

LA POLÍTICA EXTERIOR “ACTIVA”... UNA VEZ MÁS

ANA COVARRUBIAS

INTRODUCCIÓN

“El gobierno del presidente Fox está dando un nuevo ímpetu a las relaciones internacionales de México para actualizar los vínculos del país con otras naciones, promover los intereses del país en el exterior y ubicar a México en una posición privilegiada para influir en la construcción de la arquitectura internacional del nuevo milenio.”¹ Éstas fueron las palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, ante la comisión de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados en 2001. En efecto, durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox, el secretario Castañeda y el presidente repitieron en muchas ocasiones la idea de que México debía “actualizar” sus relaciones internacionales y que el país tenía la responsabilidad de participar en el diseño de un nuevo orden internacional. Con este fin, el primer gobierno panista diseñó y puso en marcha una política exterior “activa”.² La “nueva” política exterior, sin embargo, no fue enteramente nueva; puede decirse que a partir de los setenta –por lo menos– varios gobiernos mexicanos han tenido políticas exteriores “activas”.

El lenguaje utilizado por el gobierno de Fox y algunas de sus iniciativas de política exterior recordaron mucho al gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Ambos utilizaron el lenguaje de actividad, democracia y derechos humanos, e intentaron que México tuviera una influencia significativa en el sistema internacional. “México –según Echeverría– no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interde-

¹ “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. <<http://www.sre.gov.mx>>

² Véase la sección referente a la política exterior en el primer informe del presidente Fox, en 2001. También, Jorge Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre de 2001, pp. 68-74, y la entrevista publicada en la revista *Arcana*, núm. 8, diciembre de 2001, pp. 20-25.

pendencia [...] Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución.”³

La comparación de estas dos políticas exteriores “activas” plantea preguntas interesantes para el análisis. En primer lugar –y lo que es en sí un problema metodológico–, ¿qué significa que una política exterior sea activa?, ¿puede no serlo? o ¿cuánta actividad y de qué tipo se necesita para poder calificar a una política exterior de activa? En segundo término, ¿qué relación hay entre régimen interno y una política exterior activa? En otras palabras, una política exterior activa ¿responde a intereses internos o externos principalmente? Si son internos, ¿de qué tipo?, ¿qué pasa en el ámbito político interno para tener que poner en práctica una política activa en el exterior? Por último, ¿es más probable que una política exterior sea exitosa si es activa que si no lo es?

En este ensayo pretendo examinar algunas respuestas a las preguntas anteriores y, espero, contribuir a que surjan aún más cuestionamientos sobre la política exterior “activa” de México. Siendo este trabajo un primer acercamiento al ejercicio comparativo, no será una descripción detallada de las políticas de Echeverría y Fox, sino que examinará tendencias generales. En este sentido, uno de los argumentos centrales del artículo señala que las variables internas fueron predominantes en el origen y el destino de esas políticas. Es decir, bajo diferentes circunstancias internas e internacionales, un país de menor poder relativo como México recurrió a la política exterior como instrumento y continuación de la política interna. Echeverría percibió la necesidad de transformar radicalmente algunos aspectos del sistema internacional para dar soluciones a dificultades internas;⁴ ante la dificultad de llevar a cabo la reforma interna, la nueva política exterior pareció más fácil de ejecutar.⁵ El presidente Fox, por su parte, se propuso formular una política exterior que reflejara su legitimidad democrática en el país y el extranjero.

³ México, Presidente Luis Echeverría Álvarez, “Segundo informe de gobierno”, 1972, en SRE, *Memoria de la SRE, 1º de septiembre de 1971-31 de agosto de 1972*, México, SRE, 1972.

⁴ Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 1 (73), julio-septiembre de 1978, pp. 63-65.

⁵ Aún más, Echeverría parece haber tenido motivaciones personales para poner en marcha esa política, como se verá más adelante. *Ibid.*, p. 65.

CAUSAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Durante muchos años, sobre todo al iniciar la Guerra Fría, varios autores identificaron al sistema internacional como la variable definidora más importante de las políticas exteriores de los países de América Latina; al ser muy sensibles a sucesos externos, estos países tendían a reaccionar favorablemente o en contra de ellos. De esta forma, la naturaleza del sistema internacional (cuando éste equivalía casi por completo a Estados Unidos) era considerada como la principal influencia en las políticas exteriores de los países latinoamericanos.⁶ De acuerdo con esta perspectiva estratégica,⁷ el sistema internacional también explicaba el cambio en la política exterior. Los factores internos comenzaron a sobresalir en la interpretación de la política exterior hacia los ochenta, como resultado de la democratización de América Central y del Sur, y de la apertura de las economías de la mayoría de los países latinoamericanos. El tipo de régimen y el modelo de desarrollo económico se volvieron, y continúan siendo, variables indispensables para el análisis de la política exterior.⁸ Hacia principios del siglo XXI, la toma de decisiones y la dinámica de la política interna han cobrado también valor explicativo, al poner la atención en los participantes, tipos de procesos de toma de decisiones, influencias internas en política exterior, política burocrática y la calidad del liderazgo. En general, la discusión sobre el tipo de régimen se ha centrado en la disyuntiva entre autoritarismo o democracia, en los sistemas presidenciales y, recientemente, el funcionamiento de la democracia.

En la era de la globalización los ámbitos interno e internacional están vinculados de tal forma que se habla ahora de asuntos "*intermestic*" (interno/internacional), llamados así por la combinación de las voces inglesas *international* y *domestic*. Lo interno y lo internacional comparten temas y problemas, por lo que se vuelve difícil determinar si son los factores internos o los internacionales los que tienen más influencia en la política exterior. De acuerdo con Jeannie K. Lincoln, por ejemplo, la política exterior

⁶ La mayor parte del tiempo, esa influencia se consideraba negativa. Alberto van Klaveren, "The Analysis of Latin American Foreign Policies: Theoretical Perspectives", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Co., Westview Press, 1984, pp. 4-5.

⁷ Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", en Jorge Domínguez (ed.), *Essays on Mexico, Central America and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s*, Nueva York, Garland, 1994, pp. 199-238.

⁸ Alberto van Klaveren, "Understanding Latin American Foreign Policies", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations...*, *op. cit.*, pp. 37-46.

no es sino la continuación de la política interna, que promueve el desarrollo económico y la seguridad nacional, y que puede servir a otros intereses como la legitimidad del régimen o la contención de la oposición interna.⁹ Más aún, como resultado de la globalización, elementos externos intervienen cada vez más en los intercambios económicos, políticos y culturales entre los países. La globalización produce también nuevos actores, internos e internacionales.¹⁰

Este ensayo identificará las variables internas en la política exterior de México en circunstancias internacionales muy diferentes: cuando la frontera entre los asuntos internos e internacionales era relativamente clara, y cuando se hizo más permeable. Sin ignorar al sistema internacional, los dos ejemplos que se discuten aquí respaldan el argumento de que la política exterior fue continuación e instrumento de la política interna. ¿Fue ésta la causa de que las políticas exteriores de los presidentes Luis Echeverría y Vicente Fox hayan sido “activas”?

