

## **CAPÍTULO III.** La Política Exterior en la Era de la Democracia

### *3.1 Perspectivas de la política exterior en un marco democrático.*

Habiendo tratado las variables de la democracia y política exterior por separado en los capítulos 1 y 2 correspondientemente y desde una perspectiva histórica, corresponde a este capítulo integrar las variables dentro del espacio temporal comprendido entre las elecciones de 1988 y la primera mitad del sexenio foxista. Por lo tanto en este capítulo incluiremos primeramente un análisis sobre las cuatro grandes reformas electorales –1990, 1993, 1994 y 1996– comprendidas en este periodo que presentaremos en orden cronológico y enmarcaremos el contexto político de dichos momentos en el país. Relacionando la situación política interna y las condiciones del orden mundial analizaremos las tendencias de nuestra política exterior a través de los momentos y cuestiones más relevantes para nuestra investigación. Debido a que no es muy clara la manera en que las modificaciones de la política interna repercuten sobre la política exterior y más aun en un país como México, en el que suele haber una distancia casi abismal entre el discurso y la realidad, es preciso analizar la influencia o relación que estas políticas guardan. Atendiendo a esta situación haremos, en la segunda parte de este capítulo, una evaluación sobre las acciones y líneas de política exterior que se han seguido durante el gobierno de Vicente Fox en términos de innovación y continuidad. Tomaremos en cuenta además, las relaciones y perspectivas de México con las tres áreas que le confieren mayor prioridad: América del Norte, la Unión Europea y América Latina. Finalmente se consideraran los eventos de carácter internacional más controversiales en los que México se ha visto involucrado desde que Fox llegara a la presidencia y hasta el 2003.

### 3.2 El punto de partida: las elecciones de 1988.

Una considerable cantidad de la literatura que trata el tema de la transición democrática mexicana considera al movimiento estudiantil de 1968, y las consecuencias que éste trajo, el punto de partida del proceso transitorio. Sin negar la relevancia que este hecho tuvo para el posterior desarrollo político de nuestro país, en esta investigación hemos considerado el inicio de la transición a la democracia electoral a partir de 1988. Si bien es cierto que para esos momentos ya nos precedía una buena cantidad de reformas, su carácter unilateral y conciliatorio era más un reflejo del pragmatismo priísta –que sin querer perder el poder, buscaba alejar cuestionamientos con respecto de su legitimidad–, que de un proceso con pretensiones a democratizarse. *La caída del sistema* en las elecciones de 1988 y por tanto, la mengua legitimidad del nuevo gobierno priísta obligaron al partido hegemónico a adoptar una postura de apertura y negociación que dio por resultado la primera reforma pactada. Es a partir de 1988, cuando el PRI pierde la mayoría calificada en el Congreso, que las reformas empiezan a ser inclusivas acercándose a parámetros, aunque mínimamente, pero más democráticos. Es por ello que consideramos que el proceso de la transición hacia una democracia electoral empieza justo en este momento cuando se empiezan a negociar y discutir las reformas y no a ordenarlas. Becerra et. all. describen con gran precisión la evolución de las reformas electorales y confirman la perspectiva que hemos dado a la investigación:

. . . los cambios electorales precedentes habían sido preventivos, lo mismo en 1977 que en 1986; en ellos el gobierno y su partido habían llevado la iniciativa y decidido el alcance y contenido fundamental de esas reformas; durante 1990-1991 y en 1993 los cambios tuvieron que ser pactados, convenidos con otro partido político, el Partido de Acción Nacional; ambas fueron reformas acordadas de manera bilateral; en 1994, luego del alzamiento en Chiapas, la regla de la inclusión y del consenso se hizo necesaria para adecuar el marco legal, pero para 1996 ya era absolutamente ineludible: había que diseñar un entramado electoral con el concurso, al

menos, de las tres grandes corrientes políticas nacionales: el PRI, el PAN y el PRD (2000: 378).

