

BALANCE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN BAJO LOS TRES NIVELES DE ANÁLISIS: LÍMITES Y ALCANCES

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES
ROBERTO DOMÍNGUEZ

INTRODUCCIÓN

AL INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN, la política exterior no fue una prioridad de política pública. Por ello, la posición de México en el escenario mundial mantuvo un bajo perfil en los primeros años del sexenio presidencial. Incluso, al principio de su gobierno parecía que no había un rumbo claro en el tema. En efecto, las relaciones internacionales fueron un asunto secundario en la agenda de prioridades del segundo presidente panista. Es decir, existieron otros temas de política interna de mayor importancia desde la perspectiva calderonista, las cuales tuvieron mayor atención de parte del gobierno. Solamente cuando la política exterior tenía relación directa con las prioridades de esta administración entonces el asunto externo adquirió relevancia, como fue el caso de la iniciativa Mérida en el marco de la lucha contra el narcotráfico, tema prioritario para el presidente Calderón. Sin embargo, en los últimos años del sexenio, pareció que la política exterior adquiriría un mayor activismo. En efecto, a partir de 2010, México incrementó su presencia en foros mundiales, lo cual indicaba un mayor alcance del país en los temas internacionales.

En este contexto, el objetivo de este artículo es identificar los límites que tuvo el presidente Felipe Calderón al principio de su administración, los cuales le impidieron proyectar una política exterior con mayor dinamismo. Un segundo objetivo es ubicar los factores que permitieron un mayor dinamismo al final de su gobierno y que le otorgaron un mayor alcance en materia de relaciones exteriores.

El argumento principal de este trabajo es que la política exterior de Felipe Calderón, al principio de su gestión, fue de bajo perfil debido a la presencia de tres grandes limitantes. La primera se ubica en el nivel de

análisis estatal, como fue la situación interna en lo social y lo político. En este nivel, hubo tres elementos que impusieron límites a la política exterior de Calderón: el resultado de la elección presidencial, los compromisos que adquirió Calderón con algunos grupos de poder y la situación de violencia en el país. En efecto, el resultado tan estrecho de la elección presidencial de 2006 dibujó una polarización política y una crisis de legitimidad democrática para Felipe Calderón. Obviamente, la nueva realidad política impuso límites en su margen de maniobra en asuntos externos debido a que el presidente se encontraba más preocupado por los asuntos internos. En esta misma lógica, el candidato triunfador tuvo varios apoyos de ciertos grupos de poder para estar en posibilidades de ganar la elección presidencial. Una vez como presidente, Calderón tenía que pagar esos favores. Ello implicó que su política exterior estuviera también limitada por los intereses de esos sectores, como fueron los casos de la firma de un acuerdo comercial con Brasil y el voto de México sobre Palestina. Esta limitante se presentó ya cuando el sexenio estaba avanzado. Asimismo, la situación de violencia en el país desatada por el crimen organizado también motivó ciertas acciones de política exterior. Obviamente, estas tres realidades afectaron la política exterior al inicio de la administración de Felipe Calderón.

La segunda limitante se encuentra en el nivel de análisis sistémico. El presidente Calderón tuvo una situación externa poco favorable durante los primeros años de su administración debido a dos realidades. En primer lugar, en 2006 y bajo los últimos meses de la presidencia de George W. Bush, Estados Unidos mantuvo una política exterior dominada por la lucha contra el terrorismo internacional. Ello implicó la presencia de un ambiente internacional aún polarizado ideológicamente, pero unipolar en términos militares. México no podía escapar a esta realidad y su margen de acción externa se reducía, especialmente en su relación bilateral con el vecino. En segundo lugar, la crisis económica mundial que se desató en 2008 también impuso límites a las relaciones internacionales de México.

La tercera limitante se ubica en el nivel de análisis individual. La personalidad del presidente, así como sus percepciones y preferencias ideológicas, también impactaron en las relaciones internacionales del país, especialmente en los vínculos con Estados Unidos. En efecto, el presidente Felipe Calderón tenía una afinidad ideológica más cercana con la región latinoamericana y más lejana con Estados Unidos. Esta realidad marcó también su política exterior. Su gobierno tuvo mayor interés en recomponer las relaciones afectadas con algunos países de la región y reducir la concentración que se tenía con Estados Unidos, en comparación con la administración del anterior presidente Vicente Fox.

Un segundo argumento es que, al mejorar significativamente las condiciones internas y externas, entonces Felipe Calderón pudo proyectar una política exterior de mayor presencia en el escenario global al final de su sexenio. En efecto, una vez que la polarización política se redujo y el presidente Calderón fortaleció su legitimidad democrática, entonces el país pudo aumentar su presencia en el escenario internacional. Igualmente, cuando los efectos negativos de la crisis económica global se redujeron, México alcanzó un margen más amplio de maniobra en asuntos exteriores. Asimismo, cuando llegó a la presidencia de Estados Unidos Barack Obama, entonces Felipe Calderón tuvo un mayor interés de fortalecer la relación bilateral entre ambos países.

Este artículo está dividido en cuatro partes. La primera describe brevemente el contenido teórico de los tres niveles de análisis. La segunda parte examina el proyecto de política exterior planteado por Felipe Calderón para identificar, en discursos y documentos, el grado de importancia que el tema tuvo en el nuevo gobierno. La tercera analiza las relaciones internacionales de México durante la primera parte del sexenio utilizando los niveles de análisis sistémico, estatal e individual. Es importante aclarar que el énfasis estará en la relación de México con América Latina y Estados Unidos. Solamente se harán referencias a otras regiones para fundamentar los argumentos. La última parte del ensayo explora el tema durante la última etapa del gobierno calderonista.

1. LOS TRES NIVELES DE ANÁLISIS

Este marco analítico surge de la obra de Kenneth Waltz, *The Man, the State and the War*.¹ En este libro, el autor se proponía identificar el origen del conflicto entre dos o más actores internacionales. Waltz básicamente se preguntaba si las causas del conflicto se ubican en el propio sistema internacional, en el interior de los Estados o son razones que se encuentran en la naturaleza del individuo. El famoso neorrealista encontró que la estructura internacional tiene un peso significativo debido a los cambios en el equilibrio del poder. Esta tesis contrastaba notablemente con la visión del realismo clásico de que la principal motivación de los Estados para actuar en política internacional se encontraba dentro de las fronteras de los países, es decir: el interés nacional interpretado en función del poder.

¹ Kenneth Waltz, *The Man, the State and the War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954. Existe una traducción al español: Kenneth Waltz, *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*, México, CIDE, 2007.

Más adelante, otros autores² contribuyeron a los tres niveles de análisis en el marco del proceso de toma de decisiones de la política exterior. Básicamente, el planteamiento es que las principales motivaciones que tienen los Estados para actuar en el sistema internacional se ubican en tres niveles: el sistémico, el estatal y el individual. El primero de ellos establece que los principales incentivos de la política exterior se encuentran en la naturaleza anárquica del sistema internacional. Dos son los elementos fundamentales en el nivel sistémico. En primer lugar, los ajustes y cambios en el equilibrio de poder pueden incidir en las decisiones de política exterior de los Estados. En segundo lugar, los actores junto con sus objetivos e intereses motivan a otros actores a diseñar su política internacional. Obviamente, hay actores que ejercen una presión significativa y por lo tanto afectan la política exterior de otros Estados. En el caso de México es muy claro que Estados Unidos es un factor fundamental en el diseño de la política exterior mexicana.

El nivel de análisis estatal implica que las principales motivaciones de la política exterior se encuentran ubicadas dentro de las fronteras del Estado. En este nivel, dos elementos sobresalen de manera especial. En primer lugar, el tipo y las características del sistema político tienen una vinculación directa con el diseño de la política exterior. Es decir, el juego político de los actores internos y la correlación de sus fuerzas impactan de manera directa en las decisiones. En este sentido, un cambio en el funcionamiento del sistema político puede implicar una modificación en la política exterior. En segundo lugar, el modelo de desarrollo económico que adopta un Estado tiene una vinculación íntima con la política exterior. Es decir, las estrategias económicas para impulsar el desarrollo que establece un gobierno tienen relación directa con la conducta externa. Igualmente, un ajuste o cambio en el modelo de desarrollo implica necesariamente nuevos objetivos y estrategias de política externa.

Finalmente, el nivel de análisis individual propone que las acciones de política exterior están principalmente motivadas por los rasgos psicológicos de las personas. Es decir, las preferencias ideológicas, percepciones, ambiciones, fobias y sentimientos de las personas que toman decisiones determinan en gran medida el curso de la política internacional.

En el marco de la disciplina de las relaciones internacionales, los tres niveles de análisis han sido discutidos ampliamente. Para algunos, el uso de esta herramienta teórico-metodológica es útil para explicar las acciones

² Véase Karen Mingst, *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2006. John Rourke, *International Politics on the World Stage*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003. Joshua Goldstein y Jon Pevehouse, *International Relations*, Boston, Pearson-Longman, 2006.

de política exterior. Para otros, usar solamente uno de los niveles implica serias desventajas porque se genera una visión parcial de la realidad. Lo cierto es que los tres niveles de análisis son complementarios y el uso de los tres de forma simultánea puede ayudar a tener una mejor visión de cómo se construye el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

2. EL PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN: PRIORIDADES Y TENDENCIAS

Durante la campaña presidencial de Felipe Calderón en 2006, la política exterior no fue un asunto prioritario. Como se encontraba en segundo lugar de las preferencias electorales, el candidato tenía como principal objetivo remontar las encuestas para derrotar a Andrés Manuel López Obrador. Estratégicamente, el candidato panista no puso mucha atención al tema internacional en el debate político porque era un asunto que el PRI y el PRD usaban para criticar a la administración de Vicente Fox y al PAN. Calderón no quería que su campaña se contaminara con la discusión en torno a la política exterior puesto que tenía dos alternativas: o criticaba abiertamente a Vicente Fox por sus errores diplomáticos y proponía cambios en la política exterior de México o no mencionaba el tema para no enfrentarse con el presidente en funciones. Lo primero le ayudaría a atraer votantes a su causa y lo segundo le podía restar votos. Al principio, la atención de Calderón en el tema fue reducida. Conforme avanzó la campaña, el candidato panista le otorgó mayor atención al asunto. Primero invitó a un connotado miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM), Arturo Sarukhán, para hacerse cargo de la agenda internacional de la campaña. Luego, instruyó a su equipo a que, en política exterior, sus propuestas se ubicaran más hacia “el centro” del espectro ideológico.

