

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE EL SEXENIO DE VICENTE FOX: MUCHO DISCURSO Y POCAS NUECES

ÉRIKA RUIZ SANDOVAL

REVISAR LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO durante el sexenio de Vicente Fox equivale a evaluar algo que nunca fue. Quizá más que en ningún otro momento de la historia reciente de México, la política exterior entre 2000 y 2006 fue un ejercicio vacío que, si acaso, trajo más problemas que soluciones. En retrospectiva, tal vez esto no sorprenda a nadie, toda vez que el sexenio de Vicente Fox resultó, en prácticamente todas las áreas, no estar a la altura de las expectativas de propios y extraños. Fueron muchos los cambios de forma y poca la sustancia que guiaron a la mayor parte de las acciones gubernamentales. En el caso de la política exterior, donde la forma muchas veces es fondo, el “nuevo estilo” resultó poco menos que desastroso.

La política exterior de Vicente Fox pasará a la historia por las oportunidades desaprovechadas, los errores de principiante cometidos, los pleitos gratuitos y la falta de oficio. Más aún, se le recordará por haber sido incapaz de explotar el capital político conseguido por una alternancia sin parangón en América Latina y, sobre todo, por los afanes protagonicos del propio titular del Ejecutivo, de sus dos secretarios de Relaciones Exteriores y hasta de su representante en Naciones Unidas, cuyas visiones del mundo y de la realidad distaban mucho de corresponder al lugar y las circunstancias de un país como México.

En este texto se hace una revisión general de la política exterior de Vicente Fox con el fin de subrayar la distancia –muchas veces abismal– entre objetivos y resultados y destacar la incapacidad del primer gobierno de la alternancia para cambiar de rumbo cuando las circunstancias internacionales así lo exigían. También se incluye una reflexión sobre las consecuencias de convertir la política exterior en una mera herramienta para la promoción de la imagen personal y de iniciativas comerciales, prescindiendo de una perspectiva de largo plazo.

LA PRIMERA ÉPOCA: JORGE CASTAÑEDA

Quizá la única dependencia que inició el sexenio 2000-2006 con un plan de navegación claro fue la Secretaría de Relaciones Exteriores, gracias a que su titular, Jorge Castañeda, había trazado un mapa de lo que sería la política exterior durante este primer gobierno de la alternancia. Dicho plan era una mezcla de cambio y continuidad y se basaba en tres grandes pilares o ejes.¹ El primero era sin duda audaz: había que profundizar la relación con América del Norte, particularmente con Estados Unidos. El segundo pilar, mucho más tradicional, consistía en buscar afanosamente la diversificación política y comercial a partir de las relaciones existentes con los socios de América Latina y Europa. El tercer eje, de nuevo una mezcla entre tradición y cambio, tenía como objetivo incrementar la participación de México en foros multilaterales. Probablemente habría que añadir un cuarto eje, basado en la promoción de una nueva imagen de México en el exterior para participar en el grupo de las democracias que defienden los derechos humanos, en el cual se consiguieron, si acaso, algunos logros como que México fuera electo para presidir el nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En todo caso, cuando se inició el sexenio, el escenario internacional pintaba como favorable para la consecución de algunos de estos objetivos: se seguía disfrutando de un clima de posguerra fría sin grandes altibajos y la elección del 2 de julio de 2000 daba a México un nuevo rostro y, en opinión de algunos, hasta mayor autoridad moral —encarnada en el mal llamado “bono democrático”— para influir en el ámbito de las relaciones internacionales y buscar incidir, en beneficio de sus intereses, en el rediseño de la arquitectura mundial a partir del reconocimiento de su tamaño y capacidad económica. Con este plan de vuelo se inició el nuevo gobierno el 1º de diciembre de 2000. Sin embargo, prácticamente ninguno de estos proyectos alcanzó a llegar a puerto o salvarse de la catástrofe de la gestión foxista.

PRIMER PILAR: PROFUNDIZAR LA RELACIÓN CON
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

El primer objetivo del plan de Jorge Castañeda, sin duda el más importante, era una propuesta audaz y, hasta cierto punto, novedosa, aunque ya des-

¹ Jorge G. Castañeda, “The Axes of Mexico’s Foreign Policy” (unofficial translation) (mimeo), diciembre de 2001.

de el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se había dado un fuerte golpe de timón en la política exterior de México para optar por el bilateralismo a ultranza con Estados Unidos. Así, se pasó de pronto de una relación tensa y distante con Estados Unidos a buscar una más cercana y más amplia, pero, sobre todo, una relación con un marco legal. El gran logro de Salinas en materia de política exterior fue firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. Gracias a ese tratado se daba por primera vez un marco legal sustantivo a lo que ya era una relación muy intensa en la práctica, sobre todo entre México y su vecino del norte.