No obstante el periodo de tiempo que se ha considerado para estudiar, es preciso tomar en cuenta los lineamientos generales de las modificaciones electorales llevadas a cabo en 1986, con la finalidad de dar continuidad a la revisión histórica que hicimos en el primer capítulo, pero sobre todo de presentar las condiciones electorales sobre las cuales se desarrollaron las controversiales elecciones de 1988. Así, dos años antes de celebrarse estas elecciones el gobierno y el PRI introducen una serie de cambios en materia electoral tanto a nivel constitucional como reglamentario, de los cuales sólo destacaremos los más relevantes. Se modifica de 100 a 200 el número de diputados plurinominales –mismo que en la actualidad conservamos– y las condiciones para acceder a la repartición de curules por esta vía. Todos los partidos con registro que obtuvieran por lo menos un 1.5% del total de la votación participarían en el reparto de diputaciones plurinominales. Buscando perpetuar el control del PRI en la Cámara, se estableció que el partido mayoritario no podría tener menos del 50% más 1 ni más del 70%, independientemente de que sus porcentaje de votación fuera menor o mayor a dichos límites. En cuanto a la conformación de la Cámara Alta, lo único que se modifica es la renovación del Senado: por la mitad cada tres años. Permanece el proceso de autocalificación de las elecciones por parte de los presuntos diputados y senadores respectivamente, y aunque se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), la última palabra la siguen conservando los Colegios Electorales de cada Cámara. Finalmente, esta reforma contempla por primera vez un órgano de representación local y autónomo para el Distrito Federal al introducir la figura de la Asamblea de Representantes con 40 representantes electos por el principio de representación mayoritaria y 26 de proporcional.

Además del carácter unilateral de esta reforma y de las concesiones disfrazadas para atraer a la oposición y dispersar críticas de autoritarismo, la falla más grande de este nuevo intento priísta por atemperar el descontento, fue el haber dejado en manos del estado la organización de las elecciones y haber afianzado la mayoría del PRI dentro del Consejo Federal Electoral<sup>1</sup>. No se crearon mecanismos de imparcialidad y el resultado fue la elección presidencial más fuertemente impugnada “. . . y con tantos elementos sólidos por una oposición fuerte, popular y organizada. . . [debido a] la falta de transparencia con que fueron organizados los comicios y, sobre todo, a la opacidad con la que fueron contados los votos” (Becerra, et.al.; 2000: 199).

La contienda electoral de 1988 por sí misma merece ser objeto de una investigación por separado, dadas las características sin precedentes que la acompañaron. A pesar de ello, en este estudio la utilizaremos para enmarcar el ambiente político nacional y contrastarlo con el internacional, así como para dar introducción a la primera gran reforma de nuestro periodo transicional. Al momento de la celebración de estas elecciones federales, el país seguía sufriendo los embates de la crisis de 1982 y la molestia ciudadana no sólo encontraba motivos en los indicadores económicos y sociales sino también en la manera en que Miguel de la Madrid había decidido hacerles frente: privatización y apertura. “De 1 155 empresas, fondos y otras instituciones paraestatales que había a finales de 1982 se redujeron a 502, cuatro años después. Alrededor de 30% eran fondos e instituciones que se liquidaron. El 70% restante eran empresas, y de éstas alrededor de un tercio se vendieron, otro tanto se liquidaron, y el resto se fusionaron o transfirieron” (De la Peña; 1989: 100).

---

<sup>1</sup> Para las elecciones de 1988 “la Comisión Federal Electoral quedó integrada con el Secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara, y un número de representantes de los partidos en relación proporcional a su votación. . . De hecho mientras esta fórmula tuvo vigencia, los representantes estatales quedaron en minoría (eran tres: el secretario de Gobernación y los dos representantes del Congreso) de cara a los delegados de un solo partido (el PRI que tendría 16 representantes). Se trató, sin duda, de la peor fórmula en la historia electoral mexicana” (Becerra et.al.; 2000: 187). Esta situación pone en manifiesto el control y libre manejo de la elecciones por parte del PRI.

