puedan ingresar a instituciones de educación superior con

A pesar de que el acuerdo migratorio no se firmó, el hecho de que el gobierno mexicano lo haya propuesto sugiere un cambio de política. México pasó de la “no política” en el tema migratorio a presentar un proyecto ambicioso que suponía, como lo dijo Castañeda, que las políticas migratorias de México y Estados Unidos podían ser *negociadas* mutuamente.³⁵ Se trató sin duda de una actitud enérgica en un asunto que se había considerado tradicionalmente de soberanía, o estrictamente interno, tanto por México como por Estados Unidos. La iniciativa mexicana fue congruente con la perspectiva más general de política exterior de Vicente Fox: las fronteras entre lo interno y lo externo se habían vuelto muy permeables, y había muchos temas que eran a la vez internos e internacionales.³⁶ De aquí también la idea de la “responsabilidad compartida”. En última instancia, sin embargo, el contenido de la propuesta mexicana y la complejidad del sistema político estadounidense, tal como lo arguye Velasco, explican en buena medida su fracaso. Empero, esto no quiere decir que México y Estados Unidos hayan regresado a posiciones anteriores; según Davidow, el gobierno norteamericano reconoció por primera vez que la migración ilegal era un problema de los dos países y que ambos debían contribuir para manejarla de manera ordenada, humana y legal.³⁷ Así pues, las negociaciones —o el diálogo— en sí mismas representaron un cambio en la manera como se había tratado el asunto de la migración ilegal. Sólo el tiempo confirmará si lo que se inició en 2000 ha sentado nuevas bases para manejar ese problema o no.

Finalmente, el hecho de que la seguridad antiterrorista se haya convertido en la prioridad de Estados Unidos a partir de septiembre

las cuotas más bajas, sin importar su condición migratoria. Castañeda, “La solución integral del tema migratorio, vital para el futuro de ambos países”, palabras pronunciadas en el foro “La negociación migratoria México-Estados Unidos”, Guadalajara, 1o. de junio de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, *op. cit.*, pp. 119-120.

³⁵ Las cursivas son mías. La excepción a la política de la “no política” fue el Acuerdo Bracero (1942-1964). En relación con este punto véase Manuel García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereza, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM/Porrúa, 1988.

³⁶ Lo que la literatura anglosajona de Relaciones Internacionales ha llamado *intermestic*.

³⁷ Davidow, *El oso y el puercoespín*, *op. cit.*, p. 329.

de 2001, en detrimento de la relación México-Estados Unidos, por lo menos de la forma como la había previsto el gobierno mexicano, pone de manifiesto nuevamente que la asimetría entre los dos países sigue siendo la base e influencia determinante en la relación bilateral. Los objetivos de la política exterior estadounidense están fuera del control del gobierno mexicano, y será éste quien tenga que ajustarse a aquéllos; muy pocas veces ocurre al contrario.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) se creó en agosto de 2002 para fortalecer la política del gobierno mexicano hacia las comunidades mexicanas en el exterior. El instituto sustituyó al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Cancillería (PCME), establecido en 1990, y la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero, instituida por el gobierno de Fox al inicio de su sexenio, y sus propósitos esenciales fueron: defender los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, al incorporar el punto de vista de los migrantes, consolidar una política de Estado para mejorar la calidad de vida y la integración de las comunidades de mexicanos en el exterior, y estrechar los vínculos entre el gobierno y los mexicanos que viven en el extranjero.³⁸ Para cumplir con estas metas, el IME emprendió actividades en los campos de educación, salud, organización comunitaria y fomento económico, deportes y actividades recreativas.³⁹

El gobierno consideraba que los líderes de origen mexicano podrían ser “puentes naturales” entre México y el país en el que residieran, pero también aseguró que el IME no intentaba minar la lealtad de esos líderes al país donde vivían. En el caso de Estados Unidos, el instituto había servido como “voz de moderación” para identificar intereses comunes a favor del entendimiento entre este país y México.⁴⁰

³⁸ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, Fondo de Cultura Económica/SRE, 2005, pp. 159-160.

³⁹ *Ibid.*, pp. 163-166.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 169.

La defensa de los mexicanos en el exterior: el caso Avena

El caso Avena y otros nacionales mexicanos (*Case Concerning Avena and other Mexican Nationals [Mexico vs. the United States of America]*) debe destacarse pues, según Joel Hernández, rompió el tabú de demandar a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).⁴¹ El 9 de enero de 2003 México demandó a Estados Unidos ante la CIJ por violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en los procesos seguidos a 52 mexicanos y que resultaron en la imposición de la pena de muerte. Tres de ellos ya tenían sentencia definitiva y esperaban la fecha de la ejecución; el incumplimiento de Estados Unidos se refería principalmente a que en el momento de su detención no se les había informado sobre su derecho a la notificación y acceso consulares. En consecuencia, el gobierno mexicano no pudo otorgarles la protección consular a la que tenían derecho.⁴² México también pidió a la Corte declararse sobre la reparación en la forma de *restitutio in integrum*, garantías de repetición y, de no ser anuladas las sentencias, que Estados Unidos proporcionara revisión y reconsideración efectiva y significativa de las mismas, entre otras cosas.⁴³ El 31 de marzo de 2004 la CIJ concluyó que Estados Unidos había violado sus obligaciones, según el artículo 36 de la Convención de Viena, que había privado a México de su derecho a otorgar la protección consular prevista en la misma Convención así como de comunicarse y tener acceso a los nacionales mexicanos durante su detención y que la reparación debida consistía en la revisión y reconsideración de las condenas y las sentencias de los mexicanos en cuestión.⁴⁴ La Corte, sin embargo, rechazó la petición de México de determinar que Estados Unidos debía detener las

⁴¹ Joel Hernández García, "Bernardo Sepúlveda: su papel como juez *ad hoc* de la Corte Internacional de Justicia en el caso Avena y otros nacionales mexicanos", en Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda, juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, El Colegio de México, 2007, p. 118.

⁴² *Ibid.*, p. 119, y Ricardo Méndez Silva, "El caso Avena y otros: la controversia entre México y Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia", <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/interac/pdr/10-458s.pdf>.

⁴³ Hernández, "Bernardo Sepúlveda", *op. cit.*, p. 119.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 120.

violaciones, conforme al artículo 36 de la Convención, pues no había prueba de que fueran continuas.⁴⁵

Según Juan Manuel Gómez Robledo, el fallo de la Corte fue significativo en tanto dio interpretación definitiva del alcance de las obligaciones derivadas del artículo 36 de la Convención de Viena. Para México específicamente, la decisión de la CIJ fortaleció sus argumentos jurídicos para promover los derechos de los mexicanos arrestados por cualquier motivo en Estados Unidos y para los casos individuales en disputa. Dos de los sentenciados, Osbaldo Torres y Rafael Camargo, no fueron ejecutados y lograron la cadena perpetua.⁴⁶

Independientemente de si el gobierno de Estados Unidos —o sus gobiernos estatales— cumple o no con lo establecido por el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en el futuro, la demanda de México ante la CIJ no debe subestimarse, no sólo por el fallo específico y los casos de los mexicanos en cuestión, sino porque se trata de lo que el gobierno de México sí puede hacer en materia de mexicanos en el exterior, y en esta ocasión lo hizo bien.

El narcotráfico

En términos generales, el gobierno de Vicente Fox mantuvo la misma orientación que el de Zedillo en la lucha contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico: el uso del ejército, las extradiciones a Estados Unidos y la idea de que este país y México son corresponsables en esa lucha.⁴⁷ En 2001 el gobierno estadounidense suspendió el proceso de certificación, por lo que éste dejó de ser causa de fricción anual entre los dos gobiernos, y se dio paso al Me-

⁴⁵ *Ibid.*, p. 123.

⁴⁶ Juan Manuel Gómez Robledo V., "El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 2005, pp. 173-220, en <http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/5/art/art6.pdf>.

⁴⁷ Véase María Celia Toro, "Mexican policy against drugs: from deterring to embracing the United States", en Sidney Weintraub (ed.), *Nafta's Impact of North America: The First Decade*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2006, pp. 209-231.

canismo de Evaluación Multilateral (MEM) en el marco de la OEA.⁴⁸ Según el secretario Castañeda, la suspensión definitiva de la certificación “es resultado de una intensa labor diplomática mexicana, al igual que una demostración del poder de persuasión que un gobierno genuinamente democrático tiene, y representa un triunfo para la política exterior de México, en la cual el Congreso mexicano ha jugado un importante papel”.⁴⁹ La decisión de la Suprema Corte de Justicia de México en el sentido de que el Ejecutivo tiene el derecho de extraditar a nacionales mexicanos facilitó este procedimiento.

Hacia finales del sexenio, la SRE subrayaba los “niveles sin precedentes en la cooperación binacional en la lucha contra el narcotráfico y otros crímenes transnacionales”: reducción de la demanda de drogas, erradicación de cultivos ilícitos, supresión de la impunidad, extradiciones, expulsión de fugitivos, desmantelamiento de organizaciones criminales, lavado de dinero, control de precursores químicos y diseño de programas de capacitación de agentes.⁵⁰

⁴⁸ El sistema interamericano y de Naciones Unidas fueron foros adicionales para la participación de México en la lucha contra el crimen organizado. México presidió la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de diciembre de 2002 a noviembre de 2003; en ese periodo la Asamblea General de la OEA aprobó la propuesta mexicana de fortalecer la cooperación interamericana contra el tráfico de drogas por vía marítima. La CICAD, también por iniciativa de México, creó grupos de expertos sobre cooperación hemisférica en materia de delincuencia organizada y tráfico de drogas por mar. México fue sede de la Primera Reunión Interamericana de Mecanismos para la Cooperación en Contra de la Delincuencia Organizada en octubre de 2003. El país formó parte de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que entró en vigor en septiembre de 2003, y sus tres protocolos suplementarios: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Luis Ernesto Derbez Bautista, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM (Cuadernos de América del Norte, 6), 2006, pp. 30, n. 3, 16-17.

⁴⁹ Jorge G. Castañeda, “La nación concilia sus objetivos con las realidades presentes”, palabras pronunciadas durante su comparecencia ante las comisiones de Relaciones Exteriores del Senado con motivo del análisis del III Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox, México, D.F., 26 de septiembre de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre de 2002)*, op. cit., p. 38.

⁵⁰ México, SRE, *La política exterior mexicana en la transición*, op. cit., p. 22.

De hecho, y a pesar de la persistencia del problema del narcotráfico, la tendencia hacia la convergencia de políticas entre México y Estados Unidos se mantuvo durante el gobierno de Fox, adoptando la misma actitud que el gobierno de Zedillo, pero sin las dificultades de la certificación, u operativos unilaterales como Casablanca. Así pues, el gobierno mexicano no tuvo que reiterar continuamente su defensa de la soberanía. Además, la estrategia de colaboración de Fox podría entenderse como parte de la deseada “relación estratégica” con Estados Unidos, aunque no se haya logrado. La preocupación estadounidense por temas de seguridad después del 11 de septiembre sólo reforzó la posición de ambos gobiernos en cuanto a que el tráfico de drogas era amenaza y desafío para los dos países.

*Del TLCAN-plus
a la seguridad de América del Norte*

Como se mencionó al inicio de este capítulo, uno de los propósitos fundamentales de la política del gobierno de Fox fue la creación de una comunidad de América del Norte que promoviera el libre tránsito de bienes, servicios e individuos. Los ataques del 11 de septiembre y la posterior invasión a Irak encabezada por Estados Unidos dificultaron este objetivo. El interés estadounidense en su seguridad reforzó la importancia de las fronteras, territoriales e intangibles, y México tuvo que coincidir gradualmente con esta posición

La opinión de analistas y académicos ha sido, en general, que la reacción de México a los ataques terroristas fue tardía, distante y ambivalente,⁵¹ pero hay algunas pruebas que matizan este argumento. Casi inmediatamente después de esos sucesos, Castañeda declaró que México no debía “regatear apoyo” a Estados Unidos y que el gobierno estadounidense hacía lo correcto al tomar represalias en

⁵¹ Mónica Serrano, “Bordering on the impossible: US-Mexico security relations after 9-11”, en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003, pp. 46-47, citada por Robert Pastor, “Después del libre comercio en América del Norte: cómo cerrar la brecha del desarrollo”, en Ana Covarrubias (coord.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, El Colegio de México, 2007, p. 133.

contra de quienes habían llevado a cabo la agresión.⁵² El presidente Fox envió una carta a Bush que expresaba la solidaridad, las condolencias y la consternación de México por la pérdida de vidas humanas y la destrucción causada por los terroristas, así como la disposición de su gobierno de ayudar al pueblo estadounidense.⁵³ El 13 de septiembre de 2001 el canciller compareció ante el Senado mexicano, ocasión en la que senadores del PRI, el PRD y el Partido Verde Ecologista lo acusaron de ceder soberanía a Estados Unidos “de una forma absurda” y, en consecuencia, poner en peligro la seguridad de México con el único propósito de congraciarse con Estados Unidos.⁵⁴ Algunos senadores del PRI preguntaron al secretario acerca de los compromisos del gobierno en referencia a la idea estadounidense de crear una fuerza militar continental, y sugirieron que sus declaraciones posteriores a los ataques —sobre no regatear apoyo a Estados Unidos— demostraban qué tan lejos estaba dispuesto a llegar para obtener el aplauso de Estados Unidos “aun al costo de generar confusión total en México”.⁵⁵ “Intentamos alinearlos lo más posible con las definiciones tomadas en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General”, respondió el secretario; México había ya votado a favor de una resolución del Consejo de Seguridad que pedía la colaboración de todos los estados para llevar ante la justicia a quienes habían cometido y a quienes habían apoyado los actos terroristas en Estados Unidos, así como a quienes les habían dado asilo.⁵⁶

El presidente Fox visitó el lugar en donde habían estado las Torres Gemelas en Nueva York —*Ground Zero*— el 4 de octubre de 2001, según algunos grupos de opinión en Estados Unidos, “muy

⁵² “Apoyan represalias; hay razón y derecho”, *Reforma.com*, 13 de septiembre de 2001, <http://busquedas.gruporeforma/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DoId=1850>

⁵³ Juan Manuel Venegas, “EU, bajo el fuego”, *La Jornada*, 12 de septiembre de 2001, <http://www.jornada.unam.mx/2001/09/12/023n1mun.html>.

⁵⁴ Andrea Becerril, “Acusan senadores a Castañeda de ceder soberanía a EU”, *La Jornada*, 14 de septiembre de 2001, <http://www.jornada.unam.mx/2001/09/14/023n2pol.html>

⁵⁵ *Idem*, y Jenaro Villamil Rodríguez, “Evasiva comparecencia de Castañeda en el Senado”, *La Jornada*, 14 de septiembre de 2001, <http://www.jornada.unam.mx/2001/09/14/024n1po.html>

⁵⁶ Andrea Becerril, “Acusan senadores a Castañeda”, art. cit.

tarde” para un país que era un “socio”.⁵⁷ En esa ocasión, Fox reiteró el compromiso de México en la lucha contra el terrorismo y, en diciembre del mismo año, Castañeda confirmó la posición del gobierno mexicano: “La posición del presidente Fox ha sido clara: debemos apoyar a Estados Unidos porque tiene el derecho a la defensa propia, porque la comunidad internacional se ha unido a la lucha contra el terrorismo después de los atentados, y porque está en nuestro interés construir una relación estratégica que implica necesariamente un mayor grado de solidaridad”.⁵⁸

La posición ambivalente de México no parece haber sido lo que el gobierno y la opinión pública de Estados Unidos esperaban, al menos públicamente. La crítica de algunos diputados y otros grupos de la opinión pública al “alineamiento” de Castañeda con Estados Unidos seguramente contribuyó a proyectar la imagen de que México no estaba incondicionalmente del lado de Estados Unidos. Es cierto que la reacción mexicana no fue lo suficientemente fuerte en su apoyo a Estados Unidos, como lo fueron la del Reino Unido o España, por ejemplo. En cualquier caso, después del 11 de septiembre de 2001, las estrategias de lo que Estados Unidos llamó “guerra contra el terror” y la invasión a Irak dificultaron algunas posiciones internacionales del gobierno mexicano, sobre todo en el ámbito multilateral, como se verá más adelante.

La idea de que la reacción mexicana a los ataques terroristas tuvo consecuencias muy negativas en su relación con Estados Unidos ha sido motivo de divergencias. Según Davidow, la relación no se enfrió, como se dijo en México. El gobierno estadounidense envió al mexicano un mensaje en el que afirmaba que ambos países tenían que encontrar la forma para maximizar la seguridad sin restringir el flujo de personas y bienes a través de la frontera. Indudablemente, el 11 de septiembre había aumentado los problemas en el cruce fron-

⁵⁷ Jorge Chabat, “The Bush revolution in foreign policy and Mexico: The limits to unilateralism”, en Daniel Drache (ed.), *Big Picture Realities: Canada and Mexico at the Crossroads*, Ontario, Wilfrid Laurier University Press, 2008, p. 29.

⁵⁸ “Versión estenográfica de la entrevista de prensa concedida por el Presidente Vicente Fox Quesada, esta noche, en la ‘Zona Cero’ de esta ciudad”, México, Presidencia de la República, 4 de octubre de 2001, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1935&imprimir=true>, y Castañeda, “Los ejes de la política”, art. cit., p. 73.

terizo, pero la actitud de altos funcionarios del gobierno de Estados Unidos hacia México fue “amistosa y útil”.⁵⁹ Hubo mucha comunicación entre los dos gobiernos, y Estados Unidos consideró a México un “aliado cooperador”, pero el personal de la embajada no pudo transmitir al público mexicano que la relación bilateral era buena y que beneficiaba a México.⁶⁰

Las declaraciones del presidente Fox durante su visita a la Zona Cero parecen confirmar la posición de Davidow:

Desde el mismo septiembre 11 estamos en contacto, minuto a minuto, día por día, en todo lo que tiene que ver con seguridad, no sólo con inteligencia e información, sino con investigación [...] Y hoy precisamente, acordábamos con el presidente Bush continuar con esos trabajos, dando la más alta prioridad a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo. Y a la vez empezar a regresar a nuestras tareas normales, a nuestra agenda bilateral, para que no se detenga ni el mundo ni los Estados Unidos ni la relación de México con Estados Unidos.⁶¹

Otros hechos corroboran el argumento de Davidow: en 2002, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo de “frontera inteligente” para mejorar la seguridad en la frontera en áreas de infraestructura y el flujo de personas y bienes.⁶² En julio de 2004 las autoridades mexicanas anunciaron que se implantaría un nuevo sistema integral para las operaciones migratorias con el fin de rastrear a todos los visitantes extranjeros que visitaran el país.⁶³ Y en 2005, México, Canadá y Estados Unidos firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) que, como su nombre

⁵⁹ Davidow, *El oso y el puercoespín*, *op. cit.*, p. 356.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 358.

⁶¹ “Versión estenográfica de la entrevista de prensa concedida por el Presidente Vicente Fox Quesada, esta noche, en la ‘Zona Cero’”, *op. cit.*

⁶² Se adoptaron 22 compromisos. Véase Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, pp. 191-192, y Peter Andreas, “US-Mexico border control in a changing economic and security context”, citado por Mónica Serrano, “Integration and security in North America: Do good neighbours need good fences?”, *International Journal*, vol. 61, núm. 3, verano de 2006, p. 618.

⁶³ Chabat, “The Bush revolution”, *op. cit.*, p. 130.

lo indica, intentaba mejorar la seguridad entre los tres países y los estándares de vida de sus poblaciones sobre la base de que “nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias, y [esta iniciativa] reflejará nuestra creencia en la libertad, las oportunidades económicas, y nuestros valores e instituciones democráticos”.⁶⁴ La Secretaría de Relaciones Exteriores informó que la meta principal de la alianza era “fortalecer la cooperación en la lucha contra las actividades criminales y terroristas a través de las fronteras, y garantizar la repatriación segura, humana y digna de los trabajadores sin documentos legales en áreas de alto riesgo”.⁶⁵ El documento subrayó que el gobierno mexicano esperaba beneficios y consideraciones estratégicas: “como los asuntos de seguridad están intrínsecamente relacionados con los flujos económicos y de comercio en estos tiempos, ASPAN asegurará que las nuevas medidas de seguridad implementadas en la región no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio”.⁶⁶ Según Derbez, la ASPAN reflejó las convergencias, las preocupaciones y los intereses de los socios norteamericanos y respondió a la idea de que la seguridad y el desarrollo de Canadá, Estados Unidos y México “son recíprocamente independientes y complementarios”.⁶⁷ La agenda de trabajo de la alianza incluyó cuatro objetivos: 1) instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección; 2) mejorar la protección de infraestructura e implementar un modelo común de respuesta ante emergencias; 3) poner en marcha mejoras en la seguridad aérea y marítima, hacer frente a las amenazas extrarregionales y ampliar las alianzas en materia de formación de inteligencia, y 4) poner en práctica una estrategia de agilización fronteriza con el fin de aumentar la capacidad instalada para mejorar el movimiento legítimo de personas y mercancías en las fronteras.⁶⁸ Como parte de la ASPAN se orga-

⁶⁴ Joint statement by President Bush, President Fox, and Prime Minister Martin, 23 de marzo de 2005, www.spp.gov.

⁶⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, www.sre.gob.mx.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Derbez, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, op. cit., pp. 14-15.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 15.

nizaron grupos de trabajo conformados por funcionarios de los tres países que establecieron lineamientos básicos, y en junio de 2005 se presentó el primer reporte. Éste incluía, entre otras, las siguientes iniciativas: establecer un programa de procesamiento de traficantes de personas en el segmento occidental de la frontera común; elaborar un programa para “viajeros de confianza” por aire, tierra y mar, y otro para el monitoreo de pasajeros y revisión de equipajes y carga. También se propuso implementar una Estrategia Siderúrgica de América del Norte en 2006 para promover el crecimiento, la competitividad y la prosperidad de esta industria; poner en marcha una serie de medidas para mejorar la calidad del medio ambiente y asegurar elevados estándares de seguridad en la oferta de alimentos y promover la salud de los ciudadanos; establecer un mecanismo de coordinación de inocuidad alimentaria, establecer un mecanismo trilateral para facilitar el intercambio de información sobre la seguridad de productos farmacéuticos, y desarrollar protocolos de cooperación y asistencia mutua para prevenir, proteger y responder a emergencias transfronterizas en materia de salud pública.⁶⁹ A pesar de que la alianza no está sustentada en la idea de seguridad multidimensional que favorecía México,⁷⁰ el reconocimiento de la dependencia mutua entre los asuntos de seguridad y de prosperidad fue “un paso fundamental”.⁷¹

Finalmente, se creó un Grupo de Trabajo contra el Terrorismo México-Estados Unidos que puso en marcha la operación antiterrorista *XBase* que comparte bases de datos sobre la fabricación de bombas en todo el mundo, e información de inteligencia sobre grupos y tipos de armas usadas en atentados terroristas e incidentes con explosivos. Constituyen el preámbulo de un Sistema Avanzado de Información de Pasajeros para detectar a cualquiera que viaje con intenciones de efectuar un atentado terrorista.⁷²

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 25-26.

⁷⁰ Véase la sección sobre la OEA en este capítulo.

⁷¹ Derbez, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, op. cit., p. 26.

⁷² *Ibid.*, p. 15. Con Guatemala se creó en 2002 el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (Gansef), en el cual se analizaron temas fundamentales de seguridad en la zona adicionales al terrorismo: migración, derechos humanos, crimen organizado, la cooperación jurídica, la seguridad pública y las aduanas. Se coordinaron

La cooperación con Estados Unidos en el ámbito de la seguridad tal como se estableció en la ASPAN no fue un objetivo inicial de la política exterior del presidente Fox, pero se volvió inevitable después del 11 de septiembre. Puede argumentarse que México no tenía otra opción a la cooperación con el vecino del norte, pero también que ésta pudo haber respondido a sus propios intereses: mejorar la seguridad en su territorio y evitar que grupos o individuos terroristas llegaran a Estados Unidos a través de la frontera con México, a pesar de cierta resistencia interna al “alineamiento” de México con Estados Unidos, basada en la defensa de la soberanía y el nacionalismo.

Tal como sucedió en el caso del acuerdo migratorio, la comunidad de América del Norte propuesta al inicio del gobierno de Fox no se hizo realidad. Aunque el comercio bilateral y la inversión estadounidense en México siguieron su propio curso, no se avanzó más en estos temas, ni en el objetivo de las “fronteras abiertas”.

TLCAN y problemas comerciales

El gobierno de Vicente Fox continuó enfrentando problemas comerciales con Estados Unidos, dos de los cuales vale la pena destacar: autotransporte mexicano en Estados Unidos y azúcar. Los dos fueron heredados del sexenio anterior.