La novedad en el proyecto de Castañeda radicaba en buscar la profundización de la relación, es decir que se trataría de incluir progresivamente todo aquello que quedó fuera del TLCAN, o sea todo lo que no fuera estrictamente libre comercio y que es propio de una relación de interdependencia compleja como la que tienen México y Estados Unidos, y en menor medida con Canadá. Al proyecto se le dio el nombre informal de “TLCAN-plus”.

El punto focal más inmediato de esta nueva estrategia de profundización de las relaciones con el principal socio de México era conseguir un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos que permitiera ordenar el tránsito de migrantes mexicanos hacia ese país. La justificación para tratar de conseguir un acuerdo de esta naturaleza está a la vista: el flujo de migrantes de México a Estados Unidos es, por mucho, el mayor del mundo. Se calcula que aproximadamente emigran al país vecino 600 000 mexicanos al año entre documentados e indocumentados.

Aunque la migración mexicana hacia Estados Unidos es ya un fenómeno histórico, ninguno de los dos países había hecho nada por regularla. Para Castañeda parecía una contradicción evidente que México fuera ya el segundo socio comercial de Estados Unidos y que, sin embargo, en el ámbito migratorio no hubiera acuerdo entre ambos países. Peor aún, frente a la “política de no tener política” al respecto del gobierno mexicano, desde mediados de la década de los noventa Estados Unidos tomó medidas unilaterales para contener el flujo migratorio que no había hecho más que crecer debido a las recurrentes crisis económicas mexicanas de las últimas décadas. Así las cosas, para fines de 2000 y debido a la estrategia de contención estadounidense los cruces fronterizos se habían vuelto de alto riesgo y 490 mexicanos habían encontrado la muerte en su intento por llegar “al otro lado”: más de un muerto por día.² Ésta era, en la visión del nuevo res-

² Rafael Fernández de Castro, “La migración sobre la mesa de negociación”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 111.

ponsable de la cancillería, una situación insostenible y vergonzosa. Era, por tanto, imperioso poner el tema migratorio sobre la mesa de negociación de la relación bilateral.

A primera vista, los tiempos parecían favorecer una propuesta de este tipo. Vicente Fox había ofrecido hacer del tema migratorio una prioridad de su gobierno. Además, las circunstancias de su llegada al poder lo habían convertido en una suerte de “héroe democrático” que prometía verdaderos cambios al *statu quo* en todos los sentidos. Por último, ya desde la campaña, Fox se había propuesto gobernar también para los 20 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, por lo que era visto como un verdadero campeón de la causa migratoria. Cabe destacar en ese sentido sus discursos de campaña en Estados Unidos dirigidos hacia ese sector de la población y la creación, dentro de la Oficina de la Presidencia, de una dependencia encargada en concreto de este tema bajo la batuta de Juan Hernández.

Por su parte, George W. Bush, a diferencia de otros presidentes estadounidenses, había llegado al poder convencido de que la relación con México debía ser una prioridad. Quizá debido a su falta de *savoir faire* en temas internacionales, pero también por la enorme importancia del voto latino —mayoritariamente de origen mexicano— para su futuro político, Bush prefirió acercarse más a Vicente Fox que a Tony Blair de Reino Unido o Jean Crétien de Canadá, aliados tradicionales de su país. Así, cabe recordar que el primer viaje realizado por Bush apenas a una veintena de días de haber iniciado su mandato fue al rancho de Vicente Fox en San Cristóbal, Guanajuato, y también que la primera visita de Estado que recibió el matrimonio Bush en la Casa Blanca fue la de Vicente Fox y Marta Sahagún. Ante tanta deferencia, todo hacía suponer que el momento histórico era idóneo para presentar la propuesta migratoria integral.