El proyecto de desarrollo de Miguel de la Madrid, al fundamentarse en una política neoliberal que aspiraba a la modernización y democratización, parecía dar respuesta a las necesidades internas al mismo tiempo que coincidía con las tendencias internacionales. Dado que las tensiones del choque ideológico de la Guerra Fría empezaban a reblandecerse y la llamada tercera ola democrática comenzaba a generar sus primeros conversos, la democracia como garantía del libre mercado era sin duda alguna la mejor solución para dispersar las críticas internacionales. Con el arribo a la presidencia de Miguel de la Madrid el proyecto de liberalización económica y democrática hallarían un nicho protector pues

. . . llegaría al poder un grupo tecnocrático cabalmente convencido de tener el diagnóstico objetivo y la receta idónea para los males del país. La crisis, en su perspectiva, era la muestra de que el modelo estadocéntrico, proteccionista y despilfarrador era ya insostenible. En sintonía con las doctrinas neoliberales entonces de moda, la receta no podía ser sino políticas de ajuste ortodoxas, privatización y desregulación de la economía, hasta alcanzar un nuevo modelo económico en el que el mercado y la libre empresa tendrían que hacerse cargo del rol fundamental, mientras que el Estado había de adelgazarse y limitarse a garantizar las condiciones legales e institucionales de una economía abierta (Salazar; 2001: 26).

La introducción de esta visión democrática neoliberal fue la disputa que habría de generar la división entre *demócratas*<sup>2</sup> y *tecnócratas* al interior del propio PRI. El nuevo grupo dominante del partido utiliza argumentos de tipo científico - económico para desacreditar al grupo de los demócratas –políticos, como ellos los denominaron– y culparlos de la debacle económica, resultado de sus acciones populistas y contradictorias. De acuerdo a lo que González Casanova afirma, los tecnócratas se presentan como defensores de la libre competencia entre partidos políticos, de la disminución del costoso aparato estatal y del combate a la corrupción como fórmulas para diferenciarse de los otros priístas –sin perder el apoyo de los sectores recogidos y

---

<sup>2</sup> Hay que resaltar que el término demócratas es el que esta corriente utiliza para autodenominarse, mas no por ello los calificamos como tal o descalificamos a los otros como antidemocráticos.

aglutinados en el partido desde su fundación– y del Partido Acción Nacional, que también promovía una democracia liberal al estilo de las que el consenso de Washington y la maquinaria financiera internacional exigían (1989: 19).

La confrontación entre demócratas y tecnócratas se profundiza hasta el punto que, a las postrimerías de la sucesión presidencial, los demócratas, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, deciden escindirse del partido al no encontrar en él respuesta a sus demandas. Llevándose consigo los malestares que “el desastroso desempeño económico del sexenio . . . [y] las medidas de austeridad aplicadas para superar la crisis y sustituir el modelo de desarrollo” (Salazar; 2001: 27) provocaron, Cárdenas y Muñoz Ledo logran traducir en votos este descontento a favor del Frente Democrático Nacional<sup>3</sup>. Por primera vez en la historia mexicana moderna se vislumbra la posibilidad de que el PRI sea vencido por la vía pacífica e institucional que las elecciones representan y esto, en gran medida gracias a la flexibilización de las candidaturas comunes que la reforma electoral de 1986 introduce. Esta situación no sólo permite que Cárdenas sea postulado por al menos tres agrupaciones distintas, sino también la declinación del Ingeniero Heberto Castillo –candidato por el Partido Mexicano Socialista (PMS)– a favor éste. En este ambiente de animadversión hacia el PRI y de euforia ante la posibilidad de cambio, la caída del sistema fue un argumento inaceptable para convalidar el triunfo del PRI en las elecciones. Sin embargo la oposición obtiene de esta elección el gran triunfo que finalmente sube al país en el carro de la transición democrática: quitarle al PRI la mayoría calificada que lo obligaría a buscar el diálogo y la negociación. La oposición logra “que el balance institucional producto de la elección potenciara en la Cámara de Diputados su poder negociador de cara a la

---

<sup>3</sup> El Frente Democrático Nacional fue sostenido por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

construcción, ahora sí, de un ordenamiento institucional para elecciones limpias, de un sistema realmente competitivo de partidos” (Lujambio; 2000: 26): de una democracia electoral.