En la plataforma política de campaña, el PAN no le otorgó a la política exterior un lugar prioritario. Por ejemplo, en el documento había un apartado con el título: “Democracia y política exterior responsable” que prácticamente no hacía alusión a la política exterior.³ Solamente mencionaba que el reto de México era “impulsar una política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable”. Además, de 412 puntos de acciones concretas que el PAN propuso en el mismo documento, sólo 24 estuvieron dedicados directamente a la política exterior (apenas 5%). En esta plataforma, el PAN consideraba que México debía ser protagonista del mundo y enfatizaba, como primer punto, la relación con

³ Véase documento en <http://www.pan.org.mx/docs/Plataformaelectoral2006.pdf>, p. 12.

América Latina debido a su “vocación latinoamericana”. En la Plataforma Electoral 2006 del PAN había propuestas de política exterior interesantes y novedosas, tales como la creación de un Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores, el fortalecimiento del SEM, el reaceramiento a América Latina, el regreso al Consejo de Seguridad de la ONU, el relanzamiento del Plan Puebla Panamá, el énfasis de la prosperidad en la relación con Estados Unidos, entre otras.

La poca prioridad que Calderón le otorgó a la política exterior en su campaña se refleja en el hecho de que el candidato panista no se reuniera con miembros del SEM. Todos los demás candidatos se reunieron con ellos para escuchar sus propuestas. Durante sus discursos de campaña, Calderón hizo alusión a su visión internacional en pocas ocasiones. En donde sí hubo varios pronunciamientos del panista fue en el tema de los migrantes mexicanos. En diversas ocasiones Calderón mostró su apoyo y se comprometió a insistir en la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

El 28 de marzo de 2006, el entonces candidato panista presentó su propuesta de gobierno en materia de política exterior.⁴ Aseveró que el carácter de su política externa sería “activo y responsable”. Calderón proponía promover la democracia y los derechos humanos; insistía en la celebración de un acuerdo migratorio con Estados Unidos y anunciaba que todo lo recaudado por los consulados mexicanos se utilizaría para ampliar las capacidades de protección a los migrantes mexicanos. Calderón no estaba de acuerdo con la participación de México en misiones de paz de la ONU, pero sí estaba de acuerdo en que México participara en el Consejo de Seguridad. Asimismo, el candidato panista no estaba de acuerdo en la renegociación del TLCAN, pero sí proponía negociar con Estados Unidos y Canadá un fondo para apoyar a las zonas menos desarrolladas con el propósito de evitar la migración.

Un mes antes de la elección, Felipe Calderón se reunió con la comunidad judía mexicana. Ahí sorprendió al prometer cambios en la política exterior de México porque, dijo, “los gobiernos han tenido una ‘deficiencia terrible’ al emitir en foros multinacionales votos poco reflexivos contra el Estado de Israel”.⁵ La declaración reflejaba la posibilidad de que Calderón imprimiera cambios en la política tradicional de México hacia la región del Medio Oriente.

En el debate del 6 de junio por primera vez en la historia de las campañas presidenciales de México se incluyó el tema de la política exterior.

⁴ El resumen de su discurso está disponible en http://www.felipe.org.mx/felipeCalderon/Sala+de+Prensa/Boletines/2006/Marzo/bol_28_03_06.htm. Véase también Sergio Javier Jiménez, “Calderón ve con EU trato digno y de respeto”, *El Universal*, 29 de marzo de 2006.

⁵ Véase Claudia Herrera Beltrán, “Modificar la política exterior de México, promete Felipe Calderón”, *La Jornada*, 1 de junio de 2006.

Aquí, Calderón centró sus propuestas en el tema migratorio prometiendo la negociación de un acuerdo con Estados Unidos en esa materia. Afirmó que el mundo había cambiado y que México necesitaba insertarse en la dinámica internacional. En el debate, el candidato lanzó su frase de “Más México en el mundo y más mundo para México”.

Ya como presidente electo, Felipe Calderón desplegó una discreta pero importante actividad internacional. Como lo había prometido en campaña, su primera gira internacional fue a Centro y Sudamérica. El mensaje era claro: hablaba en serio cuando se refería a reorientar la política exterior de México buscando un mayor acercamiento con América Latina. La otra señal era que Estados Unidos es el socio importante, pero no sería el énfasis en la nueva administración. En este contexto, Calderón llegó a plantear que Washington no influiría en sus decisiones de política exterior.⁶ Con estas visitas, el presidente electo buscaba enmendar las crisis diplomáticas que generó Vicente Fox con algunos países de la región. Al reunirse con varios mandatarios latinoamericanos, Calderón insistió en la “vocación latinoamericanista” de México.⁷ Otra señal que apuntaba a un mayor acercamiento con esa región fue cuando el presidente electo envió una carta a Fidel Castro para desearle una pronta recuperación. El presidente en funciones, Vicente Fox, ni siquiera se tomó la molestia de hacerlo. La acción era una señal clara de que se buscaría normalizar la relación con Cuba. La segunda gira internacional fue a Canadá, un socio estratégico para México en América del Norte. En Ottawa, Calderón criticó la construcción del muro fronterizo estadounidense y aprovechó para solicitar al premier canadiense, Stephen Harper, una ampliación del programa de trabajadores temporales mexicanos en ese país. La última visita de Calderón fue a Estados Unidos en noviembre de 2006, días antes de tomar posesión.⁸ En Washington, Felipe Calderón fue recibido por el presidente estadounidense George Bush; ahí planteó la propuesta de “desmigratizar” la agenda bilateral.⁹ Con este planteamiento, Felipe Calderón marcaba una diferencia sustancial con su predecesor en política exterior, puesto que el tema migratorio había sido central durante la administración foxista. Pero también

⁶ Véase Sergio Jiménez, “En mis decisiones, no injeriré EU: Calderón”, *El Universal*, 3 de octubre de 2006.

⁷ Claudia Herrera, “Calderón dice que mirará al sur y declara su vocación latinoamericanista”, *La Jornada*, 6 de octubre de 2006.

⁸ Felipe Calderón buscó entrevistarse con el presidente Bush antes, pero la reunión se agenda para después debido a las elecciones en Estados Unidos. Véase “Viaja Calderón por legitimidad”, *Reforma*, 13 de noviembre de 2006.

⁹ Claudia Herrera y David Brooks, “En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno”, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.

contradecía sus propias propuestas de campaña en materia migratoria. Los viajes internacionales fueron interpretados como un mecanismo para obtener reconocimiento internacional y legitimidad debido al estrecho margen con el que ganó la elección.¹⁰

Otra señal que Calderón mandó de que no tenía mucho interés en la política exterior fue cuando nombró a Patricia Espinosa como secretaria de Relaciones Exteriores. Su nombramiento causó sorpresas en el gremio diplomático y político debido a que la nueva canciller era poco conocida y de bajo perfil. Inclusive se había especulado con anterioridad que Arturo Sarukhán sería el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, pero fue nombrado embajador en Estados Unidos, uno de los puestos más importantes dentro de la diplomacia mexicana. Versiones periodísticas apuntaban que el nombramiento de una mujer, y no de Sarukhán, se debió a que Felipe Calderón quería cubrir una cuota de género en su gabinete.¹¹ Patricia Espinosa también era miembro del SEM. Entonces, el mensaje de Calderón fue que, por una parte, buscaba la profesionalización de la cartera, pero, por la otra, se interpretaba que le imprimiría un bajo perfil a su política exterior.

En sus primeras entrevistas con la prensa, Patricia Espinosa confirmó que la nueva administración buscaría reposicionar a México en el escenario mundial. Refiriéndose a la política exterior de Fox, la nueva secretaria sentenció que “en algunos casos habrá que hacer evaluaciones y en los casos en que sea necesario habrá que hacer las correcciones que se requieran”. Respecto a Estados Unidos, mencionó que la nueva administración tratará de que “el tema migratorio no domine la agenda” con Washington.¹²

Ya como presidente electo, se nota una visión de política exterior ligeramente distinta. Primero Calderón y su equipo criticaron abiertamente la diplomacia de Fox y plantearon desmarcarse de esa línea. Ya no existía el temor de un enfrentamiento con Fox en esta materia y había necesidad de consolidar la legitimidad del nuevo gobierno. En esta lógica, la aproximación al tema migratorio cambió. Calderón ya no insistió en el tema como lo había hecho en campaña. Es decir, como presidente electo sus propuestas de política exterior eran más mesuradas y menos idealistas, como habían

¹⁰ Véase las notas: Claudia Herrera, “Calderón no repetirá la política exterior de Fox”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2006; Natalia Guzmán, “Equipo de Calderón critica la política exterior foxista”, *El Universal*, 21 de octubre de 2006 y Natalia Guzmán, “Calderón corregirá la política exterior”, *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

¹¹ Claudia Herrera y Georgina Saldierna, “Amistad y pago de facturas, vías para los nombramientos”, *La Jornada*, 29 de noviembre de 2006.

¹² Carlos Benavides, “Se hará política exterior de Estado: Patricia Espinosa”, *El Universal*, 29 de noviembre de 2006.

sido durante la campaña. En donde sí había una clara continuidad fue en la búsqueda de un acercamiento con América Latina.

El 1 de diciembre de 2006 Felipe Calderón tomó posesión de la presidencia de México en medio de un país convulsionado por la polarización política. Ni siquiera pudo dar su discurso ante el Congreso pues la tribuna estaba prácticamente tomada por los partidos políticos. Tuvo que buscar otro foro para enviar su primer mensaje a la nación. En su primer discurso como presidente constitucional, Felipe Calderón no hizo alusión directa a la política exterior. Si bien era obvio que su principal preocupación se centraba en la situación política interna, el hecho no fue muy positivo en materia de relaciones internacionales de México. Un tema dominante en su mensaje, que tiene relación con la política exterior, fue la seguridad nacional. Ahí planteó la necesidad de establecer “un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia” con el propósito de “garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés”. Era claro que este tema sería una prioridad por lo menos al inicio de su administración. En donde sí hubo una alusión directa fue en el tema migratorio. El nuevo presidente propuso que, en lugar de que saliera la mano de obra del país a buscar mejores oportunidades, trataría de que la inversión viniera a México.