Cabe destacar que el bosquejo de la propuesta mexicana para el acuerdo migratorio nació del informe producido por un grupo de expertos de México y Estados Unidos convocado por el Carnegie Endowment for International Peace y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.³ Dicho grupo, en el que Castañeda participó hasta que se hizo oficial su nombramiento como canciller, por fin sacó a la luz la complementariedad de los mercados laborales de México y Estados Unidos y sustentó, con realidades demográficas y económicas, que un acuerdo migratorio podía resultar benéfico para

³ Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, formado por el ITAM (Departamento de Estudios Internacionales) y el Carnegie Endowment for International Peace (International Migration Policy Program), *Migración México-Estados Unidos: una responsabilidad compartida*, México, ITAM/CEIP, 2001.

ambas partes. El hecho de que la poderosísima central de trabajadores AFL-CIO hubiera cambiado de posición con respecto al tema y que así quedara reflejado en los trabajos de este grupo parecía abrir enormes posibilidades a la negociación del acuerdo. La migración, según el informe de referencia, debía verse como una responsabilidad compartida entre ambos países.

De las reflexiones que durante seis meses llevó a cabo este grupo, de nombre Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, nació la propuesta de la “enchilada completa”, es decir de un acuerdo migratorio integral que incluyera:

- 1) La mejora del trato hacia los migrantes mexicanos, ampliando el acceso a las visas y a la regularización de su situación migratoria; 2) ayudar a reducir la migración indocumentada por medio de la cooperación bilateral en el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, así como salvar vidas al prevenir y evitar cruces fronterizos peligrosos; 3) construir conjuntamente una región fronteriza viable; y 4) enfocar las políticas de desarrollo hacia las comunidades emisoras y fortalecer la economía mexicana, con el fin de reducir la presión migratoria.⁴

Amén de esta propuesta, concreta y con sustento y, por tanto, de un enorme pragmatismo, se llegó a hablar de conseguir, en el mediano y largo plazos, la construcción de una verdadera Comunidad de América del Norte, al estilo de la Unión Europea. No fueron pocas las veces que Vicente Fox, durante su campaña y al principio de su mandato, hizo referencia al modelo europeo, particularmente en lo que tiene que ver con los fondos de cohesión y la política regional. El objetivo era, según Fox, conseguir que Canadá y Estados Unidos aceptaran patrocinar políticas de este tipo en beneficio de México con el fin de reducir las disparidades entre los socios norteamericanos. La propuesta fue recibida en Ottawa y Washington con cajas destempladas y pronto se dejó de hablar sobre el TLCAN-plus. Quizá, y en una reflexión a posteriori, no fue tan descabellado hablar al mismo tiempo de TLCAN-plus y de acuerdo migratorio integral, pues, entre uno y otro, el segundo era mucho más fácil de digerir y tal vez por eso fue mejor recibido aunque sólo como idea; pero con ello podríamos estar dándole demasiado peso al proverbial beneficio de la duda y más aún tratándose de Fox y sus colaboradores.

Así las cosas, la prioridad de la gestión de Castañeda en la cancillería era conseguir que se firmara el acuerdo migratorio. Ése sería el legado de

⁴ *Ibidem.*

su gestión y un parteaguas tan importante como lo fue el TLCAN en 1994. A fin de cuentas, a pesar de lo complicado del asunto –hay que recordar que la migración no deja de ser un tema de naturaleza “interméstica”, es decir que tiene un aspecto internacional, pero también una faceta de política interna–, ya que suponía involucrar al Congreso estadounidense, tenía bases sólidas y cada vez mayor apoyo entre los distintos actores de ambos países. Sin embargo, como se explica infra, las circunstancias en el escenario internacional cambiaron y pusieron en el congelador cualquier posibilidad de acuerdo en la materia, amén de que se pasó por alto el “nimo” detalle de naturaleza política consistente en que la migración es para Estados Unidos, al igual que para la mayor parte de los países del orbe, un tema netamente de política interna.

SEGUNDO PILAR: LA DIVERSIFICACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EUROPA

El eje de la diversificación política y económica con América Latina y Europa planteado por el gobierno de Vicente Fox en la voz de su canciller Jorge Castañeda era quizá el que más seguía la línea de la política exterior tradicional de México. Como si fuera un mantra, sexenio a sexenio se ha repetido que uno de los objetivos de la política exterior de México es conseguir la diversificación de sus relaciones políticas, económicas y sociales para tratar de equilibrar la omnipresencia de Estados Unidos en las mismas. Los socios naturales para conseguir este propósito han sido, por un lado, América Latina y, por otro, Europa. Sin embargo, ni siquiera cuando se planteó el objetivo estaban dadas las condiciones para alcanzarlo.