LA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA

Mario Ojeda ha identificado al sexenio del presidente Luis Echeverría como el inicio de una política exterior “nueva y activa”.¹¹ Esto no quiere decir que esa política haya sido “inactiva” antes: México participó en discusiones sobre el desarme y el desarrollo económico en foros multilaterales; el presidente Adolfo López Mateos viajó a varios países socialistas y el presidente Gustavo Díaz Ordaz buscó un acercamiento con Centroamérica, por ejemplo. Sin embargo, en términos generales, la política exterior de México desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta antes de los setenta se había caracterizado, según Ojeda, por ser “pasiva, defensiva y jurídicista”. México evitaba participar en asuntos internacionales para no tener que pronunciarse en caso de controversia; actuaba unilateralmente y no buscaba el proselitismo, y se concentraba en promover su propio desarrollo sin mirar al exterior. Ojeda incluso afirma que se trataba más de una actitud que de una política —la cual implicaría iniciativa— y que no era sino la continuación en el exterior de un proceso deliberado de “despolitización de la

⁹ Jennie K. Lincoln, “Introduction to Latin American Foreign Policy: Global and Regional Dimensions”, en Elizabeth G. Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions*, Boulder, Co., Westview Press, 1981, pp. 6-13.

¹⁰ Alberto van Klaveren, “Political Globalization and Latin America: Toward a New Sovereignty?”, en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 2001, pp. 118-120.

¹¹ Mario Ojeda, *México. El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

política”.¹² Se trataba de una política exterior predominantemente legalista, basada en los principios de no intervención y autodeterminación, que se dirigía a Estados Unidos y, en menor medida, a América Latina.

El presidente Echeverría puso en marcha, de manera gradual, una política exterior consistentemente más activa y que discutía abiertamente los problemas internacionales más sobresalientes.¹³ El gobierno de Echeverría dejó atrás actitudes cautelosas y reservadas, así como los argumentos formales, y adoptó posiciones específicas en relación con situaciones concretas,¹⁴ aunque una política exterior activa no fue uno de los objetivos iniciales del presidente mexicano. Al iniciar su sexenio, Echeverría se limitó a proponer una “diplomacia comercial” con la que buscaría sólo diversificar las relaciones económicas de México. En el segundo año de su sexenio, sin embargo, el presidente puso en marcha una política exterior más agresiva que tendría a la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (que promovía un nuevo orden económico internacional) como piedra angular. La contraparte política de la Carta fue la defensa del pluralismo ideológico en el sistema internacional.

La política activa de Echeverría cobró forma en condiciones internas económicas y políticas muy difíciles: el gobierno tenía que reactivar la economía pues la tasa de crecimiento había bajado, y enfrentar a un PRI dividido así como el descontento social que se manifestaba de varias maneras, incluyendo la actividad guerrillera en el campo y las ciudades. La respuesta del presidente a los problemas políticos que surgieron durante su sexenio fue una combinación de populismo y represión.¹⁵

En su último informe anual, Echeverría resumió así la política exterior de su gobierno:

Por razones internas tampoco podíamos permanecer indiferentes a los acontecimientos del mundo exterior. La estructura inequitativa de los intercambios

¹² *Ibid.*, pp. 30-31.

¹³ Carlos Rico, *Hacia la globalización. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores* (ed. por Blanca Torres), México, Senado de la República, 2000, pp. 9-18.

¹⁴ Ricardo Valero, “La política exterior en la coyuntura actual de México”, *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2(50), octubre-diciembre de 1972, p. 308.

¹⁵ Especialmente durante sus tres primeros años de gobierno, el presidente Echeverría aplicó medidas represivas y de contención de la disidencia política. Destaca la represión de una marcha estudiantil pacífica en junio de 1970. También emprendió una “guerra sucia” contra la guerrilla y una serie de intentos por silenciar a la prensa independiente. Por otra parte, Echeverría adoptó medidas populistas como la expropiación de tierras en el norte del país para redistribuirlas entre los campesinos y, como se verá más adelante, un programa de apertura democrática. Barry Carr, *La izquierda mexicana a través del siglo xx*, México, Era, 1996, pp. 277-278.

económicos y tecnológicos internacionales obstaculizaba seriamente cualquier intento por impulsar nuestro progreso interno. Decisiones económicas y monetarias tomadas en los centros de poder, así como un agudo proceso inflacionario generado esencialmente por las economías de los países altamente industrializados, lesionaron el ritmo de crecimiento de nuestra planta productiva y afectaron los niveles de vida y ocupación de amplios sectores de nuestra población. Toda la estrategia de desarrollo interno tenía que estar enlazada con el diseño y la práctica de una política exterior que abriera nuevos horizontes a nuestro progreso.¹⁶

La política internacional de México tuvo entonces dos metas principales: “la creación de las condiciones y la búsqueda de alternativas para estimular el desarrollo económico y social del país, y la participación creativa, responsable y solidaria con las fuerzas progresistas, con los países del Tercer Mundo, en la lucha que libran para combatir la irracionalidad, la explotación y la injusticia”.¹⁷ La política exterior también serviría a la democracia dentro y entre las naciones.¹⁸

En seis años, Echeverría hizo 12 viajes internacionales y visitó 36 países,¹⁹ fue el primer presidente mexicano que visitó Cuba y la Unión Soviética, estuvo en la OEA en una ocasión y en la ONU dos veces, y recibió a más de 30 jefes de Estado y otros funcionarios extranjeros de alto nivel. México incrementó el número de países con los que tenía relaciones de 67 a 129,²⁰ firmó 160 tratados y acuerdos internacionales²¹ y creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, IMCE, para fomentar las exportaciones. México estableció relaciones con la República Popular China y votó afirmativamente para su admisión en la ONU. Destaca también la realización de la primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que tuvo lugar en la ciudad de México en 1975. Echeverría fue protagonista de esta diplomacia tan activa.

Vicente Fox, por su parte, propuso una política exterior activa antes de que tomara el poder,²² que incluía una diplomacia económica. En un artículo de la revista *Foreign Affairs en Español*, Fox escribió que la democracia y

¹⁶ México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 123.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibid.*, p. 124.

¹⁹ 9 de Europa, 4 de Asia, 9 del Medio Oriente y África, y 14 de América Latina. *Idem*.

²⁰ Ojeda, *México...*, *op. cit.*, p. 64.

²¹ México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 125.