En lo que respecta al autotransporte mexicano, en diciembre de 2001 el Congreso estadounidense aprobó un proyecto de ley mediante el cual se establecería un marco regulatorio para certificar a los camiones mexicanos. Aunque en principio los camiones mexicanos empezarían a transitar en carreteras de Estados Unidos en 2002, los ataques terroristas y la política antiterrorista de este país lo impidieron. No fue sino hasta 2007 cuando ambos países acordaron un

acciones para fortalecer la seguridad. “Para México la lucha contra el terrorismo resulta indispensable, dadas las implicaciones que tiene para el bienestar de la humanidad y de nuestro país.” México demostró su “fuerte compromiso en la lucha contra este reprobable fenómeno, en el marco de un estricto apego a la legislación nacional, al derecho internacional en general, al derecho internacional humanitario, a las instituciones de asilo y refugio, así como a la legislación internacional en materia de derechos humanos”.

programa piloto por el cual camiones mexicanos y estadounidenses pueden transitar en México y Estados Unidos sin restricciones, cumpliendo así lo dispuesto por el TLCAN.⁷³

En lo referente al azúcar, el panel de la Organización Mundial de Comercio (OMC) falló en contra de México en junio de 2000: determinó que los derechos antidumping que México había impuesto a las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa no eran aceptables porque no se había dado consideración suficiente a los efectos de la importación del jarabe sobre la industria azucarera. México apeló la decisión de la OMC, pero no tuvo éxito, y la posición de la OMC fue apoyada por el panel del TLCAN de octubre de 2001 que dictaminó que la Secofi no había demostrado adecuadamente el daño producido a las importaciones. El Congreso mexicano aprobó una legislación para imponer un nuevo impuesto sobre los jarabes, pero, presionado por Estados Unidos, Fox lo eliminó. La negociación para obtener una mayor cuota a la exportación de azúcar mexicana tampoco tuvo éxito: en agosto de 2000 México solicitó establecer un panel arbitral, lo cual no se logró. México decidió así negociar un acuerdo con Estados Unidos para limitar sus exportaciones a 268 mil toneladas anuales.⁷⁴ Según Gustavo Vega, los casos del azúcar y el transporte indican los límites del proceso legal establecido por el TLCAN.⁷⁵

Visto a la distancia, sin embargo, el daño no parece haber sido definitivo; como muchas veces en el pasado, la atención de Estados Unidos puede no estar centrada en México o en la región, pero la relación bilateral continúa enfrentando problemas, o bien, hallando espacios para la cooperación. Como puede verse en el anexo II, el comercio con Estados Unidos se mantuvo en términos generales; América del Norte es indudablemente la región más significativa para las relaciones comerciales de México (aunque hubo aumentos relativos para el resto del mundo).

⁷³ Gustavo Vega Cánovas, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 253-254.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 258-259. La negociación tuvo lugar en 2004.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 259.

LA DEMOCRACIA
Y LOS DERECHOS HUMANOS: EL “EFECTO CANDADO”

Los temas de democracia y derechos humanos fueron prioritarios para la política exterior del sexenio de Vicente Fox. Como se mencionó anteriormente, su inclusión como fines de política exterior y las estrategias para promoverlos fueron explícita y deliberadamente propuestas como pilares del cambio en los ámbitos interno y externo. Según Castañeda, la defensa de la democracia y los derechos humanos en el exterior no era sólo el reflejo de un “nuevo” México, sino también un instrumento para consolidar la viabilidad democrática y la protección de los derechos humanos en el país. Se trataba de utilizar la política exterior para fines internos y “anclar” la democracia; comprometer al país en el exterior para asegurar (*lock in*) la reforma interna.⁷⁶ En otras palabras, el quehacer internacional de México tendría un “efecto candado” interno:

No podemos estrechar y profundizar nuestros vínculos con otras naciones sin que esa interacción también tenga efectos sobre nosotros: la adhesión en foros internacionales a ciertos principios que consideramos universales y la adopción de posturas que responden a los valores que profesamos, nos imponen la obligación de actuar de manera congruente en nuestro régimen interno. Este complejo juego entre política exterior y cambio interno se manifiesta con toda claridad en el compromiso del gobierno del Presidente Fox con la causa de los derechos humanos [...] La actualización de las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos ha abonado el terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México.⁷⁷

⁷⁶ Participación de Mariclaire Acosta en el taller de derechos humanos realizado en St. Antony's College, Oxford, 24 de octubre de 2003. Acosta añadió que su nombramiento había reflejado el deseo del gobierno de llevar al poder la agenda de las ONG (lo cual puede verse también como una forma de vincular lo externo con lo interno, dada la labor anterior de Acosta con las ONG internacionales).

⁷⁷ Jorge G. Castañeda, “Política exterior y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de julio de 2002, <http://reforma.com>. Al anunciar la liberación del general José Francisco Gallardo, Castañeda planteó la misma idea: “[La observancia plena de los derechos humanos] tiene una doble vertiente. Por una parte, expresa la creencia de México en el valor universal de estos derechos fundamentales de la persona, por encima de fronteras y soberanías, a cuya internacionalización nuestro país no ha

La actividad del gobierno mexicano en materia de democracia y derechos internacionales fue muy intensa. Al iniciar el sexenio, el presidente Fox nombró a Mariclaire Acosta subsecretaria de Relaciones Exteriores para derechos humanos; un día después de asumir el poder, Fox firmó un acuerdo de asistencia técnica con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos;⁷⁸ se hizo una invitación abierta a los observadores internacionales de derechos humanos para visitar el país (sin las visas que había impuesto el gobierno de Zedillo); se elaboró un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México;⁷⁹ se respaldó la Declaración de Quebec, que condicionaba la pertenencia al área hemisférica de libre comercio a que se contara con regímenes democráticos; México participó en la redacción y aprobó la Carta Democrática Interamericana;⁸⁰ se liberó al general Gallardo y a los ecologistas de Guerrero Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel; a los pescadores Leocadio Ascencio y Aurelio Guzmán, y a un centenar de presos detenidos durante el conflicto en Chiapas;⁸¹ se extraditó al argentino Miguel Cavallo a España por crímenes come-

sido ajeno. Por la otra, nos exige a nosotros mismos, tanto por convicción como por congruencia, hacer todo lo que esté a nuestro alcance para que esos valores sean cabalmente respetados en México. Estos dos aspectos son complementarios: su observancia en el ámbito interno refuerza nuestra autoridad para abogar por los derechos humanos en el mundo, mientras que nuestras posiciones en el exterior nos exigen redoblar esfuerzos para que en México esos derechos sean respetados". "La obligación permanente en la observancia plena de los derechos humanos", palabras pronunciadas en la conferencia de prensa conjunta con el secretario de Gobernación, Santiago Creel, para anunciar la liberación del señor José Francisco Gallardo Rodríguez, México, D.F., 7 de febrero de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, op. cit., pp. 40-41.

⁷⁸ La oficina de vinculación para poner en práctica el acuerdo se estableció en la Ciudad de México en julio de 2002.

⁷⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003.

⁸⁰ Esta carta dispone que cualquier miembro de la OEA donde se interrumpa el orden democrático puede ser suspendido de la Organización. Véase http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

⁸¹ Leocadio Ascencio y Aurelio Guzmán fueron encarcelados por privación ilegal de la libertad de autoridades federales y estatales después de que éstas intentaran detenerlos por infringir una zona de veda en Pátzcuaro, Michoacán. El presidente Fox les otorgó el indulto sin que se llevara a cabo ninguna investigación sobre el proceso judicial que determinó la sentencia original. Antonio Aguilar, "El caso del

tidos durante los gobiernos militares en Argentina, y se ratificaron y retiraron reservas de un buen número de instrumentos internacionales de derechos humanos.⁸² Destaca, entre esto último, la ratificación del Estatuto de Roma después de la correspondiente reforma constitucional.⁸³

Hacia finales del sexenio, el gobierno había ratificado las siguientes convenciones: Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; el Protocolo Facultativo sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Aceptó la competencia del Protocolo Facultativo del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del

Inirena, reflejo de la crisis en el Lago de Pátzcuaro”, *La Jornada Michoacana*, 19 de agosto de 2006, p. 10. Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel son dos campesinos ecologistas miembros de la Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán (OCESP), detenidos supuestamente por miembros del ejército. El presidente Fox ordenó su liberación por la vía administrativa. Greenpeace, “El caso de los campesinos ecologistas de Guerrero, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, en audiencia ante la CIDH”, <http://www.greenpeace.org/mexico/prensa/releases/el-caso-de-los-campesinos-ecol>.

⁸² De diciembre de 2000 a octubre de 2003, 15 representantes de derechos humanos visitaron el país: 10 de la ONU, 4 de la CIDH y uno de Amnistía Internacional, <http://comovamos.presidencia.gob.mx/>, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 2.

⁸³ La ratificación se dio después de que se aprobara la reforma constitucional al artículo 21, que señala: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, <http://info4.juridicas.unam.mx/jure/fed/9/22.htm?S=>.

Comité contra la Tortura, y Protocolo Facultativo sobre la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias de la Convención de Viena sobre relaciones consulares. Y retiró parcialmente la reserva al artículo 25-b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (referente al voto activo de los ministros de culto), de la Declaración Interpretativa a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (sobre el voto activo de los ministros de culto y actos públicos de culto religioso).⁸⁴

Además, visitaron el país: el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria (2002); el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (2002); el Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada (2992); la Relatora Especial sobre los Derechos de los Migrantes (2001); Alejandro González Pobrete y Ole Vedel Rasmussen (visita hecha en 2003, según el artículo 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes); el Representante del secretario general para los Desplazados Internos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003); el Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Trabajadores Migratorios (2001); la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002), y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). Como resultado, México recibió 388 recomendaciones que fueron difundidas por la SRE.⁸⁵

El cambio en la orientación de la política exterior en materia de derechos humanos no puede ponerse en duda. El problema, sin embargo, fue la contraparte interna de los compromisos de México en el exterior: para que la estrategia del “candado” pudiera tener éxito, era necesario que la legislación interna —y las instituciones— se modificaran para mejorar el estado de los derechos humanos en el país. Ésta no ha sido una labor fácil —ni se ha completado—. Responsabilizar a la política exterior por la pobre situación de los derechos humanos en México acaso sea pedirle demasiado; la diplomacia mexicana cumplió con sus propósitos y el siguiente paso corresponde a instancias internas.

⁸⁴ México, SRE, *La política exterior mexicana en la transición*, op. cit., pp. 142-144.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 136-137.

AMÉRICA LATINA

La relación con Cuba

México fue el único país miembro de la OEA que no rompió relaciones diplomáticas con Cuba, tal como lo requería una de las resoluciones finales de la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington en 1964. Así, durante la guerra fría, excepto por algunos momentos excepcionales, México y la Cuba socialista mantuvieron vínculos diplomáticos satisfactorios para ambas partes. Paradójicamente, en 2004, en un mundo libre del enfrentamiento Este/Oeste, la relación bilateral estuvo muy cerca de la ruptura. Varios factores explican el deterioro de las relaciones México-Cuba: los temas de la política internacional de la posguerra fría —como el libre comercio, la promoción de la democracia y los derechos humanos—, la apertura económica y política de México y la resistencia al cambio por parte del gobierno cubano, entre otros.

La política mexicana hacia Cuba debe entenderse a partir del diseño de la política exterior en general, especialmente de la importancia otorgada a los objetivos de promoción de la democracia y de derechos humanos. En vísperas del primer aniversario del triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales, Castañeda dijo que México se ubicaba con banderas diferentes de las que antes tenía en materia de política internacional, entre ellas “la bandera de los derechos humanos”, que habría de esgrimir frente a Cuba. Más aún —continuó—, el presidente Fox pretendería ser explícito en cuanto a los desacuerdos de su gobierno con el estado de los derechos humanos en el mundo, particularmente con Cuba: “El gobierno de Vicente Fox considera que es un tema legítimo en la agenda bilateral. La preocupación de los derechos humanos en Cuba es legítima porque se trata de un país cercano e importante para México”.⁸⁶

El gobierno de Fox, como ya se mencionó, utilizó la política exterior para reafirmar su legitimidad democrática; Cuba fue indudablemente el caso que la puso a prueba. En el primer año del gobierno panista, las autoridades mexicanas combinaron posiciones sobre la

⁸⁶ *La Jornada*, 1o. de julio de 2001, p. 8.

necesidad del cambio en Cuba y el respeto al *statu quo*. Durante el segundo año, sin embargo, fue evidente que la política de México optaría por la propuesta del cambio en la isla, con lo que inició el franco deterioro en la relación bilateral. El motivo central del distanciamiento entre los dos países fue la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. A pesar de que el gobierno mexicano se había abstenido anteriormente en votaciones de resoluciones que pedían a Cuba apertura en cuanto a la observación internacional de los derechos humanos, la actitud de México en 2001 cobró mucha notoriedad en el escenario interno y bilateral.⁸⁷ El embajador de México en Cuba, Ricardo Pascoe, sugirió que México debía abstenerse para tener así una “posición equidistante” entre Cuba y Estados Unidos y poder actuar como mediador entre ellos,⁸⁸ pero la reacción cubana fue negativa. Felipe Pérez Roque, canciller cubano, declaró que Castañeda había hecho todo lo posible para que Cuba fuera condenada, pero que había tenido que optar por la abstención dado “un amplio movimiento popular y de opinión pública”, y como resultado del “valiente pronunciamiento” del Congreso mexicano. Asimismo, Castañeda, según Pérez Roque, era “susceptible de aceptar presiones de Estados Unidos”.⁸⁹ El canciller cubano añadió, finalmente, que la entonces embajadora especial para los derechos humanos, Mariclaire Acosta, había solicitado “gestos” del gobierno cubano en materia de derechos humanos y se había reunido con “grupúsculos contrarrevolucionarios al servicio de la embajada yanqui”.⁹⁰ La respuesta de Castañeda no se hizo esperar y declaró que no había que dar mucha im-

⁸⁷ La única ocasión en que México votó en contra fue en 1999, según Davidow, como resultado de la conversación que tuvieron Fidel Castro y Ernesto Zedillo en una reunión en la República Dominicana después de que Estados Unidos hubiera iniciado un bombardeo en la ex Yugoslavia. Castro —según esta versión— habría destacado el intervencionismo estadounidense, “¿Cuál será el próximo blanco del intervencionismo norteamericano? ¿La Habana? ¿Chiapas?”. Además, el voto en contra de México sería una señal para “hacer las paces” con el presidente cubano después de que éste declarara que los niños mexicanos conocían mejor a Mickey Mouse y otros personajes de caricaturas estadounidenses que a los héroes nacionales. Davidow, *El oso y el puercoespín*, *op. cit.*, pp. 162-164.

⁸⁸ *Proceso*, 22 de abril de 2001, pp. 10-11.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 11.

portancia a los comentarios de Pérez Roque, pues los cubanos estaban “agitados, un poquito ardidos”.⁹¹ Este intercambio de declaraciones incómodas, poco usual en la historia de la relación bilateral, indicaba que algo estaba cambiando.

El primer viaje internacional de Vicente Fox en su segundo año de gobierno fue precisamente a Cuba. La visita inauguró, según el presidente mexicano, una nueva etapa en las relaciones entre México y Cuba; y así fue, en efecto, aunque caracterizada por una sucesión de crisis y dificultades. La visita de Fox a Cuba puso de manifiesto la postura del gobierno mexicano: reforzar, por un lado, la relación bilateral con énfasis en el aspecto comercial,⁹² y, por el otro, dejar claro su interés en la situación de los derechos humanos en la isla. Para esto último, Fox y Castañeda se entrevistaron con los disidentes Oswaldo Payá, Martha Beatriz Roque Cabello, Raúl Rivero, Héctor Palacio Ruiz, Oswaldo Alfonso y Manuel Cuesta Morúa, en la embajada mexicana. Según Fox, él mismo había comentado a Castro su intención de reunirse con ellos, pues la política general de su gobierno era apoyar la observancia de los derechos humanos en el ámbito internacional, y Cuba no podía ser la excepción.⁹³ Para Fox, el tono de la visita en general y el hecho de que hubiera conversado con los disidentes demostraban que se había llegado a una relación “muy madura, muy profesional, muy amistosa y muy franca”⁹⁴ que, con todo, no duró mucho tiempo.

El primer desafío a la relación bilateral se dio cuando un grupo de cubanos entró de manera forzada a la embajada de México en La Habana a finales de febrero de 2002. El gobierno cubano hizo responsable a Castañeda del incidente pues éste había declarado en Miami que las puertas de la embajada estaban abiertas a todos los cubanos.⁹⁵ La situación se solucionó relativamente rápido cuando las

⁹¹ *Proceso*, 29 de abril de 2001, p. 19, y *La Crónica*, 22 de abril de 2001, www.cronica.com.mx.

⁹² Sin estar previsto, Fidel Castro acompañó al presidente Fox en casi todas sus actividades durante su primer día de visita en La Habana.

⁹³ *Reforma*, 5 de febrero de 2002, www.reforma.com.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ “El culpable de lo ocurrido en Monterrey se llama Jorge Castañeda”, *Granma*, 26 de marzo de 2002, www.granma.cu.

autoridades cubanas desalojaron la sede diplomática a petición de México. La segunda crisis en la relación tuvo lugar en el marco de la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey, Nuevo León, en marzo del mismo año. En esa ocasión, el gobierno cubano denunció públicamente que autoridades mexicanas le habían pedido a Fidel Castro que se retirara anticipadamente de la reunión pues el presidente estadounidense, George W. Bush, había condicionado su participación en la misma a que no estuviera el jefe de Estado cubano. El gobierno mexicano negó que hubiese pedido a Castro que no asistiera a la Conferencia, o que se retirara antes de que terminara, y se limitó a pedir a Cuba que presentara pruebas para comprobar su acusación. La reacción cubana fue clara en un editorial que apareció en el periódico *Granma* y en el cual se culpaba a Castañeda de lo ocurrido en Monterrey.⁹⁶ Con este episodio como antecedente, el gobierno mexicano anunció que votaría a favor de una resolución presentada por Uruguay en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que si bien reconocía los esfuerzos hechos por Cuba en materia de derechos sociales de la población, “pese a un entorno internacional adverso”, invitaba al gobierno a hacer esfuerzos similares para obtener avances en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, el documento solicitaba a Cuba aceptar la visita de un representante de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos.⁹⁷ Para justificar su posición, las autoridades mexicanas declararon que “México vota a favor de causas y no en contra de países”.⁹⁸ En Ginebra, Castañeda explicó:

... la democracia y los derechos humanos implican un nuevo ejercicio de la soberanía. Ésa es la razón fundamental que explica por qué no hemos

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ ONU, Comisión de Derechos Humanos, *press release*, “Resolutions on situations in Iraq, Sudan and Cuba adopted by the Commission on Human Rights”, sesión 58, 19 de abril de 2002.

⁹⁸ “México vota a favor de causas y no en contra de países”, comunicado, 15 de abril de 2002, <http://www.presidencia.gob.mx>.

permanecido indiferentes frente a violaciones graves de esos derechos en otros países del mundo.

Nuestra posición sobre la situación de los derechos humanos en otros países no se basa en consideraciones políticas. No está determinada por cálculos de coyuntura ni es selectiva. Por el contrario, parte del reconocimiento de que los derechos humanos constituyen valores absolutos y universales, y de que es obligación de los Estados, tanto individual como colectivamente, velar por su respeto. Aún más, también confirma que es posible conciliar la promoción activa de los derechos humanos con agendas políticas constructivas y agendas exitosas de cooperación e intercambio económico. Por ello seguiremos manteniendo una actitud a la vez vigilante y constructiva para contribuir a su respeto. La política exterior del presidente Vicente Fox no omite escuchar las expresiones de grupos que promueven los derechos humanos y la democracia en naciones donde su observancia es precaria.⁹⁹

El 19 de abril el gobierno mexicano votó a favor de la resolución presentada por Uruguay y el 22 Fidel Castro hizo pública la conversación telefónica que había tenido con Fox antes de la reunión de Monterrey en la cual el presidente mexicano le pedía, en efecto, que se marchara antes de que terminara la conferencia.¹⁰⁰ Así pues, Castro enviaba un mensaje clarísimo sobre su rechazo a una política mexicana que, en su opinión, se distanciaba del acuerdo no intervencionista que había distinguido a la relación bilateral por muchos años.¹⁰¹

Finalmente, en mayo de 2004, también después de que México votara a favor de la resolución en Ginebra, los secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores de México anunciaron el retiro de la embajadora Roberta Lajous de La Habana, pidieron la salida del embajador cubano en México, Jorge Bolaños Suárez, y declararon persona *non grata* a Orlando Silva, consejero para Asuntos Políticos de la

⁹⁹ "México trabaja para ampliar y profundizar la plena observancia de los derechos humanos", *op. cit.*, p. 79.

¹⁰⁰ *Reforma*, 22 de abril de 2002, www.reforma.com.

¹⁰¹ El acuerdo no intervencionista fue explícito en varias declaraciones de Fidel Castro y los distintos presidentes mexicanos. Desde el inicio del gobierno revolucionario, México no había apoyado a la contrarrevolución cubana y, con algunas excepciones, se había abstenido de juzgar u opinar sobre el régimen socialista en Cuba. De igual modo actuó el gobierno cubano: no se pronunció sobre los gobiernos priístas ni apoyó la subversión en México.

embajada cubana. La razón expuesta por el secretario de Gobernación, Santiago Creel, fue que miembros del Partido Comunista de Cuba (PCC) habían realizado actividades inaceptables en México con ayuda de Orlando Silva.¹⁰² El secretario de Relaciones Exteriores, por su parte, afirmó que las declaraciones hechas por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba al deportar al empresario Carlos Ahumada a México también indicaban injerencia directa de Cuba en asuntos internos de México:¹⁰³ “Queremos dejar en claro que México no tolera ni tolerará, bajo ninguna premisa o circunstancia, que cualquier gobierno extranjero pretenda afectar nuestras decisiones en política exterior o interior.”¹⁰⁴

¹⁰² “Se cuenta con información de que [José Antonio] Arbesú y [Pedro Miguel] Lobaina, con la intervención del consejero político de la embajada de Cuba en México, Orlando Silva Fors, estuvieron tratando en territorio nacional, fuera del marco institucional y de los procedimientos que se establecen en los acuerdos y tratados vigentes entre ambos estados, asuntos que, en todo caso, deben desahogarse por la vía diplomática con las instancias competentes.” *La Jornada*, 3 de mayo de 2004, <http://www.jornada.unam.mx/003nlpol.php?printver=1&fly=1>. La acusación de intervención cubana se refería, al parecer, a los encuentros entre dirigentes del PRD, Arbesú y Lobaina, para tratar el tema de las declaraciones que había hecho el empresario Carlos Ahumada tras su detención en La Habana y sobre su posible deportación a México.

¹⁰³ Carlos Ahumada, empresario de origen argentino, huyó a Cuba después del escándalo provocado por la exhibición de una serie de videos que lo mostraban sobornando a altos funcionarios del PRD en el Distrito Federal. El comunicado cubano decía, entre otras cosas, que “los hechos relacionados con Ahumada Kurtz y el escándalo público desatado en torno a ellos, tienen una incuestionable connotación política”. El gobierno mexicano respondió que “[se trataba de] cuestiones absolutamente internas del gobierno de México y su resolución o valoración compete únicamente a las autoridades mexicanas”, y expresó su extrañeza porque el gobierno cubano hubiera informado a la Interpol México su decisión de deportar a Ahumada y no a la embajada mexicana, como lo establecía la costumbre internacional. *Milenio*, 3 de mayo de 2004, www.milenio.com.

¹⁰⁴ *La Jornada*, 3 de mayo de 2004. <http://www.jornada.unam.mx/003nlpol.php?printver=1&fly=1>. Cabe añadir que sólo unos días antes, el 1º de mayo, Fidel Castro había pronunciado un discurso en La Habana en el que declaró: “En México, pueblo entrañable y hermano para todos los cubanos, el Congreso Nacional solicitó en vano a su Presidente abstenerse de apoyar la resolución que le demandó el presidente Bush. Duele profundamente que tanto prestigio e influencia ganados por México en América Latina y en el mundo por su intachable política internacional, emanada de una revolución verdadera y profunda, hayan sido convertidos en cen-

Los embajadores regresaron a sus respectivas capitales en julio de 2004 y la embajadora mexicana Roberta Lajous dejó el puesto en febrero de 2005 para ser sustituida por José Ignacio Piña Rojas.

Como se vio en el capítulo anterior, la política mexicana hacia Cuba empezó a cambiar por la posición de México a favor de la democracia y los derechos humanos en foros multilaterales, además de las reuniones entre la disidencia cubana y funcionarios mexicanos. El gobierno de Fox vio en Cuba un muy buen caso para poner en marcha su política de promoción de la democracia y los derechos humanos. Se trató de una decisión de gobierno que tuvo costos altos en cuanto a la relación con Cuba y, en ciertos sectores, de la imagen de México y la conducción de su política exterior.¹⁰⁵ Pero fue congruente con el proyecto general de política exterior del primer gobierno panista. Cuba fue el caso para demostrarlo. En este momento, entonces, el deterioro fue inevitable.

La frontera sur: el Plan Puebla-Panamá

Como se mencionó en los capítulos anteriores, Salinas y Zedillo mantuvieron el interés en la región centroamericana al participar en los Grupos de Amigos del Secretario General de la ONU para El Salvador y Guatemala, el Mecanismo de Tuxtla y el Programa de Cooperación con Centroamérica. Aunque fue el presidente Zedillo quien mencionó la necesidad de establecer un programa para el desarrollo conjunto del sur-sureste mexicano y los países del istmo, éste no se concretó como tal sino hasta que Fox propuso el Plan

zas [...] Prácticamente la frontera de Estados Unidos con México no está ya en el río Bravo del que hablaba Martí. Estados Unidos está mucho más dentro de México [...] Lo peor y más humillante para México fue que las noticias relativas a su votación en Ginebra, tanto el día 15 como el 22, eran anunciadas desde Washington". *El Universal*, 3 de mayo de 2004. <http://www.eluniversal.com.x/pls/>.

