

BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, 2000-2006

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR FUE UNO DE LOS TEMAS de mayor controversia durante el sexenio de Vicente Fox Quezada debido, principalmente, a tres factores: las crisis diplomáticas que México enfrentó con algunos países latinoamericanos, su alineación a la política de seguridad de Estados Unidos y la ausencia de consensos internos en las posiciones y acciones externas del gobierno. Si bien el país reflejó una imagen positiva hacia afuera, la percepción interna fue que la política exterior de Fox tuvo, en un balance general, varios desatinos diplomáticos y retrocesos significativos.

El gobierno foxista se inició con amplias expectativas en materia de relaciones internacionales. Desde el principio de su administración, el presidente planteó una nueva política exterior que colocaría a México en una posición importante en la esfera internacional para beneficiar internamente al país. Esto parecía real al comienzo, cuando México tuvo algunos logros significativos, como el ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la inclusión de temas de su interés en la agenda bilateral con Estados Unidos. Pero al final del sexenio, el sentir general fue que la diplomacia mexicana cosechó más fracasos que logros. En parte, los logros se explican por las siguientes razones: 1) un aumento de la capacidad de negociación internacional de México derivado del bono democrático que se obtuvo con el triunfo electoral de Fox en el año 2000, 2) una situación interna sólida en términos macroeconómicos y políticos, y 3) un contexto internacional caracterizado por la llegada de un gobierno conservador a Estados Unidos. Los factores que explican los fracasos son: 1) la figura controversial del primer secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, quien provocó enfrentamientos con la oposición y los medios de comunicación, lo que abonó a la falta de consenso interno; 2) la impericia diplomática del segundo encargado de Tlatelolco, lo cual contribuyó a las

crisis con Cuba y Venezuela; 3) la personalidad impulsiva de Vicente Fox y sus diferentes declaraciones que pusieron en aprietos a la diplomacia mexicana; 4) los problemas políticos internos derivados de la llegada al poder de un nuevo partido político; y 5) el cambio del ambiente internacional después del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto, este artículo tiene como propósito hacer un balance general de la política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox. Los argumentos centrales del trabajo son los siguientes: en un principio, el gobierno mexicano tuvo una amplia capacidad de negociación internacional, lo que le permitió al país obtener algunos logros. Sin embargo, los cambios internacionales tras el 11 de septiembre y los problemas políticos internos redujeron el margen de acción externa de México. Ello implicó que varios de los objetivos de política exterior, propuestos al inicio del sexenio, no fueran alcanzados. De modo que los logros fueron menores que los fracasos.

Otro argumento es que, en términos cuantitativos, la política exterior de México mantuvo una diversificación constante, esto es, se hizo presente en las diferentes regiones del mundo. Sin embargo, bajo un criterio cualitativo, las relaciones del país se centraron básicamente en Estados Unidos y, al final del sexenio, se alejó de América Latina y el Caribe. Otro supuesto es que, al final del sexenio, la política exterior de Vicente Fox no tuvo la suficiente capacidad para mejorar las condiciones internas del país. Es decir, el gobierno foxista dejó en el año 2006 una situación menos favorable en términos sociales, económicos y políticos que la que recibió.

El presente artículo está dividido en tres partes. La primera ubica el proyecto de política exterior propuesto por Vicente Fox al inicio de su administración para poder, más adelante, evaluar los alcances obtenidos en función de los objetivos planteados. La segunda parte analiza las principales acciones de dicha política por regiones. Solamente se examinan las decisiones más destacadas del sexenio. La última sección del trabajo hace una evaluación general de la administración foxista en la materia.

1. EL PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX

La plataforma del Partido Acción Nacional (PAN) proponía una política exterior proactiva y diversificada, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, la defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México. El PAN criticaba la política exterior priista y reconocía que los cambios impuestos por la realidad inter-

nacional no habían sido aprovechados debidamente por el país. El partido opositor argumentaba que México no había capitalizado al máximo la globalización y que los beneficios obtenidos estaban lejos de mejorar sus condiciones sociales y económicas.¹

Para lograr los objetivos de política exterior, la Alianza por el Cambio ponía énfasis en la diversificación de las relaciones internacionales de México y establecía que la prioridad regional era América Latina. Decía:

Una de las tareas prioritarias será la ampliación y diversificación de nuestras relaciones con el mundo entero. Esto incluye las relaciones con Europa, Asia y África. Debemos aprovechar nuestra posición geográfica y política en el mundo. En este sentido, es claro que somos el puente natural entre Norteamérica y Latinoamérica, entre la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico; daremos prioridad a la relación con América Latina promoviendo la Comunidad Latinoamericana de Naciones y la conclusión de una zona de libre comercio en todo el continente.

La propuesta caía en contradicciones pues más adelante señalaba que, respecto a Estados Unidos, “las relaciones [con este país] son prioritarias en la política exterior”. Finalmente el PAN propondría, en caso de ganar, “las reformas institucionales que [permitieran] al Congreso de la Unión tener un papel más activo en la política exterior”. En otras palabras, el PAN critica-ba la supeditación del Congreso al Ejecutivo durante los regímenes priistas.

Ya como presidente electo, Vicente Fox prometió una política exterior proactiva en la que México reforzaría su papel en la arena internacional. Para el tránsito de una administración a otra, Vicente Fox creó la Coordinación de Relaciones Exteriores encabezada por Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser. En la presentación del programa de política exterior en agosto de 2000, la Coordinación enumeró los principales ejes de las futuras relaciones internacionales de México. Las propuestas más sobresalientes eran: crear un zar de la frontera sur para atender sus problemas, otorgar nuevamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) un papel importante en la promoción de la economía, buscar la eliminación del proceso de certificación y profundizar la integración de América del Norte. Ambos personajes “aseguraron[:] en el nuevo gobierno la política exterior será despojada de todo carácter partidario, sentido particular o personal”.²

¹ “Plataforma Política 2000-2006 Alianza por el Cambio” <http://www.pan.org.mx/electoral/plataforma/>

² Rosa Elvira Vargas, “Crear el zar de las fronteras, propone el equipo de Fox”, *La Jornada*, 2 de agosto de 2000.

En su discurso de toma de posesión del 1° de diciembre de 2000, Vicente Fox formuló una política basada en las normas internacionales. En lo que parecía un discurso priista, el nuevo jefe del Ejecutivo planteaba lo siguiente:

la globalización es el signo de nuestro tiempo, pero debemos conciliarla con los intereses de México. En materia de política exterior, rechazamos todo intento de injerencia en nuestros asuntos internos; condenamos cualquier intención de hacer valer un criterio extraterritorial en la aplicación de las leyes de terceros; nos oponemos a las visiones unilaterales y a cualquier trato que infrinja la regla máxima del derecho internacional: igualdad soberana entre las naciones.³

Respecto al proyecto de la administración foxista, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) planteaba como intereses vitales para México los siguientes:

1) Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.

2) Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

3) Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.

4) Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.

5) Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.⁴

En este punto, el gobierno foxista sugería que los principios de política exterior debían estar subeditados a los intereses. Es decir, la prioridad esta-

³ "Mensaje del Presidente Vicente Fox Quesada ante el H. Congreso de la Unión (parte II)," 1° de diciembre de 2000, <http://preprod.presidencia.gob.mx?Orden=Leer&Tipo=PP&Art=6>.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.

ría en los intereses del país y los principios estarían sujetos a ellos. En cuanto a los objetivos concretos, el PND enlistaba los siguientes:

1) Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional.

2) Fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.

3) Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.

4) Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política.

5) Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.

De acuerdo con el PND la política de la diversificación sería una prioridad. El mismo documento agregaba:

La estrategia de la diversificación de nuestras relaciones exteriores incluye también una ampliación e intensificación de nuestra relación con Europa y la región Asia-Pacífico. Por un lado, al tiempo de intensificar los vínculos políticos con Europa, tras la firma de los acuerdos de comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera.

Para el secretario Jorge Castañeda, los ejes fundamentales de la política exterior de México para el periodo 2000-2006 serían dos: una relación estrecha con Estados Unidos y una mayor presencia en los foros internacionales,⁵ lo que implicaba el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, la propuesta de relación con el vecino del norte caía en contradicción con lo que planteaba la plataforma del PAN y el PND respecto a la diversificación de la política exterior de México a nivel regional.

Para alcanzar las metas, la principal estrategia sería la de aprovechar el

⁵ Jorge G. Castañeda, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, diciembre de 2001, p. 68. Véase también, del mismo autor, "Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006", en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México, dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, 2000, p. 333.

“bono democrático” para impulsar las principales propuestas foxistas: una profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas y el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En resumen, Vicente Fox planteaba una política exterior proactiva que tendría como principales ejes una mayor participación de México en los foros multilaterales y una estrecha relación con Estados Unidos. Pero al mismo tiempo proponía una diversificación regional de los vínculos del país. También se comprometía a una mayor participación de otros actores, especialmente el Senado, en el proceso de toma de decisiones. En general, el nuevo presidente planteaba una “nueva” política exterior en comparación con los gobiernos priistas.

Efectos del triunfo panista en la política exterior de México

El triunfo electoral de Vicente Fox en el año 2000 produjo efectos importantes en la política exterior mexicana. En primer lugar, gracias al arribo de un gobierno no priista, México obtuvo casi de manera automática una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. Es decir, la administración de Fox contó, desde su inicio, con un amplio margen de negociación frente al exterior gracias a que la imagen de México mejoró notablemente con el triunfo de un partido distinto del PRI. El contexto internacional también ayudó a elevar dicha capacidad. La llegada al poder de una administración republicana en Estados Unidos favorecía al nuevo presidente mexicano. La similitud de proyectos ideológicos entre Fox y George W. Bush, basados en una tendencia conservadora, auguraba una etapa cordial y especial en la relación entre México y Estados Unidos. Bush declaró inmediatamente que México sería la prioridad número uno para la política exterior de Estados Unidos.

La situación interna favoreció asimismo el que Vicente Fox tuviera tal margen de negociación. El triunfo electoral le había dado un “bono democrático”, el cual le servía para generar mayor cohesión interna y para ser usado en los tratos con el exterior, pues la imagen de México había mejorado considerablemente. Las condiciones económicas también eran propicias. En el 2000, el crecimiento del PIB fue de 6.6%, una tasa que no se había alcanzado en años. El país, por primera vez en la historia reciente, no sufrió la crisis económica tradicional de fin de sexenio. Los indicadores macroeconómicos se mostraban sólidos. Al otro día de la elección, los mercados estaban tranquilos y la Bolsa Mexicana de Valores experimentó una

importante alza.⁶ A pesar de que el país todavía padecía problemas sociales (pobreza, marginación, migración, etc.), los mexicanos tenían amplias expectativas respecto de esa nueva etapa en su historia. En términos generales, la situación interna al inicio de la administración de Fox era propicia para la política exterior “proactiva” que Vicente Fox pensaba desplegar.