Durante su primer mes de gobierno, Felipe Calderón no tuvo actividades importantes de política exterior. No efectuó ninguna salida al exterior y solamente recibió la visita de presidentes extranjeros que habían llegado a México para la ceremonia de transmisión de mando. Era obvio que su principal preocupación era el asunto interno.

En referencia al sexenio anterior, Patricia Espinosa dijo que la nueva diplomacia de México se desarrollaría “sin estridencias, sin afanes protagónicos ni promoción personal, e impulsará primordialmente el tema económico y comercial”.¹³ La nueva secretaria anunció que ya se estaban estableciendo contactos para normalizar las relaciones con Venezuela y Cuba.¹⁴ Por su parte, el presidente Calderón demandó lealtad a los diplomáticos mexicanos para representar los intereses del país. Frente a la violencia generada por la guerra contra las drogas, les pidió dar una imagen de un México seguro al exterior.¹⁵ Con esta declaración, era claro que la política

¹³ José Antonio Román, “La diplomacia será sin promoción personal ni estridencias: Espinosa”, *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

¹⁴ Natalia Gómez, “Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela”, *El Universal*, 9 de enero de 2007 y José Antonio Román, “Contactos para restablecer lazos con Caracas”, *La Jornada*, 9 de enero de 2007.

¹⁵ Sergio Jiménez y Natalia Quintero, “Calderón pide aplicar política exterior de respeto sin rencor”, *El Universal*, 10 de enero de 2007; y Ernesto Núñez, “Pide FCH respeto en política exterior”, *Reforma*, 10 de enero de 2007.

exterior sería utilizada también para apoyar los esfuerzos contra el crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico. En el evento, los legisladores de oposición aprovecharon para criticar la política exterior de Vicente Fox y demandar cambios significativos en la materia a la nueva administración.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que contiene de manera oficial el proyecto de política exterior. En el PND 2007-2012, la política exterior fue colocada en el último lugar, compartiendo objetivos con el tema de democracia. Anteriormente, otras administraciones le daban mayor prioridad al asunto colocándolo al principio del documento y de forma independiente. Incluso, los funcionarios de la SRE entregaron al principio un documento que separaba los dos temas puesto que no estaban de acuerdo en que la política exterior estuviera anexa a la democracia. Obviamente ambos asuntos tienen una relación fuerte, pero eso no justificaba que estuvieran juntos. Por su parte, el presidente Calderón no estuvo de acuerdo y regresó el documento solicitando que ambos asuntos estuvieran integrados. El PND propone cinco objetivos generales de la política exterior de México:

- apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo;
- contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable;
- impulsar la proyección de México en el entorno internacional;
- proteger y promover activamente los derechos de los mexicanos en el exterior;
- construir una nueva cultura de la migración.

En términos generales, el proyecto de política exterior de Felipe Calderón tendría como ejes principales los siguientes: una mayor presencia del país en la arquitectura internacional, promoción del desarrollo económico del país, la política exterior para apuntalar la política de seguridad nacional, promoción de la democracia y los derechos humanos, recomposición de las relaciones dañadas con algunos países de América Latina y la defensa de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, el alcance de estas aspiraciones estaba limitado a factores de orden interno y externo.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN EN SUS PRIMEROS AÑOS: LÍMITES INTERNOS Y EXTERNOS

Al tomar posesión el 1 de diciembre de 2006, el gobierno de Felipe Calderón enfrentó condiciones internas y externas complicadas que tuvieron un

impacto inmediato en la política exterior de México. Por un lado, la sociedad mexicana estaba altamente polarizada luego del estrecho resultado de la elección del 2 de julio. Uno de los principales reclamos de la oposición fue la falta de legitimidad con la que llegaba al poder Calderón. Inclusive, los grupos de izquierda no reconocieron el triunfo del panista en la elección. Además, Calderón no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso, lo cual limitaba su margen de negociación interna y dificultaba la construcción de consensos. En segundo lugar, el presidente Calderón heredó de la anterior administración una violencia generalizada producto de la lucha entre las bandas de narcotraficantes por controlar el mercado de estupefacientes en ciertas regiones. El número de muertos entre narcotraficantes y civiles aumentó de manera significativa al finalizar el sexenio foxista y al iniciar el calderonista.

En el ámbito externo, el panorama no era mejor. El sistema internacional estaba dominado por dos ejes principalmente. Por un lado, Estados Unidos mantenía la hegemonía mundial en los aspectos militares y económicos. El principal objetivo de su política exterior se centraba en la lucha contra el terrorismo internacional. Por el otro lado, el otro eje era la creciente globalización e interdependencia económica mundial. Además, la crisis internacional que se desató en 2008 agravó la situación externa para Felipe Calderón porque le generó menores márgenes de maniobra en asuntos internacionales.

La relación con América Latina: política para consumo interno

Este artículo plantea que en los primeros años de la administración de Felipe Calderón la política exterior de México hacia América Latina estuvo intrínsecamente ligada a la situación política dibujada por el resultado de la elección presidencial de 2006. En efecto, las primeras acciones de Felipe Calderón hacia la región buscaron, en primer lugar, reducir la polarización política generada en ese año y, en segundo, adquirir legitimidad democrática que no se había obtenido en las urnas. Por lo tanto, era de esperarse cambios significativos en la política exterior de Felipe Calderón en comparación con la de Vicente Fox. Por ejemplo, era previsible la búsqueda de la recomposición de las relaciones que habían sido dañadas en el sexenio anterior, especialmente la de Cuba y Venezuela. Sin embargo, en enero de 2007, hubo un incidente que hizo pensar que Felipe Calderón continuaría con la política errática de Vicente Fox. Durante su asistencia al Foro Económico Mundial de Davos, el mandatario mexicano criticó al presidente de Venezuela, Hugo Chávez por sus políticas populistas. De manera inmediata, el

venezolano le exigió respeto al mexicano. Parecía que se estaban repitiendo las escenas de los enfrentamientos verbales de Fox. Incluso, el asunto se tensó aún más cuando, de manera equivocada, algunos medios de comunicación internacionales interpretaron que Hugo Chávez le había dicho a Calderón “enano” e “ignorante”.¹⁶ La verdad era que esas alusiones habían sido para el presidente estadounidense George Bush. Sin embargo, Calderón volvió a contestar a Chávez sugiriendo que era un “valentón”.¹⁷ A pesar de que en varios discursos se afirmaba que México estaba buscando los contactos para restablecer la relación con Caracas, el enfrentamiento verbal parecía indicar que las cosas iban por otro camino. Afortunadamente, el asunto no pasó a mayores y más adelante Calderón rectificó su discurso al no hacer más declaraciones al respecto. Felipe Calderón se dio cuenta de que, ante un escenario de polarización social, no podía darse el lujo de cometer los mismos errores que Fox. Fue entonces que cuidó los asuntos exteriores para no acrecentar la polarización política interna.

Siguiendo los planteamientos elaborados en su proyecto de política exterior, Felipe Calderón tuvo un importante acercamiento hacia la región en sus primeros meses de gobierno. Por ejemplo, sus dos primeros viajes internacionales fueron a países de Centroamérica en enero de 2007. El primero fue a Nicaragua para asistir a la toma de posesión del nuevo presidente Daniel Ortega. En el encuentro con el nuevo mandatario nicaragüense, el presidente mexicano dijo que el futuro de México estaba ligado a América Latina. La segunda gira internacional de Calderón fue a El Salvador para estar presente en la celebración del XV Aniversario de la Suscripción de los Acuerdos de Paz, en los cuales México había sido un importante actor al mediar entre la guerrilla y el gobierno salvadoreño en el sexenio de Carlos Salinas. Además, durante su reunión con ex guerrilleros centroamericanos, Calderón había prometido que asistiría a ese evento. En esa gira, el presidente mexicano rechazó las dictaduras en la región y planteó una agenda de integración mesoamericana. El haber hecho los primeros viajes a Nicaragua y El Salvador, y no a socios estratégicos como Estados Unidos, mandó la señal de que el presidente mexicano hablaba en serio sobre su vocación latinoamericanista y que buscaría un acercamiento con los países de la región. Pero era claro que insistiría en las democracias como el modelo ideal para la región. Esta actitud marcaba una continuación con la política foxista, pero también era reflejo de la situación política interna. Calderón tenía

¹⁶ José Vales, “Recrudece Chávez ofensas a Calderón”, *El Universal*, 2 de febrero de 2007, y “Chávez endilga a Calderón el calificativo de ‘gran ignorante’”, *La Jornada*, 2 de febrero de 2007.

¹⁷ Ernesto Núñez, “Responde Calderón a Chávez con canción”, *Reforma*, 2 de febrero de 2007.

que mandar el discurso de respeto a las democracias principalmente para consumo interno puesto que su legitimidad democrática era cuestionada en México.

Con Centroamérica, Felipe Calderón buscaba convertir a México de nuevo como el hermano mayor de la subregión. Para ello, el nuevo presidente convocó a una cumbre de presidentes de la zona en abril de 2007 para relanzar el Plan Puebla Panamá (PPP), pero ahora con el nombre de Proyecto Mesoamérica y en esta ocasión se incluyó a Colombia. El objetivo de esta iniciativa fue consolidar el proyecto de integración centroamericana, puesto que el PPP no había alcanzado los objetivos planteados. La intención de Calderón era acercar a México a la región y ocupar el papel de liderazgo que le corresponde en la zona. En este contexto, México y Colombia buscaban ser el “factor de equilibrio” en América Latina frente a los populismos de izquierda de otros países y contrarrestar otros procesos de integración como el ALBA.¹⁸ Durante la Novena Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez, celebrada en junio del 2007, Felipe Calderón solicitó a sus homólogos instrumentar un plan antidrogas para la región.¹⁹ En otras palabras, el presidente mexicano quería llevar también a Centroamérica su propia prioridad: seguridad nacional y combate a las drogas.