¹⁰⁵ Andrés Rozental sugiere que la historia del antagonismo entre Fidel Castro y Castañeda contribuyó al cambio en la relación bilateral. Castañeda había publicado dos libros, *La utopía desarmada* y *La vida en rojo: vida y muerte del Che Guevara*, críticos del gobierno de Castro. *La vida en rojo* fue prohibido en Cuba. Rozental, "La agenda de política exterior de Fox", *op. cit.*, pp. 138-139.

Puebla-Panamá (PPP).¹⁰⁶ Este plan fue una de las grandes iniciativas del gobierno panista que, sin embargo, tampoco logró sus objetivos de integración y cooperación con Centroamérica.

Originalmente, el PPP proponía convertir a la zona sur-sureste de México y Centroamérica en un “polo de desarrollo” mediante, primero, la construcción de infraestructura y, segundo, la educación y la elevación del nivel de vida de sus habitantes. El financiamiento del proyecto sería público y privado, tanto internacional como de cada uno de los países participantes. El plan fue una iniciativa de tal importancia que contó con una oficina especial al iniciar el sexenio para después depender de la SRE e incluirse en el Mecanismo de Tuxtla.

El gobierno mexicano definió al PPP como “eje rector” de la política de acercamiento y cooperación con Centroamérica con base en la visión compartida de los problemas y el diálogo genuino. Además, el plan contribuiría a la seguridad multidimensional en América Latina. Los jefes de Estado del plan se reunieron en San Salvador en 2001; en Mérida, Yucatán, en 2002, y en Managua en 2004.¹⁰⁷ Los resultados del PPP, sin embargo, fueron poco alentadores, tal como lo reconoció el gobierno, como resultado principalmente de problemas financieros; sólo tuvo una aplicación exitosa en modernización de infraestructura carretera, de puertos marítimos, construcción de hospitales, establecimiento de mecanismos de vigilancia epidemiológica y acciones de saneamiento, entre otros.¹⁰⁸

México y América del Sur

Cuba no fue el único país de América Latina con quien México tuvo diferencias significativas; también las tuvo con Venezuela y, en menor medida, con Argentina y Bolivia. Las principales causas del alejamiento —según Rafael Velázquez— fueron el acuerdo de México

¹⁰⁶ El presidente Zedillo había planteado ya el interés de México en “construir un amplio corredor de prosperidad entre el sur y el sureste de nuestro país, y esas naciones vecinas”. José Ángel Gurría, “La construcción de una política exterior integral y de amplio consenso nacional”, en México, SRE, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores*, José Ángel Gurría, noviembre-diciembre de 1995, p. 37.

¹⁰⁷ México, SRE, *La política exterior mexicana en la transición*, op. cit., pp. 64-88.

¹⁰⁸ Derbez, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, op. cit., p. 29.

con las políticas de seguridad de Estados Unidos, el conflicto con Cuba, divergencias políticas internas y la ideología del gobierno de Fox.¹⁰⁹ Para Guillermo Guajardo el gobierno panista buscó explícitamente modificar las relaciones de México con América Latina como una forma de romper con la política priísta hacia la región.¹¹⁰ En efecto, todas estas razones explican algún aspecto del deterioro de las relaciones de México con algunos países de la región.

Con Venezuela el intercambio de declaraciones y la divergencia en posiciones sobre política interna y regional fueron muy visibles. En abril de 2002 un golpe de Estado separó a Hugo Chávez de la presidencia, que fue asumida por Pedro Carmona. El Grupo de Río, reunido al mismo tiempo en Costa Rica, emitió una resolución en contra del golpe; México no reconoció al nuevo presidente venezolano y con base en la Doctrina Estrada mantuvo a su personal diplomático en Caracas. En Costa Rica, Castañeda pidió usar la Carta Democrática Interamericana o algún otro recurso para proceder ante esa situación, pero el tema principal, según él, era de naturaleza política:

... debemos evaluar y mencionar también las causas que contribuyeron a la ruptura del orden institucional y democrático; entre ellas los posibles errores en la conducción del gobierno del presidente Chávez, una creciente polarización social interna, una conducción económica errática y un aislamiento internacional cada vez mayor. Estos elementos de ninguna manera justifican la interrupción del orden institucional en ese país. Y aunque tampoco son indispensables para condenar el golpe de Estado, su reconocimiento sí daría mayor solidez a la respuesta de la comunidad latinoamericana frente a este hecho intolerable.¹¹¹

¹⁰⁹ Velázquez, "Balance general de la política exterior de México, 2000-2006", art. cit., p. 96.

¹¹⁰ Según Guajardo, el gobierno fue consecuente con las ideas del PAN que marcaban una diferencia clara con algunos países de América Latina. Reflejo de esto fue la participación de ese partido en la Organización Demócrata Cristiana de América (OCDA) y en la Internacional de Partidos Demócrata Cristianos y Populares (IDC), lo que significó el alejamiento de gobiernos de corte izquierdista o, como se les llamó, "populistas". Guillermo Guajardo Soto, "Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, pp. 268-296.

¹¹¹ "Golpe de Estado en Venezuela", palabras pronunciadas durante la Reunión del Grupo de Río para analizar la situación de Venezuela, San José de Costa Rica,

Así pues, debe subrayarse cómo, aun en concordancia con la defensa de la democracia, el gobierno mexicano demostraba claramente una posición crítica respecto al gobierno de Hugo Chávez.¹¹² Después de unas horas, Chávez regresó a la presidencia de Venezuela.

La posición de México respecto a la integración regional fue otra de las razones que explican la relación difícil que tuvo con Venezuela y otros países de América del Sur. No es fácil afirmar si se trató de un “alineamiento” con Estados Unidos o no; lo cierto es que la posición ideológica de México coincidía con la propuesta estadounidense de crear un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).¹¹³ Venezuela encabezaba otro esfuerzo integracionista, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), que criticaba el proyecto neoliberal.¹¹⁴

La Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, de noviembre de 2005, fue el escenario donde se hicieron evidentes las divisiones sobre la integración regional. En esa ocasión Fox defendió el ALCA y, además, criticó al presidente argentino Néstor Kirchner, quien había adoptado un lenguaje antiglobal y antiempresarial. Kirchner, así, presidió la cumbre de las Américas y la Anti-Cumbre, en compañía de Chávez. Según Fox, Kirchner había estado “más interesado en cumplir con la opinión pública argentina” que en lograr el éxito de la

12 de abril de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, op. cit., p. 85.

¹¹² Un mes antes, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey, Chávez había reclamado a Fox por no haberle dado más tiempo para hablar, como lo había hecho con los representantes del FMI, el Banco Mundial y la OMC. Además, Chávez dio su apoyo a Castro cuando se retiró de la conferencia. Véase Guajardo Soto, “Viejos puentes y nuevos acervos”, art. cit., p. 281.

¹¹³ Es éste un buen ejemplo de la influencia que tuvo el respaldo mexicano al libre comercio en política exterior desde los años noventa. La diferencia entre los gobiernos de Zedillo y Fox fue la decisión de promover activamente esa postura, por un lado, y los cambios de gobierno de algunos países de América Latina que cuestionaron la conveniencia de continuar con programas económicos neoliberales bajo el liderazgo de Estados Unidos, por el otro.

¹¹⁴ La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América la formaron Cuba y Venezuela en 2002; en 2006 se unió Bolivia, en 2007 Nicaragua, en 2008 se integraron Dominicana y Honduras, y en 2009 Ecuador, San Vicente y Granadinas, Antigua y Barbuda.

cumbre, a lo que el presidente argentino respondió: “Que el presidente Fox se ocupe de México. A mí me votaron los argentinos y yo me ocupo de ellos, como me corresponde”.¹¹⁵ Más tarde, Chávez añadiría que Fox era un “cachorro del imperio” por haber apoyado el ALCA.¹¹⁶ El gobierno mexicano pidió una disculpa al venezolano, que no obtuvo, y el 15 de noviembre se retiraron los embajadores de las capitales de los dos países, quienes regresaron a sus puestos a finales de 2005. En 2006 Venezuela se retiró del Grupo de los Tres.

Una de las acciones más sorprendentes del gobierno de México en el ámbito interamericano fue la repentina decisión del canciller Luis Ernesto Derbez de proponer su candidatura a la Secretaría General de la OEA.¹¹⁷ Derbez competía contra Francisco Flores, ex presidente de El Salvador (apoyado inicialmente por Estados Unidos), y José Miguel Insulza, ministro del Interior de Chile. El programa propuesto por el canciller mexicano se refirió principalmente al desarrollo, con el argumento de que las amenazas a la estabilidad democrática provenían de la pobreza, la desigualdad y el desempleo, mientras que Insulza destacó la necesidad de un sistema interamericano que mejorara la coordinación de las realidades del hemisferio, la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Como la candidatura de Derbez no se esperaba, se dañó la relación “estratégica” que habían acordado Fox y el presidente chileno Ricardo Lagos.¹¹⁸ Derbez e Insulza fueron los finalistas para la Secretaría General y la votación final fue tan difícil que Derbez y otros ministros de Relaciones Exteriores que lo apoyaban propusieron buscar un tercer candidato. Chile se opuso y, después de cinco votaciones sin consenso, Derbez retiró su candidatura cuando Estados Unidos ya se había

¹¹⁵ Guajardo Soto, “Viejos puentes y nuevos acervos”, art. cit., p. 293.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Hasta mediados del sexenio de Zedillo, la política de México en la OEA había sido, en términos generales y con algunas excepciones importantes, contraria o independiente de las tendencias dominantes, entre otras razones, porque se consideró que la organización era un instrumento de la política estadounidense hacia la región. Durante la guerra fría, el gobierno mexicano prefirió al organismo mundial, la ONU, sobre el regional. En consecuencia, aunque ya el gobierno mexicano había respaldado los temas de la agenda de la OEA desde alrededor de 1996, no dejó de ser sorprendente el hecho de que un mexicano quisiera dirigir la organización.

¹¹⁸ Guajardo Soto, “Viejos puentes y nuevos acervos”, art. cit., pp. 291-292.

inclinado por Insulza.¹¹⁹ A pesar de este episodio, la relación con Chile no se deterioró en el mediano y largo plazo.

La reconstrucción de las relaciones de México con América Latina, Cuba incluida, permite sacar algunas conclusiones, quizá la más importante, que la posición de México respecto a la apertura económica, el libre comercio, la democracia y los derechos humanos influyó de manera decisiva en su política exterior hacia la región. Estas posturas no eran nuevas: en lo económico se trató de la continuidad con gobiernos anteriores desde los ochenta; en lo referente a la democracia y los derechos humanos, debe recordarse que a finales de su sexenio la política de Zedillo mostró cambios en esa dirección. La característica del primer gobierno del PAN fue que defendió estos temas de manera más activa y comprometida. Lo que las autoridades mexicanas minimizaron fue la naturaleza del cambio en algunos países de América Latina: el escenario regional no era ya uno relativamente homogéneo, receptivo de lo que había sido “la agenda liberal de los noventa”. De aquí los conflictos con algunos gobiernos llamados de izquierda o “populistas”.

Por otro lado, y también en congruencia con la posición ideológica del gobierno, debe mencionarse que México procuró y logró su admisión como observador en el Mercosur en julio de 2004, y el acercamiento con Colombia, país con el que comparte problemas como la lucha contra el narcotráfico. Poco después de iniciado el sexenio, Fox ofreció al presidente Andrés Pastrana reanudar la función de México como intermediario entre el gobierno y la guerrilla armada colombiana. Fox designó a Andrés Rozental como enviado especial para reunirse con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y desarrollar conjuntamente un proyecto para reanimar el proceso de paz. Éste fue interrumpido cuando Pastrana desmanteló la zona especial en donde Rozental se reunía con la guerrilla, y Álvaro Uribe, elegido presidente después de Pastrana, prefirió la mediación de Estados Unidos a una individual o multinacional.¹²⁰ En última instancia, sin embargo, la similitud ideológica y temas

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 292.

¹²⁰ Rozental, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, *op. cit.*, pp. 160-161.

transnacionales como el crimen organizado, contribuyeron a que la relación bilateral México-Colombia cobrara importancia.

LA ONU Y LA OEA

El Consejo de Seguridad y la invasión a Irak

La decisión de México de presentar su candidatura para obtener un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad se tomó a partir de la convicción de que los riesgos y el costo político de participar en ese órgano habían disminuido mucho desde el fin de la guerra fría, pues, en ausencia del conflicto Este/Oeste, los miembros permanentes lograban consensos con más facilidad.¹²¹ Además, en casos como el de Kosovo, Estados Unidos y sus aliados habían recurrido a la Organización del Atlántico Norte (OTAN), evitando así el veto de la Federación de Rusia. En consecuencia, el gobierno mexicano calculó que el tema más difícil que podría enfrentar en el Consejo de Seguridad era el del Medio Oriente.¹²² Como bien se sabe, este escenario cambió radicalmente después del 11 de septiembre de 2001 y México enfrentó el “peor de los mundos” ante situaciones potencialmente conflictivas con Estados Unidos sobre la cuestión de Irak —y otras como la Corte Penal Internacional—, que elevaron los costos de haber ingresado al Consejo de Seguridad.¹²³

En noviembre de 2002 el consejo aprobó por unanimidad la resolución 1441 que autorizó la reanudación de inspecciones en Irak para comprobar, o no, la presunta existencia de armas de destrucción masiva en ese país. La resolución 1441 daba a Irak una última oportunidad para cumplir con las obligaciones de desarme impuestas por el Consejo de Seguridad desde 1998. Antes de adoptar el documento final, México, Francia, Rusia y otros países consiguieron la incorporación de sus posiciones, entre las que destacaba establecer un pro-

¹²¹ Claude Heller, “Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 443.

¹²² *Idem.*

¹²³ *Ibid.*, p. 445.

ceso en dos tiempos: la inspección primero y, a partir de sus resultados, la discusión en el consejo sobre nuevas medidas. En otras palabras, México y otros miembros lograron que no se incluyera un mecanismo automático para usar la fuerza y enviar inspectores armados.¹²⁴ La posición de México fue “firme y clara”: reiteró que todos los miembros de la ONU debían acatar las resoluciones del Consejo de Seguridad y apoyó el regreso de los inspectores de Naciones Unidas a Irak para verificar que no existiera producción, almacenamiento ni capacidad de transporte militar de armas de destrucción masiva. Al mismo tiempo, sostuvo que cualquier acción en contra de Irak por el incumplimiento de las resoluciones del consejo debería darse con base en los informes de los inspectores. “Estamos convencidos de que la acción de uno o varios países sin el consenso de la comunidad internacional, dañaría seriamente la credibilidad y capacidad de acción del Sistema de Naciones Unidas.”¹²⁵

No obstante, la división entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto a Irak era evidente. Por un lado, esas divergencias abrían un espacio de acción para la diplomacia mexicana; por el otro, México se volvía objeto de presiones diplomáticas muy fuertes. Esto último se puso de manifiesto cuando Estados Unidos y sus aliados propusieron someter a votación una segunda resolución que aprobara el uso de la fuerza en contra de Irak. Así pues, tanto Estados Unidos como Francia, que encabezaba la oposición a tal resolución, esperaban el apoyo de los miembros no permanentes.¹²⁶ Según Jorge Chabat, el presidente Bush y el embajador Tony Garza “enviaron mensajes” al gobierno mexicano en el sentido de que Estados Unidos esperaba el apoyo de México, y de que éste tendría que enfrentar consecuencias en caso de no hacerlo.¹²⁷ Pero

¹²⁴ Castañeda, “Los principales logros en la política exterior del presidente Vicente Fox”, *op. cit.*, p. 84.

¹²⁵ Castañeda, “Análisis de la estrategia internacional de nuestro país”, *op. cit.*, p. 63.

¹²⁶ Heller, “Continuidad y cambio”, *op. cit.*, p. 445.

¹²⁷ Chabat, “The Bush revolution”, *op. cit.*, p. 131. El periódico español *El País* informó posteriormente que el entonces presidente español, José María Aznar, después de estar en Estados Unidos había viajado a México para “persuadir [sin éxito] al presidente Fox sobre la necesidad de apoyar a Bush”. El artículo cita la minuta de una conversación entre el presidente Aznar y Bush el 22 de febrero de 2003, y se refiere al tono amenazante de los presidentes cuando subrayaron la necesidad de

México mantuvo su posición de que el propósito de la resolución 1441 era propiciar el desarme de Irak mediante las inspecciones de la Comisión de las Naciones Unidas para el Monitoreo, la Verificación y la Inspección (UNMOVIC, por sus siglas en inglés) y que las disposiciones sobre el uso de la fuerza estaban claramente establecidas en la Carta de la ONU: la decisión recaía en los miembros permanentes, quienes debían actuar unidos.¹²⁸

Fox reconoció que negarle el apoyo a Estados Unidos sería difícil, pero la posición de México respecto a Irak tenía que ser una “decisión de Estado”, lo que requería el consenso de las fuerzas políticas principales del país. Fox sabía que las encuestas de opinión demostraban que alrededor de 80% de los mexicanos se oponía a la intervención militar en Irak —y habría elecciones legislativas en julio de ese año—. Así pues, el gobierno mexicano declaró que no votaría a favor de una resolución que autorizara la invasión estadounidense de Irak. Más aún, una hora después de que el presidente Bush anunciara que ordenaría la invasión de Irak si Saddam Hussein no salía del país en 48 horas, Fox pronunció un discurso por televisión en cadena nacional en el que reiteró que México daba prioridad a la diplomacia multilateral para la solución de las disputas y que lamentaba el rumbo que ya se había tomado. El uso de la fuerza debía ser, como lo dice la Carta de las Naciones Unidas, un último recurso una vez que otros medios fracasaran:

somos una nación pacifista, somos un gobierno pacifista, nos define una clara vocación por la paz y por la plena vigencia de los mecanismos institucionales acordados por la comunidad internacional [...] Compartimos valores, metas y propósitos con Estados Unidos, el Reino Unido y España. No obstante, discrepamos de los tiempos y procedimientos. Mantenemos nuestra creencia de que las vías diplomáticas para lograrlo [el desarme iraquí] aún no se han agotado. Al impulsar

que los miembros del Consejo de Seguridad, México, Chile, Angola, Camerún y Rusia votaran una nueva resolución como muestra de amistad con Estados Unidos. Ernesto Ekaizer, “Bush avisó a Aznar de que estaría en Bagdad en marzo con o sin resolución de la ONU”, *El País.com*, 25 de septiembre de 2007, http://elpais.com/articulo/internacional/Bush/aviso/Aznar/estaria/Bagdad/marzo/resolucion/ONU/elpepuint/20070925elpepuint_17/Tes.

¹²⁸ Heller, “Continuidad y cambio”, *op. cit.*, p. 446.

nuestra posición en el Consejo hemos distinguido claramente entre temas bilaterales de nuestra agenda y nuestro compromiso multilateral. Nuestra relación con Estados Unidos, nuestro socio más cercano, nuestro vecino y amigo, no debe cambiar, coincidimos en la lucha contra el terrorismo. En éste como en muchos otros temas, nuestros objetivos compartidos están muy por encima de nuestras diferencias [...] En el tiempo en que se inicia una cuenta regresiva hacia la guerra, es momento de que nuestros valores de paz, de pluralidad y tolerancia se fortalezcan con toda decisión.¹²⁹

La tensión entre México y Estados Unidos aumentó notoriamente como resultado de la actitud de México. El discurso de Fox no fue bien recibido en Estados Unidos; tal como lo arguye Chabat, la insistencia de que México se habría opuesto en una posible segunda votación en el Consejo de Seguridad fue innecesaria “y sólo enfrió las relaciones con el gobierno de Estados Unidos”.¹³⁰ Heller confirma que distintos voceros del gobierno estadounidense expresaron su decepción por la falta de apoyo de México desde el inicio de la crisis de Irak, especialmente a la invasión.¹³¹

El gobierno mexicano interpretó su participación en la discusión de la resolución 1441 como una influencia positiva en el Consejo de Seguridad. Según Castañeda, México tuvo un papel destacado en la negociación y cabildeo de la resolución y su adopción fue un éxito para la diplomacia, pues se estableció un mecanismo apropiado para verificar *in situ* la capacidad armamentista iraquí y para obligarlo a cumplir con las resoluciones del consejo. Además, se fortaleció el papel de éste como única instancia legítima para decidir sobre futuras acciones.¹³² La posición de Francia y Rusia fue determinante para que México pudiera actuar de esa manera, sobre todo hasta

¹²⁹ Juan Manuel Venegas, “Vientos de Guerra: la fuerza sólo se justifica cuando las otras vías fracasan, dice Fox”, *La Jornada Virtu@l*, 18 de marzo de 2003, <http://www.jornada.unam.mx/2003/03/18/014n1pol.php?origen=index.html>; también, en “Versión del Mensaje a la Nación que esta noche hizo el presidente Vicente Fox Quesada, desde la residencia oficial de Los Pinos”, lunes, 17 de marzo de 2003, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=4798>.

¹³⁰ Chabat, “The Bush revolution”, *op. cit.*, p. 132.

¹³¹ Heller, “Continuidad y crisis”, *op. cit.*, p. 449.

¹³² Castañeda, “Análisis de la estrategia internacional de nuestro país”, *op. cit.*, p. 64.

antes de marzo de 2003. La invasión de Estados Unidos y sus aliados a Irak nuevamente obligó a la diplomacia mexicana —y del resto de los países del Consejo de Seguridad que se oponían al uso de la fuerza— a cambiar de rumbo al aceptar dicha invasión como un *fait accompli*.¹³³

Nadie esperaba el escenario que enfrentaría México en el Consejo de Seguridad, pero el hecho es que lo sucedido en esos dos años reflejó, una vez más, los límites de la acción mexicana en la política internacional, especialmente cuando están en juego intereses prioritarios para Estados Unidos. Sin duda, los votos de México posteriores a la resolución 1441 indican lo que el país podía hacer ante la influencia estadounidense en la relación bilateral y el Consejo de Seguridad, pero, también, su insistencia en fortalecer a la organización mundial. En esto último, sin embargo, ni México ni el resto de los países del consejo que compartían sus posiciones tuvieron éxito.¹³⁴

La invasión a Irak en marzo de 2003 no puso fin a la discusión sobre este país en el Consejo de Seguridad. El 22 de mayo de 2003 se votó la resolución 1483 sobre la reconstrucción de Irak y el levantamiento de las sanciones impuestas a este país desde 1981. México y otros países que no habían estado de acuerdo con Estados Unidos votaron a favor de la resolución, según Heller, en un espíritu de conciliación; México consideraba que era un avance y ayudaba a reconocer la función que le correspondía tener a la organización en Irak. Aceptaron, en consecuencia, legitimar de alguna forma la ocupación de Irak y la reconocieron como la “Autoridad” que controlaba el país y sus recursos; la ONU mantuvo un lugar secundario y subordinado.¹³⁵

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ Según Manuel Tello, lo que México logró en esos dos años en el Consejo de Seguridad fue “romper el récord de representación de un país en el Consejo de Seguridad”. Nadie ha tenido tres representantes en dos años: México tuvo al embajador Jorge Eduardo Navarrete, Adolfo Aguilar Zinser y Enrique Berruga; “hubo un récord absoluto”. Ana Covarrubias y Laura Muñoz (coords.), *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, 2a. reimp., México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, 2008, pp. 165-166.

¹³⁵ México fue más bien discreto en cuanto a una resolución presentada por Estados Unidos para obtener más apoyo de la comunidad internacional en contingentes militares y recursos financieros. Heller, “Continuidad y cambio”, *op. cit.*, pp. 447-448.

El 14 de agosto de 2003, el Consejo de Seguridad reconoció al consejo de gobierno transitorio en Irak mediante la resolución 1500.¹³⁶

Finalmente, México votó a favor de la resolución 1511 que legitimó a la coalición encabezada por Estados Unidos como una fuerza multinacional responsable de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la estabilidad de Irak, entre otras cosas.¹³⁷ La ONU no tuvo una función esencial en Irak, sino que se limitó a actividades humanitarias y de reconstrucción económica. Heller explica el voto unánime de esta resolución como resultado del deseo de miembros como Alemania, Francia y Rusia de preservar la unidad del Consejo y progresar en la reconstrucción de Irak. La actitud de estos tres países redujo el margen de acción de otros países que dudaban sobre la validez de la resolución. En el caso mexicano, la cancillería justificó su voto con el argumento de que la resolución era parte de un proceso mediante el cual se definiría la participación de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en la reconstrucción económica, política y social de Irak. Las disposiciones del documento contribuirían, también, a fortalecer el lugar de la ONU como espacio para promover la cooperación internacional.¹³⁸

La Corte Penal Internacional

Otro tema difícil para el gobierno mexicano en lo que respecta a la definición de su política exterior y su relación con Estados Unidos fue el de la Corte Penal Internacional. Como ya se ha mencionado, el apoyo a la CPI fue una de las manifestaciones más importantes de la política a favor de los derechos humanos de finales del sexenio de Zedillo. El Senado mexicano ratificó el Estatuto de Roma en octubre de 2005.