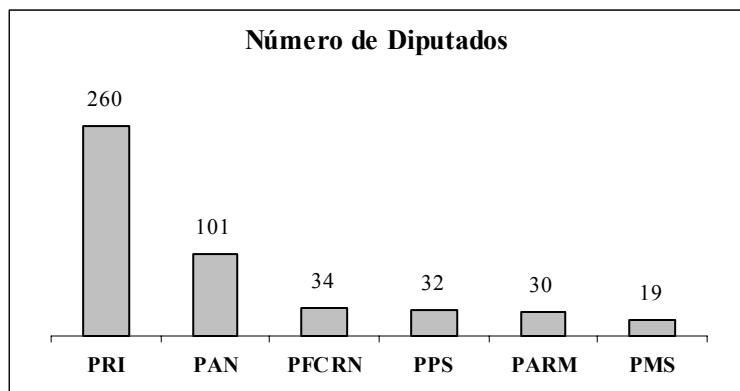
### *3.3 Las reformas electorales pactadas.*

El clima que el fraude electoral de 1988 generó, hizo inescapable el tema de la reforma electoral y sienta las características de la transición democrática mexicana. Como Becerra et.al. lo establecen, la transición democrática es un tipo de cambio político distinto a la revolución en el que los actores renuncian a rupturas definitivas y abren paso a la negociación y al establecimiento del diálogo y de compromisos. Es por esto que la celebración puntual de elecciones en todos los niveles y la concurrencia de diferentes actores en las mesas de negociación han sido los rasgos constantes y que, por tanto, han desechado el uso de la violencia como el medio para perpetuar el cambio político en el país (2000: 27-29). El hilo conductor de la transición negociada han sido las reformas electorales, siendo la de 1990 la primera que reúne las características recién mencionadas. Jorge Alcocer coincide con Becerra et.al. al calificar a las reformas electorales de 1990 y 1993 de pactadas, sin embargo matiza un poco más dicha aseveración. Alcocer afirma que estas reformas son bilaterales y defensivas. Bilaterales porque el pacto de la reforma se logra únicamente entre el PRI y el PAN; y defensivas “porque desde la perspectiva gubernamental el objetivo fue preservar el control de los órganos electorales, accediendo simultáneamente a su transformación” (1997: 102). Así también, es válida la calificación de preventiva desde el punto de vista panista porque, la discusión, acuerdo y colusión con el partido oficial en cuanto a las reformas electorales le aseguraba y reafirmaba como la segunda fuerza electoral nacional.

La amenaza del estancamiento económico y de brotes de violencia civil estarían presentes hasta que no se aceptara –aunque no necesariamente se legitimizara– el nuevo gobierno priísta

encabezado por Carlos Salinas de Gortari y que la oposición colmara los ánimos radicales. “Para el gobierno y su partido el reclamo democrático era ineludible: provenía de los poderosos partidos y de las alianzas opositoras, de amplias franjas de la sociedad mexicana, de la opinión pública y se había convertido también en una exigencia internacional” (Becerra, et.al.; 2000: 213). El documento que en conjunto firmaran y presentaran el PAN y PRD sobre el *Compromiso nacional por la Legitimidad y la Democracia*, contenía las exigencias electorales de ambos partidos hacia el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Dicho documento contenía “propuestas relativas a la integración del IFE; financiamiento-gasto de partidos; uso de radio y televisión; proceso electoral; registro federal de electores; nombramiento de funcionarios de casilla; sistema de cómputo y entrega de constancias de mayoría; recursos ante el TRIFE; causas de nulidad y la supresión del principio de autocalificación del Poder Legislativo” (Alcocer; 1997: 103). Era preciso atender estas exigencias.

A pesar de que la conformación de la Cámara Baja otorgaba una carta negociadora a la oposición, ésta no estaba integrada por un grupo consensuado y mucho menos unificado. Para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) –heredero de las hazañas del FDN, pero que contaba sólo con los escaños otorgados al PMS– no había garantías para su viabilidad y los otros partidos pequeños no corrían mejor suerte.