Un segundo efecto del triunfo panista era la posibilidad de que el sistema político mexicano tuviera una división real de poderes. Este elemento podría modificar el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Los analistas pensaban que el Congreso ya no estaría completamente a disposición del Ejecutivo y tendría un papel preponderante en las decisiones trascendentales. Es decir, el Congreso tendría la oportunidad de recuperar su papel histórico y dejar de estar supeditado al Ejecutivo. La misma plataforma panista para la campaña del 2000 había prometido las reformas necesarias para que el Senado pudiera “tener un papel más activo en la política exterior”.

En tercer lugar, su triunfo democrático le permitió a Vicente Fox incluir en la agenda de política exterior dos temas que anteriormente no se habían considerado como prioritarios: los derechos humanos y la democracia. En el pasado, los gobiernos priistas recurrían a la política exterior como un mecanismo —entre otros— para ganar algo de la legitimidad que no obtenían en las urnas. Usaban los principios rectores de la política exterior para lanzar el siguiente mensaje subliminal: “No se metan en los asuntos internos de otros países porque no queremos que se metan en los nuestros.” Es decir, no aceptaban que otros criticaran el sistema poco democrático y autoritario que se mantenía en el país.

Las administraciones priistas también recurrieron a una política exterior legalista y principista para mostrarse condescendientes frente a los grupos nacionalistas y así poder mantener la estabilidad del sistema político. Los principales ejemplos eran Estados Unidos y Cuba. El PRI apoyaba al régimen de Castro para evitar que Cuba financiara grupos subversivos en México. Frente a Estados Unidos, trataba de mantener cierta autonomía para avivar el sentimiento nacionalista en el interior. El régimen antidemocrático se servía de la política exterior para conservar cierto grado de estabilidad en el sistema político y obtener algo de legitimidad. Incluso, los regímenes priistas podían ignorar las violaciones de los derechos humanos en otros lugares siempre y cuando otros países no criticaran las suyas. El PRI no era un crítico acérrimo de los países que no garantizaban los derechos mínimos porque en el interior se cometían graves violaciones. El triunfo en

⁶ “Gana 6.12 la Bolsa Mexicana de Valores. Los mercados tranquilos y contentos por el cambio político que se expresó en la urnas”, *La Jornada*, 4 de julio de 2000.

las urnas le permitió a Vicente Fox tener una mayor legitimidad democrática e impulsar una política de promoción de los derechos humanos sin los escollos que tenía el PRI.

Por último, la expectativa de un sistema político más democrático tendría un impacto importante en el proceso de toma de decisiones de la política exterior: la posibilidad de que otros actores políticos y sociales pudieran influir en las más importantes. Es decir, la sociedad civil y los diferentes grupos de interés tendrían la oportunidad de incidir en la definición del rumbo de la política exterior de México gracias a la apertura que prometió Vicente Fox. Al menos en teoría, la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales ayudaría a responder mejor al interés nacional.

2. LA POLÍTICA EXTERIOR DE VICENTE FOX 2000-2006: LOGROS Y FRACASOS

Los objetivos de esta segunda parte son describir brevemente la política exterior multilateral que la administración de Fox proyectó del 2000 al 2006, y examinar las acciones más destacadas que México desarrolló frente a las principales regiones del mundo: Estados Unidos, América Latina y el Caribe, Europa, Asia Pacífico y, por último, África y el Medio Oriente. El argumento es que, en el ámbito multilateral, México tuvo importantes logros diplomáticos a lo largo del sexenio foxista, particularmente al inicio del mismo. Sin embargo, en la esfera bilateral, la política exterior mexicana registró sonados fracasos, especialmente en su relación con Estados Unidos, Cuba y Venezuela.

La política multilateral en el sexenio foxista: los logros destacados

Como lo planteó en su proyecto, México mantuvo una participación activa e intensa en los distintos foros multilaterales durante el sexenio de Vicente Fox. Incluso esta presencia le procuró algunos éxitos diplomáticos, que más adelante se detallarán. La mayor concentración se proyectó en la ONU. Desde su inicio, la administración foxista decidió presentar la candidatura de México para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad, como miembro no permanente, con el objetivo de tener una participación más activa en la conformación de la nueva arquitectura internacional. La propuesta de participar de nuevo en el Consejo de Seguridad fue altamente controversial dentro del país. Muchos observadores y analistas pensaron que el gobierno de Fox tenía la intención de que México participara en las misiones de paz de las Naciones Unidas enviando tropas a los distintos conflictos. Por su vocación

pacifista y su principio de no intervención, la tradicional política exterior mexicana consistía en no participar en este tipo de aventuras bélicas. A pesar de las opiniones en contra, la nueva administración sostuvo su candidatura. Finalmente México ganó con 138 votos a favor el derecho a ocupar el asiento.⁷ El ingreso al órgano responsable de la seguridad internacional fue interpretado como un éxito de la diplomacia mexicana.

En enero de 2002, México se convirtió en miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Según el gobierno mexicano, la principal contribución del país sería la construcción de consensos y esquemas para lograr la paz internacional.⁸ Entonces parecía que México no tendría mayores complicaciones en su intervención en este órgano. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2001 cambió el contexto y la participación mexicana se insertó en un ambiente dominado por la guerra contra el terrorismo. A finales de 2002 y principios de 2003, se enfrentó a uno de los temas más difíciles de política exterior del sexenio: el asunto de Iraq. El dilema de la diplomacia mexicana era apoyar la propuesta de Estados Unidos de atacar a Iraq, con el argumento de que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva y de que estaba vinculado a los ataques del 11 de septiembre, o mantener su posición tradicional de solución pacífica y no intervención. En el interior, la mayoría apoyaba fuertemente la postura de México a favor de la negociación diplomática y rechazaba el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos. Pero había otras voces que estaban por que se apoyara la aventura bélica de George Bush. Incluso Estados Unidos amenazó a México con represalias si no lo apoyaba en la guerra contra Iraq.⁹ Afortunadamente para México, no hubo necesidad de emitir un voto en el Consejo de Seguridad porque Estados Unidos decidió, de manera unilateral junto con España y Gran Bretaña, atacar a Iraq en marzo de 2003 para derrocar al régimen de Hussein.

En cuanto al proceso de reforma de las Naciones Unidas, México estuvo interesado en participar activamente e incluso presentó algunas iniciativas. Fue uno de los 15 países del llamado grupo de amigos que impulsaban algunas propuestas para reformar la ONU. Por ejemplo, la SRE había manifestado que la posición mexicana era en el sentido de que la reforma debía estar basada en el binomio seguridad-desarrollo.¹⁰ México también tenía interés en que los principales órganos de la ONU fueran más democráticos, principalmente el Consejo de Seguridad. Después de que se reformó la

⁷ "México, miembro del Consejo de Seguridad de la ONU", *La Jornada*, 9 de octubre de 2001.

⁸ Jim Cason y David Brooks, "Asume México la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU; lograr consenso, la meta", *La Jornada*, 1° de febrero de 2002.

⁹ Daniel Millán, "Prevén represalias si no hay apoyo a EU", *Reforma*, 13 de febrero de 2003.

¹⁰ David Brooks, "Participa México en los intentos por resucitar a Naciones Unidas", *La Jornada*, 10 de febrero del 2005.

ONU en 2005, se creó el Consejo de Derechos Humanos.¹¹ México fue uno de los países fundadores y aun presidió los primeros trabajos del nuevo órgano.¹² Aunque varios sectores criticaron el rezago de México en cuanto al respeto de los derechos humanos, el hecho fue considerado como un éxito diplomático del gobierno.

En el mismo ámbito multilateral, hubo otros sucesos que fueron vistos como triunfos de la diplomacia de Vicente Fox. Por ejemplo, a finales de octubre de 2005, México ratificó su adhesión a la Corte Penal Internacional.¹³ La decisión tenía un mérito destacado porque Estados Unidos lo presionaba para que firmara un acuerdo en el que los ciudadanos estadounidenses gozarían de inmunidad ante la Corte. Washington amenazaba con el retiro de la ayuda para programas de colaboración militar y jurídica si México no cooperaba en este asunto.¹⁴ Con dignidad nacional, el gobierno mexicano se negó a firmar dicho instrumento.¹⁵ Finalmente, el gobierno de Estados Unidos le suspendió parte de esa asistencia militar y jurídica.¹⁶

Otro de los logros diplomáticos fue el nombramiento de algunos mexicanos en puestos vacantes de organizaciones internacionales. Por ejemplo, el 7 de noviembre de 2005 la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU eligieron a Bernardo Sepúlveda Amor, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Miguel de la Madrid, como juez de la Corte Internacional de Justicia. Aunque la SRE hizo una importante labor en pro de la candidatura, la verdad es que la designación se debió al prestigio personal del ex canciller. Días después, el 25 de noviembre, el también ex secretario de Relaciones Exteriores José Ángel Gurría Ordoñez fue nombrado secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ambos nombramientos fueron considerados como un reconocimiento a la labor internacional de México. Sin embargo, no todas las candidaturas que presentó fueron aprobadas.¹⁷ La más sonada

¹¹ Este Consejo sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

¹² Véase "Asume México presidencia de Derechos Humanos en la ONU", *El Universal*, 19 de junio de 2006.

¹³ "Ratifica México adhesión a Corte Penal Internacional", *El Universal*, 28 de octubre de 2005.

¹⁴ Pablo Bachelet, "EU presiona para que México no se una a Corte Penal", *El Universal*, 23 de octubre de 2005.

¹⁵ Véase José Carreño, "Descarta Derbez inmunidad a EU ante Corte Penal", *El Universal*, 27 de octubre de 2005.

¹⁶ David Brooks, "EU suspendió asistencia militar a México por ingresar a la Corte Penal Internacional", *La Jornada*, 9 de marzo de 2006.

¹⁷ Según un estudio, se calcula que México tuvo un índice de éxito de 79% en las candidaturas presentadas. Véase Alejandro Acosta, "La diplomacia mexicana: entre políticos y servidores de carrera", *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 140, 2006, p. 71.

fue la de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA. La insistencia del entonces secretario de Relaciones Exteriores en obtener el puesto sin contar con el total apoyo de los países de la región produjo roces diplomáticos con algunos de ellos.

Otro triunfo diplomático de carácter multilateral de la administración foxista fue el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el que ordenaba a los tribunales estadounidenses revisar los casos de 51 mexicanos condenados a muerte en cárceles de Estados Unidos.¹⁸ La Corte consideró que Estados Unidos violó las leyes internacionales al no permitir que los procesados tuvieran contacto con sus consulados. Aunque muchos dudaron que Washington cumpliera, el gobierno mexicano lo consideró un triunfo para el derecho internacional y los derechos humanos. Efectivamente, para finales del sexenio foxista la revisión de los casos estaba aún estancada.¹⁹

La administración foxista también se anotó algunos éxitos diplomáticos al organizar importantes reuniones internacionales. A principios de 2002, México fue sede de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU, la cual se verificó en Monterrey, Nuevo León, con la asistencia de 33 jefes de Estado, 17 jefes de gobierno y seis titulares de organismos internacionales. Aunque la cumbre no tuvo resultados tangibles, el gobierno mexicano lo anotó como uno más de sus éxitos diplomáticos. A finales de ese mismo año, México fue anfitrión de la Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). En la reunión, los países miembros acordaron combatir frontalmente al terrorismo, promover el comercio y la libre inversión, reducir los costos de transacción y fortalecer la confianza en los mercados de la región.