La renovación del mandato de la misión de las Naciones Unidas para Bosnia-Herzegovina (UNMIBH, por sus siglas en inglés) provocó discusión en el Consejo de Seguridad, pues Estados Unidos, quien no reconoce la jurisdicción de la corte, se oponía a que sus naciona-

¹³⁶ *Ibid.*, p. 447.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 433-466.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 448-449.

les que participaran en operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP) pudieran ser juzgados en caso de que cometieran el tipo de delitos previstos en el Estatuto de Roma. El veto de Estados Unidos a la renovación de la UNMIBH no sólo pondría fin a la actividad de las Naciones Unidas en los Balcanes, sino que cuestionaría la viabilidad de futuras OMP. En consecuencia, el consejo tuvo que votar la resolución 1422, de julio de 2002, que excluía a miembros de OMP de países que no reconocían el Estatuto de Roma de ser investigados o enjuiciados por un año. México expresó su preocupación por la creación de regímenes de excepción que otorgaban inmunidad a las tropas de ciertos países por el efecto que tendría en el funcionamiento de las OMP y del sistema jurisdiccional internacional en general. En 2003 se presentó una situación similar en referencia a la fuerza multinacional en Liberia; en esa ocasión, México, Alemania y Francia se abstuvieron en el voto de la resolución —que fue adoptada—. Finalmente, el Consejo de Seguridad autorizó el envío de una misión a Sierra Leona (UNAMSIL) con el apoyo de México, sin embargo, éste manifestó su desacuerdo con la disposición que indicaba que miembros de las tropas de estados que no fuesen parte del Estatuto de Roma serían juzgados solamente por su propio Estado. Para México, esta situación negaba a los estados su derecho a ejercer jurisdicción sobre delitos cometidos en contra de sus nacionales en cualquier lugar como principio consolidado en numerosas legislaciones nacionales, incluida la mexicana.¹³⁹ Además, según el gobierno mexicano, tal disposición rebasaba el artículo 16 del Estatuto de la CPI, el cual permite que a solicitud del Consejo de Seguridad se suspenda el procesamiento de un crimen por un año, pero establece que ningún Estado colaborador en OMP puede evitar que se juzguen esos crímenes.¹⁴⁰

La CPI brindó la oportunidad al gobierno mexicano de incluir los derechos humanos como tema —y prioridad— de política exterior. Como en el caso de Irak, su presencia en el Consejo de Seguridad, sin embargo, lo obligó a actuar en formas distintas a las que hubiese preferido; si se quería fortalecer el multilateralismo y defender los derechos humanos de manera universal, aprobar resoluciones que

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 449-451.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 451.

minimizaban el papel de la ONU y creaban regímenes de excepción en materia de derechos humanos no era el mejor camino. Pero dadas las circunstancias que enfrentó México entre 2002 y 2003, no había muchas alternativas. Así pues, el gobierno adoptó posiciones no óptimas pero coherentes, con la idea de no obstaculizar más las funciones del Consejo de Seguridad y la CPI. De mayor importancia fue seguramente el cálculo de los costos que tendría una actitud divergente en su relación con Estados Unidos. No cabe duda de que México se dio plena cuenta de las enormes dificultades de participar activamente en la política internacional —o “influir en la arquitectura de un orden internacional normativo”.

Las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP)

Como miembro del Consejo de Seguridad, y en congruencia con el objetivo gubernamental de colaborar en la construcción del nuevo orden internacional, la SRE promovió —o quiso promover— la discusión sobre la participación mexicana en OMP. México no había participado en ese tipo de misiones, excepto en el caso salvadoreño, cuando el gobierno envió un grupo de policías como parte de los esfuerzos de ONUSAL. El segundo secretario de Relaciones Exteriores de Fox, Luis Ernesto Derbez, y la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Patricia Olamendi, propusieron que distintos actores políticos analizaran el tema. Según Derbez, México, como el noveno contribuyente a las OMP, las apoyaba de hecho: “si ya estamos financiándolas, la pregunta que la sociedad mexicana debe hacerse es si no somos hipócritas al no enviar personal”.¹⁴¹ En una reunión con diputados y senadores, Olamendi pidió debatir el asunto, pues participar en OMP tendría beneficios significativos: México obtendría prestigio internacional, influencia en el Consejo de Seguridad, el reembolso de sus contribuciones financieras a la ONU, y sus tropas contarían con entrenamiento militar adicional. Al día siguiente, sin embargo, el vocero del presidente Fox negó la posibili-

¹⁴¹ “Versión estenográfica de la entrevista del secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, a corresponsales mexicanos en el Hotel Ritz de Madrid, 11 de mayo de 2004”, www.sre.gob.mx.

dad de que México enviara tropas a misiones de paz en el extranjero; Olamendi renunció a su cargo.¹⁴² Para la SRE, la participación de México en OMP era un medio para reiterar su compromiso con la democracia y los derechos humanos, y fortalecer el papel activo del país en la política internacional, pero otros actores en el gobierno de Fox no compartían esa posición: los militares especialmente. La discusión, según Arturo Sotomayor, tocó un área muy sensible en la política mexicana: las relaciones cívico-militares. La Secretaría de Marina parecía más dispuesta a participar en esas misiones, mientras que la Defensa se opuso con base en el argumento de que su misión era garantizar la seguridad nacional y que el marco jurídico no preveía tal participación.¹⁴³ En este sentido, un documento del PRD establecía que el artículo 76 de la Constitución no permitía que tropas mexicanas salieran del territorio nacional. Así pues, la posición final de México se justificó en la vocación pacifista del país y con el argumento de que, al mandar tropas, México violaría el principio de no intervención.¹⁴⁴

En el caso de las OMP, los límites a la política exterior de México fueron resultado de la política interna y no del sistema internacional o de la relación con Estados Unidos. Al contrario, podría argüirse que el ámbito internacional era favorable a la participación de tropas mexicanas en misiones de Naciones Unidas. Sin embargo, como bien sostiene Sotomayor, el tema sensible fue en última instancia la relación entre militares y poder civil en México. Independientemente de las razones que hayan tenido la Secretaría de la Defensa y otros grupos en México, lo cierto es que el lenguaje de principios fue un instrumento útil: la no intervención volvió a tener un lugar esencial en la política exterior.

¹⁴² Enrique Méndez, "Propone la SRE participar en operaciones de paz en la ONU", *La Jornada*, 30 de junio de 2005, www.jornada.unam.mx.

¹⁴³ Arturo C. Sotomayor, "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, p. 254.

¹⁴⁴ "Comentarios" sobre la minuta que reforma y adiciona la fracción III del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://prd.diputados.gob.mx>.

La reforma de la ONU

La reforma de la organización mundial continuó siendo uno de los temas más significativos de la actuación de México en el ámbito multilateral. En su participación en el 58 periodo de sesiones de la Asamblea General Fox enumeró los cinco criterios que, en opinión de México, debían guiar la reforma de la ONU: 1) fortalecer el sistema de seguridad colectiva para tener respuestas oportunas y procesos transparentes en la toma de decisiones; 2) apoyar al desarrollo económico y social de los estados, especialmente los menos desarrollados; 3) respetar la soberanía e independencia de los estados al asegurar simultáneamente la legitimidad y legalidad de la acción internacional en la lucha contra la impunidad; 4) promover y proteger los derechos humanos, y 5) aumentar la eficacia en la toma de decisiones.¹⁴⁵ En relación con el Consejo de Seguridad, una mayor representatividad daría más legitimidad a sus decisiones, por lo que habría que limitar y reglamentar el veto, y procurar que fuera más transparente y que sus relaciones con los demás órganos de la ONU, especialmente la Asamblea General, fueran más equilibradas. No es de sorprender que uno de los debates más difíciles haya sido el referente a la composición del Consejo de Seguridad. Hubo dos propuestas concretas: la fórmula A, respaldada entre otros por el G-4 (Alemania, Brasil, Japón e India), que preveía cinco miembros permanentes con veto; nuevos miembros permanentes sin derecho de veto y miembros no permanentes y otros que difícilmente llegan a ser elegidos en el Consejo de Seguridad.¹⁴⁶ La fórmula B, defendida por México y el Grupo de Países Afines (que apoyaban el documento Unidos por el Consenso), sugería la elección de miembros no permanentes con mandatos de más de dos años y posibilidad de reelección.¹⁴⁷ La fórmula B era una alternativa más democrática y equilibrada que favorecía a grupos regionales y la rendición de cuentas.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Heller, "Continuidad y cambio", *op. cit.*, pp. 456-457.

¹⁴⁶ El interés de los países del G-4 era, desde luego, contar con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

¹⁴⁷ Apoyaban la fórmula B: Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Corea, España, Italia, México, Malta, Paquistán, San Marino y Turquía.

¹⁴⁸ Heller, "Continuidad y cambio", *op. cit.*, pp. 464-465.

Congruente con su posición tradicional, México proponía que la Asamblea General tuviera un papel fundamental como foro universal y democrático que llevara hacia un nuevo sistema de seguridad colectiva, eficaz y equilibrada en el proceso de reforma. Para cumplir cabalmente con su función de mantenimiento de la paz, la Asamblea General debía disminuir su agenda y mejorar sus métodos de trabajo para que pudiera dar seguimiento a temas prioritarios. El gobierno de México sugirió convertir al Consejo Económico y Social (Ecosoc) en Consejo de Seguridad Económico y Social para vincular de mejor manera la agenda de desarrollo con la prevención de conflicto y tareas de construcción de la paz.¹⁴⁹ Finalmente, la reforma de la ONU debía procurar revitalizar los buenos oficios del secretario general, así como la cooperación y coordinación de sus distintas áreas y oficinas, y reafirmar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.¹⁵⁰

Así pues, en general, el gobierno mexicano favorecía una reforma integral que garantizara el equilibrio entre las agencias de desarrollo y seguridad, y que protegiera los derechos humanos. Se trataba de fortalecer las capacidades preventivas de la ONU para responder más eficazmente a situaciones susceptibles de afectar la paz y la seguridad.¹⁵¹ A pesar de algunos avances, como la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz (2005) y el Consejo de Derechos Humanos (2006), la reforma de la ONU será un proceso lento y difícil, dada la diversidad de intereses de sus miembros. El éxito de la participación de México deberá evaluarse en lo que respecta a su capacidad negociadora por temas, y no a la reforma en general.

La OEA: democracia y seguridad

Desde el inicio del sexenio, Castañeda propuso revisar la forma como se entendía la seguridad hemisférica. Según el canciller, era necesario ampliar las concepciones tradicionales de seguridad que se habían limitado a los aspectos militares y de conflictos entre estados, e incluir problemas como el narcotráfico y el crimen organi-

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 457.

¹⁵⁰ Derbez, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, op. cit., p. 22.

¹⁵¹ *Idem.*

zado, el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de dinero y los desastres naturales. Las premisas en que se había basado el sistema internacional de la posguerra habían perdido vigencia y “hoy se está desarrollando un nuevo sistema que trasciende fronteras y que pasa por encima de la soberanía del Estado”.¹⁵² No podía haber un concepto único de seguridad en el hemisferio. México promovió así la modernización de este concepto para incorporar las preocupaciones de todos los países, independientemente de su poder relativo. La decisión más trascendente del gobierno mexicano fue retirarse del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 2001. Según Castañeda, esto permitiría a México “estar en una posición privilegiada para contribuir en el diseño de un nuevo esquema de seguridad para el hemisferio, que recoja el amplio espectro de requerimientos y percepciones de una región extraordinariamente diversa en esa materia”.¹⁵³

México favoreció la idea de seguridad multidimensional, que no se limitaba a la protección de la soberanía del Estado; la seguridad no debía ser entendida exclusivamente como la capacidad de los estados para hacer frente a las amenazas que les impone el contexto internacional, sino

como un conjunto de condiciones que aseguran el bienestar de los individuos de un Estado. Desde esta óptica, la seguridad de las personas exige de los gobiernos respuestas en diversos ámbitos y la creación de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales que garanticen a sus ciudadanos los elementos básicos de supervivencia, dignidad, y medios de subsistencia. Desde esta perspectiva, la seguridad internacional se compone a partir de la seguridad de los Estados, y ésta a partir de la seguridad de su población.¹⁵⁴

¹⁵² Castañeda, “Instrumentos de cooperación para reforzar la seguridad en el hemisferio”, palabras pronunciadas en el XXXII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Bridgetown, Barbados, 3 de junio de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, op. cit., p. 124.

¹⁵³ Castañeda, “Los principales logros en la política exterior del presidente Vicente Fox”, art. cit., pp. 107-108.

¹⁵⁴ Derbez, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, op. cit., pp. 9-10.

Después del 11 de septiembre, México convocó a la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA para acordar mecanismos de cooperación regional frente a esos ataques y frente al terrorismo en general. En esa reunión se acordó redactar la Convención Interamericana contra el Terrorismo, adelantar la Asamblea General, que se llevó a cabo en Barbados en junio de 2002, y convocar a la Conferencia Especial de Seguridad para mayo de 2003. Los ataques terroristas en Estados Unidos dieron a la seguridad un lugar prioritario en la agenda hemisférica, pero también llevaron la discusión en una dirección que no era necesariamente la que el gobierno de México había deseado. Obviamente, la lucha antiterrorista tomó precedencia sobre otros asuntos como la pobreza, los desastres naturales e incluso el narcotráfico. El gobierno mexicano tuvo que incorporar tantos intereses que el “nuevo concepto” de seguridad hemisférica perdió utilidad por su carácter general.

La Declaración de Bridgetown, “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, estableció que la seguridad hemisférica no se limitaba a la capacidad de los estados para enfrentar amenazas provenientes del ámbito internacional, sino que se trataba de un conjunto de condiciones que aseguraran el bienestar de los individuos de cada Estado. La Conferencia Especial de Seguridad, que tuvo lugar en México, concluyó con la Declaración sobre Seguridad en las Américas. La nueva idea de seguridad debía incluir amenazas tradicionales y nuevas, las prioridades de cada país, y contribuir a consolidar la paz, el desarrollo integral y la justicia social. La seguridad se respaldaba en los valores democráticos, el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.¹⁵⁵ Así pues, cada Estado tenía el derecho soberano de identificar sus prioridades nacionales en cuestión de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a los peligros, de acuerdo con su ordenamiento jurídico nacional y con pleno respeto al derecho internacional. Al mismo tiempo, la conferencia enumeró los retos para la seguridad: el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 11.

drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la pobreza extrema y la exclusión social; los desastres naturales y los de origen humano, la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades, riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente, el posible daño ambiental causado por transportar materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, materiales radiactivos y desechos tóxicos y, finalmente, la posesión y el posible uso de armas de destrucción masiva.¹⁵⁶ La “arquitectura” de la seguridad debía ser flexible y comprender las particularidades de cada subregión y cada Estado. El propósito de la seguridad multidimensional era proteger a las personas mejorando sus condiciones de seguridad mediante el pleno respeto a su dignidad, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas, así como el desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.¹⁵⁷

Según Derbez, la conferencia y sus resultados había evidenciado la continuidad y la congruencia con las posturas tradicionales de México sobre defensa del multilateralismo y los principios de convivencia internacional, y a favor de la cooperación con otros países a fin de solucionar problemas comunes. La conferencia fue un éxito para México, pues se logró adoptar una visión conjunta sobre la seguridad “amplia e incluyente en la que todos los temas y amenazas tuvieran el mismo peso y la misma importancia en términos del trabajo de la Organización”.¹⁵⁸

En un entorno internacional dominado por la guerra contra el terrorismo y la invasión a Irak, era sin duda difícil lograr que Estados Unidos aceptara actuar de manera significativa en asuntos como la pobreza, el medio ambiente o la salud como si fueran problemas de seguridad. La Conferencia Especial sobre Seguridad refleja con claridad las tensiones inherentes a la definición de ese concepto, especialmente para países como México. Por un lado, la idea de la seguridad multidimensional, más que fortalecer la idea de la seguridad la debilita, en tanto que incluye una diversidad de cuestiones que es difícil pensar que puedan diseñarse estrategias eficaces que las vincu-

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 13.

len. Por otro lado, la declaración también pone de manifiesto el problema tradicional entre la acción soberana del Estado y la internacional. México pudo haber estado en lo correcto al señalar que la seguridad no debía entenderse exclusivamente como se había hecho durante la guerra fría: la región había cambiado considerablemente. Pero si la lógica de la guerra fría se había vuelto en buena medida irrelevante, también lo era la lucha antiterrorista tal como la entendía Estados Unidos. México tuvo que incorporar esto último en tanto era un interés fundamental de su vecino del norte, pero, en última instancia, la política exterior panista que destacaba la permeabilidad de las fronteras tuvo que encontrar un límite a la acción internacional dominante y subrayar su capacidad autónoma de acción, así como la independencia de criterio para identificar sus objetivos prioritarios en materia de seguridad. En consecuencia, la política de México enfrentó la dificultad constante entre colaborar con Estados Unidos —ASPAN— y defender como prioridades temas como el narcotráfico, la pobreza o el medio ambiente.

LAS RELACIONES CON EUROPA

La relación de México con la UE durante el gobierno de Fox pasó, tal como lo demuestra Lorena Ruano, “de la exaltación al tedio”.¹⁵⁹ Después del inicio caracterizado por el entusiasmo de la Unión Europea por el compromiso explícito del gobierno mexicano con la democracia y los derechos humanos, y la esperanza de ambas partes de que el Acuerdo Global se usara más y de mejor manera, la rutina caracterizó los vínculos entre México y la UE. Aunque hay consenso sobre el repunte en el comercio y la inversión europea hacia finales del sexenio, también es cierto que ni la relación México-Unión Europea ni el acuerdo fueron explotados óptimamente. Las razones que explican esta situación son, entre otras, la recesión económica internacional, la falta de mayoría panista en el Congreso, que limitó la capacidad de acción del gobierno federal y, finalmente, las conse-

¹⁵⁹ Lorena Ruano, “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, pp. 297-329.

cuencias que tuvo la invasión a Irak en 2003.¹⁶⁰ La relación con Europa como parte de la estrategia de diversificación de las relaciones de México fracasó.¹⁶¹

Aunque la relación México-Unión Europea no obtuvo los resultados deseados —o posibles—, los contactos diplomáticos fueron muchos, algunos de los cuales se institucionalizaron.¹⁶² Vicente Fox viajó a distintos países de Europa en gira oficial en nueve ocasiones para, entre otras cosas, destacar los cambios que habían tenido lugar en la política mexicana y la voluntad del país de tener una presencia más activa en el ámbito multilateral. El presidente mexicano también procuró convertir a México en socio clave en la relación entre América Latina y el Caribe y la UE, en el interlocutor que presentaría las posiciones regionales en las cumbres con la Unión Europea y en puerta de entrada a las inversiones y el comercio europeos.¹⁶³

Pero fue quizá la invasión a Irak y la polarización ideológica en América Latina (incluyendo las posiciones encontradas sobre el ALCA) lo que más influyó en el distanciamiento entre México y la UE, y en el fracaso de México de actuar como interlocutor entre América Latina y Europa. La discusión sobre cómo proceder en el caso iraquí puso de manifiesto divergencias profundas entre los miembros de la UE; México fue favorecido por la posición de Francia en el Consejo de Seguridad, pero el hecho de que países como Francia y Gran Bretaña tuvieran divergencias fundamentales respecto al uso de la fuerza en Irak dificultaba el diálogo con la UE como actor. Por otro lado, las diferencias sobre el tipo de regímenes en América Latina y las características que debía tener el esfuerzo integracionista regional también obstaculizaron posiciones comunes de este lado del Atlántico. La debilidad de

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 297-298. Los derechos humanos en México fueron un tema significativo en la relación México-UE, sobre todo al inicio del sexenio. La buena disposición del gobierno mexicano en la materia le valió a Fox una invitación como observador al Consejo de Europa en mayo de 2002; sin embargo, la UE también reconoció que, a pesar de todos los esfuerzos gubernamentales, la situación de los derechos humanos en México seguía siendo “ambivalente e incierta” (p. 301).

¹⁶¹ Erika Ruiz Sandoval, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, p. 72.

¹⁶² Ruano, “De la exaltación al tedio”, art. cit., p. 298.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 301.

ambas partes —y quizá la falta de interés en la relación birregional— fue evidente en la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea que tuvo lugar en Guadalajara en 2004. Las ausencias de Tony Blair, Silvio Berlusconi y Fidel Castro fueron notables;¹⁶⁴ México parecía no tener la capacidad de convocatoria e interlocución esperadas. En la Cumbre de Viena en 2006 fue difícil encontrar posiciones compartidas entre las dos regiones. La declaración final subrayó la importancia de la actividad multilateral, la necesidad de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, el valor de la CPI y la conveniencia de adoptar la idea de la “responsabilidad compartida” en la lucha contra el crimen organizado.¹⁶⁵

En el ámbito económico, el entusiasmo inicial también se fue perdiendo conforme avanzaba el sexenio. En 2003 concluyó la primera fase de reducción arancelaria prevista por el TLCUEM, pero ya entonces había una serie de problemas que entorpecía el intercambio comercial. Por otro lado, la economía europea creció menos de 2% anualmente hasta 2004, cuando repuntó gracias, entre otras cosas, a la ampliación de la UE y al desempeño de la economía alemana. Finalmente, la economía mexicana se caracterizó por su falta de competitividad, y la incapacidad de lograr reformas estructurales obstaculizó el crecimiento del comercio y la inversión europea en México.¹⁶⁶ El volumen de comercio e inversión creció a partir del TLCUEM, sobre todo después de la ampliación, pero no se logró aumentar la proporción del comercio UE-México en relación con el total. Este crecimiento se debió sobre todo a la importación de productos europeos —bienes de capital— que rebasó a las exportaciones mexicanas, por lo que el déficit comercial de México con la región se incrementó de manera constante.¹⁶⁷ Las

¹⁶⁴ Esta cumbre era especialmente importante para México, pues era la primera reunión internacional en la que participarían los nuevos miembros de la UE ampliada. *Ibid.*, p. 304. Los países que ingresaron en 2004 fueron: Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

¹⁶⁵ Estos temas también ponen de manifiesto posiciones respecto a Estados Unidos. Ruano, “De la exaltación al tedio”, art. cit., p. 314.

¹⁶⁶ La apertura del sector energético mexicano fue un objetivo europeo que no se logró.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 320-324. México concentra sus relaciones comerciales con Alemania, España, Reino Unido, Francia y los Países Bajos. En lo referente a inversiones, España es quien encabeza la lista.

exportaciones a la UE como porcentaje del total de exportaciones fueron: 3.56% en 2001, 3.49 en 2002, 3.77 en 2003, 3.63 en 2004, 4.27 en 2005 y 4.39 en 2006; en importaciones: 9.91% en 2001, 10.05 en 2002, 10.81 en 2003, 11.0 en 2004, 11.62 en 2005 y 11.30 en 2006 (véase anexo II).

La reunión ministerial de la OMC que tuvo lugar en Cancún en 2003 reflejó las dificultades para fortalecer las relaciones comerciales. La política agrícola común europea (PAC) —que incluye el mantenimiento de subsidios— obstaculizó el éxito de la reunión; ante la falta de flexibilidad de Europa y Estados Unidos, el Grupo de los 21, encabezado por Brasil, China e India, exigió que los países desarrollados eliminaran los subsidios a la producción agrícola. Además, la decisión del canciller Derbez de concluir abruptamente el encuentro redujo las posibilidades de algún tipo de acuerdo.¹⁶⁸

Según Ruano, el sector exportador mexicano ha desaprovechado las oportunidades que brinda el TLCUEM por diversas razones, como el desconocimiento de los mercados europeos, su fragmentación y la aplicación de barreras no arancelarias, así como por problemas de infraestructura en México, los altos costos del transporte y la rentabilidad del mercado estadounidense.¹⁶⁹

Al contrario del diálogo político y el ámbito comercial, el tema de la cooperación, tercer componente del Acuerdo General, tardó más tiempo en definirse. Aunque se suscribió un memorándum de entendimiento y una Convención Marco para el Financiamiento de los Proyectos, para finales de 2005 sólo se habían concluido dos acuerdos sectoriales: de ciencia y tecnología, y de derechos humanos.¹⁷⁰ Los de educación, aviación civil, satelital y de medio ambiente no se concretaron. El *Informe estratégico nacional 2002-2006* de la Comisión Europea destinó 65.2 millones de euros a México para cuatro áreas de cooperación: desarrollo social y reducción de las desigualdades; crecimiento económico y apoyo a las reformas económicas; consolidación del Estado de derecho, y cooperación científica y técnica.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 311-312.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 326.

¹⁷⁰ En febrero de 2004 se firmó un acuerdo de cooperación técnica para adecuar la legislación nacional a los tratados internacionales firmados por México y para la reforma del sistema judicial. *Ibid.*, p. 304.

Hubo otros fondos que se dirigieron a situaciones específicas, como la ayuda humanitaria para Chiapas, y, además, hay que considerar que cada país europeo puede tener sus propios programas de cooperación.¹⁷¹ El ámbito de cooperación enfrenta la dificultad de la diversidad de programas y falta de coordinación, la complejidad burocrática de la UE y algunos problemas de implementación en México.¹⁷²

Como lo dijo Castañeda, dada la concentración de las relaciones internacionales de México con Estados Unidos, es prácticamente imposible lograr un “equilibrio” mediante los vínculos con otros países o regiones. Sin pretender ese ambicioso objetivo, la Unión Europea puede brindar oportunidades económicas, políticas y de cooperación a México. Pero las dificultades para establecer una relación más fructífera, tal como se ha demostrado, son muchas. Primero que nada, el hecho de que la Unión no siempre actúe como un actor, y la complejidad de su burocracia, complican que se exploten mejor las áreas de oportunidad. Además, como sostiene Ruano, para el sector empresarial mexicano es más fácil atender al mercado estadounidense.