**Fuente:** datos obtenidos de Becerra, et.al. *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena, 2000.



Únicamente el PAN tenía bien consolidada su postura y podía por lo tanto, negociar por sí solo las reformas con el PRI. Este reparto del poder junto con la novedad –aunque no coincidental– de que en 1989 cae por primera vez un gobierno estatal en manos de un partido diferente al PRI<sup>4</sup>, llevan al PRI y al PAN a pactar la reforma constitucional en materia electoral de 1990, a pesar de su impugnación por parte de los otros cuatro partidos con representación en la Cámara de Diputados. De esta reforma emana el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que introduce algunas modificaciones que vale la pena mencionar por su trascendencia.

En primer lugar resalta, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como el organismo público autónomo que en sustitución de la Comisión Federal Electoral, sería el responsable de organizar las elecciones presidenciales y legislativas. La conformación del Consejo General del IFE incluía al Secretario de Gobernación, representantes ciudadanos consagrados en la figura de consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos de acuerdo a una fórmula de representación en proporción a los porcentajes nacionales de votación. Este es un primer paso que se da en torno a la imparcialidad de la organización de las elecciones y un intento por hacer un poco equitativa la repartición del poder entre los partidos.

Otro aspecto importante de esta reforma es la consideración y regulación por rubros de clasificación del financiamiento público a los partidos políticos: por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación, por actividades específicas. Así también son importantes las modificaciones en torno al acceso a los tiempos oficiales en radio y televisión a los partidos políticos, tomando en cuenta, una vez más el porcentaje de votos.

---

<sup>4</sup> En 1989 el candidato a la gubernatura del estado de Baja California, Ernesto Rufo Appel, vence al del Revolucionario Institucional.

Finalmente en cuanto a la operación de los comicios, es de resaltar la creación de un nuevo registro electoral respaldado por una nueva credencial que serviría además como cédula de identidad válida incluso internacionalmente. La sustitución del TRICOEL por el nuevo Tribunal Federal Electoral (TRIFE) representaba avances en materia de jurisdicción electoral pues lo hacía independiente del poder Legislativo y Judicial. Sin embargo todavía no contaba con facultades de revisión constitucional ni para la calificación de las elecciones legislativas.

La segunda de estas reformas electorales pactadas entre el PRI y el PAN<sup>5</sup> se introduce en 1993 aunque con mucha mayor holgura para el PRI, ya que en las elecciones legislativas de 1991 logra recuperar la mayoría en el Congreso. “La nueva posición del PRI: podía promover modificaciones legales por sí mismo y negociar con gran fuerza otras tantas modificaciones constitucionales; de hecho, cada uno de los partidos más pequeños con asiento en la Cámara de Diputados<sup>6</sup> (PPS, PFCRN y PARM) podían proporcionarle sus votos al PRI para un cambio constitucional” (Becerra, et.al.; 2000: 284). El resultado que estas elecciones arroja a favor del PRI “fueron como un balde de agua fría para las expectativas de la dirigencia albiazul, mientras que para el PRD no fueron sino la confirmación de sus pronósticos de fraude anticipado” (Alcocer; 1997: 104). Mas esta es la manera en como Carlos Salinas de Gortari logra reformar las estructuras básicas del Estado mexicano para sacar adelante su proyecto de libre mercado, privatización y apertura al comercio mundial. Finalmente, encuentra Estados Unidos el aliado que le permitiría revelar sus intereses por la democratización de México y materializar sus

---

<sup>5</sup> Los acuerdos generados entre el PRI y el PAN para introducir las reformas electoral, inauguran el periodo de las *concertaciones* entre estos partidos. El PRI, aunque en realidad fue Carlos Salinas de Gortari, negociaba e intercambiaba cesiones con la dirigencia panista. Se vuelven cómplices y aliados para reafirmar los alcances de su poder. Así también hay que considerar que la bilateralidad de esta reforma se vio reforzada debido a que “[e]l PRD ocupado en procesar el relevo en su presidencia y con fuertes pugnas al interior de su grupo parlamentario, simplemente no participó en el debate ni en la toma de decisiones, contentándose con calificar de antemano a la reforma en ciernes de ser otro engaño” (Alcocer; 1997: 104).