En cuanto a la normalización de relaciones con Cuba y Venezuela, desde un principio la SRE anunció que ya se habían establecido los contactos para el reaceramiento. El caso de Venezuela estaba más complicado porque Chávez había retirado en 2005 a su embajador en México. El gobierno de Calderón estaba interesado en restablecer la relación a nivel embajada en parte por su política de acercamiento a la región y en parte para no causar más polarización interna con este tema. El proceso fue muy largo pero ambas partes mostraron disposición para reiniciar el vínculo diplomático al más alto nivel. Finalmente, en septiembre de 2007 se anunció el regreso formal del embajador de Venezuela en México. Con esto, la relación entre ambos se normalizó, incluso Hugo Chávez ya invitó de manera abierta a Calderón para visitar Venezuela.²⁰

Con Cuba el camino fue muy similar. Ambas partes presentaron plena disposición a dejar atrás las tensiones ocurridas en el sexenio de Fox. La relación se recompuso cuando Patricia Espinosa visitó la isla en marzo de 2008. Durante la reunión hubo algunos acuerdos y avances en los principales

¹⁸ Ernesto Núñez, “Ofrece Calderón ser factor de equilibrio”, *Reforma*, 10 de abril de 2007.

¹⁹ Érika Hernández, “Impulsa Calderón en CA plan antidrogas”, *Reforma*, 25 de junio de 2007.

²⁰ Sergio Jiménez, “Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2008.

temas de la agenda bilateral, como deuda, migración, derechos humanos, entre otros. El gesto fue devuelto cuando Felipe Pérez Roque, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, visitó México en octubre del mismo año. En esa reunión, México y Cuba firmaron un memorándum de entendimiento en materia de migración, un tema importante para ambos por el incremento de migrantes cubanos que pasaban por México ilegalmente para llegar a Estados Unidos. Incluso, hubo planes para que Calderón visitase la isla en la siguiente oportunidad. La visita se concretó en abril de 2012, cuando el mandatario realizó una gira relámpago a la isla.²¹

La recomposición de relaciones con Cuba y Venezuela fue principalmente para consumo interno. Calderón buscaba reducir con esta política la polarización política interna; dejar de recibir críticas de la oposición en materia de relaciones exteriores con América Latina como las que recibió Fox y generar consensos internos al tema. En este sentido, Calderón buscaba un mayor acercamiento hacia la región en respuesta a la situación interna pero también para dar seguimiento a sus propuestas de campaña.

Un ejemplo de acercamiento a la región y la búsqueda de liderazgo de parte de México fue la XX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo de 2008. En esa reunión, México recibió la Secretaría Pro Tempore del mecanismo para el periodo 2008-2010. El logro fue considerado un importante avance de México en su política latinoamericanista.

Durante su primer año de gobierno, Felipe Calderón recibió la visita de varios jefes de Estados de América Latina, entre los que destacan Bachelet, Kirchner, Lula da Silva, Daniel Ortega, todos ellos emanados de partidos de izquierda. El mensaje prácticamente estaba dirigido al interior del país. Mientras la izquierda mexicana no reconocía su gobierno, la internacional lo hacía abiertamente. Con ello, Calderón conseguía legitimidad democrática. Igualmente, en cada oportunidad que tuvo, el mandatario mexicano se reunió con líderes latinoamericanos en sus viajes al exterior. De hecho, gran parte de las salidas internacionales de Calderón fueron a países de la región.

La relación con Estados Unidos: las preferencias individuales del presidente

A pesar de que Estados Unidos representa la relación más importante para México, la política exterior desplegada por la administración calderonista

²¹ Gerardo Arreola, "Calderón realiza visita relámpago a Cuba; se entrevistará con Raúl Castro", *La Jornada*, 11 de abril de 2012.

hacia el vecino del norte en el primer año tuvo un perfil bajo. Obviamente, Felipe Calderón estaba más preocupado por la situación interna y su guerra contra el narcotráfico. Además, la administración del presidente George W. Bush estaba cercana a terminar y su prestigio estaba por los suelos debido al fracaso de la guerra contra Iraq y a una serie de errores cometidos por su administración, como fue el caso del huracán Katrina en 2005, ante lo que el presidente Bush tuvo algunas fallas en la respuesta en apoyo a los damnificados. La baja popularidad del presidente saliente pudo haber sido un factor para que Felipe Calderón no tuviera mucho interés en establecer una relación intensa con el vecino del norte en los primeros meses, a diferencia de Fox que desde un principio anunció que México buscaría una relación más intensa con el vecino.

El factor que explica mejor esta falta de interés de Calderón en Estados Unidos está en el nivel de análisis individual: la preferencia ideológica de Felipe Calderón. En diversos discursos y acciones, el presidente mexicano mostró cierta actitud de rechazo frente a Estados Unidos y de menor condescendencia, como lo había hecho Vicente Fox en el sexenio anterior y que se reflejó en el episodio del “comes y te vas”. Es muy probable que Calderón como persona fuera más afecto a América Latina que a Estados Unidos. La evidencia que demuestra este supuesto es la siguiente: el presidente Calderón no realizó ninguna visita oficial durante su primer año de gobierno a Estados Unidos.²² En administraciones anteriores, una prioridad al inicio del sexenio era hacer una gira a ese país. En esta ocasión no hubo ningún tipo de acercamiento de alto nivel en los primeros meses del sexenio en suelo estadounidense. Tampoco se llevó a cabo ninguna reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, otrora mecanismo importante para discutir los temas de interés bilateral. Además, en diversas ocasiones, Calderón respondió fuerte y abiertamente a Estados Unidos. Por ejemplo, cuando el Congreso estadounidense canceló un programa piloto para que camiones mexicanos pudieran entrar a territorio de Estados Unidos como lo plantea el TLCAN, Calderón, en represalia, decidió aumentar los aranceles a cerca de 90 productos de importación provenientes del país vecino. También cuando Arizona aprobó la Ley SB1070, que criminalizaba la migración, Calderón criticó abiertamente la medida e instruyó a la SRE para que iniciara una acción legal en Estados Unidos en contra de la ley. Otro ejemplo fue la renuncia del embajador estadounidense en México,

²² Felipe Calderón hizo una visita a Estados Unidos como presidente electo en noviembre de 2006. La primera visita como presidente constitucional fue en enero de 2008, un año después de haber tomado posesión. Previamente hubo dos encuentros de Calderón como presidente constitucional con el presidente Bush: el primero fue en marzo de 2007 en México y el otro en agosto del mismo año en Canadá, durante la Cumbre de Líderes de América del Norte.

Carlos Pascual. Debido a la desconfianza que Calderón tenía en el diplomático, el Departamento de Estado retiró al personaje. Incluso ya a finales del sexenio, Calderón propuso cambiar el nombre oficial del país para no emular a Estados Unidos.²³ Otro ejemplo fue cuando salió a la luz pública el caso de la operación “Rápido y furioso”, la cual fue criticada abiertamente por Calderón e, incluso, demandó enérgicamente un mayor control de la venta de armas en territorio estadounidense. Todas las acciones descritas arriba serán ampliadas más adelante, pero en su conjunto pueden ser interpretadas como ejemplos de cierto rechazo psicológico de parte de Calderón hacia Estados Unidos.

Desde el principio de la administración calderonista, el tema de la seguridad dominó la relación con Estados Unidos. El tema migratorio pasó a un segundo término con la llegada de Felipe Calderón. Los temas comerciales y financieros eran muy importantes, pero no fueron la máxima prioridad al principio de su gobierno. Es obvio que la crisis internacional de finales del año 2008 puso el tema de la seguridad financiera como una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón, pero hasta el momento no se había convertido en el tema central de la relación bilateral. En otras palabras, la relación bilateral se “securitizó” después del 11 de septiembre de 2001 y luego del énfasis de la administración calderonista en el combate al crimen organizado. En comparación con la administración de Fox, la agenda bilateral también se “desmigratizó” una vez que llegó Felipe Calderón a la presidencia puesto que el tema no había sido una prioridad para el presidente mexicano en su vinculación con Estados Unidos.

En marzo de 2007, Felipe Calderón recibió la visita del entonces presidente estadounidense George Bush en la ciudad de Mérida, Yucatán. Aunque la visita no fue por iniciativa mexicana, el gobierno de Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico. Por un lado, desde una perspectiva individual Calderón buscaba convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en el fenómeno del narcotráfico. Por otro lado, Calderón dejaba a un lado la posición histórica de subordinación frente a la hegemonía de Estados Unidos y exigía algo a cambio de su disposición a colaborar con el vecino. Fue en esa reunión donde se materializó la Iniciativa Mérida. En este orden de ideas, tres factores explican la concreción de la Iniciativa Mérida. Por un lado, desde el punto de vista individual, Calderón buscaba dejar atrás la posición de subordinación de México hacia Estados Unidos, como fue el caso de Vicente Fox en el

²³ Ariadna García, “Calderón propone cambiar nombre al país a sólo México”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2012.

episodio del susodicho “comes y te vas”. En esa ocasión, Fox mostró la subordinación que su gobierno tenía frente a Washington. En segundo lugar, la Iniciativa Mérida era reflejo de la situación de violencia que vivía el país en esos momentos. Pero también esa iniciativa estaba directamente vinculada con la principal prioridad de política pública de Calderón: la lucha contra el crimen organizado. En tercer lugar, es muy probable que Calderón haya recurrido a decisiones extremas, como lo fue la guerra contra el narcotráfico, para ganar legitimidad interna, luego de la elección de 2006. En este sentido, los niveles individual y estatal explican la realización de la Iniciativa Mérida por parte del gobierno mexicano.

Después de varios meses de largas y difíciles negociaciones, México y Estados Unidos estructuraron la iniciativa a finales de 2007. El esquema de cooperación consistiría en un paquete de ayuda financiera por aproximadamente 1500 millones de dólares para tres años. El aparato diplomático mexicano estaba interesado en que fuera a tres años para que hubiera continuidad con la siguiente administración de Estados Unidos. La ayuda no se daría en dinero en efectivo sino en especie y se extendería a los países centroamericanos. El gobierno mexicano fue muy enfático en no permitir la presencia de tropas ni la participación de agentes estadounidenses en operaciones en el territorio nacional puesto que ello no convenía a la situación de polarización interna.