En cuanto al sexenio de Fox, también hubo problemas estructurales de la economía mexicana, y coyunturales de las europeas, que impidieron una relación económica más estrecha. En lo político, las diferencias entre México y otros países de América Latina contribuyeron a limitar el papel de México como interlocutor entre esta región y Europa. Las relaciones con Europa en el sexenio 2000-2006 son un buen ejemplo del vínculo entre las condiciones internas y la política exterior: así pues, el Acuerdo Global funcionará mejor en la medida en que México adopte una serie de medidas económicas y políticas que le permitan explotar mejor sus vínculos con Europa, y la Unión Europea coordine mejor las posiciones de los distintos países que la componen.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 326-327.

¹⁷² *Ibid.*, p. 328.

LAS RELACIONES CON ASIA

El gobierno mexicano puso especial atención en sus relaciones con China, Japón, la India y Corea del Sur. En 2003 China fue el segundo socio comercial de México y en 2004 el comercio fue de 51.3% (14.9 mil millones de dólares), aunque con un déficit de 13.9 mil millones de dólares para México. México importó manufacturas eléctricas y electrónicas, juguetes, muebles y calzado de China.¹⁷³ Entre enero de 1999 y septiembre de 2004 China invirtió en México 61.7 mil millones de dólares, que representó 0.04% de la inversión total recibida por México. También es importante mencionar que algunos productos mexicanos que habían ocupado nichos del mercado fueron desplazados por bienes chinos; en 2003, por ejemplo, las ventas chinas a Estados Unidos superaron por primera vez a México por 14 mil millones de dólares.¹⁷⁴ Así pues, dada la importancia de China en los mercados mexicano y estadounidense, y su presencia en foros como APEC, llevaron al gobierno mexicano a proponer una alianza estratégica con ese país. La primera reunión tuvo lugar en agosto de 2004 en Beijing, y en ella los dos gobiernos reiteraron su voluntad de fortalecer sus vínculos, y acordaron establecer un programa bial de cooperación en las siguientes áreas: nanotecnología, biotecnología, telecomunicaciones e informática, protección ambiental, recursos naturales, ciencias de ingeniería, pequeñas y medianas empresas, salud pública, agricultura y tecnología aeroespacial.¹⁷⁵

Japón se distinguió como el tercer socio comercial de México, con un intercambio de más de 8 mil millones de dólares anuales.¹⁷⁶ El hecho más importante en la relación México-Japón en el gobierno de Fox fue la firma del Acuerdo de Asociación Económica, en marzo de 2005. Este acuerdo procuraba no sólo incrementar el comercio bilateral, sino también el flujo de inversiones directas de Japón a México. Los sectores más beneficiados serían el ramo automotriz, el eléctrico y el electrónico; en el ámbito de la cooperación, se esperaba el apoyo al desarrollo de las PYMES, ciencia y tecnología, educación y

¹⁷³ México, SRE, *La política exterior mexicana en la transición, op. cit.*, p. 37.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 37-38.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 38.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 39.

capacitación laboral, intercambio de expertos, estrechamiento de lazos turísticos, agricultura y medio ambiente.¹⁷⁷

Finalmente, el gobierno mexicano reconoció la importancia de la India, por su peso económico y presencia internacional, y de Corea, por sus relaciones comerciales con México. Este último país fue el sexto socio comercial de México en el mundo y el tercero en la región asiática. Además, México y Corea tuvieron posiciones similares en foros como la APEC, la OMC y la OCDE. Al igual que con Japón, el comercio con Corea fue deficitario para México.¹⁷⁸

El gobierno mexicano procuró así promover la diversificación de sus relaciones, especialmente las comerciales, con algunos países de Asia. Es evidente que la competencia de China (en el mercado mexicano y en el estadounidense) representó —y representa— un gran reto para México. No obstante, para que esta diversificación sea exitosa la política exterior no ha sido ni será suficiente, en ausencia de políticas económicas que fortalezcan la competitividad de los productos mexicanos.

CONCLUSIONES

La política exterior del primer gobierno panista se inició con un proyecto definido y ambicioso que pretendía ser distinta de la anterior en muchos aspectos y ubicar a México en un lugar visible e influyente en el ámbito internacional. Por fin, con algunos años de retraso, México se incorporaría de lleno a las tendencias internacionales dominantes del mundo occidental que favorecían el libre comercio, la integración regional, la promoción de la democracia, la protección de los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, etc. Tal como lo identificó Castañeda, se trataba de un orden internacional caracterizado no sólo por intereses pragmáticos, sino también por temas que incluían una dimensión normativa visible. El proyecto inicial reconocía, además, la importancia de los actores no estatales y las relaciones transnacionales. Pero ese mundo en el que el gobierno de Fox buscó situar a México se modificó a partir de los ataques terro-

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 40-41.

ristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El poder hegemónico fortaleció su acción unilateral —o con pocos aliados—, recurrió al uso de la fuerza como instrumento esencial de política e ignoró el respeto a los derechos humanos y la no intervención como referentes de la política exterior. Aun en estas condiciones, México procuró mantener su programa original, pero su capacidad de acción y, en consecuencia, su éxito fueron limitados.

¿Cómo explicar la política exterior de Fox y cómo evaluar sus resultados? Tal como se mencionó en la introducción a este capítulo, lo primero que debe tenerse en cuenta es el cambio de partido en el poder en México. La alternancia influyó en la política exterior al tratarse del PAN, partido de oposición durante muchos años, defensor de la democracia y los derechos humanos, después de más de 70 años de gobiernos priístas, y de las personalidades que influyeron en la formulación de esa política. La voluntad de cambio y de ruptura con el pasado fue explícita.

El ámbito en el cual se distingue más claramente una política exterior distinta es el de la democracia y los derechos humanos, a pesar de que el gobierno de Zedillo había iniciado la apertura internacional en esos temas. Lo que Fox y sus colaboradores hicieron fue profundizar y consolidar ese cambio. Las actividades principales en este sentido se han descrito a lo largo de este capítulo y no vale la pena repetir las; sólo cabe subrayar que fueron muchas e importantes, incluyendo la firma y ratificación de un buen número de tratados internacionales y la relación con Cuba, entre otras. Así pues, en cuanto a sus propios objetivos, puede afirmarse que la política de democracia y derechos humanos de Fox fue exitosa. Por supuesto, es posible diferir de esos propósitos, o cuestionar los cálculos que se hicieron, o la forma como se implantó esa política. ¿Valió la pena el diferendo con Cuba?, ¿logró México influir realmente en la promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo?, ¿fue útil la estrategia “del candado” para mejorar la situación de esos derechos en el país? Cada una de estas preguntas merece una respuesta argumentada y detallada: baste decir aquí que el conflicto con Cuba tuvo costos altos, dentro y fuera del país, que llevaron al gobierno de Calderón —igualmente panista— a procurar “recomponer” la relación. En segundo lugar, y a pesar de los esfuerzos continuos del gobierno mexi-

cano, fue difícil para cualquier país intentar fortalecer el régimen internacional de derechos humanos en un ambiente dominado por la “guerra contra el terrorismo”, como lo ilustra el caso de la CPI y el no reconocimiento de su jurisdicción por parte de Estados Unidos. Finalmente, y como las autoridades mexicanas lo admitieron, el trabajo de la política exterior no fue correspondido por las instancias internas encargadas de la promoción y la defensa de los derechos humanos. Podría plantearse que la crítica de ONG internacionales a la labor del ejército y las fuerzas policíacas en la lucha contra el narcotráfico, especialmente en los últimos años —incluida la presidencia de Calderón—, significa un revés importante para la política de derechos humanos de los gobiernos panistas.

Respecto a la relación con Estados Unidos, la continuidad y el cambio en la posición de México se mantuvieron unidos. No fue novedoso el procurar un “tipo” de manejo distintivo de los vínculos con el vecino del norte: Zedillo había propuesto un “nuevo entendimiento”, Castañeda sugirió una “relación estratégica”. Lo que llamó la atención fue lo explícito del planteamiento: históricamente, tal como lo demuestran los tomos de esta colección, Estados Unidos ha concentrado la atención de México. En el ámbito comercial, Carlos Salinas formalizó la asociación; Castañeda intentó hacer lo mismo en el tema migratorio. En este sentido, el fracaso de la política mexicana fue evidente, quizá porque la propuesta era inviable desde el inicio, o probablemente como resultado del interés estadounidense por la seguridad antiterrorista después del 11 de septiembre. Lo cierto es que el gobierno estadounidense —el federal y los estatales— mantuvo posiciones contra la migración indocumentada. En conclusión, la continuidad pareció imponerse al cambio en la relación México-Estados Unidos en lo referente a la migración —divergencia— y al narcotráfico —convergencia creciente desde el gobierno de Salinas—. En materia de seguridad, como la entendía Estados Unidos, México y Canadá tuvieron que ajustarse a las políticas de su vecino, mediante la cooperación fronteriza y el ASPAN. Una vez más, la idea original de México de redefinir la seguridad hemisférica perdió toda oportunidad de concretarse ante la lucha contra el terrorismo encabezada por Estados Unidos.

Las relaciones fueron difíciles con algunos países de América Latina, especialmente con Cuba y Venezuela, como consecuencia de las

posiciones ideológicas de la política de Fox. Como se ha mencionado, esta situación tuvo costos internos y externos, lo que pareció no haber importado a un gobierno que pretendía ser congruente con sus posturas. Así pues, la evaluación de esa política puede hacerse en dos niveles: el primero, según los fines propuestos por las propias autoridades —defensa de la democracia, los derechos humanos y el ALCA— y, el segundo, por el deterioro de las relaciones de México con esos y otros países de la región. Las conclusiones son, por supuesto, distintas.

En la política hacia América Latina debe mencionarse también otra de las grandes iniciativas del gobierno: el Plan Puebla-Panamá. Como propuesta de acercamiento a Centroamérica tampoco era novedosa, pero sí lo fue por el lugar que se le dio en la política exterior y por tratarse de un proyecto ambicioso y, de alguna forma, congruente con los intereses de México en el istmo: el desarrollo y la estabilidad. El gobierno mexicano parecía recuperar la historia y reconocer que lo que sucede al sur de la frontera tiene secuelas en el país. Pero el PPP, a pesar de que el gobierno de Calderón lo ha mantenido como parte de su política exterior, tampoco ha tenido mucho éxito; para algunos, por la forma como se propuso; para otros, por la dificultad de tratar con varios gobiernos al mismo tiempo, algunos de signo ideológico distinto; otros más señalan la falta de recursos. Lo cierto es que el PPP pone de manifiesto la postura tradicional de México: Centroamérica importa, pero más en el discurso que en los hechos, hasta que hay algún conflicto regional.

Finalmente, la política exterior de la “alternancia” es un buen ejemplo para analizar la vinculación entre variables internas e internacionales en la política exterior: en un sistema internacional favorable, el primer gobierno del PAN puede diseñar una política que responde a intereses y propósitos internos; después del 11 de septiembre, en un entorno distinto y poco favorable a esa política, el gobierno logra mantenerla, pero sus probabilidades de éxito disminuyen considerablemente. Esto no quiere decir que los procesos internos no hayan contribuido también para el poco éxito de la política, pero sí que México —como muchos otros países— es relativamente vulnerable a sucesos internacionales.



El presidente Fidel Castro asiste a la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari el 1o. de diciembre de 1988. Lo acompañan el presidente saliente, Miguel de la Madrid Hurtado, y su secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor. Archivo General de la Nación, Gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, concentrados sobre 16

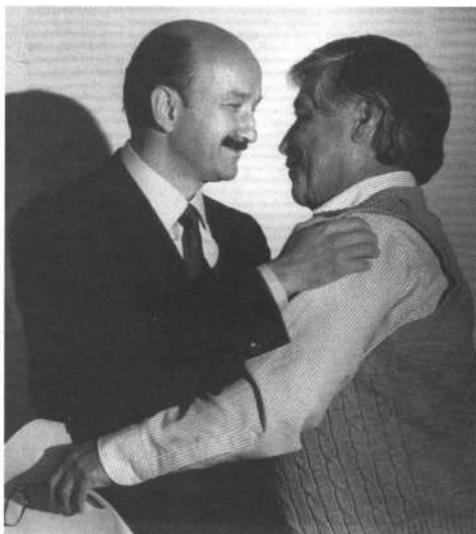


Los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush durante la visita de este último a la ciudad de Monterrey el 27 de noviembre de 1990. Archivo General de la Nación, Gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, concentrados sobre 2206



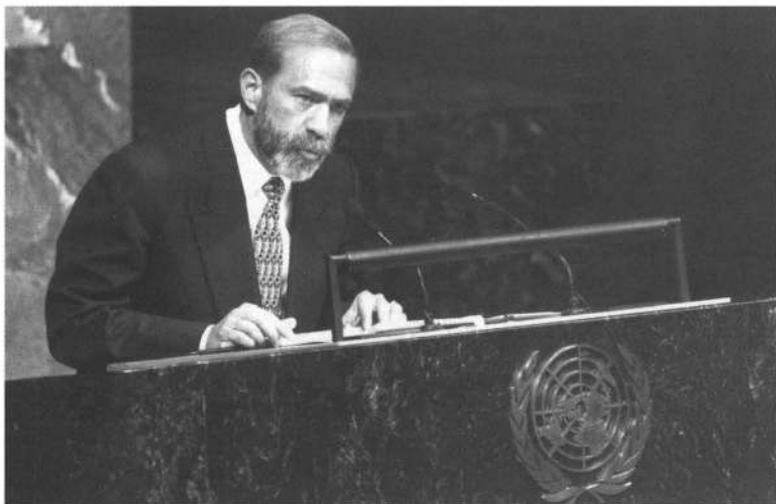
El presidente Carlos Salinas de Gortari firma los acuerdos paralelos del TLCAN el 14 de septiembre de 1993. Archivo General de la Nación, Gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, concentrados sobre 5885

El presidente Carlos Salinas de Gortari y el señor César Chávez, líder de grupos de trabajadores en Estados Unidos y defensor de los derechos de los inmigrantes, a quien el gobierno mexicano otorgó la Orden del Águila Azteca en noviembre de 1990. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores (DGAHDSRE)





Reunión entre los cancilleres de México y Cuba, Manuel Tello y Roberto Robaina (de pie), en septiembre de 1994. Los acompaña el embajador de México en Cuba, Carlos Tello (izquierda). Fototeca de la DGAHDSRE



El secretario José Ángel Gurría pronunciando un discurso en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Fototeca de la DGAHDSRE



El presidente Ernesto Zedillo firma el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, en diciembre de 1997. Fototeca de la DGAHDSRE



Los presidentes Ernesto Zedillo y Bill Clinton en la Casa Blanca. Fototeca de la DGAHDSRE



Los presidentes Ernesto Zedillo y Bill Clinton en compañía de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green (izquierda), y la secretaria del Departamento de Estado, Madeleine Albright. Fototeca de la DGAHDSRE



El presidente Ernesto Zedillo en la segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, en abril de 1998. Lo acompañan el presidente chileno, Eduardo Frei, y la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green. Fototeca de la DGAHDSRE



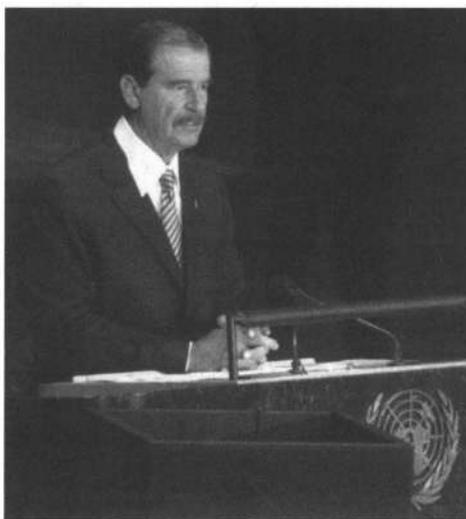
El presidente Ernesto Zedillo durante la XIII Reunión del Grupo de Río en México, en mayo de 1999. Fototeca de la DGAHDSRE

El secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, y el director de Human Rights Watch, Kenneth Roth, en la cancillería mexicana. Acervo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)





El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, en APEC. Acervo de la SRE



El presidente Vicente Fox durante su discurso en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Acervo de la SRE

VIII CAMBIO DE SIGLO



Los presidentes George W. Bush, de Estados Unidos, y Vicente Fox en la reunión trilateral México-Estados Unidos-Canadá en Cancún, en marzo de 2006. Acervo de la SRE



El primer ministro canadiense, Stephen Harper, y el presidente Vicente Fox en la reunión trilateral México-Estados Unidos-Canadá en Cancún, en marzo de 2006. Acervo de la SRE

IV. CONCLUSIONES

¿Cómo ha cambiado la política exterior desde 1988? La respuesta es sencilla: de varias maneras. ¿Cuánto ha cambiado? Mucho, pero no total ni radicalmente. Tal como se expuso en este trabajo, hay ciertos temas en los que pueden identificarse transformaciones importantes: la asociación comercial con Estados Unidos y Canadá; la promoción de las relaciones comerciales con América Latina, Europa y Asia; en la lucha contra el narcotráfico, México coincidió gradualmente con la posición estadounidense; las autoridades mexicanas cambiaron su actitud hacia la comunidad de mexicanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, e incluso propusieron la negociación de un acuerdo migratorio; y, en referencia a la democracia y los derechos humanos, los gobiernos mexicanos, también paulatinamente, decidieron “abrirse” al exterior y después incluir esos temas como prioridades de la política exterior. En todos estos procesos participaron muchos actores, estatales y no estatales, internos e internacionales. La Secretaría de Relaciones Exteriores ha tenido que compartir la formulación e implantación de la política exterior con otras dependencias nacionales y ha tratado con instituciones, ONG y otros actores internacionales. Por otro lado, los gobiernos estadounidenses mantuvieron en ocasiones políticas unilaterales; el narcotráfico y la migración ilegal a Estados Unidos continúan siendo problemas serios en la relación bilateral; al considerarlo conveniente, los gobiernos mexicanos recurren a los principios y la defensa de la soberanía; y el comercio absoluto con América Latina, Europa y Asia se fortaleció en algunos momentos, pero sigue siendo menor en términos relativos (véanse anexos I y II). Así pues, no se trata de una “nueva política exterior”, sino de una combinación de cambios coyunturales y de más largo plazo que han respondido a condiciones internas en un entorno internacional inestable que ofrece oportunidades y límites para la acción mexicana. La política exterior de México,

como la de cualquier país, tuvo causas y destinatarios en el país y en el exterior.

Para concluir, vale la pena plantear dos discusiones sobre la política exterior mexicana que se derivan del análisis expuesto en este trabajo, con el ánimo de provocar el debate a futuro: la de su comportamiento "activo" y el propósito de la diversificación. En relación con lo primero, es común, especialmente en el discurso político, exigir o proponer una "política exterior activa". En este sentido, debe distinguirse ese tipo de política exterior con el hecho de que sea exitosa o eficaz. En otras palabras, una política exterior "activa" *per se* no debe confundirse con una exitosa y eficaz; esto último es resultado de otras consideraciones, como la definición de sus objetivos y el cálculo para lograrlos. Los 18 años aquí examinados demuestran que la política exterior se ha dado en dos niveles (por lo menos): el de las "grandes iniciativas" y el "rutinario". Las grandes iniciativas pueden ser el TLCAN, el "nuevo entendimiento" o la "relación estratégica" con Estados Unidos, el acuerdo migratorio, el PPP o la política de derechos humanos. Algunos de estos proyectos fueron exitosos y otros no, y las razones varían según las circunstancias internas, las internacionales, el diseño de las políticas y su implantación. En el segundo nivel se identifica la labor cotidiana de la política exterior: el hecho de que no haya "grandes iniciativas" o proyectos no significa que no haya política exterior. La labor mexicana en el ámbito multilateral, la protección consular, o incluso el manejo de las relaciones con América Latina, Asia y Europa, son buenos ejemplos.

Finalmente, ¿es posible la diversificación de las relaciones internacionales de México?, ¿por qué persiste como propósito de la política exterior?, ¿a qué se refiere? La respuesta puede encontrarse en la distinción que hizo Jorge Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores entre equilibrio y diversificación. Si lo que se busca es equilibrar las relaciones de México con Estados Unidos —económicas y políticas—, con otro país o grupo de países, la política mexicana continuará fracasando. Los tres sexenios examinados en este trabajo demuestran que, dada la complejidad de la relación bilateral y la importancia comercial de Estados Unidos para México, no es posible encontrar equilibrio en ningún otro lugar. Lo que se puede hacer, y lo han hecho los gobiernos mexicanos, es diversificar sin el propó-

sito de equilibrar. Es decir, actuar en el ámbito multilateral, establecer y fortalecer relaciones con grupos regionales, económicos o políticos. El fin de esta diversificación puede ser la diversificación misma, no el equilibrio respecto a Estados Unidos. La historia indica que esto es lo posible y deseable; con Estados Unidos México deberá continuar buscando la mejor forma de manejar la asimetría.

EPÍLOGO

¿MÁS MÉXICO EN EL MUNDO Y MÁS MUNDO EN MÉXICO?

La plataforma electoral de Felipe Calderón no favoreció la política exterior; de hecho, no contaba con un proyecto extenso ni detallado en la materia. En términos generales, para el candidato del PAN, México debería contribuir a mejorar la eficacia de las instituciones multilaterales para construir “una arquitectura mundial con rostro humano”. México procuraría obtener nuevamente un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y apoyaría las reformas a la Carta de la OEA para reforzar los mecanismos de promoción y defensa de las instituciones democráticas de la región.¹ Calderón proponía también lograr una “relación especial” con América Latina, más seguridad y prosperidad en la región de América del norte y un programa de trabajadores temporales con Estados Unidos.² En su discurso de presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), el presidente sólo mencionó que la política exterior sería “responsable y activa” y que México debía ser interlocutor “activo e influyente en los niveles regionales y globales”.³ En esa

¹ PAN, Plataforma electoral, http://www.presidencia.com.mx/plataformas/pan_plataforma2006.pdf. La solicitud de México para competir por el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad se había presentado desde finales del sexenio de Fox. Como presidente, Calderón debía mantener la solicitud o retirarla. Después de escuchar posiciones a favor y en contra de la participación de México en ese órgano, el presidente resolvió seguir adelante con la candidatura. Para más detalles véase Ana Covarrubias y Laura Muñoz (coords.), *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, 3), 2007, p. 168. Como se verá a continuación, México obtuvo el asiento por el periodo 2009-2010.

² PAN, Plataforma electoral, *loc. cit.*

³ “Discurso del presidente Felipe Calderón Hinojosa durante la ‘Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012’”, en Palacio Nacional, Ciudad de México, 31 de mayo de 2007, <http://www.sener.gob.mx/webSener/portal/index.jsp?id=226>.

ocasión, Calderón señaló: “Trabajaremos para consolidar a México como un puente privilegiado de diálogo, de construcción, de comercio, de inversión y de interlocución entre el norte y el sur de nuestro continente y entre las cuencas de ambos océanos, entre los principales mercados, las más importantes democracias, las más grandes naciones del mundo”.⁴ En consecuencia, la política exterior sería el instrumento para lograr una “efectiva inserción de México en el mundo, queremos más México en el mundo y también más mundo en México”.⁵

A tres años de haberse iniciado el sexenio de Calderón pueden identificarse similitudes y diferencias con los sexenios analizados en este tomo: al contrario de los tres casos anteriores, especialmente Salinas y Fox, el tema internacional no ha sido muy importante ni como tema de campaña ni como programa de gobierno. Esto no quiere decir, desde luego, que no haya política exterior: simplemente, no ha sido asunto prioritario para el segundo gobierno panista. La atención se concentra en asuntos internos. En segundo lugar, como en los periodos de Salinas y Fox, el proyecto de política exterior se ha visto influido por factores externos no siempre bajo el control del gobierno mexicano: la crisis económico-financiera, por ejemplo, o las reacciones ante el brote de influenza A(H1N1) en el país en abril y mayo de 2009. Como resultado, la política exterior tuvo que ajustarse a situaciones inesperadas. En tercer lugar, asuntos internos han pesado de manera decisiva en la política exterior, como lo hicieron en los sexenios de Salinas, Zedillo y Fox, pero, en el gobierno de Calderón, este predominio ha llevado al quehacer internacional de México a ser más limitado: el gran proyecto en el ámbito exterior ha sido la Iniciativa Mérida, firmada con Estados Unidos, que responde al interés del gobierno mexicano de combatir al crimen organizado y promover la seguridad en México. Otras líneas de acción significativas han sido la participación de México en el ámbito multilateral (especialmente la ONU), la continuación del Plan Puebla-Panamá —ahora Proyecto Mesoamérica— y la “recomposición” de las relaciones con América Latina, en la que sobresale la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe de febrero de 2010.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

La Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida es uno más de los programas mexicanos que parten de la idea de la permeabilidad de las fronteras y de la “responsabilidad compartida” de México y Estados Unidos. Como una de las prioridades de Calderón ha sido luchar contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico, y como para Estados Unidos también se trata de un objetivo de política que cae en la categoría de la seguridad, los dos países acordaron cooperar en este campo.