<sup>6</sup> En las elecciones legislativas de 1991, amparadas bajo la reforma de 1990, le dan al PRI 320 de las 500 curules de la Cámara Baja. Al PAN le correspondían 98, mientras que al PRD 41, y 23, 15 y 12 al PFCRN, PARM y PPS respectivamente (Becerra, et.al.; 2000: 274).

aspiraciones de integración económica. “Las inquietudes norteamericanas sobre México surgen más bien del temor de que . . . el sistema político mexicano sea incapaz de garantizar la estabilidad y el progreso económico, o bien para mantener el orden y los arreglos . . . con los compromisos financieros y económicos concertados en las negociaciones de la deuda externa” (Aguilar Zinser; 1989: 39). Sin embargo, no podemos culpar o argumentar que la alternativa de política interna que México había tomado era resultado de la estrategia que Estados Unidos había trazado para nosotros. Hay un momento de coincidencia y adecuación entre el orden al interior del país y el acontecer internacional. Así como el mundo presenciaba el derrumbe del bloque socialista y el desmoronamiento de los estados soviéticos de economías cerradas, México reproducía internamente una situación similar en la que el estado paternalista y subsidiario ya no podía sostenerse a base del gasto corriente e inflación del aparato burocrático, del endeudamiento externo y estancamiento del sector productivo (Alponte; 1993: 60-64).

El derrumbe del bloque socialista, según lo que Garza Elizondo expone, cambia la dinámica de los enfrentamientos en el orden mundial pues, de los choques Este-Oeste y economía abierta-economía cerrada, se pasa a uno de desarrollo-subdesarrollo y ricos-pobres que subraya con gran énfasis la importancia que la economía adquiriría en la agenda internacional (1994: 535). México, en cierta medida por ser uno de los actores de este sistema internacional y en otra por el complejo panorama que en su interior se dibujaba, opta por la estrategia de conciliación entre su política interna y la exterior utilizando a la primera como promotora de la estrategia de desarrollo económico y como herramienta para la generación de consensos al interior del país –de acuerdo a lo que en el capítulo anterior se estableció, según los rubros de acción de la política exterior que Enrique Berruga identifica–. La política exterior salinista presenta importantes cambios que no sólo contrastan con la tradicional política exterior de los gobiernos revolucionarios, sino que además terminan siendo instrumentos de inflexión para el cambio en la política económica. “Por

primera vez en la historia de México, en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) lo externo se vuelve tanto o más importante que lo interno . . .[y] los cambios internos en México vienen de fuera; el país se abre a lo externo para darle salida a la crisis interna” (Garza Elizondo; 1994: 535).

Es cierto que la democratización y la liberalización eran las alternativas de cambio para nuestro país tanto por las demandas que al interior se generaban como por las condiciones que se presentaban en el plano internacional. “El modelo económico de sustitución de importaciones seguido por México se agotó a mediados de los años setenta. Aproximadamente al mismo tiempo se agotaron también los esquemas de política interna y de política exterior que nuestro país había adoptado” (Garza Elizondo; 1994: 537). La alternativa de la democracia neoliberal parecía ser el único medio para incrustarse activamente o por lo menos ser considerado por Occidente dentro de sus estrategias de desarrollo. No obstante, surgen fuertes contradicciones entre la política democrática y la política económica mexicanas debido a la falta de correspondencia entre el discurso ideológico y la toma de decisiones (González Casanova; 1989: 18). Por un lado el discurso atacaba al proteccionismo arancelario por tacharlo de nacionalista y responsabilizarlo del subdesarrollo. Era preciso, por lo tanto, liberalizar y permitir que las fueran las propias fuerzas del mercado las que regularan el rumbo económico. Por el otro, se introdujeron de manera autoritaria y sin liberarlas al debate y consenso entre las fuerzas políticas nacionales – pues fueron llevadas a cabo a partir de 1991 cuando el PRI recuperara la mayoría en el Congreso– las reformas que habrían de acomodar el terreno para la estrategia de desarrollo económico basado en la apertura externa. “El modelo económico ha sido sustituido, . . . el sistema político experimenta un proceso, al parecer interminable, de reformas sucesivas [y al