²² Vicente Fox, <www.fox2000.org.mx>

el desarrollo integral estaban vinculados, y que la democracia emergente en México permitía que el país participara más activamente en el ámbito internacional.²³ Contrariamente al caso de Echeverría, Fox no enfrentaba una crisis política o económica inmediata, aunque el crecimiento económico era una gran preocupación para el nuevo gobierno, así como la consolidación de la democracia y de un modelo económico abierto que se recuperaba de otra crisis, la de 1994-1995.

En su primer informe anual, el presidente Fox enumeró cinco "ejes" que guiarían su política exterior: 1) proyectar al mundo el grado de madurez que han alcanzado las instituciones democráticas y los avances que ha experimentado la cultura política, reflejando la imagen de un México plural, transparente, seguro y culturalmente vibrante; 2) apoyar y promover de una forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo; 3) defender la democracia como el único tipo de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos; 4) tener un papel más activo en la construcción del sistema internacional del nuevo milenio, y 5) promover el desarrollo económico internacional sostenido y sustentable.²⁴ Funcionarios del gobierno de Fox mencionaron en diversas ocasiones que México tenía la responsabilidad de participar activamente en la construcción de un nuevo sistema internacional caracterizado por normas universales emergentes como la protección de los derechos humanos. México debería influir o beneficiarse de las inevitables transformaciones del ámbito internacional. El secretario Jorge Castañeda, quien junto con el presidente Fox tuvo una actuación muy visible en la política exterior, dejó claro que el nuevo gobierno pondría énfasis en el cambio.²⁵

El presidente Fox hizo alrededor de 100 visitas al exterior y recibió aproximadamente a 180 jefes de Estado y de gobierno.²⁶ México ocupó un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (2002-2003); la ciudad de Monterrey fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de la ONU (marzo de 2002), y la de Guadalajara lo fue de la III Cumbre Gubernamental América Latina-Unión Euro-

²³ Vicente Fox, "La diplomacia económica de México", *Foreign Affairs en Español*, edición especial, diciembre de 2000, pp. 8-9, 16.

²⁴ México, presidente Vicente Fox, *Primer informe de gobierno*, 2001 (<http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>). Véase también Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", art. cit., y *Arcana*, art. cit.

²⁵ Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *op. cit.*, p. 66.

²⁶ México, presidente Vicente Fox, <<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P553.pdf>>, consultado en julio de 2007. El informe incluye todo 2000, así que es posible que algunas de las visitas y recepciones del primer año hayan sido realizadas por el presidente Ernesto Zedillo.

pea (mayo de 2004); en Los Cabos se celebró la reunión de ministros de comercio de los países del APEC (2002) y en Cancún se verificó la quinta Conferencia Ministerial de la OMC (septiembre de 2003). El gobierno de México suscribió 120 tratados bilaterales y 31 multilaterales.²⁷

¿POR QUÉ UNA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA?

La economía y el sistema internacional

Hacia los setenta, el modelo económico mexicano basado en la sustitución de importaciones se había estancado al haber concluido la primera fase que consistía en la producción de bienes de consumo, y la segunda fase –de sustitución de bienes intermedios y de capital– enfrentaba serios problemas para poder iniciar. La baja calidad y los altos precios hacían difícil que los bienes mexicanos compitieran en el mercado internacional, la deuda externa comenzaba a ser una carga pesada para la economía nacional, y las fuentes de ingreso como el turismo y las transacciones fronterizas no eran suficientes para equilibrar el déficit en el comercio exterior.²⁸ De esta forma, uno de los objetivos iniciales de Echeverría fue fortalecer el crecimiento económico mediante la diversificación de las relaciones económicas exteriores de México. El gobierno mexicano optó por la promoción de exportaciones y buscó nuevos mercados. En última instancia, esta orientación económica dio origen a una diplomacia comercial cuyo objeto fue reestructurar las relaciones económicas exteriores del país. Para lograr esto, Echeverría designó a economistas como embajadores en la creencia de que promoverían eficazmente los intereses de México. La diplomacia se acercó a los países industrializados, que contribuirían a la capacidad exportadora de México, y a países subdesarrollados con problemas similares a los nuestros.²⁹

La estrategia económica de México se encontró con un gran obstáculo cuando en agosto de 1971 el gobierno estadounidense impuso una tasa de 10% a todas las importaciones a Estados Unidos. A partir de la supuesta “relación especial”, el gobierno de Echeverría pidió a Estados Unidos que

²⁷ Tratados bilaterales: 36 con América Latina y el Caribe, 10 con América del Norte, 41 con Europa, 14 con Asia, 6 con África y 13 con instituciones y organismos internacionales. Incluye el año 2000, así que es posible que algunos acuerdos hayan sido suscritos por el gobierno del presidente Zedillo. *Idem*.

²⁸ Ojeda, *México...*, *op. cit.*, pp. 48-49. Véase también Rico, *Hacia la globalización...*, *op. cit.*, pp. 22-24.

²⁹ Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes en la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2(50), octubre-diciembre de 1972.

exentara a los productos mexicanos, pero no tuvo éxito. Desde entonces, el gobierno mexicano estaría interesado tanto en diversificar sus relaciones económicas como en promover un sistema internacional más justo. Esto se convertiría en una demanda permanente de la política exterior de Echeverría y reflejaría el vínculo entre problemas internos y política exterior. En su discurso en las Naciones Unidas, Echeverría declaró que la tasa de 10% impuesta por Estados Unidos debilitaba los intereses no sólo de México, sino también de los países menos desarrollados, y llamó la atención sobre el creciente proteccionismo de los países industrializados.³⁰ En su quinto informe anual, Echeverría expresó que su política internacional era parte de la política interna: "Se comprende claramente que la política internacional es una parte de la política interna; [que] habrá solución a muchos de los problemas de los productores de café, de algodón, de fresa, de hule, de cobre, de hierro, etcétera, sólo en acuerdos internacionales que concertemos con países que tienen problemas semejantes a los nuestros."³¹

En 1972, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (III UNCTAD), en Santiago de Chile, Echeverría presentó lo que se convertiría en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. La Carta pretendía ser la contraparte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y su meta era la creación de un nuevo orden económico internacional:

basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose en la paz y la justicia.³²

La Carta se convirtió en instrumento y fin de la política exterior de México y, para lograr el apoyo internacional a la misma, Echeverría se inclinó marcadamente por el tercermundismo. De esta forma, el gobierno mexicano se acercó a países asiáticos y africanos y, en América Latina, a Cuba principalmente, dada la posición central de Fidel Castro en el movimiento del Tercer Mundo. El tercermundismo de Echeverría buscó aumentar las relaciones bilaterales con un gran número de países y diversificar mercados

³⁰ Rico, *Hacia la globalización...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

³¹ México, Presidente Luis Echeverría Álvarez, *Quinto informe de gobierno*, 1975, p. 76, en SRE, *Informe de labores, 1° de septiembre de 1974-31 de agosto de 1975*, México, SRE, 1975.