En marzo de 2007, Calderón y el entonces presidente George W. Bush coincidieron en la necesidad de ampliar la cooperación bilateral y regional para luchar contra el narcotráfico. La Iniciativa Mérida ha sido presentada por la SRE como “un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad” para “combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos [de México y Estados Unidos], así como la estabilidad y seguridad de la región”.⁶ La Declaración Conjunta subrayó que México y Estados Unidos están comprometidos con la “cooperación bilateral estratégica”, táctica, concertada y necesaria para luchar contra el crimen organizado. Para demostrar la importancia que el gobierno de México da a “contrarrestar la grave amenaza que representan las organizaciones criminales” la declaración informa que el gasto de siete dependencias federales fue de 2.5 mil millones de dólares (en 2007), un incremento de 24% en relación con el presupuesto del gobierno de Fox.⁷ Es interesante notar que la declaración subraya la labor conjunta de Estados Unidos y México en la Estrategia Antinarcóticos para la Frontera Suroeste y la Estrategia para Combatir Pandillas Criminales de Centroamérica.⁸

⁶ “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, 22 de octubre, 2007, http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida.esp.pdf.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

La meta conjunta de México y Estados Unidos, según la declaración, es “maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas. La Iniciativa Mérida [...] marca el comienzo de una nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países”.⁹ Así pues, la iniciativa emprendería acciones para reforzar los esfuerzos de procuración de justicia en México y Estados Unidos, y ampliar la cooperación bilateral y regional en contra de la amenaza de la delincuencia transnacional organizada.¹⁰ Formalmente, la iniciativa descansa en tres pilares: 1) que cada país actuará en su propio territorio; 2) la cooperación bilateral, y 3) la transferencia de equipo y tecnología estadounidense a México y el entrenamiento de personal mexicano.¹¹ El gobierno estadounidense acordó otorgar 400 millones de dólares a México para la lucha contra el narcotráfico y envió el primer pago por 197 millones 175 mil dólares para entrenamiento y equipo técnico en diciembre de 2008.¹² Hasta diciembre de 2009, distintas agencias de Estados Unidos, como el FBI, habían dado cursos de “entrenamiento para entrenadores” y nuevos investigadores, para búsqueda y rescate fronterizo y antisequestro a distintas dependencias mexicanas. Calderón inauguró en noviembre de 2009 el Centro de Inteligencia de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y en diciembre se transfirieron 5 helicópteros *Bell-412* a la Secretaría de la Defensa Nacional.¹³

Aunque se logró la cooperación entre Estados Unidos y México para la lucha contra el crimen organizado, la Iniciativa Mérida volvió a poner en primer plano la discusión conocida sobre la posible “cesión” de soberanía de México a Estados Unidos. Así pues, el gobierno mexi-

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Carlos Rico, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2008, pp. 3-13.

¹² México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 688, <http://www.informe.gob.mx/informe/>.

¹³ “Iniciativa Mérida: avances registrados entre octubre y diciembre de 2009”, <http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/Avances-IM-oct-dic-2009-2b.pdf>.

cano ha reiterado que la iniciativa no permitirá la presencia de tropas militares estadounidenses, ni de ningún tipo de policía, en suelo mexicano.¹⁴ México ha reconocido la necesidad de cooperar con Estados Unidos y de solicitar su ayuda, pero, al mismo tiempo, ha tenido que destacar que no permitirá la “intervención” (directa) de Estados Unidos y que mantiene su capacidad de decisión, es decir, su autonomía.

Es muy pronto para concluir sobre los resultados de la Iniciativa Mérida —y de la política general del gobierno mexicano en contra del crimen organizado—; los niveles de violencia en el país, empero, sugieren que se trata de una política ineficaz. Sin embargo, no debe ignorarse que la posición oficial de Estados Unidos ha sido de apoyo y reconocimiento a la estrategia del presidente Calderón. Así podrían interpretarse las entrevistas entre Calderón y el presidente electo Barack Obama en Washington, D.C., en enero de 2009; entre Calderón y la secretaria de Estado Hillary Clinton en México en marzo siguiente, y entre los dos presidentes en abril del mismo año. Después del arresto de los narcotraficantes Raydel López Uriarte y Manuel García Simental, por ejemplo, el embajador estadounidense en México, Carlos Pascual, felicitó a México, y añadió:

La administración del Presidente Obama se mantiene plenamente comprometida con la cada vez más estrecha cooperación entre México y los Estados Unidos para la procuración de justicia, al igual que con la Iniciativa Mérida. La creciente capacidad operativa del gobierno de México de detectar, investigar y detener a peligrosos narcotraficantes demuestra el compromiso de México con el estado de derecho y la seguridad de sus ciudadanos.¹⁵

Este tipo de pronunciamientos no ha sido inusual en el sexenio de Calderón.

¹⁴ *Idem*. La declaración subraya que la cooperación México-Estados Unidos estaría basada en “el pleno respeto a la soberanía, jurisdicción territorial y marco legal de cada país, y está orientada por los principios de responsabilidad compartida y reciprocidad. La iniciativa se construirá sobre la base de las estrategias internas vigentes y los esfuerzos en curso desarrollados por dependencias encargadas de la procuración de justicia de ambos países”. “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, *loc. cit.*

¹⁵ Comunicado de Prensa, “Embajador Pascual felicita a México por arresto de narcotraficantes”, 9 de febrero de 2010, <http://www.usembassy-mexico.gov/bole->

TLCAN y ASPAN

En relación con el Tratado de Libre Comercio y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, destaca la continuidad: “México lleva a cabo una intensa cooperación bilateral con Estados Unidos y Canadá, conducida bajo un enfoque de corresponsabilidad y guiada por el interés central de promover la adopción de acuerdos políticos y mecanismos de colaboración que impulsen el desarrollo nacional”.¹⁶ Se consolidaron los mecanismos existentes para dar más certidumbre a las relaciones bilaterales y trilaterales, “todo ello en un marco de responsabilidades compartidas, amistad y respeto a nuestros respectivos marcos jurídicos”.¹⁷ En agosto de 2009 tuvo lugar en Guadalajara la Cumbre de Líderes de América del Norte, en la cual se trataron temas como cooperación hemisférica, seguridad, energía, migración y facilitación fronteriza. Los tres países se comprometieron a reforzar acciones trilaterales para “enfrentar retos comunes y conferir una nueva dinámica a la cooperación que han venido realizando en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), para avanzar en la integración y el fortalecimiento de la seguridad y la competitividad de América del Norte”.¹⁸ La alianza, sin embargo, ha perdido visibilidad, mientras que las cumbres de jefes de Estado son, por el momento, las ocasiones para definir políticas y estrategias.

No sorprende, por ello, que en febrero de 2010, después de una reunión sobre seguridad de aviación civil en México, la secretaria estadounidense de seguridad, Janet Napolitano, haya declarado que México era “gran socio de Estados Unidos en seguridad”.¹⁹

tines/sp100208_DrugTraffickers.html. Las extradiciones de mexicanos a Estados Unidos han continuado como parte de la lucha contra las drogas. Sobresale el caso del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid, quien fue extraditado a Nueva York el 8 de mayo de 2010 para ser procesado por tráfico de drogas y asociación delictuosa. “Extraditan a Villanueva”, Reforma.com, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImp resa.aspx?DocId=1178>.

¹⁶ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores*, 2009, p. 81, <http://www.sre.gob.mx/images/3erinforme.pdf>.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, p. 688.

¹⁹ Silvia Otero, “México, gran socio de EU en seguridad: Napolitano”, El Universal.com, 17 de febrero de 2010, http://www.eluniversal.com.mx/notas/vi_659526.html.

Mexicanos en el exterior y migración

El programa de apoyo a mexicanos en el exterior, en el que destaca el trabajo consular en Estados Unidos, también se mantiene como fin de política exterior.²⁰ En su tercer informe, el presidente subrayó los resultados de los programas de Atención a Mujeres y Niños Víctimas de Violencia Doméstica, Asesorías Legales Externas y Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en los Estados Unidos de América.²¹ En referencia a la migración, mencionó los Acuerdos de Repatriación Ordenada, Segura y Humana México-Estados Unidos de América, el Programa de Repatriación Voluntaria y el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos.²²

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) ha mantenido su actividad como “puente de comunicación” con la comunidad de mexicanos en el exterior. Según el PND: “Seguirá coordinando los esfuerzos en materia de cooperación internacional para elevar la calidad de vida de los mexicanos residentes en el extranjero, proseguirá en su labor de crear sinergias adecuadas entre las iniciativas de las comunidades de mexicanos en el exterior y las del gobierno de México, y además contribuirá al fortalecimiento de sus capacidades para promover sus derechos”.²³ Las acciones del IME procuran fortalecer liderazgos autónomos, poner en marcha programas y servicios para mejorar la calidad de los mexicanos que viven fuera del país y crear vínculos entre agencias dedicadas al tema y la difusión de información que contribuya al desarrollo de esas comunidades.²⁴

En abril de 2010, la gobernadora de Arizona, Jan Brewer, firmó la ley “Inmigración, procuración de justicia, vecindarios seguros” (SB1070), que permitiría, entre otras cosas, el arresto de extranjeros que no cuenten con documentación migratoria, y haría ilegal contratar o ser contratado desde un vehículo en la vía pública sin importar

²⁰ Véase México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, *op. cit.*, pp. 693-695.

²¹ *Ibid.*, p. 694.

²² *Ibid.*, p. 697.

²³ Citado en México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores*, *op. cit.*, p. 94.

²⁴ *Idem.*

la condición migratoria de las personas. Se trata de una ley en contra de la migración ilegal que provocó reacciones de algunos sectores de la población hispana en Estados Unidos y, desde luego, del gobierno mexicano. La SRE subrayó que era indispensable “actuar con prudencia y respetar el marco legal local”, aunque era evidente que “existe un ambiente político adverso para las comunidades migrantes y para todos los visitantes mexicanos”.²⁵ El comunicado de la Secretaría señaló que, independientemente de su condición migratoria, los mexicanos en Estados Unidos cuentan con derechos humanos inalienables y con mecanismos de protección regulados por el derecho internacional. Así pues, la SRE emitió una alerta de viaje a Arizona y dio a conocer teléfonos y direcciones de los consulados en ese estado.²⁶

La ley SB1070 no ha entrado en vigor, pero pone de manifiesto que el problema de la migración en las relaciones México-Estados Unidos sigue siendo fundamental. Debe subrayarse que se trata de legislación local y no federal: aun así, la capacidad de respuesta de México es limitada, tal como lo demuestra el comunicado de la SRE, pues se trata de legislación interna. Una vez más, lo que el gobierno de México puede hacer es dirigir su atención a la protección de los mexicanos mediante sus consulados.

Las relaciones con América Latina

“América Latina y el Caribe constituye una región de alta prioridad para la política exterior de México”, asegura el *Tercer Informe de Gobierno*.²⁷ En efecto, la participación de México en reuniones regionales ha sido constante: en las Cumbres Iberoamericanas, la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, las Cumbres de jefes de Estado del Mercosur, las Cumbres del Grupo de Río, APEC, el

²⁵ México, SRE, “La SRE emite Alerta de Viaje a los mexicanos que visiten, residan o estudien en el estado de Arizona”, martes 27 de abril, comunicado núm. 121, México, D.F., en http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/2010/abr/cp_121.html.

²⁶ *Idem*.

²⁷ México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, *op. cit.*, p. 684.

Mecanismo de Tuxtla y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El énfasis, sin embargo, se ha puesto en mejorar las relaciones con Cuba, Venezuela y Argentina, y en la región centroamericana mediante el Plan Puebla-Panamá (Proyecto Mesoamérica).

El PPP-Proyecto Mesoamérica

El Plan Puebla-Panamá cambió su nombre a Proyecto Mesoamérica (PM) en junio de 2008 al incorporar a Colombia. El proyecto se definió como un “mecanismo de diálogo y coordinación” que articularía esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.²⁸ El PPP, según información de la SRE, había contribuido a la integración física y el desarrollo regional mediante avances en la construcción de plataformas de industria eléctrica, telecomunicaciones y transporte; el PM se encargaría, en consecuencia, de promover la cooperación, “la identidad regional para el enfoque de problemas comunes y soluciones de manera conjunta, bajo el principio de corresponsabilidad”.²⁹ El proyecto procura la integración regional “y generar nuevas oportunidades en Mesoamérica”.³⁰

En julio de 2009, los logros del Proyecto Mesoamérica, según el gobierno mexicano, eran la conclusión del proyecto carretero El Ceibo (México)-Lagunitas (Guatemala), el inicio de los trabajos de construcción y la modernización de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas en territorio mexicano; la línea de transmisión eléctrica entre Guatemala y México (Tapachula-Los Brillantes), y la ampliación de la subestación eléctrica de Retalhuleu, en Guatemala; grupos de trabajo del Sistema Mesoamericano de Salud Pública y la creación del Instituto Mesoamericano de Salud Pública; el inicio del Sistema Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgo de Desastres Naturales; el anuncio del Programa para

²⁸ “Proyecto Mesoamérica”, en http://portal2.sre.gob.mx./mesoamerica/index2.php?option=com_content&task=view&id=8&pop=1&page=0%Itemid=22.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica; la firma del acuerdo para instalar la planta biodiesel en Chiapas, y el proyecto de Indicadores de Competitividad Mesoamericana.³¹

La seguridad también siguió siendo un tema significativo con Guatemala y Belice. Hasta ahora, no obstante, los logros respecto de lo que inicialmente se propuso hacer el PPP-PM han sido marginales. La relación con Centroamérica, y en especial con los dos vecinos de México, parece haber caído en la rutina. A pesar de que el gobierno de México ha reconocido la relevancia de la región para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de México, no se observa una política con iniciativa y constante hacia la región.

Frontera sur y migración

En referencia a la migración centroamericana en México, se repatrió a 44 206 centroamericanos entre septiembre de 2008 y junio de 2009, de acuerdo con lo establecido en el Memorándum de Entendimiento para la repatriación ordenada, digna, ágil y segura desde México a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En noviembre de 2008 entró en vigor el Programa de Regularización Migratoria para facilitar que cualquier extranjero que viva en México pueda obtener la documentación migratoria adecuada. El gobierno mexicano continuó con su política de asilo y refugio de personas provenientes de Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, además de otros países no regionales.³²

La relación con Cuba

La mejoría en las relaciones con Cuba se convirtió en objetivo de la política exterior de Calderón por el deterioro que habían sufrido durante el sexenio de Fox. Es difícil pensar que el segundo gobierno

³¹ México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, op. cit., pp. 685-686.

³² *Ibid.*, p. 697.

panista hubiese tenido algún interés en Cuba lo suficientemente importante para trabajar como lo ha hecho en aras de lograr un acercamiento con el gobierno de la isla, de no haber sido por los conflictos que ocurrieron en los seis años anteriores y las críticas que provocaron en el ámbito interno y en varios países de América Latina. Esas críticas no se referían sólo a lo que sucedía en la relación bilateral, sino a la política exterior en general. Al provenir del mismo partido político, no es de extrañar que el gobierno de Calderón quisiera “enmendar” la política de su antecesor hacia ese país caribeño.

El acercamiento hacia Cuba puede reconocerse primordialmente en tres asuntos: la posición de México respecto a la situación de los derechos humanos en Cuba, la renegociación de la deuda cubana con México y el problema de la migración ilegal. En relación con los derechos humanos, el gobierno de México promovió, y logró, que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU no votara sobre la situación en países específicos; es decir, no habría resoluciones de condena o de solicitud para que ciertos países aceptaran la observación o el diagnóstico de observadores de derechos humanos o relatores especiales. El embajador mexicano Alfonso de Alba fue el presidente del consejo en ese momento, y aunque los cubanos interpretaron la posición de México como un signo de buena voluntad hacia Cuba, el gobierno mexicano sostuvo que se trató de un principio general. Según el canciller Felipe Pérez Roque, la actuación mexicana había sido “un hecho positivo del nuevo gobierno” que removía “un importante” obstáculo para normalizar las relaciones bilaterales.³³ La crisis del sexenio anterior quedaba atrás: “estamos construyendo sobre bases nuevas [...] y así entendemos el gesto. Creemos que ha habido un cambio en la posición de México”.³⁴

La comunicación entre los gobiernos mexicano y cubano se restableció después de que se enviaron nuevos embajadores a cada una de las capitales. Gabriel Jiménez Remus, hombre cercano a Calderón

³³ *La Jornada*, 21 de junio de 2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/21/index.php?section=politica&article=022nlpol>.

³⁴ *Idem*. Para el embajador mexicano Luis Alfonso de Alba, presidente del consejo en ese momento, La Habana había demostrado buena disposición para trabajar con ese órgano: “Confío en que éste seguirá siendo el patrón que muestre el gobierno [de Cuba], al igual que los otros 46 que somos parte del Consejo”.

y conocido por Fidel Castro, sustituyó a José Ignacio Piña.³⁵ Jiménez Remus y el nuevo embajador de Cuba en México, Manuel Aguilar Flores, iniciaron su trabajo diplomático en 2007 con el propósito de recomponer la relación bilateral, fomentar un “clima de confianza mutua” y establecer “las bases de un nuevo entendimiento” entre México y Cuba.³⁶

La reestructuración de la deuda cubana fue causa y consecuencia de la reactivación del diálogo entre México y Cuba; en el sexenio de Fox esa deuda había sido un motivo más del deterioro de la relación bilateral.³⁷ Con el ánimo de revertir esta situación, en febrero de 2008 autoridades mexicanas y cubanas firmaron un acuerdo que permitió normalizar las relaciones financieras y comerciales entre los dos países. Entre otras cosas, Bancomext renovó líneas de crédito para Cuba. “El pleito con Bancomext está totalmente superado, es cosa superada”, dijo el ministro Felipe Pérez Roque en su visita a México, y añadió que no había ya ningún tipo de veto a empresas mexicanas por parte de La Habana.³⁸ De acuerdo con el gobierno cubano, el comercio bilateral creció 89% entre enero y septiembre de 2008 en

³⁵ Como coordinador de los panistas en el Senado, Jiménez Remus organizó el primer viaje de un grupo de representantes del PAN a Cuba en 1988. Los líderes del PAN, Carlos Castillo Peraza y Felipe Calderón, visitaron Cuba como resultado de los esfuerzos de Jiménez Remus.

³⁶ Según Jiménez Remus al comparecer ante la segunda Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación del Congreso de la Unión. Proceso.com, 22 de agosto de 2007, <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/53303>.

³⁷ En abril de 2004, la representación de Bancomext en La Habana cerró sus oficinas sin que México y Cuba hubiesen llegado a un acuerdo respecto a la deuda cubana, que se calculaba en alrededor de 400 millones de dólares. Aunque la deuda había sido renegociada en 2002, Cuba retiró unilateralmente las garantías en moneda fuerte como resultado de las transacciones internacionales de la telefónica Etecsa, una sociedad mixta cubano-italiana. En esa ocasión, Bancomext inició un juicio en Italia, que concluyó con la decisión de un tribunal civil de bloquear las cuentas de Etecsa en ese país por 40 millones de dólares, y otro ante la Corte Internacional de Comercio de París. Esta última también falló a favor de México, por lo que los 40 millones de dólares podrían constituir un primer pago a Bancomext. La reacción del gobierno cubano ante esta situación fue evitar el comercio con empresas mexicanas.

³⁸ *Reforma*, 21 de octubre de 2008, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/DocumentoImpresa.aspx?DocId=1029817-1066&str=comercio_cuba_mexico.

relación con el mismo periodo de 2007, llegando a 280 millones de dólares sólo en el tercer trimestre de 2008.³⁹

En los tres primeros años del gobierno de Calderón, la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, ha visitado La Habana en dos ocasiones, marzo de 2008 y diciembre de 2009. Por su parte, el entonces ministro de Relaciones Exteriores Felipe Pérez Roque viajó a México en octubre de 2008, ocasión en la que se firmó un memorándum de entendimiento sobre migración, uno de los asuntos que ha cobrado importancia en la relación bilateral, pues México se ha convertido en país de tránsito para cubanos que salen ilegalmente de Cuba hacia Estados Unidos.⁴⁰ El memorándum dispone que el gobierno mexicano pueda deportar a Cuba a los inmigrantes indocumentados, independientemente de cómo hayan ingresado al país, por mar o por vía terrestre (por razones de “seguridad nacional”, el gobierno cubano no aceptaba anteriormente repatriaciones de cubanos que hubiesen llegado a México por tierra). Durante su estancia en México, Pérez Roque afirmó que las relaciones “entre los gobiernos de México y Cuba, son hoy relaciones plenamente normales”.⁴¹

... estamos retomando el camino que nunca debió perderse, estamos reconstruyendo lo que fue gravemente afectado en el pasado [...] puedo confirmar que las relaciones hoy entre nuestros países son normales y

³⁹ *Finanzas.com*, 5 de noviembre de 2008.

⁴⁰ La migración ilegal de cubanos a México es resultado, en buena medida, de la política estadounidense de regresar a aquellos cubanos que sean interceptados en el mar intentando llegar a Florida y de otorgar asilo a quienes ingresen por tierra a suelo estadounidense (*wet foot/dry foot*). México es, así, lugar de tránsito para los cubanos que quieren llegar a Estados Unidos por tierra, lo cual, sobra decirlo, ha promovido y fortalecido el tráfico de personas. No hay cifras claras sobre cuántos cubanos ingresan ilegalmente al país: según el diario *Reforma*, entre enero de 2005 y julio de 2008 se detuvo a 8 039 cubanos en México; otra fuente estima que al año ingresan ilegalmente a México 10 mil cubanos. *Reforma.com*, 20 de octubre de 2008, http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?DocId=1029540-1066&str=memorandum_cuba_mexico; *El Universal*, eluniversal.com.mx, 24 de julio de 2008; *Cuba a la mano*, 23 de julio de 2008, http://cubaalamano.net/sitio/print/report.php?id_858.

⁴¹ *Reforma.com*, 21 de octubre de 2008, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>.

progresan de manera continua; se han restablecido el diálogo político, el funcionamiento de los mecanismos bilaterales de diálogo y cooperación, y hemos alcanzado importantes entendimientos en el terreno de la cooperación migratoria.⁴²

La visita de Calderón a Cuba fue confirmada desde principios de 2009, pero en abril, mes para el cual estaba prevista, Barack Obama viajó a México y no hubo más información sobre la visita del presidente mexicano a La Habana. Aunque no se dio explicación oficial al respecto, puede especularse que después del éxito de la visita de Obama a México las autoridades mexicanas no hayan querido complicar la relación con Estados Unidos por el acercamiento a Cuba.⁴³ La epidemia de influenza de abril y mayo del mismo año fue el suceso que puso fin a cualquier posible especulación: Calderón no iría a Cuba, pues el gobierno isleño canceló los vuelos provenientes de México para evitar el contagio. En entrevista, Calderón señaló que no iría a Cuba porque este país no permitía el aterrizaje de los aviones mexicanos.⁴⁴ Después de un intercambio de acusaciones y defensas entre Fidel Castro y el gobierno mexicano sobre la pertinencia de las medidas que habían tomado las autoridades mexicanas para tratar la epidemia de la influenza, los vuelos entre los dos países se restablecieron y el embajador mexicano Jiménez Remus se entrevistó con el presidente Raúl Castro en La Habana.⁴⁵ La relación bilateral no se

⁴² *La Jornada*, 20 de octubre de 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/20/index.php?section=politica&article=015n1pol>.

⁴³ Por otro lado, tampoco puede descartarse que el viaje de Calderón hubiera sido bien visto por el Ejecutivo estadounidense, dada la actitud de Obama en el ámbito internacional. Podría pensarse incluso que convendría a Estados Unidos que México tuviera una mejor relación con Cuba.

⁴⁴ Según Calderón: “pues sí, iba a ir a Cuba, efectivamente, en estos días, semanas no, pero como Cuba ha impedido los vuelos desde México, pues a la mejor no voy a poder ir, así que pues puede ser una de las consecuencias no previstas, de decisiones que no tienen fundamento técnico suficiente”. “Entrevista del presidente Felipe Calderón con Joaquín López Dóriga sobre la influenza AH1N1, jueves 7 de mayo de 2009”, en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/entrevistas/?contenido=44806>.