A pesar de los avances en materia de cooperación, existieron algunos obstáculos que pusieron en riesgo la iniciativa a mediados de 2008. En la versión final que se presentó a discusión, el Congreso de Estados Unidos intentó imponer ciertas condiciones para aprobar los recursos. La creación de un Ombudsman civil en los casos de violaciones a los derechos humanos de parte de los soldados mexicanos fue una de las principales. El Congreso de México y el ala militar no estuvieron de acuerdo con estas condiciones y buscaron eliminarlas. Incluso la opinión pública y los medios de comunicación mexicanos consideraban que tales condiciones violaban la soberanía de México. Esto reflejaba el interés de diversos actores subnacionales mexicanos, gubernamentales y no gubernamentales, en el tema. Después de una nueva ronda de negociaciones y consultas bilaterales, los legisladores estadounidenses aprobaron la Ley HR2642 que se refiere a la ayuda a países extranjeros y que incluye la Iniciativa Mérida, eliminando, parcialmente,²⁴ las condiciones señaladas previamente. El

²⁴ Para ver la versión final y ubicar la eliminación parcial de las condiciones se recomienda el documento: “El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): Antecedentes y últimos desarrollos”, 23 de junio de 2008, <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/ProcesoLegislativoa23dejunio2008.pdf>

presidente Bush firmó la ley el 30 de junio de ese año. Finalmente, los recursos fueron liberados hasta diciembre.

Desde el principio de su concepción, diversos grupos criticaron la Iniciativa Mérida. En México, los sectores más nacionalistas argumentaron que dicho mecanismo sería muy parecido al Plan Colombia, en el cual militares estadounidenses entrenaban a colombianos en territorio de ese país, lo cual violaría la soberanía mexicana. Otros grupos plantearon que se estaba militarizando la lucha contra el narcotráfico y que ello traería violaciones a los derechos humanos. En Estados Unidos, los grupos conservadores opinaban que Washington no debía apoyar al gobierno mexicano que se caracterizaba por ser corrupto y violador de derechos humanos. A pesar de estas críticas, la Iniciativa Mérida representó un avance importante en materia de cooperación entre México y Estados Unidos.

En resumen, la relación de México con Estados Unidos se centró, en los primeros años de la administración calderonista, en los temas de seguridad. Pero hay una novedad si se la compara con el sexenio de Fox. Felipe Calderón se presentó frente a Washington con una actitud de mayor exigencia y menos condescendencia. La Iniciativa Mérida es un ejemplo. México exigió a Estados Unidos reconocer su corresponsabilidad en el asunto del narcotráfico y apoyar a México en su lucha.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR DE FELIPE CALDERÓN DURANTE LA SEGUNDA PARTE DE SU SEXENIO: ALCANCES Y LOGROS

Este artículo argumenta que a partir de la mitad del sexenio de Calderón las situaciones interna y externa mejoraron notablemente. En este sentido, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de dejar a un lado el bajo perfil de la política exterior de México y aumentar la presencia del país en el escenario internacional. Por un lado, la polarización política interna se redujo y Calderón había fortalecido su legitimidad democrática. Los efectos negativos de la crisis mundial disminuyeron y la llegada de Barack Obama a la presidencia en Estados Unidos trajo cambios a la política exterior de ese país. La unilateralidad dejó el camino a la multilateralidad y la polarización ideológica se redujo. La lucha contra el terrorismo internacional dejó de ser la principal prioridad de Washington y eso le permitió a México un mayor margen de maniobra. Sin embargo, la violencia en el país había aumentado cuando el número de asesinatos ligados a la guerra contra el narcotráfico se elevó significativamente. Obviamente, ello implicó que el tema de seguridad se mantuviera de manera importante en la agenda de la política exterior de Felipe Calderón, especialmente en la relación con Estados Unidos.

Esta parte del trabajo analiza la política exterior de Calderón a partir de la mitad de su sexenio en cuatro ejes: la relación con Estados Unidos, la promoción de la democracia, la integración regional en América Latina y la política multilateral de México. En estos cuatro ejes se utilizan los tres niveles de análisis para explicar las acciones más destacadas en estos puntos.

La relación con Estados Unidos: la visión individual del presidente y la lucha contra el narcotráfico

En 2009, Felipe Calderón tuvo la oportunidad de ser el único presidente que fue recibido por el presidente electo de Estados Unidos, Barack Obama, antes de tomar su juramento en enero de 2009. Ningún otro presidente del mundo tuvo el privilegio de reunirse con Obama antes de llegar a la oficina presidencial. El encuentro fue por iniciativa de México y se argumentaba que existía una tradición de que los presidentes electos de Estados Unidos se reunieran con el presidente mexicano para discutir los temas más importantes de la agenda bilateral. La visita del mexicano a Washington mandó una señal positiva para el inicio de la relación bilateral con Obama y confirmó lo “importante” de la relación. Ello significó que, para el nuevo gobierno de Estados Unidos, México sería un tema importante, especialmente en los asuntos de seguridad y de lucha contra el narcotráfico. Igualmente, el primer viaje a América Latina de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue a México. En ambas reuniones, los temas de seguridad y de la Iniciativa Mérida fueron centrales para los dos gobiernos. Producto de esta última visita, las dos administraciones plantearon la creación de una “Oficina de Implementación Bilateral” para que México y Estados Unidos trabajaran conjuntamente en el combate al crimen organizado y en la disminución de la violencia generada por la lucha entre los cárteles de la droga. La creación de ese organismo representó un avance importante en materia de cooperación bilateral en temas de seguridad nacional entre México y Estados Unidos.

Durante todo 2009, el tema de la seguridad continuó siendo uno de los ejes principales en la agenda bilateral de México con Estados Unidos, en particular lo relativo a la lucha contra el narcotráfico. La liberación de recursos para apoyar la lucha del Estado mexicano en contra del crimen organizado en el marco del plan Mérida fue desde 2008 una negociación complicada, que sin embargo logra salir adelante justo al final de la presidencia de George W. Bush.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos en 2009 coincide con una serie de declaraciones respecto al desempeño del

Estado mexicano en materia de seguridad y a las implicaciones que esto podría tener en la agenda bilateral. El 29 de diciembre de 2009, en un memorando de evaluación estratégica y operacional,²⁵ el ex zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey, asegura que México lucha por su supervivencia en contra del narco-terrorismo. Para McCaffrey, la lucha del presidente Calderón en contra del narcotráfico debe ser un asunto de alta prioridad en la agenda de la entrante administración de Obama, ya que la perspectiva probable de que en los próximos años cárteles de la droga superen al Estado mexicano y controlen *de facto* amplias zonas del territorio es un asunto que amenaza directamente a la seguridad nacional de Estados Unidos. Ante esto –dice–, la ayuda destinada a México en el marco de la Iniciativa Mérida, aprobada en un “debate divisivo e insultante”, resulta insuficiente.

Posteriormente, a finales de enero de 2009, un estudio publicado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos calificaba a México como un “Estado fallido” al borde del colapso,²⁶ posición que fue ratificada por Condoleezza Rice, por el entonces director de la CIA, Michael Hyden y por el almirante Michael Mullen, jefe del Estado Mayor Conjunto del Departamento de Defensa.²⁷ En respuesta a esto, la canciller Patricia Espinoza rechazó que México fuera un Estado fallido, ya que la violencia se concentra solamente en algunos estados. Asimismo, aseguró que la percepción de una mayor violencia en el país es parte de una estrategia de los grupos de crimen organizado para atemorizar a la población, dando la impresión de que hay un problema mayor.²⁸ Posteriormente, el presidente Calderón declaró en una entrevista con la agencia internacional de noticias Associated Press que el gobierno mexicano no había perdido el control del territorio y que era falso afirmar que México fuese un Estado fallido. Agregó que este tipo de comentarios causan un “daño tremendo” a las autoridades mexicanas, y que para combatir el problema del narcotráfico también “hace falta una buena limpieza del otro lado de la frontera”.²⁹

Los malos entendidos quedaron finalmente superados un mes después, cuando la secretaria de Estado de Estados Unidos Hilary Clinton aseguró, en una conferencia de prensa conjunta con la canciller mexicana,

²⁵ http://www.mccaffreyassociates.com/pdfs/Mexico_AAR_-_December_2008.pdf

²⁶ http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf

²⁷ Carlos Fazio, “Barack Obama y los mensajes apocalípticos sobre México”, *Clave Digital*, 6 de febrero de 2009, http://www.clavedigital.com/App_Pages/Portada/PerspectivaA.aspx?id_Articulo=5888

²⁸ María de la Luz González, “Violencia se concentra en tres estados: SRE”, *El Universal*, 16 de febrero de 2009.

²⁹ “Operación Limpieza ha concluido: Medina Mora”, *El Economista*, 26 de febrero de 2009.

que en México no existían territorios ingobernables y que el narcotráfico fracasaría aunque diseminase la violencia y tratase de erosionar la ley. Reconoció también que los narcotraficantes mexicanos estaban motivados por la demanda de drogas ilegales en Estados Unidos y que se apertrechaban con las armas de ese país. En esa conferencia se refrendó el compromiso de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico con el anuncio de varias medidas concretas de cooperación bilateral a la vez que la Secretaría Relaciones Exteriores restaba importancia a las diferencias surgidas entre los gobiernos de Estados Unidos y México por el asunto.³⁰

La motivación por parte de los distintos actores estadounidenses partícipes de la tesis del Estado fallido podría estar fundamentada en una preocupación genuina ante la debilidad de México para hacer frente al problema, reflejada en una alarmante escalada de violencia y una notoria falta de confiabilidad en las instituciones policiacas. Lo anterior, fue revelado a finales de 2008 con la ejecución de Édgar Enrique Bayardo y el presunto suicidio de Jesús Zambada, los dos testigos más importantes del gobierno federal para la “Operación Limpieza”, que tenía como objetivo detectar posibles nexos entre servidores públicos y miembros del crimen organizado para depurar las instituciones policiacas del país.³¹

Otra posibilidad es que la visión de México como un Estado fallido sirviera para presionar a la administración de Barack Obama a aceptar el esquema de colaboración en seguridad entre Estados Unidos y México pactado por George W. Bush, esto ante las perspectivas de un giro en las políticas de cooperación y asistencia militar de Estados Unidos que se levantaron con la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país.