mismo tiempo], en política exterior el esquema agotado se ha remplazado en la práctica, sin que ello se reconozca en la teoría ni el discurso<sup>7</sup>” (Garza Elizondo; 1994: 537).

Como lo anotamos anteriormente, el resultado de las elecciones de 1988 obliga al gobierno autoritario a buscar el pacto con la oposición que le permita funcionar y tomar decisiones. Dicho de otra manera lo obliga a acercarse a los medios democráticos de consulta y negociación en materia de política interna y especialmente en el tema electoral. Mas estas prácticas, tempranamente democráticas, no alcanzan la esfera de las decisiones económicas y éstas se entienden mejor bajo una óptica autoritaria. “. . . Salinas retrasó las reformas políticas que complementarían a las económicas por temor a que el proceso se le fuera de las manos. O sea que el cumplió con la Perestroika, pero dejó la Glasnost para después . . . Además, Salinas al parecer pensaba que era más fácil hacer las reformas económicas mientras dispusiera del poder monolítico que ejercía el Ejecutivo en ese entonces” (Ojeda; 2004: 32). En cuanto a la política exterior, ésta también termina siendo condicionada a las instrucciones del autoritarismo salinista, en gran medida, por la concepción de su proyecto de desarrollo económico con base en la liberalización comercial y a la situación de interdependencia surgido entre la política económica interna y la política exterior y que en el capítulo anterior describimos.

La estabilidad política que ya para la mitad de su mandato Carlos Salinas había logrado, dependía en buena medida de su discurso en favor de la liberalización económica sustentado por indicadores favorables, pero sobre todo de las concesiones y negociaciones a puerta cerrada. La reforma electoral era una de las constantes demandas de la oposición y de la ciudadanía, por lo tanto en 1993 se introduce otro paquete de modificaciones constitucionales y reglamentarias que recogen dos de los temas que habían quedado pendientes en la anterior: “las fórmulas de

---

<sup>7</sup> En el siguiente capítulo, abordaremos más profundamente el tema de la disparidad entre el discurso y los hechos como parte de la conclusiones con respecto de la influencia de la transición democrática en la política exterior de México.

integración del Congreso y, sobre todo, la incorporación en el marco legal de las reglas para el control de las finanzas partidarias” (Becerra, et.al.; 2000: 286). Si la anterior reforma había hecho grandes logros en materia de transparencia, pues había sido ésta cuestión la principal molestia que la caída del sistema provocó; todavía quedaba pendiente el tema de la equidad.

Buscando atender el reclamo de la equidad y la competitividad, se cambian las fórmulas de integración de ambas Cámaras. En la de Senadores, aunque no se incorpora la demanda de la representación proporcional que la oposición aclamaba, se integra un senador de la primera minoría por estado, independientemente del porcentaje de votación que obtuviera. Y, en la Cámara de Diputados se elimina la cláusula de gobernabilidad permitiendo el acceso de todos los partidos al reparto de diputados plurinominales y estableciendo como tope máximo de representación el 60% de la Cámara Baja. Asimismo se elimina el controversial principio de autocalificación del poder Legislativo y se convierte en una facultad jurisdiccional a cargo de los órganos electorales y del Tribunal Federal Electoral. Se refuerza el control sobre los asuntos financieros de los partidos<sup>8</sup>; se especifica la utilización y compra de espacios para los partidos políticos en medios de comunicación; y se aborda el tema de la disparidad en cuanto a cobertura noticiosa. Otro aspecto novedoso que introduce esta reforma es la acreditación de observadores nacionales por solicitud a la Junta Local Electoral, sin embargo quedan prohibidos los observadores internacionales. La importancia de este aspecto radica en la clara utilización de un doble discurso en la política exterior por parte de Carlos Salinas de Gortari: por un lado proclama la apertura económica y la liberalización democrática, pero por el otro restringe el acceso a jueces internacionales para que calificaran las condiciones democráticas en las elecciones.