A finales de 2003, Cancún alojó a la V Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El encuentro tenía el propósito de darle seguimiento a la agenda de Doha y llegar a acuerdos, especialmente en el área de la agricultura. Por primera ocasión, los países en desarrollo tuvieron una destacada participación en defensa de sus intereses, logrando bloquear las imposiciones de los países fuertes. Al final, la cumbre fracasó porque no se llegó a los consensos necesarios. En ese mismo año, México organizó la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos. En ella, los estados miembros se comprometieron a fortalecer y promover la paz y la seguridad en el hemisferio.

A principios de 2004, el país fue sede de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey. Esta cumbre reunió a los mandata-

¹⁸ "México gana en La Haya juicio a EU", *El Universal*, 1° de abril de 2004.

¹⁹ José A. Román, "Estancada en EU, revisión de casos de mexicanos condenados a muerte", *La Jornada*, 31 de diciembre de 2005.

rios de los 34 países miembros de la OEA. Su objetivo fue facilitar la cooperación hemisférica a los más altos niveles de gobierno, para así poder enfrentar los retos económicos, sociales y políticos de la región. A mediados de ese mismo año, se verificó en México la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (UE). Los diez nuevos miembros de la UE se incorporaron a la cumbre. La Declaración de Guadalajara incluyó temas como el multilateralismo, la cohesión social y la relación birregional.

En suma, la participación en el Consejo de Seguridad, la activa presencia en foros multilaterales y la obtención de la sede de algunas cumbres le dieron a México una mejor imagen internacional y elevaron su estatura en el ámbito multilateral. En este sentido, se pudo alcanzar algunos éxitos diplomáticos durante el sexenio foxista. Sin embargo, los logros no se tradujeron en una mejoría de las condiciones internas del país, como más adelante se analizará.

La política exterior regional: entre la diversificación y la concentración

En términos generales, las relaciones internacionales de México de 2000 a 2006 se enfocaron básicamente en un solo país: Estados Unidos. Incluso, hay que reconocer que la política exterior mexicana hacia otras regiones está influida indirectamente por Estados Unidos, en especial frente a América Latina y el Caribe. Es decir, la diversificación de las relaciones internacionales de México se mantiene más como un mito, a pesar de que varias administraciones la han puesto como una prioridad de la política exterior.

La relación con Estados Unidos: de la luna de miel al muro fronterizo

No hay duda de que la principal relación de México durante el sexenio fue con Estados Unidos. Una de las novedades de la política exterior al principio de la administración de Vicente Fox fue que, debido al bono democrático obtenido por el triunfo electoral de 2000, México tenía una mayor capacidad de negociación internacional, especialmente frente a Estados Unidos. Además, la llegada de un gobierno conservador a Estados Unidos en 2001 brindaba un ambiente internacional propicio para la política exterior proactiva que buscaba desplegar Vicente Fox. Este nuevo contexto permitía suponer un mejoramiento en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Por una parte, la administración foxista había planteado una relación intensa con Washington como uno de los ejes principales de su política exterior. Por la otra, George Bush había declarado que una de las

prioridades de su política exterior sería México. En los hechos, esto parecía real. La primera visita internacional del presidente estadounidense fue a Guanajuato, al rancho de Fox. Anteriormente la primera gira de trabajo externa se hacía a Canadá o a Inglaterra. Asimismo, la primera visita de Estado que recibió Bush fue la de Vicente Fox, en septiembre de 2001. Ante este panorama positivo, México pudo incluir en la agenda bilateral los temas de su mayor interés: migración, narcotráfico y la profundización del TLCAN. Los principales objetivos de Vicente Fox fueron la negociación de un acuerdo migratorio bilateral, la eliminación del proceso de certificación y la posibilidad de crear fondos y permitir el libre movimiento de mano de obra en América del Norte, al estilo de la UE.

Hasta antes del 11 de septiembre de 2001, la relación entre México y Estados Unidos parecía una luna de miel, ya que muchos de los planes de la agenda bilateral podían concretarse si ambas partes mostraban la voluntad política necesaria. Por primera vez en mucho tiempo, ambos países tenían una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir lo más posible los conflictos que habían caracterizado a las etapas anteriores. Sin embargo, los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono cambiaron de manera radical el contexto internacional y, por su puesto, el giro tuvo repercusiones en la política exterior de México. Los efectos inmediatos del 11 de septiembre en la relación bilateral consistieron, a partir de ese momento, en que la prioridad de la agenda de la política exterior estadounidense sería la seguridad nacional y que la relación con México pasaría a un lugar secundario. En consecuencia, la capacidad de negociación internacional de México empezó a disminuir, lo que provocó que la relación bilateral bajara de tono. En este sentido, el acuerdo migratorio se mantuvo prácticamente congelado y la profundización del TLCAN se quedó simplemente en el tintero.

Ahora, Washington solicitaba el respaldo de Los Pinos para su lucha contra el terrorismo internacional. Sin embargo, el apoyo de Fox no fue inmediato ni totalmente abierto. Su administración tardó un poco en enviar un mensaje de condolencia. Además, Estados Unidos preparó un avión para que Fox pudiera estar en la primera ceremonia. Sin embargo, el mandatario declinó la cortesía. Ya entonces eran patentes los conflictos en el gabinete foxista. Por un lado, Jorge Castañeda estaba a favor de un apoyo condicional. Por el otro, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, presionaba para que la posición de México fuera moderada. Estos momentos de indecisión causaron cierta fricción entre los dos países. La tensión aumentaría cuando Bush solicitó el apoyo de México en el Consejo de Seguridad de la ONU para su iniciativa de invadir Iraq en marzo de 2003. En público, Vicente Fox declaraba que el voto de México sería a favor de una

negociación diplomática, respetando los principios de política exterior. Claro, el presidente mexicano estaba muy interesado en el resultado de las elecciones federales de 2003 y esa posición le representaba ventajas políticas en el país. Sin embargo, en privado la administración de Fox consideraba apoyar a Estados Unidos previendo la posibilidad de obtener algo a cambio, como lo sería el tratado migratorio. Incluso la SRE preparó tres discursos para el momento de la votación. Uno era la justificación a favor, el otro en contra y el tercero era para la abstención. Finalmente, México no tuvo que votar porque Estados Unidos decidió invadir a Iraq sin el respaldo de la ONU.

Luego vendrían momentos de tensión bilateral debido a la falta de apoyo de México a la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, Bush estaba muy molesto y dejó de tener contacto directo con Fox por algún tiempo. El mismo mandatario mexicano tomó algunas medidas de represalia, como por ejemplo cancelar una visita de trabajo a Estados Unidos argumentando la ejecución de connacionales allí, no asistir a una cena de Estado debido a que Bush no lo recibió en privado durante los trabajos de la ONU, etc. Estos incidentes enfriaron la relación y en Estados Unidos se generó una especie de resentimiento por la falta de compromiso del “socio”. Sin embargo, después el gobierno mexicano buscó recalentar la relación apoyando las políticas de seguridad de Washington. Vicente Fox todavía tenía la esperanza de lograr el acuerdo migratorio.

Después del 11 de septiembre, las relaciones entre México y Estados Unidos se redujeron prácticamente a temas de “control fronterizo”. En este contexto, el gobierno de Fox aceptó firmar algunos convenios de cooperación. En 2002, los dos presidentes firmaron el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza. El arreglo tenía claramente tintes de lucha contra el terrorismo. Su propósito era crear una “frontera inteligente” (*smart border*) y modernizar la infraestructura para facilitar el flujo de personas y mercancías entre ambas naciones. Pero el arreglo más importante fue la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con la cual los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico de personas y el contrabando, y a compartir información de sus sistemas de inteligencia.

A lo largo del sexenio, el tema migratorio fue una constante en la agenda bilateral y fuente de algunos conflictos. En su intento por dotar de seguridad a la frontera sur, el gobierno de Estados Unidos adoptó medidas altamente restrictivas en materia migratoria. Muchas de ellas violaban los derechos humanos de los migrantes mexicanos. Por ejemplo, en Arizona se aprobó la proposición 200, la cual pretendía quitar a los indocumentados

apoyos para la educación y la salud. Dicha iniciativa convocaba a los ciudadanos estadounidenses a delatar a los indocumentados. En el mismo estado de Arizona aparecieron algunos grupos denominados Minute Man Project (MMP), que se dedicaban a vigilar a lo largo de la frontera el paso de indocumentados para entregarlos a los oficiales de migración. En mayo de 2005, el gobierno de Estados Unidos aprobó una nueva medida que preveía la construcción de un muro a lo largo de la frontera con México y que ponía obstáculos para que los migrantes indocumentados pudieran obtener licencias de conducir. A finales de 2005, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una reforma migratoria que incluía la ampliación de la construcción del muro y la criminalización de los migrantes indocumentados.²⁰ Como reacción a esta nueva medida, miles de migrantes salieron a las calles a protestar por lo que consideraron una ley injusta. Luego el Senado de Estados Unidos aprobó en mayo de 2006 otra iniciativa de ley menos agresiva. Esta propuesta permitía la regularización de varios millones de mexicanos que vivían en Estados Unidos sin documentos, creaba un programa de trabajo temporal y autorizaba el incremento de agentes para la patrulla fronteriza, entre otras acciones.²¹ Como ya había dos proyectos de ley, el siguiente paso sería que se creara una comisión conjunta de las dos cámaras para conformar una sola iniciativa. En septiembre, el Congreso estadounidense aprobó finalmente una ley que autorizaba la ampliación de la construcción del muro fronterizo. En el mismo año, el gobierno de Estados Unidos autorizó el traslado de seis mil miembros de la Guardia Nacional para apoyar el trabajo de la patrulla fronteriza. Es decir, Washington decidió militarizar la frontera para garantizar su protección. Era claro que todas estas medidas se enmarcaban en la política de seguridad estadounidense después de los ataques del 2001.

En México, el gobierno federal protestó por estas disposiciones que consideraba injustas e impropias de dos "socios". La administración foxista insistía en la negociación de un acuerdo bilateral, como se ha dicho, uno de los principales objetivos de su política exterior. Sin embargo, la capacidad de negociación internacional se había reducido y era poco lo que México podía hacer al respecto. Los hechos del 11 de septiembre vinieron a cancelar definitivamente esta opción. Por su parte, los grupos opositores y la sociedad civil organizada criticaron ampliamente la política migratoria restrictiva de Estados Unidos. La percepción generalizada era que las medidas policíacas no contribuían a resolver el problema, para el que se requie-

²⁰ "Aprueban construcción de muro frontera México-EU", *El Universal*, 16 de diciembre de 2005.