Por un lado, América Latina se encontraba –y se encuentra– pasando por una de las peores crisis de su historia, al punto que cabe preguntarse si los noventa y estos primeros años del siglo XXI no fueron otra década y media perdida para la región como lo fue el decenio de los ochenta. A la crisis en Argentina vino a sumarse la casi total descomposición del Estado colombiano y sobre ambas vino a acomodarse la Venezuela de Chávez y la Bolivia de Evo Morales, casi al borde de la guerra civil. El resto, aunque unos más y otros menos, tampoco atravesaba por su mejor momento. En estas condiciones, pensar que América Latina era opción diversificadora en lo económico o en lo político era forzar la imaginación. No obstante, el gobierno de Fox quiso desempeñar un papel de mediación en Colombia, quizá buscando revivir las viejas glorias de Contadora, pero sin mayor éxito.

Como nunca antes, quedó claro que México es visto como un competidor en el resto de América Latina, sea en términos comerciales como con

Chile, sea en términos de liderazgo regional como con Brasil, o sea en términos de conseguir la atención de Estados Unidos como con Centroamérica. A fin de cuentas, parece que México se hubiera propuesto de una vez por todas cortar sus lazos históricos con América Latina cuando decidió integrarse formalmente con Estados Unidos y eso no le permite diversificarse con esa región. Sin embargo, lo ocurrido en la segunda parte del sexenio fue, como se analiza infra, todavía peor, cuando los desencuentros con sus contrapartes latinoamericanas hicieron aún más inexplicable la política exterior de Fox.

Por otro lado, la relación con Europa tampoco ha sido vista como una prioridad, ni siquiera porque formaba parte del segundo gran eje de la estrategia de política exterior del nuevo gobierno panista. Quizá se deba a que, aunque sea de manera inconsciente, se sabe que no hay actor que permita sustituir —en muchas ocasiones me parece que la diversificación se interpreta así— una relación que, en términos comerciales, ocupa casi el 90% de la atención de México y en términos políticos me atrevería a decir que otro tanto.

El gobierno de Vicente Fox contaba con una herramienta privilegiada para estrechar sus relaciones con Europa: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, negociado y firmado durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, dicho acuerdo, sobre todo en el apartado de asociación económica, no fue capaz —ni lo será— de generar por sí mismo los vínculos sólidos y estrechísimos que quieren aquellos que ven en Europa una opción de diversificación comercial *vis-à-vis* Estados Unidos. Con todo y acuerdo, el comercio de México con Europa apenas rebasa el 6% del total. Además, mientras que Europa es para México el segundo socio en importancia, México no se ubica siquiera entre las primeras 15 preocupaciones de los europeos, y menos todavía cuando durante el sexenio de Fox pasó de 15 a 25 estados miembros con su ampliación al este.

Peor aún, la parte importante de ese acuerdo no es la comercial, aunque haya quienes se empeñen en medir el éxito de la política exterior en número de tratados de libre comercio, como si ésta fuera sólo una herramienta de la política comercial. Los pilares de concertación política y cooperación podrían ser mucho más significativos, pero esto nunca consiguió llamar la atención del gobierno de Fox. Cabe recordar que esto estaba claro para los negociadores europeos, y quizá también para los mexicanos, pues el objetivo fundamental de firmar un acuerdo de esta naturaleza era recuperar presencia en México tras la firma del TLCAN. Sí, se trata de recuperar presencia comercial, pero también de tener presencia política. Europa, si quiere fortalecer su papel en el mundo, necesita vincularse con los princi-

pales actores de todas las regiones y, por tanto, en América Latina, México es clave.

Si bien Europa lo entendió así, no queda claro que México lo haya comprendido en ese mismo sentido, lo cual resulta todavía más curioso cuando la tercera pata de la estrategia de política exterior del gobierno era tener mayor presencia en foros multilaterales. ¿Qué mejor que tener un acuerdo de concertación política con Europa si se quiere sobresalir en el terreno multilateral y así tener un contrapeso al bilateralismo concentrado? Para muestra de la disociación entre las acciones y los objetivos, baste mencionar que, en una reunión paralela a la cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en mayo de 2002 en Madrid, en la que el presidente Vicente Fox, a pesar de estar en Europa para una reunión con la Unión Europea, al referirse a las prioridades de la política exterior de México se limitó a hablar, primero, de querer tener mayor actividad en foros multilaterales y, segundo, de la intención de profundizar la relación con América del Norte. Ni una palabra sobre la estrategia del gobierno con respecto a la Europa de los entonces 15.⁵

En suma, la estrategia de política exterior del gobierno de Vicente Fox con respecto a Europa y a América Latina fue inadecuada y se limitó a repetir una y otra vez que había que diversificar, aunque nunca se dijo cómo ni cuándo ni tampoco por qué medios.⁶ Ahora que ha terminado el sexenio, éste fue, sin duda, el pilar más débil de la estrategia de política exterior del primer gobierno de la alternancia.