Lo cierto es que al final el presidente Calderón logró dar continuidad al tema de seguridad como punto nodal en la agenda bilateral luego de la sucesión presidencial en Estados Unidos, y en el proceso reafirmó una actitud de independencia respecto a su vecino del norte, consiguiendo la aceptación de que el narcotráfico es un problema complejo cuya responsabilidad y solución recae sobre ambos gobiernos.

En la relación bilateral, el tema de la lucha contra las drogas fue el asunto central y, por lo tanto, la principal prioridad de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos en la segunda mitad del sexenio de Calderón y a la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país. Ello se debió principalmente al interés personal de Felipe Calderón en el tema.

³⁰ Raquel Fernández, “Hillary: en México no hay territorios ingobernables”, *Milenio*, 26 de marzo de 2009.

³¹ Véase Ramón Alberto Garza, “En la antesala de un Estado fallido”, *Reporte Índigo*, núm. 158, 4 a 10 de diciembre de 2009, <http://experiencia.indigobrainmedia.com/web/reportes/edicion158/#1/1>

Por un lado, el presidente mexicano exigía a Estados Unidos aceptar su corresponsabilidad en la violencia desatada en México. En varias ocasiones, el presidente mexicano aprovechaba la oportunidad para criticar al gobierno de Obama por su incapacidad para controlar el flujo de armas ilegales que entran a México a través de Estados Unidos, argumentando que un factor que contribuye a la violencia en México es el tránsito ilegal de esas armas que llegan a manos de los narcotraficantes. Por otro lado, Washington estaba preocupado por el alto flujo de drogas que entraban al territorio estadounidense vía México, las cuales llegaban a consumidores estadounidenses. Además, Washington temía que el clima de violencia en México a raíz de la guerra contra las drogas traspasara las fronteras.

Otro tema importante de la agenda bilateral es la migración. El asunto ha sido una constante fuente de conflicto entre ambos países. En el sexenio de Fox, México buscó negociar un acuerdo integral sobre la materia para reducir los efectos negativos del conflicto. Incluso se mencionaba que la agenda bilateral estuvo “migratizada” con Fox debido a su insistencia en el tema, pero al final no se logró nada. A la llegada de Calderón, su administración buscó “desmigratizar” la agenda bilateral, a pesar de que en campaña Calderón había prometido insistir en un acuerdo migratorio. Efectivamente, Calderón logró “desmigratizar” la relación con Washington, pero el problema fue que la agenda se “narcotizó”.

El asunto migratorio se mantuvo en la agenda de la política exterior de Calderón como un tema importante. De hecho, gran parte de la labor de la SRE a través de sus consulados en Estados Unidos es otorgar servicios de protección a los migrantes mexicanos. El presidente Calderón cumplió su promesa de que lo recaudado por los consulados se destinara a fortalecer las actividades de protección. De la misma manera, Calderón mantuvo un discurso crítico a la política migratoria de Estados Unidos cada vez que se violaban los derechos de los mexicanos o cuando se aprobaban leyes restrictivas a la migración. Este discurso le sirvió a Calderón para generar consensos internos, reducir la polarización y para satisfacer a los grupos más nacionalistas. Es decir, el discurso crítico frente a Estados Unidos servía para propósitos de consumo interno.

Un ejemplo de la posición crítica de Calderón fue la aprobación de la Ley SB1070 en Arizona. Como respuesta, Calderón comentó que la ley era “injusta”, “racial” y “discriminatoria”, y rechazó la criminalización de los migrantes en Estados Unidos.³² Incluso, la SRE presentó un escrito ante una corte estadounidense para apoyar a organizaciones civiles en una demanda

³² Jorge Ramos, “Condenan Calderón y Obama ley SB1070”, *El Universal*, 20 de mayo de 2010.

para declarar inconstitucional la SB1070.³³ Esta acción representa una novedad en la política exterior de México puesto que normalmente México no interviene en los asuntos internos de otros países, como lo marcan los principios tradicionales incluidos en la Constitución mexicana. Un elemento que puede explicar esta acción es la preferencia personal de Calderón de mantener una posición crítica frente a Estados Unidos y no de condescendencia.

Otra novedad en la relación se presentó en marzo de 2011 cuando el embajador estadounidense en México, Carlos Pascual, renunció a su cargo. En la historia reciente entre ambos países no se había presentado una situación parecida, en donde hubiera una desconfianza abierta hacia el representante del presidente estadounidense en México. Los factores que originaron la crisis fueron varios, pero la mayoría se ubican en el nivel de análisis individual. En primer lugar, el nombramiento del embajador Carlos Pascual no fue del completo agrado para el presidente Calderón, pues se trataba de un académico experto en temas de Estados fallidos. La señal no fue muy buena para el gobierno mexicano pues se interpretó que Obama estaba considerando a México como un país fuera de control. Esa molestia se hizo patente en el hecho de que el presidente nunca recibió de manera oficial y exclusiva al embajador en sus oficinas de Los Pinos. Solamente se vieron en la entrega de las cartas credencial y en eventos públicos, pero en ninguna ocasión en privado.

Más adelante, cuando se publicaron los reportes de Wikileaks, se supo que el embajador Pascual criticaba al gobierno de Calderón por sus fracasos en la lucha contra el crimen organizado. En esos despachos, el embajador estadounidense informaba que existía una descoordinación entre las principales instituciones mexicanas encargadas del combate al crimen organizado, como son la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Marina y la Secretaría de Seguridad Pública. Estos informes molestaron profundamente a Calderón, al grado que en entrevistas periodísticas criticó abiertamente a Pascual. En declaraciones realizadas a un periódico nacional, el mandatario mexicano calificó a Pascual de “ignorante”. En una entrevista a *The Washington Post*, que se realizó antes de reunirse con Obama en su visita a Washington en marzo de 2011, Calderón afirmó que ya no le tenía “confianza” al embajador de Estados Unidos. Inmediatamente después de esa declaración, el

³³ “El Gobierno de México presentó escrito como ‘Amigo de la Corte’ ante una Corte Federal en Phoenix, Arizona, para ratificar su rechazo a la Ley SB1070”, SRE, Comunicado de Prensa 191, 22 de junio de 2010, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2010/jun/cp_191.html

Departamento de Estado informó que no tenía planes para cambiar a su embajador. Sin embargo, días después la misma Hillary Clinton, en un comunicado oficial, informó que había aceptado la renuncia del embajador Pascual. El argumento que se planteó era que el todavía embajador no quería servir de obstáculo en la relación bilateral.³⁴

Días después, el presidente Obama, en diversas declaraciones periodísticas, comentó que el presidente Calderón se encontraba “frustrado” por el fracaso de su política antidrogas. Estos hechos pusieron en una situación difícil a la relación política entre México y Estados Unidos a la mitad del periodo de Barack Obama. Al respecto es importante distinguir que la relación entre estos dos países se maneja en distintos niveles. Uno es el político, el cual se vio afectado obviamente por la renuncia de Pascual y por la declaración de Obama. Pero también hay otros niveles, los cuales no resultan afectados. Uno es el económico, en donde no hay impactos por la crisis política. La interdependencia y el TLCAN garantizan que el intercambio económico entre México y Estados Unidos se mantendrá en aumento. El otro nivel es el de la cooperación frente al narcotráfico. En este ámbito, no se registran cambios profundos puesto que Estados Unidos no puede dejar de cooperar con México en esta materia. Hacerlo sería un acto incongruente.

En estos casos, el tema de las percepciones fue muy importante. Tanto Obama como Calderón se molestaron por las señales enviadas por canales no formales, como fueron los medios de comunicación. Por una parte, Calderón se incomodó por las revelaciones de un canal completamente informal, como son los reportes de Wikileaks. Por la otra, la administración de Obama se molestó con el presidente Calderón por sus declaraciones en los medios. En este sentido, lo mejor para la relación bilateral es la utilización de canales formales, como son los diplomáticos, para evitar percepciones negativas y malos entendidos.

Promoción de la democracia. Caso Honduras

A finales de junio de 2009, el golpe de Estado en Honduras presentó una oportunidad para México de reactivar una política exterior de liderazgo en América Latina. Luego de la sustitución forzada del presidente constitucional Manuel Zelaya y el nombramiento de Roberto Micheletti como gobernante interino, México recibió a la canciller del gobierno depuesto, retiró a su embajador acreditado en Honduras y negó el reconocimiento al gobierno

³⁴ Véase State Department, “Ambassador Carlos Pascual”, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/158664.htm>

de facto, condenando en todo momento el golpe de Estado y sumándose con esto a la posición generalizada de los demás países en la región. La situación era confusa, puesto que la ONU, más allá de algunas declaraciones de su secretario general y algunos miembros de la organización, dejó el conflicto en manos de la OEA, y el gobierno norteamericano mantenía una posición ambigua. México apoyó la mediación del presidente costarricense Óscar Arias y se involucró activamente en el conflicto como parte del Sistema de Integración Latinoamericana y en su papel de Presidente del Grupo de Río.

El 3 de agosto, Manuel Zelaya realizó una visita a México por invitación del presidente Calderón y fue recibido como jefe de Estado, y sostuvo reuniones con miembros del Congreso mexicano en donde todos los partidos cerraron filas en torno a la necesidad de restituir a Zelaya, aplaudiendo la actuación de Calderón. Dos días después Manuel Zelaya abandona México de manera sombría, muy contrastante con su luminoso recibimiento, sin poder hacer declaraciones ante los medios, ya que el estado mayor presidencial se lo impidió. Supuestamente, la razón de esto fue una declaración que hizo el presidente depuesto de Honduras en alusión a Andrés Manuel López Obrador diciendo que “a veces es mejor sentirse presidente, que serlo”.³⁵

El incidente de agosto fue un revés a la acción mediadora de México en el conflicto de Honduras, misma que se perfilaba como un triunfo político del presidente Calderón tanto en el interior como al exterior. Con todo, México continuó en la búsqueda de un acuerdo entre las partes en conflicto, dando su respaldo al Acuerdo de San José Tegucigalpa como fórmula de solución. En diciembre, Manuel Zelaya visitó por invitación oficial a México en segunda ocasión, y fue recibido como “huésped distinguido” por el presidente Calderón. En esta ocasión México medió un salvoconducto para la salida segura del ex mandatario de territorio hondureño, pero se negó la posibilidad de recibirlo como exiliado.