²¹ Véase "Elementos del proyecto de ley", *La Jornada*, 26 de mayo de 2006.

rían enfoques bilaterales y atacarlo en sus causas: la falta de desarrollo económico en México.

En donde hubo avances fue en el asunto del narcotráfico. Finalmente, Washington decidió suspender el proceso de certificación y estuvo más abierto a enfoques multilaterales para garantizar el combate a este problema. Sin embargo, al final del sexenio de Fox se desató una lucha entre los diferentes grupos de narcotraficantes en diferentes partes del país. El gobierno de Estados Unidos criticó la poca eficacia de los cuerpos policíacos mexicanos para controlar la situación. El gobierno mexicano inmediatamente protestó. El presidente Fox sostuvo que nadie podía criticar los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico porque eso era inmiscuirse en sus asuntos internos. Las acciones no pasaron del simple discurso. Al final, el tema migratorio y el del narcotráfico se supeditaron a las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos.

Si bien la administración de Fox se inició con amplias perspectivas respecto a la relación bilateral con Estados Unidos, el sexenio terminó con pocos logros y con una tensión por la cuestión migratoria. El objetivo principal de México, el acuerdo migratorio, no se alcanzó y en cambio el país recibió un muro a lo largo de la frontera. Como se puede observar, la política exterior mexicana se ajustó al tema de la agenda bilateral que interesaba particularmente a Estados Unidos: la seguridad nacional. La firma de la ASPAN fue el ejemplo más claro.

América Latina y el Caribe: encuentros y desencuentros

En su proyecto de política exterior, Vicente Fox planteó como prioridad un acercamiento a América Latina. Los argumentos eran la vocación latinoamericanista del país y las similitudes culturales de la región. Sin embargo, en los hechos México se alejó políticamente de esta última, lo que mostró las grandes diferencias ideológicas y económicas con varios países del continente, especialmente Cuba y Venezuela. Las principales causas del alejamiento fueron: la alineación de México con las políticas de seguridad de Estados Unidos, los enfrentamientos diplomáticos con los dos países de la Cuenca del Caribe, la lucha interna de las diferentes fuerzas políticas y las diferencias ideológicas de la administración foxista con algunos países de la zona.

Con los vecinos inmediatos, Guatemala y Belice, el gobierno de Fox trató de mantener una relación cordial y de cooperación en diferentes áreas. Los principales puntos de interés fueron la seguridad fronteriza, la migración, el narcotráfico y la cooperación técnico-científica. Para atender

estos asuntos existen esquemas institucionalizados, como son el Mecanismo Tuxtla Gutiérrez, las comisiones binacionales y otros instrumentos de política exterior. En cuestiones comerciales, México ha mantenido un superávit frente a estos dos países. Sin embargo, en los últimos años el superávit ha disminuido gradualmente.

En Centroamérica, México desplegó importantes iniciativas. La más importante fue el Plan Puebla Panamá que buscaba la promoción del desarrollo regional a través de la creación de infraestructura. El propósito final era integrar al sur-sureste mexicano con los países centroamericanos. El problema fue que el Plan quedó congelado por falta de financiamiento y por el poco interés que despertó después del 11 de septiembre. En el Caribe, México trató de mantener una presencia activa en sus diferentes foros. Sin embargo, las últimas administraciones otorgaron poca atención real a la zona porque el mayor interés se ha concentrado en Estados Unidos.

Con algunos países de Sudamérica, México tuvo desencuentros significativos. En primer lugar, la administración foxista no mostró mucho interés en mantener una presencia importante en la región. Por ejemplo, el gobierno se negó a participar en la misión de las Naciones Unidas para Haití. El liderazgo lo asumieron otros países, entre ellos Brasil. En segundo lugar, el presidente Fox se involucró en problemas diplomáticos innecesarios con algunos países del subcontinente. Se enfrentó a Argentina y Venezuela luego de una reunión en Mar del Plata, Argentina. Con Bolivia tuvo también diferencias por la cuestión de la compra de gas. En tercer lugar, el gobierno foxista adoptó actitudes que contribuyeron a la división de la región, como fue el caso de la fallida candidatura de Luis Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA. En cuarto lugar, México buscó mediar en conflictos entre países de la zona, pero fracasó. Ejemplo de ello fue el caso de la guerrilla en Colombia y el diferendo territorial entre Bolivia y Chile. Con respecto al Mercosur, México tuvo importantes acercamientos. Incluso en 2004 fue aceptado como observador. Sin embargo, las diferencias con Argentina y Venezuela después de la reunión de Mar del Plata marcaron un alejamiento en relación con ese mecanismo de integración. Una consecuencia de todos estos desencuentros fue que México dejó de tener el liderazgo y el prestigio de que anteriormente gozaba en la región.

Los desencuentros más sobresalientes, por sus efectos negativos, fueron las crisis diplomáticas con Cuba y Venezuela. Con el primer país, el gobierno de Fox tuvo grandes diferencias a lo largo de todo el sexenio. A principios de 2002, durante una visita a la isla, el presidente Fox se reunió con la disidencia cubana y ello tensó la relación. Luego, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el mandatario mexicano le solicitó a Fidel Castro que se retirara de la reunión con anticipación

para no incomodar a George Bush. Semanas más tarde, México votó a favor de una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que condenaba la política de la isla a ese respecto. Como represalia al voto, Fidel Castro reveló la conversación telefónica que sostuvo con Fox en donde éste le pedía retirarse de la Conferencia. Como consecuencia de ello, la relación se enfrió y llegó a su punto más bajo.

En 2004, Vicente Fox decidió expulsar al embajador cubano luego de que Fidel Castro afirmara en un discurso que la política exterior de México se había convertido en cenizas debido a su alineación con Estados Unidos. Sin embargo, la causa principal había sido que el régimen de Castro había deportado a Carlos Ahumada, un personaje involucrado en un fraude y quien había orquestado una campaña de desprestigio contra el jefe de gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador. Como las autoridades cubanas habían acompañado la deportación con una carta en donde sugerían implícitamente que gobierno federal estaba comprometido en la campaña de desprestigio, entonces Vicente Fox decidió tomar la decisión de expulsar al embajador cubano. Para justificar la medida, las autoridades argumentaron que dos políticos cubanos habían realizado un viaje a México, sin notificar a los funcionarios correspondientes, para inmiscuirse en asuntos internos del país, lo que representaba una violación a las normas diplomáticas. La decisión de la administración de Fox provocó una crisis diplomática de enormes proporciones. Pero los efectos se sintieron principalmente en el ámbito interno. Varios actores no estatales y los partidos políticos de oposición protestaron enérgicamente por la medida y solicitaron el restablecimiento de relaciones a nivel de embajadas. Finalmente, meses después ambos países decidieron restituir a sus correspondientes embajadores.

El conflicto con Venezuela surgió tras la cuarta Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, a finales de 2005. En esa reunión, los países sudamericanos rechazaron la propuesta estadounidense de avanzar en el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Vicente Fox defendió vigorosamente la propuesta de Washington, lo que le causó fricciones con algunos países de la región. El diferendo diplomático se inició con Argentina. Los presidentes de ambos países intercambiaron reproches por sus actuaciones en la Cumbre. Pero en una muestra de buena voluntad, los dos gobiernos resolvieron amistosamente el conflicto. Al mismo tiempo que México y Argentina llegaban a un arreglo, Hugo Chávez se subió al ring con Vicente Fox. El primero criticó fuertemente al segundo y lo llamó “cachorro del imperio”, en alusión a Estados Unidos. El gobierno de México demandó inmediatamente una disculpa y puso un ultimátum al respecto. Antes de cumplirse este último, el gobierno de Venezuela había retirado a

su embajador en México. Entonces las autoridades mexicanas también retiraron al suyo. Vicente Fox protagonizaba nuevamente una crisis diplomática con un país latinoamericano. Las relaciones de México con Venezuela se redujeron a encargados de negocios. Sin embargo, los efectos de esta crisis fueron mayores porque en 2006 Venezuela denunció el tratado de libre comercio (G-3) que tenía con México y Colombia. Más tarde, durante la campaña presidencial de 2006, el PAN usó la figura de Chávez en un *spot* para criticar a Andrés Manuel López Obrador, quien encabezaba en esas fechas las encuestas. Luego del cerrado triunfo de Felipe Calderón, Hugo Chávez se negó a reconocerlo e incluso sugirió la existencia de un fraude electoral. Al final del sexenio de Vicente Fox, las relaciones de México con Venezuela estaban en su peor momento.

Existen varios elementos que explican las crisis de México con Cuba y Venezuela. En primer lugar, el juego de los actores políticos internos tuvo un peso importante. Con la llegada de Vicente Fox y el fin del presidencialismo priista, los diversos grupos tuvieron un mayor margen de acción. Este juego político se reflejó en la política exterior puesto que, por un lado, Vicente Fox buscaba atacar a sus enemigos internos con sus posiciones frente a Cuba y Venezuela y, por el otro, los partidos políticos de oposición buscaban criticar la política exterior del presidente para obtener beneficios electorales. En segundo lugar, en ambos casos estuvo la sombra de Estados Unidos. Es claro que la presión de Washington ejercida sobre el gobierno de Fox contribuyó indirectamente al desencadenamiento de ambas crisis. Por ejemplo, México recibía presión por parte de Estados Unidos para votar a favor de las propuestas que criticaban a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En tercer lugar, las fuertes personalidades de los principales actores involucrados también abonaron al conflicto. Por ejemplo, el carácter desenfadado de Vicente Fox y la falta de experiencia diplomática de su gabinete lo llevaron a hacer declaraciones que poco ayudaban a la situación de cada momento. Igualmente las acciones de Fidel Castro (la revelación de la conversación telefónica) y las declaraciones de Hugo Chávez (sus críticas a Fox) desempeñaron un papel importante. Es decir, a las crisis contribuyeron ambas partes.

La relación con Europa

Durante el sexenio de Vicente Fox, el eje articulador de la relación bilateral entre México y la UE fue el Acuerdo de Libre Comercio (TLCUEM). En la actualidad, la UE es un socio comercial muy importante para México y una fuente fundamental de inversiones. A seis años de la entrada en vigor del

TLCUEM, el balance es globalmente positivo, tanto en el área económica como en la política. Por ejemplo, el comercio entre México y la UE aumentó, a lo largo del sexenio, de manera gradual pero sostenida. Sin embargo, el déficit comercial de México frente a la UE se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Esto significa que el acuerdo comercial ha sido aprovechado mejor por los europeos.

El 1° de enero de 2003, la eliminación de las tarifas arancelarias quedó prácticamente completada para el comercio bilateral. Desde entonces, todos los productos mexicanos pudieron ingresar a la UE libremente y algunos productos europeos estaban todavía sujetos a impuestos del 5%, aproximadamente. Más allá de la eliminación de las barreras comerciales, el acuerdo incluyó también la liberalización de los servicios, la apertura a compras gubernamentales y la adopción de disciplinas en cuanto a políticas de competencia, inversión y propiedad intelectual, así como un mecanismo de resolución de las controversias enteramente compatible con las reglas de la OMC. Todos estos fueron elementos esenciales para asegurar confianza y certidumbre jurídica para los mercados y facilitar la toma de decisiones en materia de inversión.²² El 1° de mayo de 2004, la UE se amplió a diez nuevos estados miembros. El hecho tuvo implicaciones importantes para México porque el TLCUEM se extendió a esos países de recién ingreso. Por lo tanto, la ampliación tuvo un efecto positivo para los empresarios mexicanos que querían tener acceso a un área de libre comercio de más de 550 millones de consumidores.