³² "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order", ONU, *Yearbook of the United Nations*, 1974, vol. 28, p. 324.

e intereses políticos y económicos para incrementar el poder negociador de las regiones menos desarrolladas ante los poderes mundiales, y promover así una reorganización completa del sistema económico internacional.³³ Las características de la política exterior de Echeverría también intentaban dar a su régimen una fachada de pluralismo político que era útil para la reforma económica y social que había anunciado antes de asumir el poder.³⁴

Antes de que la Carta se presentara en la Asamblea General de Naciones Unidas, Echeverría percibió que el voto podría no ser favorable y explicó que el documento no renunciaría a sus principios, no “nos interesa una Carta claudicante, ni un derecho mediatizado”. “Estamos decididos a mantener sus principios fundamentales y si las potencias no aceptan cooperar con nosotros, la Carta será, de todos modos, una convicción permanente en la lucha por la liberación de los pueblos del Tercer Mundo.”³⁵ La Carta se votó en la Asamblea General en 1974 pero los países industrializados se abstuvieron. Independientemente de los comentarios anteriores de Echeverría, el resultado de la votación hizo que la Carta fuera irrelevante en términos de la creación de un nuevo orden económico internacional.

El presidente Echeverría también intentó transformar el sistema regional al apoyar diferentes iniciativas como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Compañía Multinacional Naviera del Caribe (Namucar) y el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (Geplacea). Todas estas iniciativas excluían a Estados Unidos y pretendían fortalecer la solidaridad latinoamericana. El SELA fue creado para defender los precios de las materias primas que producían los países latinoamericanos en el mercado mundial, mientras que Namucar era una compañía multinacional que proveería transporte marítimo regional a los estados caribeños para comerciar entre ellos sin tener que recurrir a embarcaciones extranjeras. El presidente Echeverría apoyó la integración regional y subregional para que los países latinoamericanos pudieran lograr una “autonomía compartida”.³⁶

Las circunstancias internas e internacionales que el presidente Fox enfrentó fueron, por supuesto, muy distintas de las de los setenta. Para el 2000, México era ya un socio comercial formal de Estados Unidos y Canadá; el neoliberalismo y el libre comercio eran temas prioritarios de la política

³³ Eugenio Anguiano, “México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición”, *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977, p. 180.

³⁴ *Ibid.*, p. 194. Véase la siguiente sección del artículo.

³⁵ México, Presidente Luis Echeverría Álvarez, *Cuarto informe de gobierno*, 1974, en SRE, *Memoria de la SRE, 1° de septiembre de 1973-31 de agosto de 1974*, México, SRE, 1974.

³⁶ Carlos Arriola, “El presidente Echeverría en Latinoamérica”, *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 1 (57), julio-septiembre de 1974, p. 103.

internacional. Vicente Fox, como se mencionó arriba, se refirió a una diplomacia económica antes de asumir el poder pero, al contrario de Echeverría, no porque deseara un cambio de rumbo en la economía mexicana, o como una reacción a un sistema internacional adverso. La diplomacia económica fue quizá más un medio para demostrar que la orientación económica de México era consistente con la que prevalecía en el ámbito internacional y, desde luego, un instrumento para estimular el crecimiento. Lo que Fox proponía era que México se beneficiara de la globalización, no que la combatiera. Entre otras cosas, el presidente mexicano planteaba aumentar la inversión extranjera, rediseñar el trabajo de las embajadas y consulados para atraer la tecnología y el conocimiento a México, encontrar nuevos mercados para las empresas nacionales, fomentar la internacionalización de las empresas medianas y pequeñas, fortalecer y diversificar las relaciones de México con el mundo, y aumentar la cooperación para el desarrollo.³⁷

Una de las grandes iniciativas iniciales del gobierno de Fox fue el Plan Puebla-Panamá (PPP), que intentaba estimular el desarrollo en el sur y sureste de México y los países centroamericanos. El Plan partía de que la región llamada mesoamericana debía “adecuarse a un nuevo contexto nacional e internacional de democratización, fortalecimiento institucional y participación de la sociedad civil organizada en la formulación de políticas públicas”. A partir del financiamiento público, privado e internacional, el Plan proponía convertir la región en un “polo de desarrollo”, al aprovechar la disponibilidad de mano de obra y recursos naturales.³⁸ Las ideas centrales del PPP fueron, y siguen siendo, superar la pobreza mediante el fomento al desarrollo económico; promover la inversión productiva desde la infraestructura básica con énfasis en rubros como educación, salud, capacitación, transporte, logística y telecomunicaciones; y adoptar una perspectiva internacional, pues “los países centroamericanos presentan condiciones análogas [a las del sur-sureste mexicano] y, por ello, es posible generar sinergias al considerar el desarrollo de la región mesoamericana en su conjunto”.³⁹ Los objetivos básicos del PPP son: desarrollo humano y social, participación de la sociedad civil, cambio estructural en la dinámica económica, aprovechamiento de vocaciones y ventajas comparativas en la región, promoción de las inversiones productivas, manejo sustentable de los recursos naturales, concertación de planes y estrategias conjuntas con

³⁷ Fox, “La diplomacia económica de México”, art. cit., pp. 10-15.

³⁸ <www.presidencia.gob.mx>

³⁹ <<http://ppp.sre.gob.mx>>, consultado el 10 de agosto de 2007. El PPP fue retomado como iniciativa de política por el presidente Felipe Calderón. Una de las primeras medidas que se adoptó fue el ingreso de Colombia.

Centroamérica, y modernización y fortalecimiento de las instituciones en la región.⁴⁰ El Plan, sin embargo, no tuvo los logros esperados por el gobierno de Vicente Fox.

Finalmente, a pesar del TLCAN y de su pertenencia a la OCDE, el gobierno mexicano reconoció la posición del país como de menor desarrollo y, una vez más, intentó tener un papel de liderazgo al refrendar su compromiso con los temas de la agenda internacional y presentarse como el puente entre el mundo industrializado y el de menor desarrollo. De aquí que México fuera sede de diversos encuentros internacionales como la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, la reunión de ministros de comercio de los países del APEC y la quinta Conferencia Ministerial de la OMC.

La democracia y los derechos humanos

Condiciones económicas adversas no fueron el único problema que Luis Echeverría encontró al tomar el poder. En el ámbito político, Echeverría heredó las consecuencias de la represión ejercida por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, entre las que destacaban las divisiones políticas. En efecto, en octubre de 1968, siendo Luis Echeverría secretario de Gobernación, fuerzas de seguridad del gobierno y militares se enfrentaron a un grupo de estudiantes que se manifestaba en la Plaza de Tlatelolco, y el resultado fue un número significativo de estudiantes muertos. Una de las consecuencias de estos hechos fue que la izquierda y el ala izquierdista del partido gobernante fueran marginadas de la vida política, y algunos de sus miembros se dedicaran a la actividad guerrillera. Además, el PRI se vio todavía más debilitado por divisiones internas entre quienes querían un partido más democrático y quienes se resistían al cambio.⁴¹ En breve, la estabilidad política de México parecía estar en riesgo; de acuerdo con Barry Carr, el alcance hegemónico de la ideología de la Revolución disminuía.⁴² En este problemático escenario político, el presidente Echeverría decidió reintegrar a las fuerzas

⁴⁰ <<http://ppp.sre.gob.mx>>, consultado el 10 de agosto de 2007.