⁴⁵ Véanse las Reflexiones de Fidel: “Lo que pasó por mi mente” (11 de mayo de 2009), texto en el que critica las declaraciones de Calderón sobre la cancelación de su visita a Cuba, y “Otra noticia que estremeció al mundo” (14 de mayo de 2009),

deterioró aparentemente; la “normalización” prevalecía. A principios de 2010, Cuba llamó nuevamente la atención internacional por el fallecimiento del prisionero Orlando Zapata (en febrero) como resultado de una huelga de hambre, y el deterioro de la salud del disidente Guillermo Fariñas, también en huelga de hambre. La SRE emitió un comunicado en el cual expresa su preocupación por el estado de salud de Fariñas, lamenta la muerte de Zapata y exhorta al gobierno cubano a proteger la salud y la dignidad de sus prisioneros, pero, al mismo tiempo, reconoce que no puede ser juez de la situación de los derechos humanos en otros países y que México tiene grandes retos en esa materia. Concluye señalando que para México es “prioritario mantener una relación cercana y constructiva con Cuba. Nuestros vínculos con ese país se basan en una visión de Estado y no en posturas ideológicas”.⁴⁶ El lenguaje del comunicado contrasta con el utilizado durante el sexenio de Fox en lo relativo a la situación de los derechos humanos en Cuba, por lo que puede concluirse la voluntad del gobierno mexicano de no volver a hacer de ese tema motivo de divergencias con el gobierno cubano. Éste no reaccionó al comunicado mexicano; excepto por alguna declaración del embajador Aguilar Flores cuando el Senado mexicano discutía la actitud que tomaría ante los sucesos en Cuba, no se han dado nuevos conflictos bilaterales al respecto.⁴⁷

donde asegura que el gobierno mexicano sabía de la epidemia de influenza antes de que lo anunciara y tomara las medidas pertinentes. Las Reflexiones pueden consultarse en <http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art140.htm>. y <http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/ref-fidel/art141.html>. La SRE expidió dos boletines en los que confirma que el gobierno mexicano había actuado después de tener la confirmación sobre el tipo de virus del que se trataba y que lo había hecho correctamente en una situación epidémica.

⁴⁶ México, SRE, “México hace un llamado al Gobierno de Cuba a realizar las acciones necesarias para proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros”, lunes 15 de marzo, comunicado núm. 074, México, D.F., http://www.sre.gob.mx/csocia/contenido/comunicados/2010/mar/cp_074.html.

⁴⁷ El Senado mexicano finalmente no condenó la situación en Cuba, sino que lamentó el fallecimiento de Orlando Zapata e hizo un llamado al gobierno cubano para garantizar la integridad y dignidad de los presos en Cuba. “Sesión ordinaria de la H. Cámara de senadores celebrada el jueves 15 de abril de 2010, Presidencia del ciudadano senador Carlos Navarrete Ruiz”, http://www.comunicaion.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=15666&Itemid=82.

No puede dejar de mencionarse, finalmente, la participación de México en la XXXIX Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras, en junio de 2009. En esa ocasión, los miembros de la organización votaron dejar sin efecto la resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1962 que suspendía al gobierno de Cuba de participar en las actividades de esa organización regional. México fue el único país que pudo haber reclamado para sí una política congruente durante todo el periodo.

El resto de América Latina

“Con los países de América del Sur —según el *Tercer Informe de Gobierno*— se privilegia un *nuevo* enfoque de la relación que busca recuperar y fortalecer espacios de *influencia* e interlocución.”⁴⁸ En efecto, a pesar de algunas declaraciones incómodas y de la suspensión de vuelos por parte de Argentina y Perú —Cuba y China— como resultado de la epidemia de influenza en la primavera de 2009, las relaciones con países como Argentina, Venezuela y Bolivia, aunque no han sido cercanas, no se han deteriorado más. México continúa participando como observador en el Mercosur y, en su intento por lograr la integración regional, ha iniciado negociaciones para firmar un tratado de libre comercio con Brasil.

Las relaciones con Colombia y con Chile se han mantenido en un muy buen nivel; en el primer caso, como sucedió en el sexenio de Fox, por el interés compartido de luchar contra el crimen organizado. Los presidentes Álvaro Uribe y Calderón se han reunido en varias ocasiones, una de ellas durante la III Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia México-Colombia, en noviembre de 2008. Destaca también la presencia de Calderón en el V Congreso Internacional sobre Víctimas del Terrorismo que tuvo lugar en Medellín, Colombia, en mayo de 2009. Con Chile, país con el que se tiene una asociación estratégica, debe mencionarse la visita de la pre-

⁴⁸ México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, *op. cit.*, p. 685. Las cursivas son mías.

sidenta Michelle Bachelet a México en junio de 2009, para “mostrar la solidaridad del gobierno chileno ante la epidemia del virus de la influenza A(H1N1)”.⁴⁹ Esta visita fue un logro para el gobierno mexicano que, después de la epidemia y de las dificultades que ésta provocó con Argentina, Perú y Cuba, puso en marcha una política para “mejorar la imagen de México”.

El caso que ha despertado más interrogantes sobre la política exterior de México hacia la región ha sido el de Honduras. El 28 de junio de 2009 un golpe de Estado derrocó a Manuel Zelaya Rosales y dio la presidencia a Roberto Micheletti. El gobierno de México condenó el golpe —“la detención del presidente Manuel Zelaya y su traslado por la fuerza a Costa Rica”— y recibió a la canciller hondureña Patricia Isabel Rodas.⁵⁰ La Secretaría de Relaciones Exteriores también llamó a consultas a su embajador en Honduras, Ricardo Tarcisio Navarrete Montes de Oca, ante el golpe de Estado y el rompimiento del orden constitucional en ese país.⁵¹ El retiro del embajador Navarrete fue congruente con las decisiones tomadas en la OEA y la reunión extraordinaria del Grupo de Río. La OEA suspendió a Honduras al aplicar el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana, mientras que el Grupo de Río condenó el golpe de Estado

⁴⁹ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores*, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁰ México “hace un llamado a todas las partes involucradas para que se restablezca a la brevedad el estado de derecho, la institucionalidad y los valores democráticos, y en particular a que se permita el regreso del presidente Manuel Zelaya a Honduras. Además, exhorta a evitar la violencia y manifiesta su disposición a colaborar para construir vías de diálogo que permitan restablecer la normalidad democrática”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 167, 28 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2009/jun/cp_167.html. En relación con la canciller Rodas, la SRE informó que la representación diplomática de México en Honduras había ofrecido “el apoyo necesario a la Doctora Rodas, para garantizar su integridad física y seguridad personal, así como facilitar su traslado a México”. “Recibe México a la canciller de Honduras, Patricia Isabel Rodas: SRE”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 169, 29 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2009/jun/cp_169.html.

⁵¹ “Llama SRE a consultas a su embajador en Honduras”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 170, 29 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocial/contenido/comunicados/2009/jun/cp_170.html.

y se declaró a favor de la restitución del orden constitucional en Honduras.⁵²

El gobierno de México no se limitó a la simple condena del golpe de Estado: el presidente depuesto Manuel Zelaya visitó México en agosto de 2009 y fue recibido como jefe de Estado. Zelaya y Calderón revisarían la situación de Honduras y el proceso de mediación que encabezaba el presidente costarricense Óscar Arias.⁵³ Zelaya fue recibido también por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sin embargo, la visita fue motivo de críticas por el comportamiento poco formal de Manuel Zelaya; el incidente más notorio fue una declaración que dirigió a Andrés Manuel López Obrador en el sentido de que “es mejor sentirse presidente que serlo”.⁵⁴ Posteriormente, la secretaria Espinosa formó parte de una de las misiones de la OEA que intentó, sin éxito, dialogar con Micheletti. El gobierno mexicano envió un avión de la Fuerza Aérea para transportar a Zelaya a México, pero Micheletti le negó el salvoconducto y los esfuerzos mexicanos fracasaron.

El 29 de noviembre Porfirio Lobo, del Partido Nacional de Honduras, ganó las elecciones presidenciales. Para el gobierno de México, sin embargo, no se ha logrado la normalización de la vida institu-

⁵² “Suspende la OEA a Honduras”, *Reforma.com*, 5 de julio de 2009, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1093>; “Declaración del Grupo de Río en respaldo de la institucionalidad democrática en Honduras”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 168, 28 de junio de 2009, http://www.sre.gob.mx/csocia/contento/comunicados/2009/jun/cp_168.html, y “Declaración de los jefes de Estado de Gobierno del Grupo de Río a favor de la restitución del orden constitucional, el estado de derecho y las autoridades legalmente constituidas, en la República de Honduras”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, Comunicado 171, 29 de junio de 2009, <http://www.sre.gob.mx/csocia/contento/comunicados/2009/jun/cp%171.html>.

⁵³ “Anuncia SRE visita de Zelaya”, *Reforma.com*, 1o. de agosto de 2009, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1100110-1066&str=Manuel Zelaya>.

⁵⁴ “Y eso se lo digo a Andrés Manuel López Obrador, que me está escuchando en diferentes lugares”, añadió Zelaya. Georgina Saldierna, Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Zelaya califica de tibia la posición de EU ante el golpe”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2009, <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/06/index.php?section=politica&article=003n1pol>.

cional en ese país. Al justificar que no se invitó a Honduras a la cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, la secretaria Espinosa declaró: “No nos cabe duda que lo que busca el nuevo gobierno de Honduras es lograr su reinserción en el esquema internacional cuanto antes, y en su momento estaremos, y se lo hemos hecho saber, interesados en una normalización con Honduras, que encuentren ellos las fórmulas que les permiten tener esquemas de reconciliación a la senda del desarrollo”.⁵⁵

La iniciativa regional más importante del gobierno mexicano ha sido la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Cancún del 21 al 23 de febrero de 2010. La cumbre fue, según la SRE, un espacio conjunto del Grupo de Río [cuando México transfería la Secretaría Pro Tempore a Chile] y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), cuya primera reunión se había dado en Salvador, Bahía, Brasil, en diciembre de 2008. La Cumbre reunió a todos los jefes de Estado y de gobierno de la región.⁵⁶ En esa ocasión, el gobierno de México quiso reiterar su voluntad de fortalecer su presencia en los foros regionales al subrayar los temas compartidos por los países de la zona.

EL ÁMBITO MULTILATERAL

Como se ha mencionado, el gobierno de Calderón mantuvo la candidatura de México para un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, el cual obtuvo para el periodo 2009-2010. México fue presidente del consejo en abril de 2009 y procuró la transparencia de los procedimientos de ese órgano al hacer públicas algunas sesiones y convocar a organizaciones de la sociedad civil. Además, promovió el respeto al derecho internacional humanitario, el despliegue de observadores y asesores para supervisar el respeto a los derechos humanos de niños en conflictos armados, la mediación y la solución pacífica de las controversias, entre otras cosas.⁵⁷

⁵⁵ “Busca México unir a AL y El Caribe”, Reforma.com, 18 de febrero de 2010, [http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1159070-1066&str=patricia espinosa](http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1159070-1066&str=patricia%20espinosa).

⁵⁶ <http://www.sre.gob.mx/cumbredelaunidad/default.htm>.

⁵⁷ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe de Labores, op. cit.*, p. 130.

La participación de México en el Consejo de Seguridad, en efecto, ha sido activa, para procurar cumplir con los “ejes” prioritarios de su política exterior y favorecer temas de interés nacional. En consecuencia, hasta finales de 2009, la representación mexicana había subrayado la necesidad de vincular seguridad, derechos humanos y desarrollo; fortalecer las capacidades del consejo para brindar asistencia humanitaria y proteger a grupos vulnerables, como desplazados internos, refugiados, mujeres e infantes: fomentó la cooperación internacional en la atención de conflictos, incluyendo problemas de tráfico de personas, armas o drogas, crimen internacional organizado y explotación ilegal de recursos naturales; incorporó mandatos en apoyo al desarme, desmovilización y reintegración de grupos armados a la vida civil, el retiro de minas terrestres y la no proliferación, y apoyó las misiones de mantenimiento de la paz.⁵⁸ Empero, no se ha retomado la discusión sobre el envío de tropas mexicanas a operaciones para el mantenimiento de la paz. Calderón ha sido claro: “Es un asunto [el de las OMP] de gran preocupación para la comunidad internacional y sé que es un tema muy polémico. Sé que genera oposición en la comunidad mexicana y por esta razón no es momento de tratar la cuestión [...] tenemos una guerra terrible en México y no buscaremos resolver problemas en el exterior...”⁵⁹

En el ámbito regional, el gobierno mexicano ha colaborado más intensamente con el Grupo de Río, cuando, según Calderón, se había puesto a prueba la capacidad de concertación de México y la viabilidad misma del grupo.⁶⁰ Así pues, y teniendo en cuenta que el grupo debería ser la “base para una verdadera asamblea de pueblos latinoamericanos”, el gobierno de México, al recibir la Secretaría Pro Témpace, enumeró los siguientes propósitos: favorecer el diálogo y procurar los consensos; consolidar al grupo como interlocutor con otros actores internacionales; fortalecer la convergencia de las posiciones latinoamericanas en foros internacionales; fomentar, con base en el interés poli-

⁵⁸ *Ibid.*, p. 131.

⁵⁹ México, Presidencia de la República, entrevistas, Leonardo Curzio, Enfoque la emisión, 3 de septiembre de 2008, <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/entrevistas/?contenido=38363&imprimir=true>.

⁶⁰ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Grupo de Río, “México. Secretaría Pro Témpace”, 2009, p. 2, www.sre.gob.mx/grio-sptmexico.

tico, los temas de interés regional, y propiciar la convergencia de los procesos subregionales de integración.⁶¹ Hasta principios de 2009, destacaron la Cumbre de Santo Domingo (marzo de 2008), cuando México recibió de la República Dominicana la Secretaría Pro Tempore, y la Cumbre Extraordinaria de Salvador de Bahía (diciembre de 2008). En la primera se logró el diálogo entre Colombia y Ecuador, después de que el primer país atacara militarmente el territorio del segundo, donde había un campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).⁶² En la “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del grupo de Río sobre los Acontecimientos Recientes entre Ecuador y Colombia” se reiteró la validez de los principios del derecho internacional pertinentes al caso y se incluyeron los puntos de acuerdo entre los dos países.⁶³ En la Cumbre Extraordinaria de Salvador, Bahía, Cuba participó por primera vez como miembro de pleno derecho del grupo. Finalmente, como ya se ha mencionado, hubo una segunda reunión extraordinaria en Managua, en junio de 2009, para discutir el golpe de Estado en Honduras. El resultado fue sólo una declaración de condena y un exhorto al regreso a la constitucionalidad en ese país centroamericano.

No puede ignorarse la participación del gobierno mexicano en el Grupo de los 5 (G-5)⁶⁴ y en el Grupo de los 20 (G-20).⁶⁵ En los dos

⁶¹ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁶² De hecho, este ataque tuvo consecuencias para el gobierno mexicano, pues algunos de los individuos que estaban en el campamento eran mexicanos. El caso más visible ha sido el de la estudiante Lucía Andrea Morett, quien después del bombardeo estuvo algún tiempo en Nicaragua y volvió a México. El gobierno ecuatoriano solicitó su extradición el 1o. de marzo de 2008, solicitud que regresó el gobierno mexicano “en virtud de que dicho pedido de extradición no satisface los requisitos establecidos en el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador, ni en la Ley de Extradición Internacional...” México, SRE, “Devuelve el Gobierno de México al de Ecuador la solicitud de extradición de la connacional Lucía Andrea Morett Álvarez”, lunes 1o. de marzo de 2010, comunicado núm. 055, México, D.F., en http://www.sre.gob.mx/csocia/social/comunicados/2010/mar/cp_055.html.

⁶³ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Grupo de Río, “México, Secretaría Pro Tempore”, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁴ México, China, India, Brasil y Sudáfrica.

⁶⁵ Países industrializados y emergentes: G-8, UE, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica y Turquía.

primeros casos, México contribuyó a la consolidación del G-5 para identificar propuestas y tratar el cambio climático, enfermedades infecciosas, la seguridad alimentaria, energía, la gobernanza económica internacional y el desarrollo sustentable. México ha sido coordinador de trabajos del G-5 e interlocutor con la presidencia del Grupo de los 8 (G-8)⁶⁶ desde septiembre de 2007.⁶⁷

El G-20 cobró importancia por la crisis financiera de 2008-2009. Calderón participó en las reuniones de Washington, D.C. (noviembre de 2008) y Londres (abril de 2009), cuyo propósito fue instrumentar una respuesta colectiva a la crisis global. Calderón propuso activar políticas fiscales y monetarias contracíclicas de manera inmediata, reestructurar los sistemas financieros, fortalecer las instituciones financieras internacionales, mejorar los esquemas de regulación y supervisión financiera, promover una recuperación global verde, apoyar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, y evitar medidas proteccionistas.⁶⁸

Finalmente, debe mencionarse que el gobierno de México prepara la conferencia llamada COP16 sobre cambio climático, que tendrá lugar en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. La organización de esta reunión ratifica el interés del gobierno mexicano en el tema del cambio climático y en su participación activa en el ámbito multilateral, en este caso, la ONU.

CONCLUSIONES

¿Qué puede concluirse sobre la política exterior de los tres primeros años del segundo gobierno panista? Se ha demostrado aquí que no ha tenido un “gran proyecto” de política exterior, especialmente si se compara con la propuesta inicial de Fox. Esto no quiere decir, como también se ha anotado, que México no participe en el ámbito internacional, ni tenga ciertas líneas de acción, por ejemplo en la ONU.

⁶⁶ Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Italia, Canadá y Rusia.

⁶⁷ México, Presidente Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer Informe de Gobierno*, *op. cit.*, p. 690.

⁶⁸ *Idem.*

La política exterior de Calderón es, sin embargo, frecuentemente cuestionada.

Así pues, la Iniciativa Mérida debe evaluarse como parte de la política más general de lucha contra el crimen organizado en México. Hasta ahora los niveles de violencia y el desafío que los grupos de narcotraficantes representan para la autoridad del Estado mexicano —incluso con el apoyo estadounidense proveniente de la mencionada iniciativa— parecen indicar que se trata de un proyecto fracasado. Esto, desde luego, influye negativamente en la apreciación de la política exterior, particularmente en referencia a la relación con Estados Unidos y a los esquemas aplicados para la seguridad de América del Norte. Debe añadirse, sin embargo, que la relación México-Estados Unidos “está bien” en el sentido de que no hay desacuerdo, o deterioro, como en sexenios anteriores. Los intereses del presidente Obama son de carácter interno y, en lo externo, se concentran en otras regiones del mundo.

El presidente Calderón realizó su primera visita de Estado a Estados Unidos en mayo de 2010. La Declaración Conjunta destaca temas bien conocidos en la relación bilateral: la necesidad de tener una frontera segura y eficaz, la protección del medio ambiente, la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional, la procuración del bienestar social de los pueblos de los dos países y el trabajo conjunto en otras regiones del mundo, especialmente en el continente americano, y en foros multilaterales como la ONU.⁶⁹ Una vez más se propuso una “nueva era”⁷⁰ en la relación México-Estados Unidos, aunque la agenda es similar a la de sexenios anteriores y los problemas más destacados siguen sin resolverse.

En segundo lugar, sorprende que no haya una política mejor definida, con más recursos y más “agresiva” hacia América Central, además del Proyecto Mesoamérica. La región no sólo importa a México por ser frontera (con los consecuentes problemas de migración ilegal, tráfico de armas y personas, entre otros), sino porque es poten-

⁶⁹ México, Presidencia de la República, “Declaración Conjunta de los Presidentes de México y EUA”, miércoles 19 de mayo de 2010, Washington, D.C., EUA, en <http://www.presidencia.gob.mx/movil/index.php?contenido=56659>.

⁷⁰ Mayolo López y José Díaz Briseño, “Llama Calderón a nueva era con EU”, *Reforma*, 20 de mayo de 2010, p. 4.

cialmente conflictiva. El pasado ha demostrado que la inestabilidad en América Central tiene consecuencias negativas en México, por lo que los esfuerzos mexicanos podrían ser preventivos más que reactivos. El golpe de Estado en Honduras fue una prueba para la política exterior, y el resultado es ambiguo. La respuesta mexicana sugiere que el gobierno quiso favorecer su defensa de la democracia, lo cual no está necesariamente mal *si* ése era en realidad el interés de la política exterior de México. El caso hondureño expuso la aparente disyuntiva entre la Doctrina Estrada —no hacer pronunciamientos y sólo retirar a los agentes diplomáticos— y la Carta Democrática Interamericana, que prevé la suspensión del país en el que se interrumpe el orden constitucional democrático. El gobierno mexicano retiró a su embajador en Honduras, pero también se pronunció explícitamente a favor de la democracia. En este sentido, no es la primera vez en la historia de la política exterior en que no se cumple estrictamente la Doctrina Estrada y, a partir del año 2000, la defensa de la democracia y los derechos humanos fueron incluidos como temas legítimos de política exterior. Así pues, algunas de las preguntas que surgen son: ¿por qué tomar el caso de Honduras para intentar reforzar la política exterior de defensa de la democracia?, ¿por qué la visita de Zelaya a México “salió de control”?, ¿por qué fracasó el intento de trasladar a Zelaya a México, si ya era evidente que no había voluntad política ni internacional para “rescatar” al presidente depuesto?, ¿por qué no reconocer a Porfirio Lobo como presidente elegido democráticamente? Seguramente son muchos los factores que explican la posición de México, algunos fuera del control de su gobierno, como la imposibilidad de la OEA de actuar pronta y eficazmente, y la falta de una política más comprometida del gobierno estadounidense. Ciertamente, México no contó con un contexto regional propicio para actuar de manera decidida y exitosa en defensa de la democracia en la región, ¿por qué entonces se tomaron las decisiones antedichas? Esta contraparte interna del análisis no es clara.

Es indudable que después del gobierno de Fox, Calderón debía hacer “algo” en relación con América Latina y el Caribe. Excepto por las tensiones que produjo la epidemia de influenza con Argentina, Perú y Cuba, las relaciones con los países de la región parecen estables y, en algunos casos, como Chile y Colombia, cercanas. La

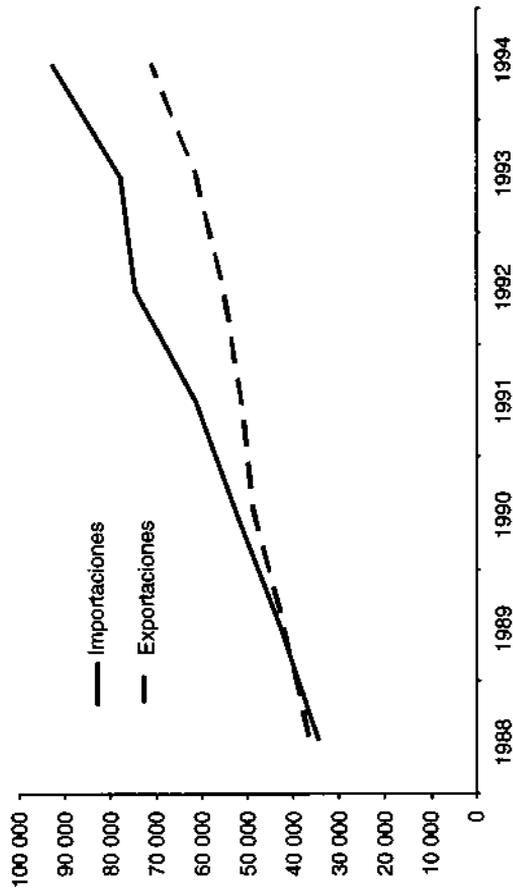
epidemia fue sin duda una situación coyuntural y, a pesar de las diferencias ideológicas que hay entre los países de la región (situación que, por cierto, no es novedosa), no ha ocurrido un deterioro notable con ningún país. En este sentido, fue evidente la capacidad de convocatoria del gobierno mexicano para la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. Además, México ha ayudado significativamente a Haití, ayuda que también ofreció a Chile después de los terremotos en cada uno de estos países.

Finalmente, la crisis económico-financiera que se inició en 2008 influyó negativamente en la política exterior (y en el objetivo de “más mundo en México”). La caída del PIB en 2009 fue de -6.5, la más fuerte de los países latinoamericanos, lo que implicó recortes presupuestales que provocaron, entre otras cosas, que el proyecto de apertura de una embajada en Angola se cancelara y que la representación de México ante la UNESCO se transfiriera a la embajada de México en París.⁷¹ La recesión económica en otros países, incluido Estados Unidos, también ha dificultado el comercio exterior y la inversión externa en México. La crisis ha dado oportunidad a México de participar y proponer líneas de acción en foros multilaterales, pero lo cierto es que ha puesto en evidencia, una vez más, la vulnerabilidad estructural del país y los límites internos y externos a su capacidad de acción internacional.

⁷¹ El Caribe incluido, México ocupa el tercer lugar después de Granada (-7.7) y Antigua y Barbuda (-6.7). Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, abril de 2010.