Por otra parte, el Acuerdo que México firmó con la UE fortaleció el diálogo político bilateral, el cual ya presentaba importantes coincidencias en puntos de la agenda global, a la vez que una mayor aceptación por parte de México de compromisos internacionales en cuestiones como la de los derechos humanos. Ello apuntaló la imagen positiva del país en la UE. Además, la negociación del Acuerdo fue, a la vez, el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral. El sistema político mexicano superó el reto de la alternancia política con la victoria de Vicente Fox y su partido conservador (PAN) en julio de 2000, lo que contribuyó a fortalecer la credibilidad de la política mexicana en el mundo. La UE, como la mayoría de los actores nacionales e internacionales, recibió con optimismo y altas expectativas los resultados electorales del 2000, particularmente en vista del controversial episodio de la cláusula democrática durante la negociación del Acuerdo.

²² Roberto Domínguez Rivera, "Relaciones México-Unión Europea: una evaluación 2000-2004", documento preparado para el Seminario de Relaciones Unión Europea-América Latina, Venezuela, 2004, y Roberto Domínguez, "The European Union and Mexico: Discovering the 'New South of North America'", Centro de Estudios Europeos, UNAM, Working Paper, vol. 1, núm. 2, noviembre de 2003.

La relación de México con la UE se ha institucionalizado a través de diferentes foros y la creación de varias estructuras burocráticas en el marco del TLCUEM; entre los más destacados están: la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe y el Consejo Conjunto México-Unión Europea. A lo largo del sexenio, la participación de México en estos mecanismos ayudó a ampliar y mejorar la relación bilateral. En las tres cumbres que le tocaron al presidente Fox (Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Viena 2006), México tuvo una destacada actuación e incluso fue sede de la segunda. Además, ambas partes acordaron establecer un foro para permitir la intervención de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. El primer foro se organizó en Bruselas a finales de 2002 y el segundo en la ciudad de México a principios de 2005. Este mecanismo propició un diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil.

Asia-Pacífico: la relación estratégica

La del Asia-Pacífico se está convirtiendo en una región estratégica para las futuras relaciones económicas internacionales. Actualmente, más de la mitad del producto interno mundial se genera en la Cuenca del Pacífico. Ante esta realidad, el gobierno de Vicente Fox puso especial atención en ella. Desde el principio de su gobierno, el presidente mexicano visitó algunos países del Asia-Pacífico para promover a México entre sus inversionistas. A lo largo de su sexenio, el presidente Fox realizó cuatro giras a la zona, principalmente para participar en las cumbres del APEC, atraer inversiones y promover el comercio de productos mexicanos. Vicente Fox asistió a casi todas las reuniones del APEC por considerarlas importantes para la estrategia de diversificación de México. Sin embargo, no pudo asistir a la reunión de noviembre de 2006 en Vietnam porque la Cámara de Diputados no le autorizó el viaje.

Sin duda, los países clave para México en el área son Japón, China y los del Sudeste Asiático. Durante la visita del presidente Fox a Japón en 2001, ambos gobiernos acordaron establecer un grupo de estudio para examinar las relaciones económicas bilaterales. Un objetivo era explorar las posibilidades de un tratado de libre comercio. El hecho no tenía precedentes en la relación y evidenciaba la importancia que México tenía para Japón en particular y para la región en general. Después de algunos años de negociaciones y de superar varios obstáculos, el presidente Vicente Fox y el primer ministro de Japón Junichiro Koizumi firmaron el 17 de septiembre de 2004 el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón. Con este tratado, los gobiernos se comprometieron a eliminar las barreras arancelarias, inclu-

En materia de política exterior, la administración de Vicente Fox empezó con grandes expectativas y notables logros. Sin embargo, el sexenio concluyó con varios tropiezos que dañaron la imagen internacional de México. En este sentido, el gobierno foxista pasará a la historia de la política exterior mexicana como el que más desatinos tuvo. Ninguna administración priista se había ganado esa mala reputación.

¿Hacia la diversificación regional o la concentración a un solo país?

El objetivo de esta sección es identificar el grado de concentración que México tuvo en su política exterior respecto de las cinco principales regiones del mundo, de 2000 a 2006: América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa, Asia y el Pacífico, y África. Los criterios que se utilizaron para medir el grado de concentración fueron los siguientes: 1) el número de relaciones diplomáticas con los demás países del mundo, 2) los viajes internacionales del presidente mexicano, 3) las visitas de personalidades internacionales que Vicente Fox recibió en México, 4) los tratados bilaterales que se firmaron con otros países, 5) las representaciones que el país tiene en el extranjero, 6) las representaciones diplomáticas de los diferentes países que hay en el territorio nacional, 7) el origen de la inversión extranjera directa, 8) las exportaciones totales de México hacia las regiones, 9) las importaciones totales por regiones y 10) el origen de la deuda externa. El argumento central es que, en términos cuantitativos, México proyectó una política exterior diversificada, esto es hacia las principales regiones del planeta. Sin embargo, en un enfoque cualitativo, las relaciones internacionales de México se centraron en un solo país: Estados Unidos. Con América Latina hubo un alejamiento cualitativo considerable, no así en lo cuantitativo, puesto que México mantuvo una presencia importante en la región en términos de viajes, visitas, tratados y acciones específicas. Por otra parte, Europa y Asia-Pacífico representaron regiones de interés para el comercio mexicano y como posible fuente de inversiones. África fue, prácticamente, la zona olvidada por la política exterior de México.

En los últimos años, México ha aumentado gradualmente su número de relaciones diplomáticas. El incremento se debió a la aparición de nuevos estados, principalmente luego de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991. La política general de México es establecer relaciones con los estados que surgen para incrementar sus redes de contacto con el exterior. Es muy raro que el país rompa relaciones diplomáticas por cualquier motivo. Sin embargo, durante el sexenio de Fox, el gobierno decidió reducir su nivel de relación con dos países latinoamericanos: Cuba

y Venezuela. Después de algunos enfrentamientos diplomáticos, México retiró sus embajadores de esos países y pidió también el retiro de sus homólogos del territorio nacional. Estas medidas no significaron el rompimiento de relaciones diplomáticas, pero sí las enfriaron hasta el grado de afectar negativamente los vínculos bilaterales.

En 1990, México tenía relaciones con 153 países. Para 2006, el número había aumentado a 185, solamente cuatro más de las que tenía en 2001. La mayor concentración regional está en África y Medio Oriente, con 35%. A Europa le corresponde 25%, a América Latina y el Caribe 17%, a América del Norte 1% y el resto a los países de Asia-Pacífico (véase cuadro 1). Los contactos de México con el exterior se encuentran altamente diversificados desde el punto de vista regional.

CUADRO 1
Países con los que México mantiene relaciones diplomáticas

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% en 2006
América del Norte	2	2	2	2	2	2	1
América Latina	32	32	32	32	32	32	17
Europa	45	45	45	45	46	46	25
Asia y Pacífico Norte	18	18	18	18	18	18	10
África y Medio Oriente	65	65	65	65	65	65	35
Sudeste Asiático y Pacífico Sur	19	19	20	20	22	22	12
Total	181	181	182	182	185	185	100

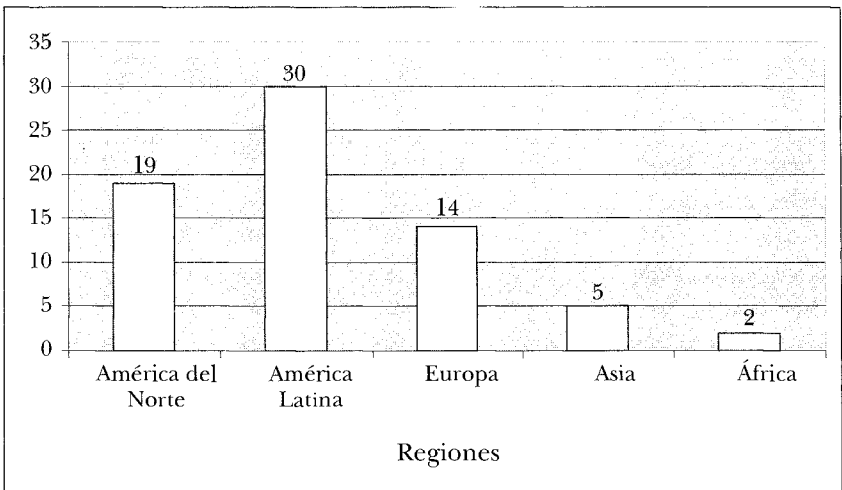
Fuente: Sexto informe de gobierno. Anexo estadístico.

Los viajes internacionales que el presidente de la república realizó fueron muy numerosos y variados. De hecho, Vicente Fox es uno de los presidentes mexicanos que más ha viajado. A lo largo de su sexenio, efectuó 107 viajes internacionales en el marco de 70 giras.²³ Es decir, el titular del Ejecutivo tuvo un promedio de 17.8 viajes anuales y de 1.5 mensuales. La región

²³ La diferencia entre gira y viaje internacional es la siguiente. Para efectos de esta contabilidad, un viaje significa una visita a un país y una gira significa un viaje continuo en el que se visitan varios países. Para efectos de este trabajo, se contaron dos giras si el viaje incluyó regiones separadas. Se contó una gira si los países visitados compartían frontera o se encontraban muy cerca entre sí.

que más visitó fue América Latina y el Caribe, donde hizo 30 giras. En América del Norte fueron 19 giras, en Europa 14, en Asia-Pacífico 5 y en África 2 giras (véase gráfica 1). América Latina y el Caribe fue el destino de 43% de las giras internacionales de Fox; 27% correspondió a América del Norte, 20% a Europa, 7% a Asia-Pacífico y 3% a África. Los principales objetivos de las giras fueron: atraer inversiones, promover el comercio de los productos mexicanos, atraer el turismo, fortalecer los vínculos políticos, establecer alianzas estratégicas, participar en foros multilaterales regionales y de organizaciones internacionales, firmar acuerdos de colaboración en asuntos de seguridad, migración, medio ambiente, cooperación técnica, entre otros.