⁴¹ El secretario general del PRI, Carlos Madrazo, había propuesto la democratización del PRI mediante una elección primaria. Madrazo murió en un accidente aéreo que para muchos no fue tal. La abstención aumentó en las elecciones de 1970 y 1973, y el partido de oposición más importante, el PAN, ganó en las primeras –presidenciales– más votos de los acostumbrados. Véase Ojeda, *México...*, *op. cit.*, pp. 51-52, y Carr, *La izquierda mexicana*, *op. cit.*, p. 276.

⁴² Carr, *La izquierda mexicana*, *op. cit.*, p. 276.

de la izquierda a la vida política⁴³ y revitalizar el régimen a partir de posiciones nacionalistas y progresista. Todo esto influyó en la política exterior.

Para reconciliar al régimen con la izquierda, Echeverría puso en práctica lo que llamó la “apertura democrática”; es decir, el fomento a la crítica y la autocrítica del gobierno, la tolerancia y el diálogo con sectores disidentes.⁴⁴ El gobierno también liberó a personas encarceladas tras los sucesos de octubre de 1968 e incluso invitó a algunas de ellas a trabajar para él.⁴⁵ En su último informe anual, Echeverría declaró: “Por el contrario, a los estudiantes universitarios y politécnicos les hemos pedido, por ejemplo, que sean críticos, que sean disidentes; que su inconformidad por problemas nacionales o internacionales, por injusticias de todo género, no se agote dentro de las aulas.”⁴⁶

En el ámbito internacional, la apertura democrática se tradujo en el pluralismo ideológico. Echeverría entendió que la política exterior podía ser un instrumento muy útil y poco costoso para destacar las características progresistas y tolerantes del régimen. El gobierno estableció relaciones con países –y organizaciones, en el caso de la Organización para la Liberación de Palestina, OLP– de distintas orientaciones ideológicas y promovió activamente la adopción de una resolución en la OEA para aceptar el pluralismo ideológico en la misma. El reconocimiento del pluralismo político permitió que los estados miembros restablecieran relaciones con Cuba, por ejemplo. La política exterior de México destacó particularmente el principio de autodeterminación como uno de sus pilares. En materia de derechos humanos, a nivel multilateral, destaca la realización de la primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en Tlatelolco en 1975, para colaborar con los objetivos establecidos por las Naciones Unidas en beneficio de la mujer: igualdad de género y eliminación de la discriminación por razones de género, integración y participación plena de la mujer en el desarrollo, y mayor contribución de la mujer para el fortalecimiento de la paz mundial.⁴⁷

En referencia a las relaciones bilaterales, el gobierno de México se acer-

⁴³ Excepto por la guerrilla, que fue reprimida.

⁴⁴ Ojeda, *México...*, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁵ Otra medida importante fue bajar la edad para votar a 18 años, y la edad para ser candidato a diputado y senador. El gobierno también promovió la creación de partidos de oposición. Carr, *La izquierda mexicana*, *op. cit.*, pp. 277-279.

⁴⁶ México, Presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 131.

⁴⁷ “Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: una perspectiva histórica”, Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar la Plataforma de Acción de Beijing, Nueva York, 5-9 de junio de 2000, <<http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>>, consultado el 21 de agosto de 2007.

có a Cuba y Chile durante la presidencia de Salvador Allende. Una clara mejora en las relaciones con Cuba permitió a Echeverría subrayar la naturaleza nacionalista y progresista del régimen y, como se dijo arriba, también fue útil por lo que Cuba representaba en el movimiento tercermundista. Chile durante el gobierno de Allende fue igualmente valioso para los fines internos de Echeverría: la democracia y la autodeterminación (en términos del modelo económico y social que el gobierno de Allende representaba). En un momento en que la actividad guerrillera hacía más visible en México, la idea del cambio político por medios democráticos era muy apreciada.⁴⁸ El presidente Echeverría visitó Chile en 1972 y sus discursos tuvieron una orientación nacionalista definida y reconocieron entusiastamente el proceso democrático en Chile. De igual forma, el presidente mexicano puso énfasis en la posibilidad de que las transformaciones en América Latina tuvieran lugar de forma pacífica y con base en las instituciones, así como en que la dependencia podría superarse mediante la unidad, y destacó el respeto al pluralismo y la diversidad de los sistemas en América Latina y el derecho de los estados de disponer libremente de sus recursos.⁴⁹ En su segundo informe anual, Echeverría consideró que sus declaraciones en Chile habían puesto en evidencia “nuestra determinación de fortalecer relaciones con los pueblos que buscan soluciones democráticas y constitucionales para modificar sus estructuras internas”.⁵⁰ Por su parte, en su visita a México, el presidente Allende expresó: “La revolución no pasa por la Universidad y esto hay que entenderlo; la revolución pasa por las grandes masas; la revolución la hacen los pueblos, esencialmente los trabajadores.”⁵¹

El acercamiento a Chile es también interesante porque el gobierno mexicano fue más allá del apoyo diplomático al gobierno de Allende: al desafiar la política estadounidense de aislamiento a Chile, Echeverría otorgó créditos que llegaron a los 80 millones de dólares cuando Allende fue derrocado. En 1973, el gobierno mexicano envió un cargamento de emergencia de 400 000 barriles de petróleo a Chile sin importar que México tuviera deudas con otros países e importara cantidades considerables de ese recurso.⁵² México también vendió a Chile azufre, cacao, maíz y trigo.⁵³

Después del golpe de 1973, el presidente Echeverría declaró: “Los

⁴⁸ Carlos Arriola, “El acercamiento mexicano-chileno”, *Foro Internacional*, vol. 14, núm. 4, abril-junio de 1974, pp. 507-547.

⁴⁹ Valero, “La política exterior en la coyuntura actual de México”, art. cit., p. 308.

⁵⁰ Citado por Arriola, “El acercamiento mexicano-chileno”, art. cit., p. 522.

⁵¹ Ojeda, *México...*, *op. cit.*, p. 69.

⁵² Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, Londres, Sage Publications, 1978, p. 48.