TERCER PILAR: MÁS PARTICIPACIÓN EN FOROS MULTILATERALES

La tercera y última pata de la estrategia de Jorge Castañeda consistía en buscar un lugar más importante para México en los foros multilaterales. Se pensaba, y no sin razón, que el principio del siglo XXI sería un momento idóneo para reestructurar la arquitectura internacional en casi todos los temas. A una década de concluida la Guerra Fría se esperaba que por fin se abrieran paso nuevos temas y también nuevos actores en la escena internacional, siempre pensando, claro, en que el mundo tendería a ser un lugar más homogéneo y menos diverso gracias a las poderosísimas fuerzas de la globalización. Ante este escenario, parecía lógico querer posicionar a

⁵ "Palabras del Presidente Vicente Fox en la Fundación Siglo XXI", Madrid, España, 16 de mayo de 2002 (mimeo).

⁶ Véase Érika Ruiz Sandoval, "México y la Unión Europea: ¿sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002...*, *op. cit.*, pp. 201-212.

México lo más cerca posible de los cambios en el escenario y, de haber oportunidad, permitirle ejercer su influencia a fin de que el nuevo arreglo, cualquiera que éste fuera, le resultara benéfico.

Además, en la visión del gobierno de Fox y justo por la forma en que llegó al poder, México era otro, o al menos así se quería creer. Ya no era el Estado autoritario, refugiado en sus principios de política exterior, que quería limitar su interacción con el resto del mundo a lo mínimo indispensable para evitar que se le cuestionara. No, ya no; el México “del cambio” era una democracia vigorosa, dispuesta a tener un papel reconocido en el escenario internacional y a fungir como interlocutor, e incluso mediador, con los demás estados. De esta lectura de la nueva realidad mexicana nacieron iniciativas como la Cumbre de Monterrey sobre el Financiamiento al Desarrollo, en la que México quería desempeñarse como país “bisagra” –por desafortunado que sea el término– entre pobres y ricos, y actitudes como la asumida frente al voto sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que no sólo fue poco clara sino perjudicial al traducirse en mayor tensión y alejamiento diplomático con el régimen de Castro y la generación de desconfianzas entre varios gobiernos latinoamericanos de izquierda.

Pero la punta de lanza de este tercer pilar de política exterior era buscar un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Quizá obviando el capítulo sobre el Consejo de Seguridad, siempre presente en cualquier manual que busque explicar la labor de la organización internacional y de sus órganos, y en donde se pone de manifiesto que el Consejo se limita a discutir exclusivamente temas que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, la cancillería decidió lanzar una fuerte campaña para conseguir un asiento en el órgano que, quizá se pensó, sería fundamental para estructurar, por fin, el orden de la posguerra fría. Así, por ejemplo, se enviaron embajadores en largas giras diplomáticas a buscar votos en África a cambio de becas y proyectos de irrigación y se dio la pelea en el ámbito de las relaciones exteriores hasta conseguir el tan anhelado asiento.

Los comentarios de importantes diplomáticos mexicanos sobre la necesidad de ser cautelosos y de medir las posibles consecuencias de ocupar dicho lugar en el Consejo, sobre todo *vis-à-vis* la relación con Estados Unidos, fueron desoídos. También, supongo, se prefirió no pensar en cuál podría ser la agenda de ese Consejo de Seguridad en el que tanto se deseaba participar. Cuando México estaba en plena campaña, obviamente antes del 11 de septiembre de 2001, los temas que podían amenazar la paz y la seguridad internacionales eran los mismos que hoy: el conflicto en Medio Oriente, la proliferación de armas de destrucción masiva, y otros de calibre

semejante. En ningún momento se trató de temas que incidieran directamente en el interés nacional de México o que no fueran importantes para su vecino y principal socio comercial, Estados Unidos. Tampoco eran temas en los que México pudiera tener gran influencia, al no ser una gran potencia ni contar con fuerza militar. México, aun en el análisis más optimista, es apenas una potencia regional; jamás será una potencia global y, por tanto, no tiene intereses globales como los que se discuten en el Consejo de Seguridad. Así las cosas, parecería que el único objetivo de esta estrategia era “estar”.

CAMBIOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Como se ha explicado supra, el escenario a partir del cual se diseñó la estrategia de política exterior del gobierno de Vicente Fox a cargo del canciller Jorge Castañeda era favorable sólo para ciertas iniciativas de carácter multilateral como la Cumbre de Monterrey, en las que México, grabaciones de conversaciones telefónicas aparte, hubiera podido desempeñar un papel decoroso. La pretensión de transformar el TLCAN en TLCAN-plus, aunque fuera a 20 años, era demasiado audaz para sus socios norteamericanos, que siguen un modelo de capitalismo salvaje y, por tanto, les es totalmente ajeno el modelo europeo.

Con respecto al segundo pilar, la diversificación, el escenario latinoamericano era poco menos que inhóspito para una iniciativa de esta naturaleza. En cuanto a Europa, entre que ésta estaba distraída con su inminente ampliación y que el nuevo gobierno no pareció terminar de entender cómo aprovechar mejor los instrumentos a su alcance, la diversificación hacia ella tampoco era una opción real en ese momento. Por último, el deseo de tener un papel más activo en el ámbito de los organismos multilaterales fue cegador y evitó que se hiciera una lectura realista del poder de México y de su capacidad para influir en las distintas agendas internacionales. En concreto, la iniciativa de buscar un asiento en el Consejo de Seguridad pareció estar guiada más por la forma —el deseo de figurar, sin importar cómo— que por el fondo —intereses reales y poder real.

Sin embargo, y para hacer las cosas aún más complicadas para Fox, apenas a nueve meses de haber llegado al poder y de haber puesto en marcha la estrategia de los tres ejes, el escenario internacional cambió. Los ataques terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 vinieron a cambiar por completo e, incluso, a limitar el margen de maniobra de México. La primera potencia del mundo, la más poderosa en todos los aspectos, había sido vulnerada en su propio territorio y con sus propios

aviones. Había sufrido –no por primera vez, pero sí más claramente que nunca– el terrorismo en carne propia.

Ante esto, el gobierno de Vicente Fox no supo reaccionar, ni con respecto a su vecino y principal socio, ni frente a su opinión pública y mucho menos fue capaz de ajustar su estrategia de política exterior a las nuevas realidades. Tras los atentados, Vicente Fox, ese mismo hombre que acaba de regresar de Washington como el primer visitante de Estado de George W. Bush y que aún celebraba junto con su equipo el éxito de dicha visita, se quedó pasmado. Su primera reacción fue absolutamente tibia, casi inexistente. En vez de creerse su propia y muy publicitada visión de que México era ya un socio fundamental de Estados Unidos, amén de un actor de peso en el escenario internacional, y hacerse presente en Washington a la brevedad, se limitó a manifestar sus condolencias y a quedarse esperando a ver qué iba a pasar. Esta actitud abrió también la caja de Pandora del antiyanquismo mexicano y se escucharon comentarios de todo tipo, pero pocos que fueran una verdadera muestra de solidaridad frente al vecino. El debate se politizó y se volvió de corto plazo, de partidos y de venganzas. Así las cosas, se perdió una oportunidad de oro: aquí sí era importante “estar”; sólo eso.

Al no “estar”, esa incipiente relación cercana, de colaboración, de corresponsabilidad, incluso de profundización, volvió al *statu quo ante* y México se cerró toda posibilidad de obtener, en el corto, mediano y largo plazos su acuerdo migratorio, suponiendo sin conceder que en algún momento dicha posibilidad existió. Al no “estar” dejó espacio al unilateralismo incluso en la relación bilateral. Baste decir que la frontera se cerró sin que siquiera mediara una llamada telefónica.

Con respecto al acuerdo migratorio integral, suponer que, como si de un partido de fútbol se tratara, “la suerte no nos favoreció” y que por culpa de los atentados del 11-S no se consiguió, es equivalente a no conocer ni siquiera las características básicas del sistema político estadounidense y las peculiaridades de la política migratoria o de la política étnica de ese país. El debate de los últimos meses y los avances en la construcción del muro fronterizo hacen evidente que un acuerdo migratorio integral era más un deseo ferviente de México que un plan bilateral.