GRÁFICA 1
Giras internacionales de Vicente Fox, 2000-2006



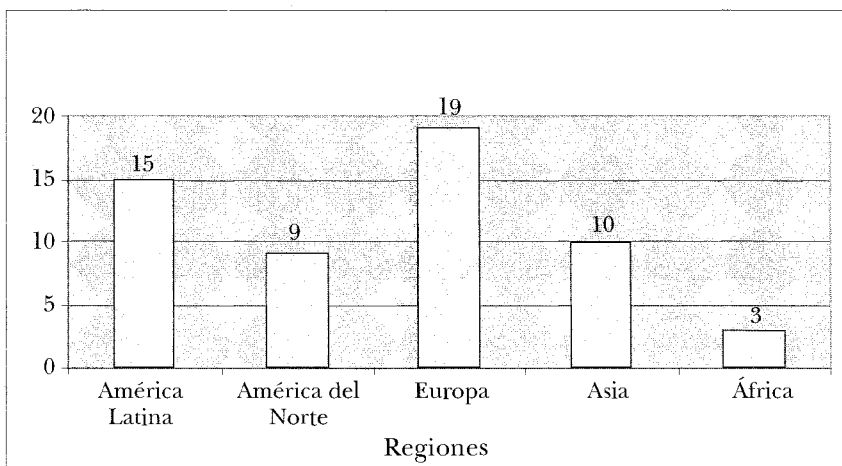
Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Presidencia de la República.

El país más visitado fue Estados Unidos, 16 viajes; luego España, cinco; Francia, Italia y Costa Rica, cuatro cada uno; y Canadá, Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Honduras y Perú, tres cada uno. Si bien Vicente Fox realizó más viajes a Estados Unidos, la mayor frecuencia de sus visitas se registró en países de América Latina y el Caribe.

En cuanto a las visitas de personalidades extranjeras de alto nivel, el

resultado es muy similar. Es decir, el gobierno foxista mantuvo una diversificación amplia. Vicente Fox atendió un total de 56 invitados, entre presidentes, primeros ministros y cancilleres. De éstos, 19 provinieron de Europa (34%), 15 de América Latina y el Caribe (27%), 10 de Asia-Pacífico (18%), 9 de América del Norte (16%) y 3 de África (5%). Una de las visitas más importantes fue la de George W. Bush en febrero de 2001, porque en ella México pudo plantear los temas de interés de la agenda bilateral: migración, narcotráfico y la profundización del TLCAN. Sin embargo, ésa fue la única visita oficial individual que realizara el presidente de Estados Unidos. Las otras cuatro visitas de Bush a territorio nacional se hicieron en el marco de foros multilaterales organizados por México: 1) Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en marzo de 2002; 2) Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico efectuada en Baja California Sur en octubre de 2002; 3) Cumbre Extraordinaria de las Américas verificada en Monterrey en enero de 2004, y la reunión de ASPAN de marzo de 2006 en Cancún, Quintana Roo.

GRÁFICA 2
Visitas recibidas

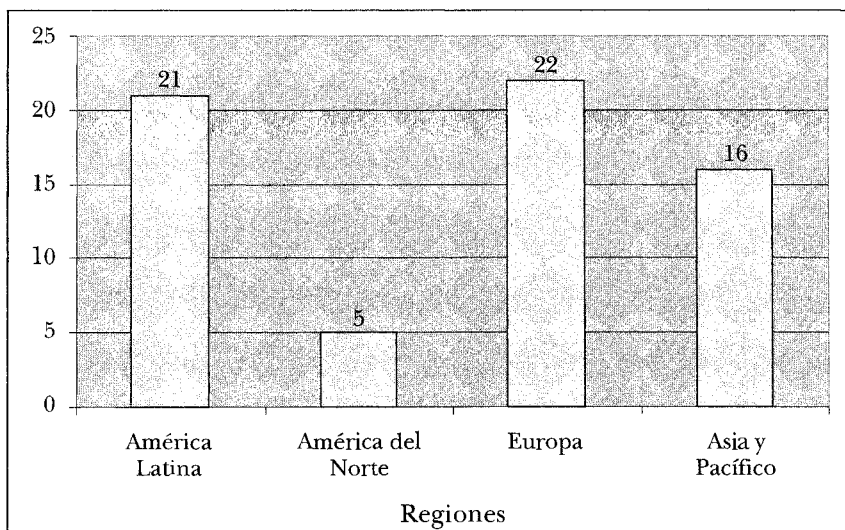


Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Presidencia de la República.

Como se puede observar en la gráfica 2, los europeos y los latinoamericanos tuvieron mayor interés en visitar México, principalmente para establecer esquemas de cooperación, promover el comercio y las inversiones. Este tipo de visitas son significativas puesto que coadyuvan a una mayor diversificación de las relaciones internacionales de México.

En cuanto a los tratados firmados durante la administración foxista,²⁴ la variedad regional se mantuvo. Entre diciembre de 2000 y noviembre de 2006, México firmó un total de 64 tratados bilaterales. De éstos, 22 se signaron con países europeos (34%), 21 con latinoamericanos (33%), 16 con asiáticos (25%) y solamente 5 con América del Norte. Con África, el gobierno foxista no firmó ningún tratado. Nuevamente se observa una concentración mayor en Europa y América Latina y el Caribe que en América del Norte.

GRÁFICA 3
Tratados bilaterales por región

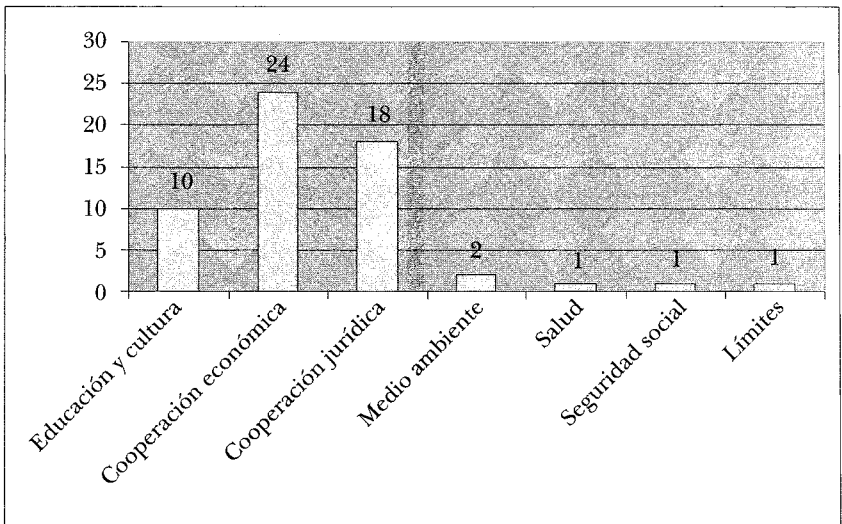


Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

²⁴ Para efectos de este trabajo, solamente se tomaron en cuenta los tratados bilaterales celebrados por el Ejecutivo y presentados a la aprobación del Congreso que se firmaron entre el 1° de diciembre de 2000 y 30 de noviembre de 2006, y que se encuentran reportados en la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a los temas, la mayor parte de los convenios fueron de cooperación económica y jurídica. Dentro de ellos, sobresalen los acuerdos de libre comercio suscritos con Japón y Uruguay. Sumando éstos, ahora México tiene firmados 12 tratados de libre comercio con 44 países. Pero también hay que mencionar que, por el enfrentamiento de Vicente Fox con Hugo Chávez, Venezuela denunció en 2006 el G-3, un tratado de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela. Los asuntos secundarios fueron medio ambiente, salud, seguridad social y límites fronterizos. Es importante hacer notar que los temas de seguridad estuvieron prácticamente ausentes en los tratados bilaterales. Al respecto, México firmó varios acuerdos, principalmente con Estados Unidos, sobre seguridad fronteriza; sin embargo, no fueron presentados ante el Congreso. Entre ellos sobresale la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

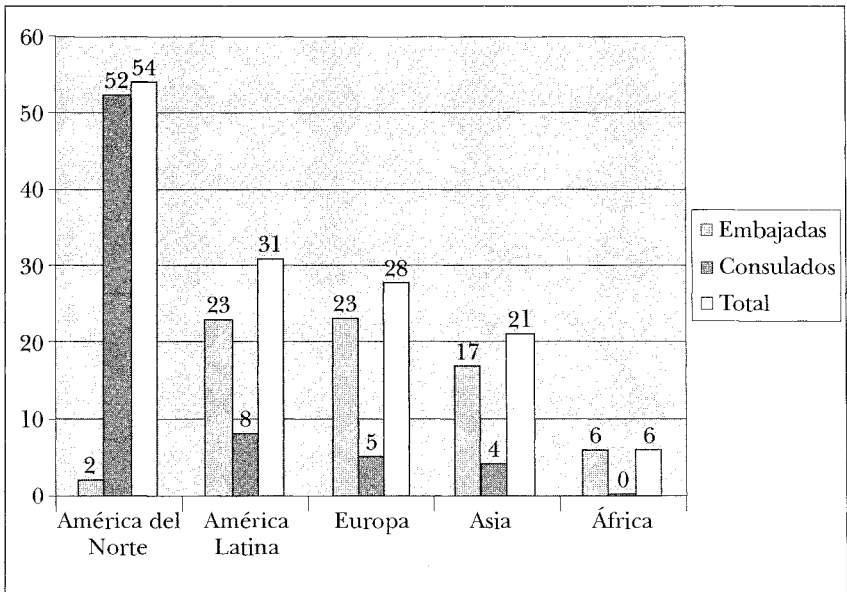
GRÁFICA 4
Tratados internacionales bilaterales



Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las representaciones que México tiene en las diferentes regiones, hay una alta concentración en América del Norte, si se atiende al número de consulados. Tan sólo en Estados Unidos hay 54 de ellos. En ningún otro país México tiene tantas representaciones consulares. Es decir, en lo relativo a estructura burocrática, México concentra la mayor parte de sus labores de protección a connacionales en Estados Unidos. Sin tomar en cuenta los consulados, la distribución de las embajadas por regiones es ampliamente diversificada. El mayor número de embajadas se localiza en América Latina y el Caribe y en Europa, con 23 cada una. Luego sigue Asia con 17, África con 6 y al final América del Norte con 2 (Estados Unidos y Canadá). En las sumas totales, 39% de las representaciones diplomáticas mexicanas se encuentran en América del Norte, 22% en América Latina, 20% en Europa, 15% en Asia-Pacífico y 4% en África (véase gráfica 5).