⁵³ Arriola, “El acercamiento mexicano-chileno”, art. cit., pp. 526-527.

atentados contra nuestra soberanía no sólo ocurren dentro de nuestras respectivas fronteras. Ésta se ve amenazada cada vez que en un pueblo hermano triunfa la intervención extranjera, cuando se sacrifica la democracia o se claudica ante las pretensiones colonialistas. Se consolida, en cambio, cuando alguna de nuestras naciones se compromete con el propósito común de liquidar la dependencia.”⁵⁴

El gobierno mexicano condenó cualquier violación a los derechos humanos y cualquier persecución dictatorial por razones políticas. De esta forma, México rompió relaciones con Chile en 1974 –lo que fue una acción inusual de la diplomacia mexicana– y se opuso al establecimiento de relaciones con los gobiernos de Sudáfrica y Rhodesia. El gobierno mexicano también expresó su preocupación por el estado de la democracia y los derechos humanos en España. Echeverría condenó enérgicamente el asesinato de un número de vascos disidentes acusados de terroristas: “En defensa de los derechos humanos y con angustia sobre la amenaza a la paz, nosotros denunciáramos ante las Naciones Unidas los serios sucesos que tuvieron lugar en España el año pasado. Nosotros estamos observando cuidadosamente el proceso de democratización en España y esperamos, junto con los sectores progresistas de esta nación, que sea acelerada su marcha.”⁵⁵ El gobierno mexicano procedió como nunca lo había hecho y pidió al Consejo de Seguridad que solicitara a la Asamblea General la expulsión de España de la ONU por violación de los derechos humanos. El Consejo de Seguridad no consideró dicha petición pero el gobierno de Echeverría suspendió todas las comunicaciones de México con España. Para restablecerlas, declaró Echeverría, “queremos que se vaya camino seguro de un parlamento en donde estén representados todos los partidos políticos; que se consolide la libertad de prensa; que salgan todos los presos de las cárceles; que los emigrados, sin distinción, puedan regresar a su patria; que sólo así nosotros veremos cumplido fielmente nuestro compromiso con el pueblo español.”⁵⁶ Como en el caso de Chile, Echeverría elogió la política de asilo mexicana como una forma de defensa de los derechos humanos.⁵⁷

El gobierno de Fox fue calificado como “la alternancia”; el primer gobierno no priista elegido democráticamente en setenta años. De aquí la importancia de la democracia y los derechos humanos en la política de Fox,

⁵⁴ *El Día*, 26 de julio de 1974, citado por Arriola, “El presidente Echeverría en Latinoamérica”, art. cit., p. 110.

⁵⁵ Citado por Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría”, art. cit., p. 76.

⁵⁶ México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Sexto informe de gobierno*, México, PRI, Comité Ejecutivo Nacional, 1976, p. 130.

⁵⁷ *Idem*.

temas que se convirtieron en fines de política exterior. México estuvo dispuesto a promover *activamente* la democracia y la protección de los derechos humanos en otros países, actitud también poco usual de la diplomacia mexicana. Para esto, el gobierno mexicano apoyó el uso de cláusulas democráticas en acuerdos y declaraciones,⁵⁸ como la Declaración de Quebec, que establecía que cualquier país que quisiera formar parte de del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas debía contar con un régimen democrático.⁵⁹ Otro caso ilustrativo fue la Carta Democrática Interamericana que contiene una disposición por la cual cualquier Estado miembro en donde ocurra una interrupción del orden democrático será suspendido de las actividades de la OEA.⁶⁰

Quizá el mejor ejemplo de la política de promoción de la democracia y los derechos humanos fue el de Cuba. El gobierno mexicano había expresado su preocupación sobre la falta de apertura política en Cuba y sobre la situación de los derechos humanos en la isla desde los noventa, pero fue el gobierno de Fox el que sostuvo esa posición de manera más enérgica y puso en práctica políticas específicas al respecto. México se abstuvo en el voto de la resolución sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 2001, con el argumento que no podía votar a favor pues se trataba de un documento muy politizado, y no podía votar en contra porque tenía una *preocupación real* sobre la situación de los derechos humanos en Cuba.⁶¹ A partir de 2002, el gobierno mexicano votó a favor de las resoluciones que solicitaban a Cuba tomar medidas para mejorar la situación de los derechos humanos en la isla y aceptar la observación internacional en esa materia. Además, el presidente Fox y el secretario Castañeda se reunieron con miembros de la disidencia cubana durante la visita del primero a La Habana en febrero de 2002.⁶² Aunada a una serie de incidentes entre los dos gobiernos, la posición de México con respecto a los derechos humanos y la democracia en Cuba condujo a un deterioro sin precedente de la relación bilateral que casi llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas en 2004.⁶³

Finalmente, vale la pena mencionar que la Secretaría de Relaciones Ex-

⁵⁸ Aunque debe decirse que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo había aceptado ya una cláusula democrática en el acuerdo que firmó México con la Unión Europea.

⁵⁹ "Declaración de Quebec", Cumbre de las Américas, 201, declaraciones finales, 22 de abril de 2001, AmericasCanada.org

⁶⁰ OEA/Ser.P, June, AG/doc.4030/01.

⁶¹ UN Press Release, "Commission on Human Rights Adopts Resolutions on Situations in South-Eastern Europe, Afghanistan, Iraq, Myanmar and Cuba", Commission on Human Rights, sesión 57, 18 de abril de 2001, <<http://www.unhchr.ch>>. Énfasis añadido.

⁶² *Reforma*, 5 de febrero de 2002, <www.reforma.com>

⁶³ Véase Ana Covarrubias, "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", *Foro Internacional*, vol. 63, núm. 3 (173),

teriores creó la Subsecretaría de Derechos Humanos. El hecho de que esta última no fuera parte de la Secretaría de Gobernación ilustra la importancia de los asuntos interno/internacionales en la política exterior mexicana.

LAS POLÍTICAS DE ECHEVERRÍA Y FOX EN COMPARACIÓN

En resumen, las políticas exteriores de Fox y Echeverría se asemejan en varios aspectos: las dos recurrieron al lenguaje del cambio, la democracia y los derechos humanos, desplegaron mucha actividad en los ámbitos bilateral y multilateral, y pretendieron que México tuviera influencia en el sistema internacional. Por supuesto, las políticas exteriores de ambos gobiernos presentan diferencias, entre ellas que la del presidente Fox haya sido más consistente con las circunstancias internas que la del presidente Echeverría. Es decir, en este último caso, la política exterior pretendió ser un instrumento de cambio interno; en el de Fox, reflejo de las transformaciones internas que ya habían tenido lugar, o se estaban dando. Una similitud muy importante —quizá la más interesante en términos analíticos— es que ambos presidentes quisieron marcar una diferencia clara con el gobierno anterior y la política exterior resultó una herramienta muy útil. En este sentido, podría argüirse que en los dos casos se trató más de política exterior de gobierno que de Estado; es decir, respondió a intereses inmediatos de las élites en el poder más que a “intereses nacionales”.⁶⁴