Con un Estados Unidos distraído en su guerra contra el terrorismo y dispuesto a reorganizar el orden internacional a su favor –para lo cual la invasión de Iraq fue sólo el punto de partida en opinión de muchos–, el primer pilar de la estrategia de política exterior de México del sexenio de Fox, la profundización de la relación bilateral, murió antes de nacer. Tampoco hubo la visión de corregir el rumbo tras el cambio en la situación.

Meses después de los atentados se seguía insistiendo en conseguir el acuerdo, aun cuando las circunstancias de la supuesta negociación eran totalmente distintas.

En lo que se refiere al segundo pilar, la diversificación, los atentados del 11 de septiembre tampoco trajeron beneficio alguno para América Latina. Las de por sí ignoradas crisis en Colombia, Venezuela y Argentina quizá lo estuvieron aún más. En cuanto a Europa, los atentados del 11 de septiembre y las acciones posteriores de Estados Unidos la pusieron en una posición difícil. Se habló de una crisis sin precedente en la relación transatlántica, pero también de una crisis muy profunda en la construcción europea, toda vez que, frente a la invasión de Iraq, Europa se dividió en dos justo cuando tenía una ampliación en puerta. En este orden de cosas, ¿qué atención le podían prestar cualquiera de estas dos regiones a México?

Pero el pilar más comprometido después del 11-S fue el tercero. Ciertamente se discutía en el Consejo de Seguridad el nuevo orden internacional y México estaba presente. Sin embargo, la discusión se planteó en términos de absolutos: con o sin Consejo, con o sin resolución, con Estados Unidos o contra él. Así, México se encontró sentado en el peor de los escenarios, pues le tocaba decidir sobre una cuestión de interés global mientras pendía sobre su cabeza el futuro de la relación con Estados Unidos. En términos prácticos, parecía que México entendía al mundo y se relacionaba con él sólo a través de Estados Unidos, de sus ojos, y de sus intereses. De ser esto cierto, era claro que no tenía nada que hacer en un escenario como el Consejo de Seguridad.

Pero el caso era que ya estaba allí y le tocaba tomar decisiones. Y tenía que decidir sobre cosas para las que ni su gobierno ni su opinión pública estaban preparados. No deja de asombrar que la discusión en México se limitara a si se prefería la guerra o la paz, así, en términos abstractos para convertirse en uno más de los absolutos que caracterizaron a ese momento. En ningún caso se discutió sobre esa guerra, con esos actores, en ese escenario y sobre cuál era el papel de México en ella. Todo pasó, para variar, por los sentimientos de los mexicanos respecto a Estados Unidos y, de los demás interlocutores posibles, no se dijo nada. La guerra contra Iraq evidenció que México había perdido su oportunidad de posicionarse adecuadamente, sobre todo cuando se filtró que, en vez de oponerse a la invasión por principio, algo que hubiera ido acorde con sus principios de política exterior y con los de la Carta de Naciones Unidas, especuló hasta el final sobre si un voto favorable le conseguiría el susodicho acuerdo migratorio integral. Así, cuesta creer que México estuviera realmente preparado para desempeñar un “nuevo” papel en los organismos multilaterales.

LA VIDA SIN CASTAÑEDA

A principios de 2003, Jorge Castañeda presentó su renuncia como titular de la cancillería, dando quizá carpetazo al que fuera el único proyecto gubernamental que estaba listo el 1° de diciembre de 2000. Lo sustituyó en esa cartera Luis Ernesto Derbez, un economista preocupado por seguir avanzando en la consecución de más tratados de libre comercio, e incluso en la defensa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que estaba más que difunta, justo cuando era la hora de la política y, sobre todo, de hacer política.

La gestión de Derbez al frente de la cancillería puede recordarse como una fiebre de “cumbritis”, organizadas quizá con la idea de que ser sede de grandes encuentros internacionales permitiría poner a México en el escaparate adecuado para promover su nueva imagen. Así, se sucedieron cumbres que han pasado a la historia como algunas de las más desangradas de los respectivos foros, se trate de la fallida Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio organizada en Cancún, Quintana Roo, en septiembre de 2003, o de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea en Guadalajara, Jalisco, en mayo de 2004.