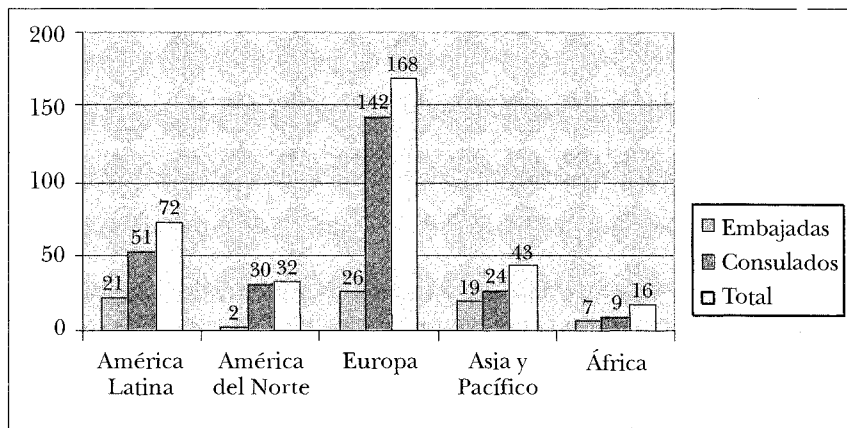
GRÁFICA 5
Representaciones diplomáticas de México en el exterior



Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La historia es distinta cuando se trata de las representaciones del exterior en el territorio mexicano. El mayor número de éstas proviene de Europa (50%), le sigue América Latina (22%), Asia-Pacífico (13%), América del Norte (10%) y África (5%). El creciente turismo ha estimulado el establecimiento de consulados europeos en México, en las zonas de mayor atracción, para garantizar la protección de sus respectivos conciudadanos. Asimismo, una mayor apertura comercial entre México y Europa ha despertado el interés en tener más representaciones en las regiones más desarrolladas económicamente. Por otra parte, el aumento del flujo migratorio de ciudadanos latinoamericanos que transitan por México para llegar a Estados Unidos ha obligado a los gobiernos a abrir un número mayor de representaciones diplomáticas en diferentes partes del país. Igualmente, los países latinoamericanos buscan incrementar sus representaciones en México dado el creciente interés por fomentar la cooperación y el comercio en la región. Como se puede observar en la gráfica 6, América del Norte tiene un número muy reducido, pero suficiente, de representaciones en México. Es en este punto en donde hay una mayor diversificación de los contactos de México con el exterior.

FIGURA 6
Representaciones diplomáticas del exterior en México



Fuente: elaboración propia a partir de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el área económica es donde se nota una mayor concentración de México en una sola región. En los tres principales indicadores del sector externo (inversión extranjera, comercio exterior y deuda externa), México mantiene una alta dependencia respecto de América del Norte, básicamente Estados Unidos. Por ejemplo, del total de la inversión extranjera directa (IED) captada por México entre 2001 y 2006, 63% proviene de América del Norte, 31% de Europa, 4% de América Latina y 2% de Asia. África no alcanza el 1%.

CUADRO 2
Origen de la inversión extranjera directa por regiones
(millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
África	0.01	0.75	2.3	2.63	1.07	-0.18	6.58	0
América del Norte	22376.3	13216.96	9870.06	8716.15	10509.11	10842.67	75531.25	63
América Latina	571.17	435.76	292.09	221.22	2977.94	438.31	4936.49	4
Europa	4018.14	5387.06	4955.1	12980.21	6062.88	4488.95	37892.34	31
Asia	543.12	334	222.73	461.7	215.91	187.01	1964.47	2
Total	27508.74	19374.53	15342.28	22381.91	19766.91	15956.76	120331.13	100

Fuente: estimaciones propias con base en la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Economía.

La concentración es más alta en lo que se refiere a las exportaciones totales de México. Durante el sexenio de Fox, México exportó 90% de sus productos hacia América del Norte. A América Latina y Europa le correspondió 4% a cada uno. Asia solamente recibió 2% de las exportaciones totales mexicanas. Es claro que el TLCAN ayudó mucho a incrementar el comercio intrarregional en América del Norte, pero obstaculizó la diversificación comercial mexicana hacia otras zonas del globo. A pesar de que México tiene 12 tratados de libre comercio, no ha podido aprovecharlos para reducir su dependencia del mercado estadounidense.

CUADRO 3
Exportaciones totales FOB* por región y año
(millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
África	93977	98069	160723	138766	297786	398481	1187802	0
América del Norte	14834511	145158673	147599020	168090255	188096553	217342179	1010121191	90
América Latina	5418221	5531421	5362525	6895755	9653089	12444224	45305235	4
Europa	5928418	5858209	6440025	7032797	9431039	11286274	45976762	4
Asia	2340854	3518243	3913241	4264993	5191127	6920472	26148930	2
Total	157615981	160164615	163475534	186422566	212669594	248391630	1128739920	100

Fuente: estimaciones propias con base en la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Economía.

* Abreviatura de *free on board*, que significa el precio del producto sin considerar el gasto de transportación ni los impuestos.

CUADRO 4
 Importaciones totales por región y año
 (millones de dólares)

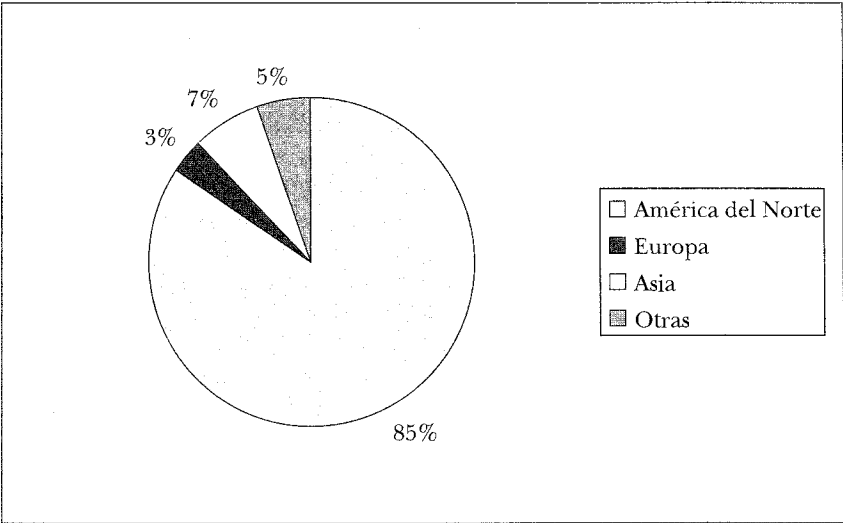
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
África	578 248	384 875	374 797	462 365	428 509 ^c	744 776	2 973 570	0
América del Norte	118 296 519	111 402 152	109 844 422	116 591 474	125 142 970	138 230 463	719 508 000	61
América Latina	5 219 937	6 288 980	7 590 331	10 622 409	12 530 352	14 462 620	56 714 629	5
Europa	18 248 492	18 531 688	20 062 174	23 798 701	28 386 794	31 830 933	140 808 732	12
Asia	25 957 375	31 969 169	32 565 514	45 094 566	54 987 154	70 219 143	260 792 921	22
Total	168 300 571	168 576 814	170 437 238	196 569 515	221 425 779	255 487 935	1 180 797 852	100

Fuente: estimaciones propias con base en la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Economía.

El panorama es un poco distinto en cuanto a las importaciones. Es decir, hay una mayor diversificación en este sector. 61% de las importaciones totales proviene de América del Norte, 22% de Asia-Pacífico, 12% de Europa y 5% de América Latina. África no alcanza el 1%. Como se puede observar, las importaciones de los países asiáticos, principalmente de China, han aumentado considerablemente en los últimos años. Ello explica una mayor diversificación en este rubro. En general, México tiene un peligroso déficit comercial que aumenta gradualmente año con año. El déficit total del sexenio de Vicente Fox fue de 52 057 932 (millones de dólares).

En cuanto a la deuda externa, México tiene una alta concentración regional. 85% de la deuda contraída por el país se ubica en bancos e instituciones financieras de América del Norte. Solamente una parte muy pequeña se localiza en Europa y Asia (3% y 7% respectivamente).

GRÁFICA 7
Deuda externa de México por regiones



Fuente: estimación propia con la información disponible en la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, en los temas económicos México tuvo una muy alta concentración de su política exterior en la región de América del Norte, básicamente en el comercio.

camente Estados Unidos. Es decir, el gran objetivo de diversificar las relaciones económicas externas de México registró pocos logros. A pesar de que en los últimos años se han firmado un número importante de tratados económicos, México no ha podido aprovecharlos para reducir su dependencia del mercado estadounidense. En los otros temas, el gobierno de Fox pudo mantener una mayor variedad regional en términos cuantitativos. Sin embargo, es claro que, desde el punto de vista cualitativo, México concentró su política exterior en un solo país: Estados Unidos.

Alcances respecto de los objetivos

Haciendo un balance entre lo propuesto y lo alcanzado, es posible argumentar aquí que la política exterior de Fox logró objetivos que tuvieron poco impacto en lo que es fundamental: la mejoría de los niveles de vida de la población. Tomando como referencia los cinco objetivos plateados en el PND, podemos decir lo siguiente. En cuanto al primero de ellos (promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional), el gobierno de Fox se apegó al guión, pero tuvo pocos logros. Hoy día los derechos humanos no son la base del sistema internacional. Además, México no tiene el suficiente peso político y económico para influir a este respecto. Efectivamente, muchas de las acciones internacionales de la administración foxista estuvieron encaminadas hacia este objetivo, particularmente su posición en el caso de Cuba.²⁵ Sin embargo, ante las violaciones de los derechos humanos de parte de Estados Unidos en Iraq y Afganistán, el gobierno foxista fue poco crítico. Además, el balance sobre el respeto a los derechos humanos en el plano interno dejó mucho que desear, especialmente por los casos de Ciudad Juárez y el fracaso de llevar ante la justicia a los responsables de las masacres de 1968 y 1971.²⁶

En relación con el segundo objetivo (fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero), hubo pocos avances de parte de la administración foxista. Y no fue por falta de voluntad, sino que el fortalecimiento de la capacidad para proteger a los mexicanos en el extranjero dependió, principalmente, de factores externos, en especial en el caso de los migrantes en Estados Unidos. El objetivo sin duda más importante de política exterior de la administración foxista,

²⁵ Tal vez por ello México consiguió la presidencia del nuevo órgano de la ONU: el Consejo de Derechos Humanos.

²⁶ Véase Víctor Ballinas, "Fracaso total del gobierno de Fox en derechos humanos: AI", *La Jornada*, 24 de mayo de 2006.

la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, al final del sexenio no se consiguió. Si bien los principales causantes fueron el 11 de septiembre y la política antiterrorista estadounidense, el gobierno mexicano no usó las estrategias ni los instrumentos adecuados, especialmente después de la renuncia de Castañeda. Tal vez la falta de un conocimiento profundo del sistema político estadounidense fue el motivo de ello. Castañeda lo tenía, pero no lo supo aprovechar.

Con respecto al siguiente propósito (intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional), el gobierno foxista efectuó acciones importantes. El país efectivamente incrementó su presencia en los foros multilaterales y tuvo un papel activo en la arena internacional. Ingresó al Consejo de Seguridad de la ONU y fue sede de varias cumbres. Esta labor elevó la talla de México. Sin embargo, los éxitos fueron escasos. Debido a que no es una potencia militar ni económica, México no pudo influir significativamente en el diseño de la "nueva arquitectura internacional". Además, los posibles beneficios de una participación activa en la esfera mundial no se reflejaron en una mejoría del nivel de vida de los mexicanos.

Por lo que hace al cuarto objetivo (utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política), hubo claroscuros. El PND reconocía que "los vínculos con la región de América Latina y el Caribe constituyen una prioridad de la política exterior mexicana", sin embargo el resultado fue que México se alejó de ella. El fortalecimiento de los vínculos con Europa y Asia Pacífico ayudó a diversificar las relaciones internacionales de México, pero no fue suficiente para reducir el peso que representa Estados Unidos. Sin duda, la relación más importante para México durante todo el sexenio de Fox fue la establecida con Estados Unidos. Al final del periodo, el país estrechó los lazos con su vecino del norte a pesar de los pocos logros alcanzados y de los momentos de tensión.