Las acciones en el conflicto hondureño mostraron que México aún cuenta con capacidad de interlocución en América Latina, pero no fueron suficientes para posicionarlo nuevamente en el papel de líder diplomático regional. Todas estas actividades de política exterior demostraban el interés de Calderón en acercar a México a la región, recuperar el liderazgo y dejar atrás los enfrentamientos que se suscitaron con Vicente Fox. El caso de Honduras también reflejaba el interés personal de Calderón de promover y defender la democracia fuera de las fronteras de México, lo cual había sido uno de sus ejes durante la campaña y, al mismo tiempo, daba continuidad al

³⁵ “Manuel Zelaya, guiño a AMLO”, *El Economista*, 5 de agosto de 2009 <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/internacional/2009/08/05/fiesta-lider-depuesto>

sexenio foxista en la materia. Pero, igualmente, la posición de Calderón en el episodio respondía a las condiciones internas del país. Calderón seguía buscando legitimidad interna, crear mayores consensos internos en la materia para reducir la polarización, y satisfacer a los grupos tanto de derecha como de izquierda internos.

En su política hacia Honduras, Calderón dejó en el olvido la Doctrina Estrada, la cual prohíbe al gobierno mexicano llevar a cabo acciones o declaraciones en favor de un nuevo gobierno. Pero también representaba un seguimiento a los compromisos democráticos que México ha firmado en diferentes instrumentos, especialmente en la OEA. Ahora, la cláusula democrática de la OEA obliga a sus países miembros a tomar acciones de defensa de la soberanía cuando haya un rompimiento del orden democrático constitucional en cualquier país de la región. Calderón prefirió la carta democrática de la OEA que la política de aislamiento que había caracterizado al régimen priista en ocasiones anteriores.

Integración regional en América Latina

Debido a que los problemas internos y externos que limitaban la política exterior de Calderón al inicio de su mandato se disiparon, México pudo proyectar un mayor activismo en materia de relaciones internacionales a partir de la mitad del sexenio. La visibilidad de México y su presencia en el escenario internacional aumentaron significativamente en los últimos dos años de la administración de Calderón. En el ámbito latinoamericano, Calderón mantuvo una presencia activa a nivel multilateral, especialmente en el tema de la integración comercial y particularmente hacia América Latina. Por ejemplo, México fue sede de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe en febrero de 2010. En esa reunión, los países de la región decidieron la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un nuevo mecanismo regional que busca la integración regional económica sin la presencia de Estados Unidos. México fue un importante promotor de esta iniciativa. El país se estaba posicionando como un actor clave en la región.

México también firmó varios acuerdos de libre comercio con países de la región. En 2011, el país concretó uno con Centroamérica, otro con Colombia y uno más con Perú. También hubo intentos de firmar un acuerdo con Brasil, pero se frustraron las negociaciones. En agosto de 2009, durante una visita de Lula da Silva a México, ambos mandatarios anunciaron su decisión de llegar a un acuerdo de libre comercio entre ambos países. Sin embargo, algunos empresarios se opusieron a ello porque afectaba sus in-

tereses económicos. Debido al fuerte cabildeo de estos grupos de poder, el presidente Calderón dio marcha atrás en su decisión de negociar con Brasil el acuerdo. Calderón tenía el interés de firmar el acuerdo, pero los grupos fácticos limitaron su margen de acción. El caso brasileño es un buen ejemplo de cómo actores no estatales privados pueden influir en las decisiones de política exterior.

En 2012 México se adhirió a la Alianza del Pacífico, integrada por cuatro países latinoamericanos. El objetivo principal es crear un proceso de integración económica entre Chile, Colombia, Perú y México que sirva de contrapeso al Mercosur. Un dato interesante es que para ser miembro de la alianza es necesario que el país sea democrático, haya vigencia del Estado de derecho y el orden constitucional. La política de integración comercial de Calderón dio continuidad a la política establecida desde mediados de los años ochenta, cuando los gobiernos del PRI decidieron cambiar el modelo de desarrollo económico al pasar de uno sustitutivo de importaciones a uno de libre comercio.

La política de integración de Calderón no se quedó en América Latina solamente. En octubre de 2012, México ingresó de manera formal al Acuerdo de Asociación Transpacífico de libre comercio, el cual agrupa a 11 países de los continentes asiático y americano (TPP por sus siglas en inglés).³⁶ El TPP representa la integración del mercado más dinámico en el mundo y México tiene la oportunidad de participar en las negociaciones comerciales en esta biregión.

Ámbito multilateral

En cuanto a las relaciones multilaterales, México tuvo algunos alcances a partir de la mitad del sexenio de Calderón. Un logro diplomático destacado fue el ingreso de México de nueva cuenta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente para el periodo 2009-2010. El gobierno mexicano ya había presentado su candidatura en el sexenio de Fox y simplemente Calderón ratificó la propuesta. En octubre de 2008, México obtuvo 185 de los 192 votos posibles en la Asamblea General de la ONU. El apoyo recibido de la comunidad internacional indicaba que el desprestigio diplomático de México años atrás estaba quedando en el olvido. A pesar del interés del gobierno de Calderón en los temas multilaterales, México

³⁶ “México ingresa formalmente al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)”, Secretaría de Economía, Comunicado de prensa núm. 234/12, 8 de octubre de 2012.

mantuvo su política tradicional de no participar en misiones de paz de la ONU, tal como lo había propuesto Calderón en su campaña.

En 2010, México fue sede de una importante reunión ambiental, la COP16. Nuevamente, el país tuvo la oportunidad de acrecentar su presencia en los foros multilaterales. La participación de México fue destacada en la reunión promoviendo acuerdos y consensos en torno a la protección del medio ambiente global. En varios círculos se afirmaba que el presidente Calderón tenía un interés personal en el tema ambiental. El mejoramiento de la situación interna y externa, así como el interés personal de Calderón en el tema, permitieron que México pudiera ampliar su margen de acción en estos asuntos.

Durante 2012 México presidió los trabajos del G20, y por ello el país fue sede de su cumbre en ese año. Los principales temas abordados en la reunión fueron los financieros y los de medio ambiente. Ello representó en interés que México tenía en la construcción de una nueva arquitectura mundial. La presidencia del G20 fue una de las acciones más destacadas de la segunda etapa de su sexenio; era una muestra de un mayor dinamismo de política exterior una vez que se superaron las dificultades internas y externas que se presentaron en la primera mitad de su administración.

Un tema que alzó controversia a finales del sexenio de Felipe Calderón fue el voto de México respecto al caso de Palestina. En 2011 se presentó en la Unesco una propuesta para admitir a Palestina en esa organización. Sorpresivamente, el voto de México fue abstención cuando tradicionalmente el país mostraba apoyo a las causas de Palestina en diferentes foros. La SRE explicó el voto argumentando que la Unesco no era el foro adecuado para dirimir el asunto de Palestina.³⁷ Previamente, la SRE había elaborado una propuesta para votar a favor del ingreso de Palestina a la Unesco y la había mandado a la oficina de la presidencia para el visto bueno del presidente. Momentos antes de la votación, la delegación mexicana no tenía conocimiento de cuál sería el voto porque la presidencia no había dado la instrucción. De último momento, de la oficina del presidente salió la orden de que el voto fuera de abstención. Este caso es una muestra de cómo las decisiones de alto perfil quedan en manos del presidente de la república, como lo marca el artículo 89 de la Constitución. Los asuntos cotidianos de bajo perfil quedan en las manos de los diplomáticos de la SRE y del SEM. Es muy probable que la decisión de Calderón se explique por la promesa que el entonces candidato hizo a la comunidad judía para cambiar los votos de

³⁷ "Consideraciones de México respecto del ingreso de Palestina en la Unesco", SRE, Comunicado 398, 31 de octubre de 2011, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/717-398>

México en esos temas un mes antes de la elección presidencial cuando se reunió con ellos. En este sentido, el caso de Palestina es un claro ejemplo de cómo los grupos de poder pueden influir en las decisiones de política exterior de México y cómo el presidente tiene límites a sus decisiones. Es probable que Calderón optara por el voto de abstención sin el temor de una fuerte crítica interna debido a que la polarización política se había reducido en la última etapa de su mandato.

A finales de noviembre de 2012, a dos días de entregar la presidencia al nuevo presidente Enrique Peña, se volvió a presentar en la Asamblea General de la ONU una propuesta para aceptar a Palestina como Estado observador en la ONU. La lógica indicaba que Calderón optaría por el voto de abstención, como lo había hecho en la Unesco un año antes. Sin embargo, el gobierno mexicano votó a favor el ingreso de Palestina. El cambio de opinión se podría explicar porque Calderón prácticamente estaba dejando el poder y dejaría a su sucesor la decisión del voto. Si es así, entonces este sería un ejemplo de cómo un presidente que está a punto de dejar el poder deja en manos del siguiente presidente las decisiones de política exterior que tendrán efecto en la siguiente administración.

CONCLUSIONES

La llegada de Felipe Calderón a la presidencia de México en 2006 trajo cambios importantes en materia de política exterior si se compara con el sexenio anterior. En la administración de Vicente Fox hubo dos características básicas. Por un lado, Fox planteó una relación intensa con Estados Unidos y, por el otro, su administración entró en una espiral de crisis diplomáticas con algunos países de América Latina. A la llegada de Calderón, estas dos características cambiaron notablemente. En primer lugar, Calderón no tuvo interés en una relación estrecha con Estados Unidos y solamente recurrió al vecino para el apoyo a su prioridad de política interna: la lucha contra el narcotráfico. De manera personal, Calderón no era tan pro Estados Unidos como lo había sido Fox. En segundo lugar, la administración de Calderón se dedicó a recomponer las relaciones dañadas con América Latina, especialmente con Cuba y Venezuela. Con el primero, se normalizaron las relaciones mediante la firma de acuerdos y la visita de Calderón a la isla. Con el segundo, la administración de Calderón logró la reanudación de relaciones diplomáticas a nivel embajadores, las cuales se habían interrumpido en el sexenio de Fox. De manera personal, Calderón mostró una preferencia hacia la región, puesto que la mayor parte de sus viajes, acuerdos de libre comercio y la actividad internacional de México durante su sexenio se enfocó más hacia esa región.