Cuando Vicente Fox tomó el poder, el modelo económico mexicano ya había optado por la liberalización y el libre comercio; Echeverría, por otro lado, trató de usar al sistema internacional para modificar las condiciones de la economía mediante la diversificación. En lo político, Echeverría estimó que una política favorable a la democracia y los derechos humanos ayudaría a fortalecer al régimen. Esto resultó ser más difícil que el deseo de Fox de hacer evidente el origen democrático de su gobierno. Echeverría no podía adoptar esta posición, por lo que la política exterior fue más un insumo que una consecuencia o continuidad de la política interna. La política exterior de Fox fue tanto para consumo interno como externo: el mundo tenía que ver un México comprometido con el libre comercio, la democracia y la protección de los derechos humanos. Al mismo tiempo, ese compromiso en el ex-

julio-septiembre de 2003, pp. 627-644, y “América Latina y Cuba: juntos pero no revueltos”, en Rafael Rojas (coord.), *Cuba hoy y mañana*, México, Planeta/CIDE, 2005, pp. 181-201.

⁶⁴ Aunque el interés nacional fue desde luego incorporado a los intereses particulares de cada gobierno.

terior coadyuvaría a la consolidación de la democracia y los derechos humanos en México. En palabras del secretario Castañeda:

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.⁶⁵

A pesar de las diferencias, el sistema internacional que ambos gobiernos enfrentaron facilitó sus políticas: la *détente* en los setenta y el orden de la posguerra fría en 2000. La justicia internacional y el pluralismo político eran temas de la política internacional en los setenta mientras que en la posguerra fría se hablaba de libre comercio, democracia y derechos humanos. Los asuntos interno/internacionales –incluso desde los setenta– no han escapado al proceso político reciente de México.

Estados Unidos es desde luego un actor al que es indispensable considerar. En los setenta, Estados Unidos puso poca atención a América Latina y sus preocupaciones fundamentales eran terminar la guerra en Vietnam y resolver sus dificultades económicas. Como se mencionó arriba, el gobierno de Echeverría fue testigo del fin de la supuesta “relación especial” con Estados Unidos. Aun así, a pesar del lenguaje y la orientación tercermundista de la política exterior, Echeverría fue cuidadoso y no puso en peligro las relaciones con Estados Unidos.⁶⁶ México y Estados Unidos resolvieron el problema de la salinidad del Río Colorado, aunque no firmaron un nuevo tratado de migración –como tampoco lo hizo el gobierno de Fox.⁶⁷ El

⁶⁵ Jorge G. Castañeda, “Política exterior y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de julio de 2002, <<http://reforma.com>>, consultado el 22 de marzo de 2004.

⁶⁶ De hecho, hay documentos que sugieren que la posición de Echeverría frente a Estados Unidos fue que México –él– debía tomar “la bandera” del Tercer Mundo en América Latina antes de que lo hicieran Castro o Allende, con lo cual estuvo de acuerdo el presidente Richard Nixon. Véase el trabajo de Kate Doyle, “The Nixon Tapes: Secret Recordings from the Nixon White House on Luis Echeverría and Much Much More”, <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/index2.htm>>, consultado el 2 de abril de 2004. El argumento de que Estados Unidos preferiría el “radicalismo” de México al de Cuba o Allende, sin embargo, debe tomarse con cuidado pues las posiciones de Cuba, sobre todo con respecto a Estados Unidos, nunca han sido comparables con las de México, y es difícil pensar que Castro dejaría que México “hablara por él”. El gobierno de Allende en Chile, por otro lado, no pudo consolidarse como para tener una posición influyente en lo internacional en cuestiones del Tercer Mundo o antiestadounidenses.

⁶⁷ Luis Cabrera, “La salinidad del Río Colorado”, y Antonio González de León, “El problema de los trabajadores migratorios”, en *México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Seis años de las relaciones internacionales de México, 1970-1976*, pp. 49-59 y 60-69.

comercio continuó concentrado en Estados Unidos y la diversificación esperada por Echeverría no se logró.⁶⁸ De igual forma, aunque quizá no por su relación con Estados Unidos, México no se hizo miembro de pleno derecho de dos de las principales organizaciones del Tercer Mundo: el Movimiento de los No Alineados (MNOAL) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). México así quiso evitar la radicalización y proteger las relaciones con Estados Unidos.

En 2000, Estados Unidos era la única potencia mundial y esto no redujo drásticamente los espacios de acción de la política exterior de México, en mucho, como consecuencia también del cambio interno.⁶⁹ La coincidencia de intereses y valores entre México y Estados Unidos se había dado antes de que el PAN tomara el poder, y el acuerdo para disentir⁷⁰ en política internacional fue utilizado menos que en el pasado, pues el espacio de desacuerdo era menor. En lo bilateral, el secretario Castañeda propuso una relación estratégica con Estados Unidos que consistía en la inclusión de nuevos temas en la agenda bilateral, la incorporación de nuevos interlocutores y el establecimiento de un marco general para las relaciones en el largo plazo.⁷¹ Como se mencionó, la propuesta principal por parte de México, el acuerdo migratorio, no se logró; los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos cerraron toda posibilidad, incluso la de discutirlo.⁷²

⁶⁸ Ojeda, *México...*, *op. cit.*, p. 91. El déficit comercial de México con Estados Unidos aumentó de 1 045.5 millones de dólares en 1970 a 3 721.6 millones en 1975 y 2 731 millones en 1976. Véase también Carlos Rico, *Hacia la globalización*, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁹ Esto no significa, desde luego, que no haya habido diferencias y problemas entre los dos países. La diferencia más importante fue, desde luego, la suscitada por la guerra contra Iraq, lo que demuestra, al mismo tiempo, la capacidad de México de disentir de la política estadounidense. El caso semejante en el periodo de Echeverría sería el voto a favor de la consideración del sionismo como una forma de racismo en la Asamblea General. La reacción de grupos judíos en Estados Unidos fue perjudicial para el turismo en México (al suspender sus actividades en este país), además de que el secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa, tuvo que renunciar a su cargo.

⁷⁰ En condiciones de guerra fría, las posiciones de México podían divergir de las de Estados Unidos en asuntos que fueran esenciales para el primero y sólo importantes para el segundo, pero México cooperaba con Estados Unidos en lo que fuera fundamental para él aunque no para sí. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

⁷¹ Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *art. cit.*, p. 69.

⁷² La propuesta inicial de México constaba de cinco puntos: 1) la regularización de inmigrantes ilegales que vivían en Estados Unidos, 2) un incremento en el número de visas permanentes otorgadas a los mexicanos que deseaban establecerse en Estados Unidos, 3) un programa de trabajadores temporales, 4) un incremento en la seguridad fronteriza y 5) la promoción del desarrollo económico, especialmente en las regiones expulsoras de migrantes. Véase México, Presidente Vicente Fox, *Primer informe de gobierno*, 2001 (<http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>).