Finalmente, en lo relativo al quinto objetivo estratégico (apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento), la administración foxista mostró mayores aciertos. Efectivamente, la política exterior del sexenio tuvo como una de sus principales funciones la promoción económica de México. Se obtuvieron buenos resultados, pero los efectos positivos los sintieron mayormente las élites económicas: grandes empresas y grupos financieros. Los sectores más desprotegidos no fueron beneficiados de la forma en que se esperaba.

Por otra parte, en la participación de los distintos actores en el proceso de toma de decisiones de la política exterior hubo retrocesos. En la plata-

forma del PAN, Vicente Fox planteó el fortalecimiento del papel del Senado en la política exterior. Con el “cambio democrático”, se prometió abrir el proceso de toma de decisiones para que otros actores, gubernamentales y no gubernamentales, participaran en él. Incluso, el gobierno de Fox emitió un decreto para garantizar la intervención de la sociedad civil organizada en el diseño de la política exterior. Sin embargo, la realidad fue distinta. En varios temas, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso se tornó tensa. Los asuntos que más fricción ocasionaron fueron el de Cuba, en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, y el apoyo abierto de Vicente Fox a Estados Unidos. Más que cooperación y separación, hubo enfrentamiento entre ambos poderes.

A pesar del cambio democrático, el proceso de toma de decisiones de política exterior de México siguió centralizado en el Poder Ejecutivo. Es decir, el presidente mexicano continuó ocupando un lugar preponderante frente a los otros actores. A lo largo de su sexenio, no buscó establecer puentes con la oposición y no negoció los consensos necesarios. Esto le generó críticas y obstáculos a su gestión. Con todo y el mencionado decreto del gobierno foxista, la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de la política exterior fue aislada. La administración foxista ignoró a la opinión pública prácticamente todo el sexenio. Las declaraciones de Derbez (“no reacciono a las cabezas de los periódicos ni a la petición popular”, “no me envolveré en la bandera”) son algunos ejemplos de la poca importancia que el secretario le daba a la opinión pública. Ésta sólo influyó en el establecimiento de la agenda de la discusión nacional, pero no incidió en el proceso de toma de decisiones. En general, Fox no aprovechó la oportunidad para democratizar la política exterior de México.

Efectos de la política exterior de Vicente Fox en la situación interna

La función principal de la política exterior es buscar, en el contexto internacional, aquellos elementos que respondan a las necesidades internas. Es decir, tal política debe ser un mecanismo que coadyuve al desarrollo socioeconómico de los países. Por lo tanto, desde una perspectiva teórica, toda política exterior debe obedecer al interés nacional. Entonces, un modo de evaluarla es realizando una estimación del impacto que ésta tuvo en el ámbito interno. Es difícil medir los efectos directos de la política exterior en la situación interna de un país porque los indicadores económicos, políticos y sociales son el resultado conjunto de la política interna, la política externa y las condiciones internacionales. Sin embargo, lo que se hace aquí es, a partir de los resultados generales en la situación interna, evaluar

la política exterior en las áreas que puede tener un impacto directo o indirecto, como son el crecimiento del PIB, la tasa de desempleo, las inversiones extranjeras, el comercio exterior, la pobreza, entre otras.

Al principio de su administración, Vicente Fox recibió una economía fortalecida; cuando tomó posesión de su cargo, esta última había crecido 6.6%. En el último año de su mandato el crecimiento había sido solamente de 3.0%. Es decir, la política exterior no pudo contribuir, en general, al crecimiento económico del país. Otro dato importante es que en 2000 la tasa de desempleo fue de 2.17%; en 2006 la cifra alcanzó 3.47%, de acuerdo con datos del Banco de México. Por lo tanto, la política exterior de Vicente Fox tampoco contribuyó a la creación de más empleos.

En la esfera económica externa, la política exterior de la administración foxista no ayudó mucho en los principales sectores. Por ejemplo, en el último año de ésta, el país solamente recibió mil millones de dólares más de inversión externa, con respecto al año 2000. La inversión extranjera directa total en 2000 fue de 17776 millones de dólares; en 2006, el país recibió 18938 millones.²⁷ Es decir, la política exterior no pudo contribuir con una mayor inversión externa al final del sexenio, lo cual era uno de los principales objetivos. En otras palabras, los viajes internacionales que Vicente Fox realizó no ayudaron mucho a promover una mayor inversión externa en el país.

Por otro lado, el dinamismo del comercio exterior de México disminuyó significativamente durante el sexenio de Vicente Fox. En 2000, el comercio exterior total creció 22%; para 2006, el crecimiento fue solamente de 16.6%. Mientras que el promedio del crecimiento de las exportaciones sexenal durante la administración de Ernesto Zedillo fue de 18.6%, en el de Fox fue de 7.75%. Además, la proporción del déficit de la cuenta corriente con respecto al PIB se incrementó en el mandato de Vicente Fox. En 2000 fue de 3.1%, mientras que en 2005 llegó a 6.4%. Por otro lado, el déficit comercial con ciertos países y regiones también aumentó, como fueron los casos de Canadá y la UE. El superávit comercial de México con algunos países disminuyó durante 2000-2006, como fueron los ejemplos de Guatemala y Belice. En general, la proporción del comercio de México con América Latina y Europa se redujo, lo que indica que la diversificación de la economía fue una materia pendiente durante el sexenio. En resumen, la política exterior de Vicente Fox no ayudó a tener un comercio internacional más dinámico ni a disminuir la dependencia del mercado estadounidense (véase cuadro 5).

²⁷ Datos encontrados en el portal de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

CUADRO 5
Comparativo, 2000-2006

	2000	2006
Crecimiento del PIB	6.6%	3.0%
Tasa de desempleo	2.17%	3.47%
Inversión externa	17776 mds.	18938 mds.
Crecimiento del comercio exterior	22%	16.6%
Proporción del déficit de cuenta corriente respecto al PIB	3.1%	6.4%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en diversas páginas de internet del gobierno federal.

A diferencia de la estabilidad política y la alta cohesión social con que recibió el país, el presidente Vicente Fox dejó una sociedad ampliamente dividida y polarizada debido, principalmente, al resultado de la elección de julio de 2006. Por un lado, Felipe Calderón Hinojosa ganó la elección presidencial por un margen mínimo, con el apoyo de Vicente Fox y de los poderes fácticos del sistema político. Por ello, su legitimidad quedó bastante afectada. Por otro lado, el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, alegó la existencia de un fraude y se autoproclamó "presidente legítimo". El Congreso mexicano también quedó ampliamente dividido y la posibilidad de construir consensos entre las tres principales fuerzas políticas se vio menguada. Dos hechos insólitos del sistema político reflejaron el estado de cosas que dejó Vicente Fox: las ceremonias del 1° de septiembre y el 1° de diciembre de 2006. El presidente no pudo presentarse a la máxima tribuna del país para presentar su último informe de gobierno y Felipe Calderón tuvo que entrar por la puerta de atrás para tomar la protesta de ley y convertirse en el nuevo presidente. La política exterior de Vicente Fox hacia América Latina, en particular con Cuba y Venezuela, y las complacencias de su gobierno ante Washington ayudaron a aumentar esa polarización.

En suma, la evaluación de la política exterior de Vicente Fox con respecto a la situación interna arroja un saldo negativo. Es decir, no pudo mejorar las condiciones internas del país. Vicente Fox dejó un país económica, política y socialmente en una situación menos favorable que la que encontró al tomar posesión de su cargo.

Así, es posible deducir que su política exterior no respondió, en términos generales, al interés nacional de México.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis presentado aquí, las principales conclusiones son las siguientes:

1) Durante la administración foxista, la política exterior mexicana tuvo algunos logros, pero también sonados fracasos. Los éxitos que el gobierno se apuntó ocurrieron básicamente en el ámbito multilateral. Los principales fueron: el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU, la consecución de la sede para varias reuniones cumbre, los nombramientos de destacados mexicanos en puestos importantes en organizaciones internacionales y la obtención de la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el primer año de sus trabajos. Estos logros le dieron a México una mejor imagen, le permitieron una mayor presencia en el escenario internacional y elevaron la estatura del país en los distintos foros. Los fracasos más significativos fueron en la esfera bilateral, tales como la cancelación definitiva de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, la imposibilidad de profundizar el TLCAN y los desencuentros diplomáticos con Cuba, Bolivia, Argentina y Venezuela. En ningún régimen priista México tuvo tantos fracasos diplomáticos.

2) En un principio, la política exterior de Vicente Fox gozó de un amplio margen de negociación debido al bono democrático obtenido luego del triunfo electoral en el año 2000 y a una situación interna y externa favorable. Sin embargo, dicha capacidad disminuyó como consecuencia de los siguientes factores: un cambio en el contexto internacional luego de los ataques del 11 de septiembre y los conflictos políticos internos, tales como el enfrentamiento de Fox con los partidos de oposición y los medios de comunicación, así como los escasos logros de su gestión en materia económica y social.

3) Hubo una falta de consenso entre los principales actores políticos internos con respecto a las relaciones internacionales del país, lo que afectó la política exterior del presidente Fox. Por ejemplo, existió poca coincidencia de puntos de vista en los principales temas de la agenda. La división de opiniones se reflejó con mayor notoriedad en cuanto a las relaciones con Estados Unidos y Cuba. En otras palabras, no se contó con una política exterior de Estado.

4) Bajo un criterio cuantitativo, México proyectó una política exterior más o menos diversificada, pero en términos cualitativos el país centró sus

relaciones en Estados Unidos y hubo un alejamiento significativo respecto de América Latina y el Caribe.

5) A pesar de la promesa de cambio, la política exterior de Vicente Fox mantuvo continuidad con las líneas generales de las últimas tres administraciones priistas. Es decir, los principales rasgos de la política exterior de Fox fueron muy similares a los de De la Madrid, Salinas y Zedillo: una política exterior economicista, pragmática, de un mayor acercamiento a Estados Unidos y, en consecuencia, un creciente alejamiento de América Latina. La forma de hacer las cosas fue lo que marcó la diferencia en el sexenio de Fox.

6) En un balance general, varios de los objetivos de la política exterior de Vicente Fox, planteados en el PND, no se alcanzaron. No hubo una diversificación real de las relaciones internacionales de México, el Senado no recuperó su papel histórico, no se logró el acuerdo migratorio, etcétera.

7) En términos generales, la política exterior de Vicente Fox no respondió al interés nacional porque las condiciones internas en lo económico, lo político y lo social no mejoraron al final del sexenio. Sus principales acciones respondieron básicamente a las élites económicas y políticas, tanto en el interior como en el exterior del país. Esto nos lleva a la conclusión final: durante la gestión de Vicente Fox, México no tuvo una política exterior de Estado.