Pero también hubo patrones de continuidad de la política exterior de Calderón respecto a la administración pasada. Dos temas destacaron: la suscripción de acuerdos de libre comercio y la promoción de la democracia. A pesar de que algunos acuerdos comerciales no se materializaron, Calderón continuó con la política de asentar acuerdos de libre comercio, como fueron los firmados con Centroamérica, Perú y la Alianza Transpacífica. Esta continuidad se debía a un factor también ubicado en el nivel de análisis estatal. El modelo de desarrollo económico de libre comercio instaurado desde la década de 1980 indujo a Calderón mantener la política de liberalización comercial. También era claro que Calderón, ideológicamente, concordaba con esta política por venir de un partido de derecha. En cuanto a la promoción de la democracia, Calderón mantuvo continuidad con su antecesor de criticar a los gobiernos antidemocráticos, política que inició el PAN al llegar a la presidencia en el año 2000. Pero Calderón dio a esa política un matiz importante. Defendió la democracia fuera de México, pero sin llegar a conflictos como los que había tenido Vicente Fox en los casos de Cuba y Venezuela. Ese matiz se debió a la situación interna producto del resultado de la elección de 2006, pero también a las preferencias personales de Calderón. Como militante del PAN, Calderón siempre ha creído y defendido la democracia. En sus discursos y en sus acciones, como el caso de Honduras, se demostró su preferencia hacia los procesos democráticos. Inclusive, el hecho de unificar en el PND a la democracia y a la política exterior muestra el vínculo que Calderón quiso darle a estos dos temas durante su administración. La promoción de acuerdos de libre comercio y la defensa de la democracia fueron más notorias a partir de la segunda mitad del sexenio de Calderón, puesto que las limitantes internas y externas se habían reducido.

Este artículo ha mostrado evidencia empírica de que, en los primeros años del sexenio, la política exterior del presidente Calderón tuvo un perfil bajo debido a limitantes internos y externos que se presentaron en esa etapa. La polarización y la falta de legitimidad, así como la crisis internacional, fueron elementos que limitaron el margen de acción de Felipe Calderón en el terreno diplomático. De hecho, las primeras acciones de política exterior de la administración de Calderón estuvieron dedicadas a reducir la polarización interna, construir consensos internos, a ganar legitimidad democrática y a enfrentar los efectos negativos de la crisis global. Ello se refleja en la política de Calderón hacia América Latina y hacia Estados Unidos.

Asimismo, el texto también demuestra que México empezó a tener una política exterior más dinámica cuando mejoraron las condiciones internas en los últimos años del sexenio. Ello permitió aumentar la presencia de

México en el escenario internacional y obtener varios logros diplomáticos, como fueron la presidencia de México del G20 en 2012, la obtención de la sede de la COP16 en 2010, entre otros.

El artículo también muestra que el factor individuo pesa en la relación internacional. Las preferencias ideológicas de Felipe Calderón marcaron la política exterior de su sexenio, especialmente en la relación con Estados Unidos y América Latina. No solamente fue el presidente Calderón el actor central de su gobierno. Dos personas tuvieron también un desempeño clave. Ellos fueron la canciller Patricia Espinosa y el embajador mexicano en Estados Unidos, Arturo Sarukhán. A pesar de su bajo perfil político, la embajadora Espinosa resolvió con profesionalismo la recomposición de las relaciones diplomáticas con Cuba y Venezuela y, además, fue un actor clave en las negociaciones de la COP16 y el G20. Por su parte, Sarukhán pudo tener control de la relación más importante para México y mantuvo normalidad, a pesar del poco interés de Calderón de intensificar la relación con Estados Unidos.

En conclusión, el balance general es que el alcance de la política exterior de México en los primeros años del sexenio de Felipe Calderón estuvo limitado por factores de carácter interno y externo. Una vez que las condiciones mejoraron, Calderón pudo proyectar una política exterior de mayor alcance a partir de la segunda mitad de su sexenio. Una enseñanza teórica que dejan los gobiernos panistas es que el resultado de las elecciones presidenciales tienen un impacto en la política exterior. Fox llegó a la presidencia con un margen amplio de votos y ello le permitió gozar de un bono democrático que utilizó para proyectar una política exterior proactiva. En cambio, Calderón tuvo un resultado muy estrecho de votos, lo cual le representó una limitante para su política exterior. En 2012, Enrique Peña Nieto llegó con un margen más holgado que Felipe Calderón. No tuvo la polarización política ni crisis de legitimidad democrática. Tampoco el nuevo presidente priista tiene un ambiente internacional tan desfavorable como lo tuvo Calderón. En este sentido, existen condiciones para que Peña Nieto pueda diseñar una política exterior de mayor dinamismo para los primeros años de su sexenio.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Goldstein, J. y J. Pevehouse, *International Relations*, Boston, Pearson-Longman, 2006.
Mingst, K., *Fundamentos de las relaciones internacionales*, México, CIDE, 2006.
Rourke, J., *International Politics on the World Stage*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003.

Waltz, K., *The Man, the State and the War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954.

Revistas

Fazio, C., “Barack Obama y los mensajes apocalípticos sobre México”, *Clave Digital*, 6 de febrero de 2009, http://www.clavedigital.com/App_Pages/Portada/PerspectivaA.aspx?id_Articulo=5888

Garza, R. A., “En la antesala de un estado fallido”, *Reporte Índigo*, núm. 158, 4 a 10 de diciembre de 2009, <http://experiencia.indigobrainmedia.com/web/reportes/edicion158/#1/1>

Periódicos

Arreola, G., “Calderón realiza visita relámpago a Cuba; se entrevistará con Raúl Castro”, *La Jornada*, 11 de abril de 2012.

Benavides, C., “Se hará política exterior de Estado: Patricia Espinosa”, *El Universal*, 29 de noviembre de 2006.

“Chávez endilga a Calderón el calificativo de ‘gran ignorante’”, *La Jornada*, 2 de febrero de 2007.

Fernández, R., “Hillary: en México no hay territorios ingobernables”, *Milenio*, 26 de marzo de 2009.

García, A., “Calderón propone cambiar nombre al país a solo México”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2012.

Gómez, N., “Se busca normalizar relación con Cuba y Venezuela”, *El Universal*, 9 de enero de 2007.

González, M. de la L., “Violencia se concentra en tres estados: SRE”, *El Universal*, 16 de febrero de 2009.

Guzmán, N., “Equipo de Calderón critica la política exterior foxista”, *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

———, “Calderón corregirá la política exterior”, *El Universal*, 21 de octubre de 2006.

Hernández, E., “Impulsa Calderón en CA plan antidrogas”, *Reforma*, 25 de junio de 2007.

Herrera, C., “Calderón dice que mirará al sur y declara su vocación latinoamericanista”, *La Jornada*, 6 de octubre de 2006.

———, “Calderón no repetirá la política exterior de Fox”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2006.

Herrera Beltrán, C., “Modificar la política exterior de México, promete Felipe Calderón”, *La Jornada*, 1 de junio de 2006.

- Herrera, C. y D. Brooks, "En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno", *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006.
- Herrera, C. y G. Saldierna, "Amistad y pago de facturas, vías para los nombramientos", *La Jornada*, 29 de noviembre de 2006.
- Jiménez, S. J., "Calderón ve con EU trato digno y de respeto", *El Universal*, 29 de marzo de 2006.
- Jiménez, S., "En mis decisiones, no injerirá EU: Calderón", *El Universal*, 3 de octubre de 2006.
- , "Invita Hugo Chávez a Calderón a visitar Venezuela", *El Universal*, 16 de diciembre de 2008.
- y Quintero, N., "Calderón pide aplicar política exterior de respeto sin rencor", *El Universal*, 10 de enero de 2007.
- "Manuel Zelaya, guiño a AMLO", *El Economista*, 5 de agosto de 2009, <http://economista.com.mx/notas-impreso/internacional/2009/08/05/fiesta-lider-depuesto>
- Núñez, E., "Pide FCH respeto en política exterior", *Reforma*, 10 de enero de 2007.
- , "Responde Calderón a Chávez con canción", *Reforma*, 2 de febrero de 2007.
- , "Ofrece Calderón ser factor de equilibrio", *Reforma*, 10 de abril de 2007.
- "Operación Limpieza ha concluido: Medina Mora", *El Economista*, 26 de febrero de 2009.
- Ramos, J., "Condenan Calderón y Obama ley SB1070", *El Universal*, 20 de mayo de 2010.
- Román, J. A., "La diplomacia será sin promoción personal ni estridencias: Espinosa", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.
- , "Contactos para restablecer lazos con Caracas", *La Jornada*, 9 de enero de 2007.
- Vales, J., "Recrudece Chávez ofensas a Calderón", *El Universal*, 2 de febrero de 2007.
- "Viaja Calderón por legitimidad", *Reforma*, 13 de noviembre de 2006.

Documentos

- "El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): Antecedentes y últimos desarrollos", 23 de junio de 2008, <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/ProcesoLegislativoa23dejunio2008.pdf>
- Secretaría de Economía, "México ingresa formalmente al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)", Secretaría de Economía, Comunicado de prensa núm. 234/12, 8 de octubre de 2012.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, "El Gobierno de México presentó escrito como 'Amigo de la Corte' ante una Corte Federal en Phoenix, Arizona, para ratificar su rechazo a la Ley SB1070", SRE, Comunicado de Prensa 191, 22 de junio de 2010, http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2010/jun/cp_191.html
- , "Consideraciones de México respecto del ingreso de Palestina en la Unesco", SRE, Comunicado 398, 31 de octubre de 2011, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/717-398>

State Department, “Ambassador Carlos Pascual”, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/03/158664.htm>

United States Joint Forces Command, *The Joint Operating Environment (2008): Challenges and implications for the Future Joint Force*, 2008, http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/joe2008_jfcom.pdf