Otra comparación interesante se refiere a los instrumentos de política exterior. Tanto Echeverría como Fox tuvieron aquí un papel muy importante. Es decir, se trató, en mucho, de “la política exterior de Echeverría o Fox”. En el caso de Echeverría su presencia fue tan visible que hubo rumores hacia el final de su sexenio en el sentido de que su objetivo era llegar a ocupar el puesto de secretario general de Naciones Unidas u obtener el Premio Nobel de la Paz.⁷³ Fox, por otro lado, tuvo que compartir el papel central con su primer secretario de Relaciones Exteriores, Castañeda, cuyo pasado y experiencia académica en materia de política internacional lo hizo muy influyente en la toma de decisiones y puesta en práctica de la diplomacia. En segundo lugar, Echeverría designó economistas como embajadores y Fox dio a las embajadas la tarea de promover el comercio y la inversión en México. Finalmente, Fox designó una embajadora especial para derechos humanos que después obtuvo el rango de subsecretaria.

CONCLUSIONES

Este ensayo intentó demostrar que las variables internas fueron determinantes para definir el contenido de la política exterior de los presidentes Luis Echeverría y Vicente Fox. Más aún, en el caso de Echeverría el ámbito interno fue un destino muy importante de la política exterior. Al mismo tiempo, sin embargo, el sistema internacional, como también se mencionó, fue favorable a ambas políticas exteriores. En este sentido, la pregunta relevante es: ¿qué tan determinante fue Estados Unidos? Podría decirse que la política de Echeverría fue de alguna forma una reacción a la política estadounidense desde el fin de la “relación especial”, que dio origen a la idea del nuevo orden económico internacional. Pero la naturaleza y el alcance de esa política exterior no puede explicarse sin tener en cuenta las circunstancias internas del país, económicas y políticas, y quizá las motivaciones personales del presidente. Es decir, el tercermundismo de Echeverría no fue una simple reacción a la decisión de Estados Unidos de imponer una tasa de 10% a sus importaciones, como tampoco lo fue el hecho de que Echeverría haya viajado como lo hizo, haya apoyado al gobierno de Allende o haya pretendido la expulsión de España de la ONU. El desinterés de Estados Unidos por la región podría explicar que México haya podido promover la Carta de Derechos y Deberes Económi-

⁷³ Véanse las reacciones de Echeverría a estos rumores en México, presidente Luis Echeverría Álvarez, *Quinto informe de gobierno*, 1975, p. 80, en SRE, *Informe de labores*, 1° de septiembre de 1974-31 de agosto de 1975, México, SRE, 1975.

cos de los Estados y el nuevo orden económico internacional de la manera como lo hizo, pero no necesariamente la política en defensa de la democracia y los derechos humanos.

En el caso de Fox, la coincidencia de intereses y valores entre los dos gobiernos sugiere que la política exterior de México no fue una reacción directa a políticas de Estados Unidos. Dos casos pueden ilustrar la compleja relación entre la influencia —¿directa?— de Estados Unidos y los intereses del gobierno mexicano: la guerra contra Iraq y el cambio de la posición mexicana hacia Cuba. En el primero, México disintió y tuvo que pagar un costo que, sin embargo, no perjudicó en esencia la relación bilateral en el largo plazo; en lo que a Cuba se refiere, México y Estados Unidos estuvieron más cerca que nunca, aunque no necesariamente por "presiones" estadounidenses, sino, otra vez, por la coincidencia en temas y valores. En breve, ¿por qué fue activa la política exterior?, ¿porque tuvo motivaciones principalmente internas? Es difícil dar una respuesta concluyente al respecto con base en sólo dos casos, pero éstos sugieren que, en efecto, "la actividad" tuvo que ver, en mucho, con problemas e intereses internos.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es la función de las ideas en la política exterior en ambos casos. Justicia en el sistema internacional, democracia, pluralismo ideológico, derechos humanos han sido en última instancia ideas que proveyeron de mapas⁷⁴ a la política exterior de México.⁷⁵ Las ideas han sido importantes como causas, creencias a partir de principios (*principled beliefs*, en inglés) e instituciones (la Subsecretaría de Derechos Humanos, por ejemplo). Las ideas dieron a la política exterior contenido y orientación.

Queda, desde luego, la discusión sobre resultados de la política exterior. El pretendido "realineamiento" de México en el sistema internacional durante el sexenio de Echeverría tuvo consecuencias negativas para el país: recuérdese el voto sobre el sionismo en la ONU, por ejemplo. La política de Echeverría no contribuyó decisivamente al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, no se diversificaron los mercados para los productos mexicanos ni las fuentes de inversión en el país. De hecho, el sexenio de Echeverría terminó en una crisis económica muy seria y el peso tuvo que devaluarse. Internamente, sin embargo, el gobierno registró algunos resultados positivos en relación con el límite a la acción guerrillera y la

⁷⁴ Según la literatura sobre análisis de política exterior: *road maps*, en inglés.

⁷⁵ Judith Goldstein y Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", en Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

“relegitimación” del régimen, pero es difícil decir hasta qué punto fue responsable de ello la política exterior.⁷⁶

En el caso de Fox, México no logró la influencia que pretendía en el ámbito internacional, es cierto, por razones totalmente ajenas a su política: los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos que modificaron sustancialmente la agenda internacional. De esta forma, el gobierno mexicano tuvo que regresar a posiciones “más tradicionales” al tener que disentir de la política estadounidense aunque, en esta ocasión, precisamente en uno de los órganos internacionales más importantes, el Consejo de Seguridad. Por otro lado, de la política activa a favor de la democracia y los derechos humanos resultó un deterioro sin precedente de la relación con Cuba. El protagonismo del presidente Fox también produjo tensiones en las relaciones con Venezuela, Bolivia y Argentina; y la postulación del secretario Derbez para el puesto de secretario general de la OEA distanció temporalmente a México de Chile y dividió al organismo regional. Sobra decir que el acuerdo migratorio no fue sino un deseo del gobierno mexicano.

Desde luego, podría argumentarse que los débiles resultados de la política exterior en ambos casos se deben más a una mala conducción de la misma que al hecho de que haya sido “activa” (sin descartar, por supuesto, que en un análisis más detallado puedan encontrarse aciertos de política exterior). De cualquier forma, no hay duda de que al incrementar la actividad internacional aumentan también las probabilidades de errores. La lección tentativa es, entonces, que una política exterior activa debe tener intereses y una estrategia claros y, sobre todo, consistentes con las capacidades del país.

⁷⁶ Ojeda, *México...*, *op. cit.*, pp. 89-91. La reforma política de 1973 pudo haber contribuido más a la “revitalización” del régimen.