También la propuesta de adherirse al Mercosur, presentada en 2004, refleja que el equipo de Vicente Fox tenía un profundo desconocimiento de los equilibrios regionales y del papel que México podía desempeñar en ese escenario. Esta propuesta, al parecer desvinculada de cualquier otra cosa, aunada a los enfrentamientos verbales con Hugo Chávez de Venezuela y Néstor Kirchner de Argentina en ocasión de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, no hicieron más que reafirmar los recelos de los socios latinoamericanos de México con respecto a su posición como “caballo de Troya” de Estados Unidos y de sus verdaderas intenciones en América Latina.

En una charla informal, Derbez afirmó no arrepentirse de nada de lo realizado durante su gestión al frente de la cancillería. Ante el asombro de quien lo escuchaba y tras reflexionar unos segundos, concluyó que sí, que se arrepentía sólo de haber buscado la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), pero que lo había “engañado” el entonces presidente Ricardo Lagos de Chile al decirle que ellos no competirían por el asiento con José Miguel Insulza ante quien, finalmente, Derbez perdió la votación. Supuestos engaños aparte, buscar la Secretaría General de la OEA cuando las relaciones con América Latina pasaban por uno de sus peores momentos fue un esfuerzo desproporcionado e inútil.

EL RECUENTO DE LOS DAÑOS

Tras este somero análisis de los seis años de política exterior del gobierno de Vicente Fox no queda más que concluir que difícilmente se podía dilapidar tanto capital político en tan poco tiempo y mostrar tanta falta de oficio en materia internacional. Del optimismo inicial sobre lo que podía hacerse con la política exterior del “nuevo” México no quedó nada. Algunos preferirán pensar que las culpas se las lleva todas Vicente Fox, por su estilo personal de gobernar y sus innumerables dislates, pero la verdad es que las expectativas internas y externas no sólo no se satisficieron con la actuación internacional de México durante el gobierno foxista, sino que sembraron suficientes dudas sobre las capacidades reales del país para desempeñar un papel significativo en el ámbito internacional, sobre todo cuando tiene tantas contradicciones internas que le impiden definir sus intereses nacionales y parece incapaz de adaptarse a un entorno global que cambia vertiginosamente.

La idea de que el país debe tener una política exterior plenamente subordinada a los intereses económicos y comerciales deja un margen de maniobra muy estrecho, pero quizá las capacidades de México –incluidas las de su liderazgo político– no dan para hacer mucho más que eso. Si, por el contrario, se busca posicionar a México entre los países que desempeñan y desempeñarán un papel significativo en el mediano y largo plazos, la diplomacia basada en las pertenencias múltiples –en América del Norte pero profundamente latinoamericano–; la oferta permanente de mediar en cuanto conflicto aparezca en el escenario internacional –baste recordar los intentos de mediación de Fox en los casos de Colombia y las dos Coreas–; en mirar la paja en el ojo ajeno y no la viga en el propio en materia de derechos humanos –cómo reclamar derechos humanos en Cuba si en territorio nacional están los Ateneos y Oaxacas–, o en ser la sede de cuanta conferencia internacional se proponga tampoco será suficiente, pues nunca podrá saberse cuáles son los intereses reales del país. Tampoco se podrá ocupar el supuesto lugar que le corresponde a México, a partir de su tamaño y de su capacidad económica, si no se resuelven antes temas fundamentales como, por ejemplo, la conveniencia de participar en operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por Naciones Unidas. A fin de cuentas, una participación verdaderamente activa en el nuevo escenario internacional implica obligaciones como ésta y no sólo mantener una diplomacia de “país amigo”. Más aún, en algún momento la agenda internacional incluirá temas en los que México no sólo no se limitará a ser espectador, sino que quizá se convierta en el villano de la película, sean éstos los relativos al narcotráfico o al crimen organizado, por ejemplo.

Así, lo que deja para los anales el sexenio de Fox en materia de política exterior es la urgencia de hacer una redefinición de las prioridades internacionales de México y de los medios y estrategias para alcanzarlas. Sin este análisis, México no podrá ejercer ningún tipo de liderazgo ni tampoco tener una política exterior coherente que se traduzca en beneficios para su población. En suma, hará falta mucha voluntad política para recuperar el terreno perdido durante el sexenio de Vicente Fox y mucha labor verdaderamente diplomática para restaurar las múltiples relaciones que quedaron afectadas, pero, sobre todo, hará falta una dosis de realidad.