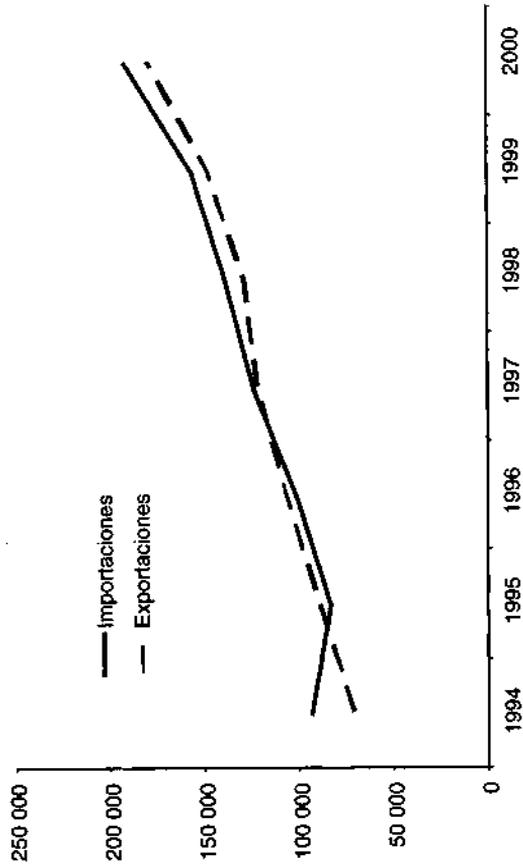
ANEXO I
COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO POR SEXENIO

Comercio exterior, 1988-1994
 (millones de dólares)



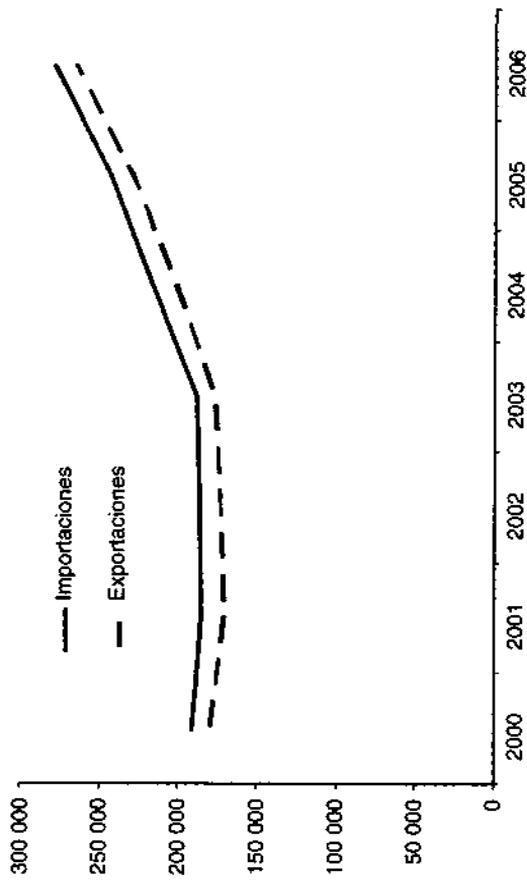
Fuente: Yearbook of International Trade Statistics, ONU, 1950-1997, y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2007.

Comercio exterior, 1994-2000
(millones de dólares)



Fuente: *Yearbook of International Trade Statistics*, ONU, 1950-1997, y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2007.

Comercio exterior, 2000-2006
(millones de dólares)



Fuente: *Yearbook of International Trade Statistics*, ONU, 1950-1997, y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2007.

ANEXO II
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MÉXICO POR REGIÓN
 1993-2007
 Exportaciones totales de México
 (millones de dólares)

	<i>Total</i>	<i>Norteamérica</i>	<i>Asia</i>	<i>Centroamérica</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Resto del Mundo</i>
1993	51 832.00	44 419.50	1 697.10	502.30	2 794.00	2 419.10
1994	60 817.20	53 127.9 0	1 772.6 0	560.20	2 810. 30	2 546.10
1995	79 540.60	67 255.00	3 594.70	804.40	3 713.80	4 172.80
1996	96 003.70	82 017.10	4 278.90	961.50	3 554.60	5 191.80
1997	110 236.80	95 235.90	4 733.90	1 278.80	3 979.50	5 008.60
1998	117 539.30	103 667.70	3 941.40	1 410.30	3 988.10	4 531.70
1999	136 361.80	121 975.70	2 791.00	1 406.10	5 157.30	5 031.70
2000	166 120.70	149 783.90	3 341.40	1 555.20	5 799.40	5 640.70
2001	158 779.70	139 714.40	3 442.20	1 586.90	5 646.90	8 389.80
2002	161 046.00	144 889.00	3 039.90	1 528.40	5 626.20	5 962.60
2003	164 766.40	147 335.10	2 918.10	1 579.20	6 211.90	6 722.20
2004	187 998.60	167 813.50	4 214.20	1 770.00	6 818.20	7 382.60
2005	214 233.00	187 797.30	6 059.80	2 400.80	9 141.80	8 833.30
2006	249 925.10	216 975.60	8 162.90	2 848.00	10 966.80	10 971.80
2007	272 044.20	229 898.00	11 087.90	3 570.20	13 943.50	13 544.70

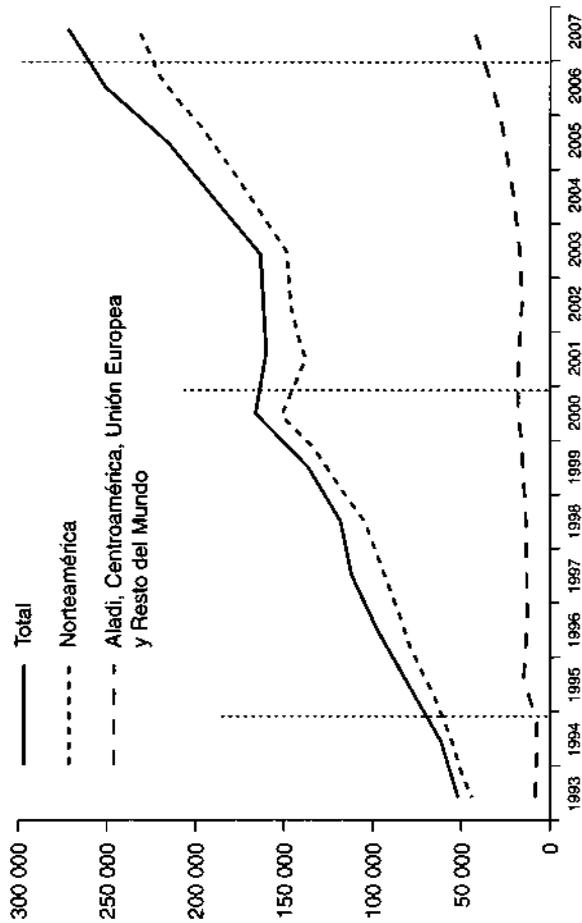
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

Exportaciones totales de México
(porcentaje)

	Total	Norteamérica	Aladi	Centroamérica	Unión Europea	Resto del Mundo
1993	100.00	85.70	3.27	0.97	5.39	4.67
1994	100.00	87.36	2.91	0.92	4.62	4.19
1995	100.00	84.55	4.52	1.01	4.67	5.25
1996	100.00	85.43	4.46	1.00	3.70	5.41
1997	100.00	86.39	4.29	1.16	3.61	4.54
1998	100.00	88.20	3.35	1.20	3.39	3.86
1999	100.00	89.45	2.05	1.03	3.78	3.69
2000	100.00	90.17	2.01	0.94	3.49	3.40
2001	100.00	87.99	2.17	1.00	3.56	5.28
2002	100.00	89.97	1.89	0.95	3.49	3.70
2003	100.00	89.42	1.77	0.96	3.77	4.08
2004	100.00	89.26	2.24	0.94	3.63	3.93
2005	100.00	87.66	2.83	1.12	4.27	4.12
2006	100.00	86.82	3.27	1.14	4.39	4.39
2007	100.00	84.51	4.08	1.31	5.13	4.98

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

Destino de las exportaciones mexicanas, 1993-2007
(millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

Importaciones totales de México (millones de dólares)

	Total	Norteamérica	Asia	Centroamérica	Unión Europea	Resto del Mundo
1993	65 366.50	46 470.00	2 172.90	119.20	7 877.30	8 727.10
1994	79 345.90	56 411.20	2 599.00	150.30	9 116.00	11 069.40
1995	72 433.10	55 202.80	1 420.70	88.60	6 790.00	8 951.10
1996	89 468.80	69 279.70	1 755.00	172.20	7 800.40	10 461.50
1997	109 808.20	83 970.30	2 306.70	201.80	10 035.80	13 293.70
1998	125 373.10	95 548.60	2 589.00	221.50	11 845.60	15 168.20
1999	141 974.80	108 216.20	2 857.50	316.60	12 928.30	17 656.20
2000	174 457.80	131 551.00	4 017.50	333.10	15 056.70	23 499.50
2001	168 396.40	118 001.60	4 743.40	359.70	16 681.00	28 610.80
2002	168 678.90	111 037.00	5 473.90	623.50	16 950.10	34 594.40
2003	170 545.80	109 481.20	6 528.30	867.50	18 443.20	35 225.90
2004	196 809.70	116 154.20	9 025.60	1 255.80	21 656.60	48 717.50
2005	221 819.50	124 716.70	10 603.30	1 435.10	25 775.60	59 288.90
2006	256 052.10	137 687.20	12 439.20	1 411.90	28 938.10	75 575.70
2007	283 233.30	148 545.20	12 482.90	1 541.80	33 839.50	86 823.80

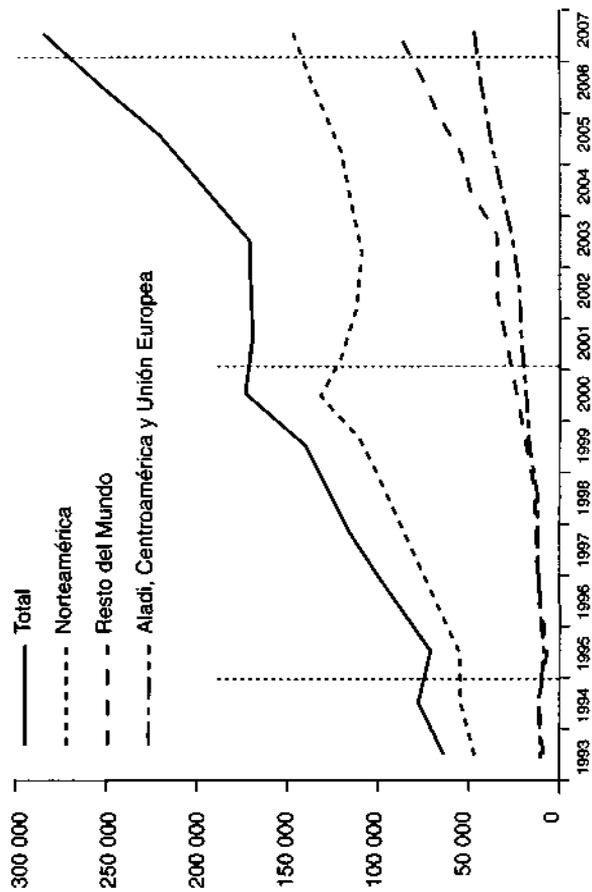
Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

Importaciones totales de México (porcentaje)

	Total	Norteamérica	Asia	Centroamérica	Unión Europea	Resto del Mundo
1993	100.00	71.09	3.32	0.18	12.05	13.35
1994	100.00	71.10	3.28	0.19	11.49	13.95
1995	100.00	76.19	1.96	0.12	9.37	12.35
1996	100.00	77.43	1.96	0.19	8.72	11.69
1997	100.00	76.47	2.10	0.18	9.14	12.11
1998	100.00	76.21	2.07	0.18	9.45	12.10
1999	100.00	76.22	2.01	0.22	9.11	12.44
2000	100.00	75.41	2.30	0.19	8.63	13.47
2001	100.00	70.07	2.82	0.21	9.91	16.99
2002	100.00	65.83	3.25	0.37	10.05	20.51
2003	100.00	64.19	3.83	0.51	10.81	20.65
2004	100.00	59.02	4.59	0.64	11.00	24.75
2005	100.00	56.22	4.78	0.65	11.62	26.73
2006	100.00	53.77	4.86	0.55	11.30	29.52
2007	100.00	52.45	4.41	0.54	11.95	30.65

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

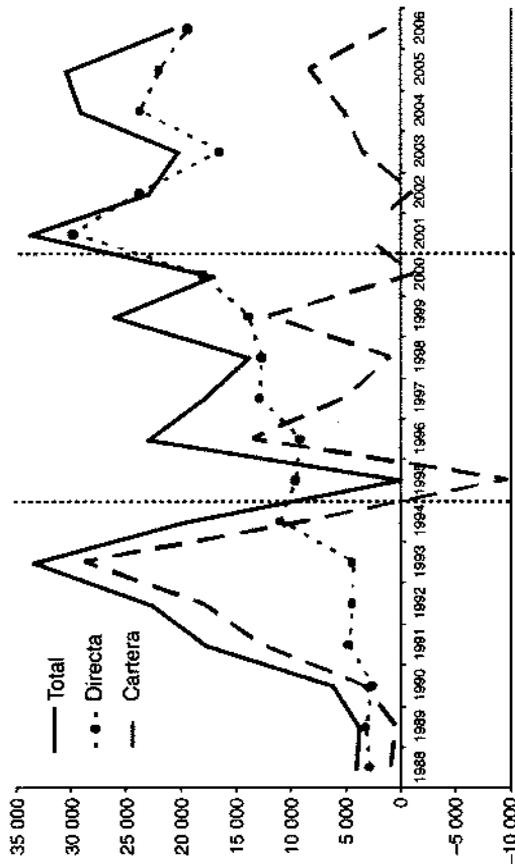
Origen de las importaciones mexicanas, 1993-2007
(millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

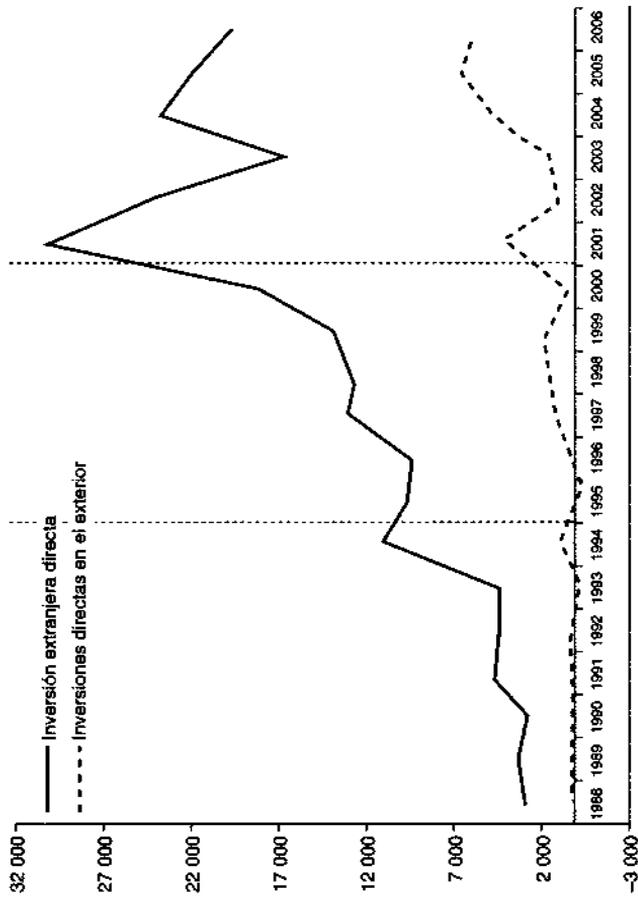
ANEXO III
 INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO
 1988-2006

Inversión extranjera, 1988-2006
 (millones de dólares)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

Llegada y salida de inversiones, 1988-2006
(millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, Statistics on Foreign Direct Investment (FDI), en www.unctad.org.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Acosta, Mariclaire, 144n.-145, 149
 Aguilar Flores, Manuel, 200, 203
 Aguilar Zinser, Adolfo, 83 y n.-84, 164
 Ahumada, Carlos, 153 y n.
 Alfonso, Osvaldo, 83, 150
 Álvarez, Luis H., 83
 Álvarez Macháin, Humberto, 32, 33, 53, 70
 Arias, Óscar, 206
 Arriaga, Víctor, 29
 Arzú, Álvaro, 77 y n.
 Ascencio, Leocadio, 145 y n.
 Ashcroft, John, 127
- Bachelet, Michelle, 205
 Berlusconi, Silvio, 176
 Blair, Tony, 176
 Blancarte, Roberto, 65
 Bolaños Suárez, Jorge, 152
 Boutros-Ghali, Boutros, 107
 Brady, Nicholas, 24
 Brewer, Jan, 195
 Buchanan, Patrick, 34
 Bush, George W., 27, 127-128, 137, 139, 151, 153n. 161 y n., 162 y n., 191
- Cabrera, Teodoro, 145, 146n.
 Calderón, Felipe, 15, 181-183, 189 y n., 190-193, 198- 200n., 201-202 y n., 204, 206, 207-208, 210-212
- Camarena, Enrique, 31, 32
 Cardoso, Fernando Enrique, 86
 Castañeda, Jorge G., 84n., 119, 121n.-123n., 125-128, 129n., 131 y n., 135-136, 138, 144 y n., 148-151, 154n., 156, 163, 170, 171, 178, 180, 182
 Castro, Fidel, 56-60 y n., 61, 63 y n., 80, 83-84n., 89, 149n., 150 y n., 151, 152 y n., 153n.-154n., 176, 200, 202
 Castro, Raúl, 202
 Cavallo, Miguel, 145
 Chabat, Jorge, 161, 163
 Chávez, Hugo, 156, 157n., 158
 Clinton, Bill, 12, 34, 63 y n., 84 y n., 85, 88-90, 92-93 y n., 94, 97-98, 118
 Clinton, Hillary, 193
 Coldwell, Pedro Joaquín, 81-82
 Colosio, Luis Donald, 66, 71
 Creel, Santiago, 145n., 153
 Cuesta Morúa, Manuel, 150
- Davidow, Jeffrey, 81n.-84n., 129 y n., 131, 138, 139, 149n.
 De Alba, Alfonso, 199 y n.
 De la Barrera, Alfonso, 109
 De la Madrid, Miguel, 11, 34, 126
 Délano, Alexandra, 36, 99
 Derbez, Luis Ernesto, 129 y n., 135n., 140, 158, 167 y n., 173, 177

- Domínguez, Jorge I., 30
- Ebrard, Marcelo, 206
- Eisenstadt, Todd, 29
- Endara, Guillermo, 54
- Fariñas, Guillermo, 203
- Fernández de Castro, Rafael, 30
- Fox Quesada, Vicente, 11, 13, 72, 84n., 100, 104n., 116, 119, 120-121, 123, 126, 128, 131-132, 134, 136-139, 142-145 y n., 146n., 148, 150 y n., 152, 154, 156-157 y n., 158-159, 162-163, 167-169, 174-175 y n., 178-179, 180-181, 183, 189n.-191, 198, 200, 203-204, 210, 212
- Gallardo, José Francisco, 104 y n., 145 y n.
- García Ábrego, Juan, 95
- García Simental, Manuel, 193
- García y Griego, Manuel, 97, 118
- Garza, Tony, 161
- Gaviria, César, 59
- Gómez Robledo, Juan Manuel, 134
- González, Luis, 85
- González Pobrete, Alejandro, 147
- Gorbachov, Mijail, 17
- Green, Rosario, 81 y n., 82-83 y n., 105, 111
- Grossman, Claudio, 104
- Guajardo, Guillermo, 156 y n.
- Gurría, José Ángel, 72, 75-76, 78, 87, 104, 113n.
- Guzmán, Aurelio, 145 y n.
- Heller, Claude, 41, 106, 163-165
- Hernández, Joel, 133
- Herrán Cabrera, José Antonio, 83
- Hills, Carla, 28
- Hussein, Saddam, 162
- Insulza, José Miguel, 158, 159
- Jahangir, Asma, 109-110, 112
- Jiménez Remus, Gabriel, 199, 200 y n., 202
- Juan Pablo II, 65
- Kirchner, Néstor, 157
- Lagos, Ricardo, 158
- Lajous, Roberta, 106, 152, 154
- Lobo, Porfirio, 206, 212
- López Obrador, Andrés Manuel, 206 y n.
- López Uriarte, Raydel, 193
- Macouzet, Ricardo, 42, 85
- Madrazo, Jorge, 109-110, 113n.
- Marichal, Carlos, 71
- Marthoz, Jean-Paul, 102
- Mas Canosa, Jorge, 61, 62, 63
- Meissner, Doris, 99
- Micheletti, Roberto, 205-206
- Montaner, Carlos Alberto, 61, 63
- Montiel, Rodolfo, 145-146n.
- Muñoz Ledo, Porfirio, 57
- Navarrete Montes de Oca, Ricardo Tarcisio, 205
- Noriega, Manuel Antonio, 53
- Obama, Barack, 193, 202 y n., 211
- Olamendi, Patricia, 167, 168
- Palacio Ruiz, Héctor, 150
- Palacios, Héctor, 83
- Pascoe, Ricardo, 149

- Pascual, Carlos, 193 y n.
 Pastrana, Andrés, 159
 Payá, Oswaldo, 83, 150
 Pérez, Carlos Andrés, 59
 Pérez Roque, Felipe, 149-150,
 199-201
 Perry, William J., 95-96
 Piña Rojas, José Ignacio, 154, 200
 Powell, Colin, 127
- Rivero, Raúl, 150
 Robinson, Mary, 111, 112
 Roccatti, Mireille, 109
 Rodas, Isabel Patricia, 205 y n.
 Rodley, Nigel, 109, 112
 Roque Cabello, Martha Beatriz, 150
 Rozental, Andrés, 22, 23, 27, 37,
 40, 48, 64, 127, 154n., 159
 Ruano, Lorena, 174, 177, 178
 Ruiz Massieu, José Francisco, 66,
 71
- Salinas de Gortari, Carlos, 11,
 17-21n., 22-25, 30n.-32, 34,
 36-37, 42 y n., 47, 51-59, 61-63
 y n., 64-66, 68, 69-71, 76,
 83-84n., 116, 119, 126, 154, 182,
 190
 Sánchez Santa Cruz, Elizardo, 81 y
 n., 82, 83 y n.
- Sané, Pierre, 113 y n.
 Serra Puche, Jaime, 28
 Silva, Orlando, 152, 153 y n.
 Solana, Fernando, 25, 30, 33-34, 39,
 41n., 45, 50, 57, 60, 67n.
 Stein, Eduardo, 77
 Szumanski, Marcela, 102
- Tello Macías, Manuel, 39n., 45,
 164n.
 Toro, Celia, 93, 94, 96
- Uribe, Álvaro, 159, 204
- Vedel Ramussen, Ole, 147
 Vega, Gustavo, 29, 143
 Velasco, Jesús, 128, 131
 Vereá, Mónica, 97, 118
- Zapata, Orlando, 203 y n.
 Zedillo, Ernesto, 11-13, 30n., 34,
 71-74 y n., 76-77, 80 y n., 81
 y n., 83, 84n., 85-88, 90-92,
 96, 100, 101, 103-106, 108,
 113 y n., 114-119, 126, 134,
 136, 145, 149n., 154-155n.,
 157n.-158n., 159, 165, 181-182,
 190
 Zelaya Rosales, Manuel, 205
 y n., 206 y n., 212

*Cambio de siglo: la política exterior
de la apertura económica y política,*
tomo IX de la serie *México y el mundo: historia
de sus relaciones exteriores,*

coordinada por Blanca Torres,
se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2010
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.
Naranjo 96 bis, P.B., col. Santa María la Ribera,
06400 México, D.F.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.

Tipografía y formación: Sans Serif Editores, S.A. de C.V.

Cuidó la edición Sans Serif Editores
bajo la supervisión de la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.



C	BIBLIOTECA
M	INVENTARIO 2015
DANIEL COSIO VILLEGAS	

Con esta serie integrada por nueve tomos, el lector dispone del panorama más completo de la historia de las relaciones de México con el mundo externo. Se trata de la crónica y análisis de la política internacional de nuestro país desde su constitución como nación independiente hasta nuestros días. La perspectiva adoptada busca identificar y explicar las razones e intereses de los conductores de la política del Estado mexicano con el resto del mundo en cada época; registra y vincula los momentos y temas de mayor importancia para México con la evolución del sistema mundial.

En el siglo XIX, México sufrió un muy difícil proceso de construcción y consolidación de su Estado nacional. Se experimentó entonces con formas diferentes y antagónicas de sistemas de gobierno y cada una de ellas implicó un posicionamiento frente a un mundo exterior donde menudearon los peligros para la nueva nación. El punto de arranque son las relaciones iniciales y difíciles con Estados Unidos, problemática cuya raíz es el Tratado de París de 1783 por el cual Gran Bretaña reconoció la independencia de ese país que muy pronto se convirtió en una sociedad expansiva y en un grave problema para México que desembocó en la guerra del 48 y la pérdida del Septentrión. El reconocimiento de la independencia mexicana y la naturaleza de sus relaciones iniciales con las potencias europeas, el Vaticano, España e Hispanoamérica, constituyen otra cara de la trama de la época. Entre la quinta y séptima décadas del siglo XIX, un México en lucha sin cuartel consigo mismo, corrió el peligro de convertirse en un protectorado francés o norteamericano.

Durante los gobiernos de Porfirio Díaz y Manuel González (1876-1911), México tuvo la oportunidad de consolidar una política exterior nacionalista y pragmática que pudo contraponer a las presiones norteamericanas los intereses de las potencias europeas. Igualmente se buscó una pluralidad de fuentes de inversión externa como la vía para modernizar la infraestructura física e iniciar la industrialización del país, supuesta base de una mayor independencia.

La Revolución Mexicana, el nacionalismo y sus consecuencias, dominaron la agenda externa del país hasta el estallido de la II Guerra Mundial. El proceso de industrialización en el contexto de la Guerra Fría llevó al dominio de una política externa defensiva y de bajo perfil. El agotamiento del modelo de economía protegida en México, el fin de la confrontación Este-Oeste, el feroz impacto de la globalización y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993, trastocaron buena parte de las prioridades de la política interna y externa mexicana. El cierre de la serie representa un esfuerzo por delinear, en un mundo multipolar, los elementos centrales de la agenda política y económica de México del presente y el futuro.

Agradecemos al Senado de la República el apoyo brindado para esta edición.

 EL COLEGIO
DE MÉXICO

ISBN 978-607-462-164-8



9 786074 621648