---

<sup>8</sup> “Luego de la reforma de 1993 se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mercantiles” (Becerra et.al.; 2000: 296).

Antes de continuar con el análisis sobre las posteriores reformas electorales, es preciso profundizar sobre algunos aspectos de la política exterior que Carlos Salinas de Gortari impulsó, pues éstos serán referidos y utilizados como punto de comparación en el capítulo de conclusiones. El cambio que experimenta nuestra política exterior caracterizada principalmente, por un fuerte énfasis en asuntos económicos, no sólo fue resultado del cambio en el modelo de desarrollo económico orientado a una mayor apertura, sino que influyen en él también el problema de la deuda externa y la urgente necesidad de entrada de capitales, que sólo se lograría a través de la inversión extranjera directa, ya que las exportaciones y los créditos ya eran insuficientes para cubrir las demandas de crecimiento del país.

Además de la importancia que la política exterior imprime en cuestiones económicas, Garza Elizondo identifica a la renuncia del proyecto revolucionario-nacionalista-independiente-disidente frente a Estados Unidos como otro de los rasgos distintivos de esta nueva política exterior. Este proyecto político es sustituido por uno de corte realista, interdependiente, conservador y pragmático que no sólo termina con el anti-americanismo, sino que se vuelve pro-americanista y fuertemente concentrado alrededor del Tratado de Libre Comercio (1994: 539). Como Garza Elizondo lo apunta, “[l]o que se hizo en materia de política exterior en el periodo 1989-1994 fue justamente lo que había que hacer, pero se hizo mal: se hace tarde, con prisa y con un alto costo económico, político e incluso social” (1994: 542). La integración con Estados Unidos era inevitable por los compromisos que se habían adquirido con aquel país por el apoyo recibido para la reestructuración de la deuda y la firma del Plan Brady; por las tendencias mundiales hacia la regionalización y la formación de bloques económicos y; por el lugar que ocupaban México y América Latina en la agenda de prioridades europeas por debajo de su propio proceso de integración y del apoyo y transferencia de recursos para la reconstrucción de los países de Europa del Este.

Sin embargo la premura con la que se firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y la falta de estructuración de una estrategia de política exterior a largo plazo, ponen en evidencia la poca capacidad y experiencia en materia de negociación internacional que el gobierno salinista y los tecnócratas tenían. “El país lleva a cabo sus negociaciones en posición de debilidad, sujeto a presiones diplomáticas y haciendo grandes concesiones. En realidad la capacidad de negociación de México radica fundamentalmente en su ubicación geográfica y en su mano de obra barata, factores que no hablan muy bien de su habilidad para un desarrollo económico” (Garza; 1994: 541). Salinas de Gortari en aras de actuar de forma pragmática para no quedar rezagado en la conformación de bloques comerciales y asegurar la inversión y acceso a mercados que dieran sustento a su proyecto económico exportador, abre su economía de manera rápida y unilateral en un momento en que las economías más desarrolladas empiezan a adoptar formas neo-proteccionistas. “México decidió profundizar su política de liberalización económica, la cual favorecía el incremento de las exportaciones, la disminución del déficit fiscal y de la inflación, así como la privatización de empresas paraestatales” sin embargo, “la opción de financiar la deuda a través de las exportaciones tampoco era viable, debido al proteccionismo que predominaba en los países desarrollados” (Garza; 1996: 646).

Estos nuevos rasgos de la política exterior de México generan una situación de interdependencia hacia el exterior y altos grados de vulnerabilidad pues, como Keohane y Nye lo afirman, en relaciones asimétricas habrá siempre mayores costos para el país más débil en cuestiones tanto de autonomía como de soberanía (Garza; 1996: 662). Esta vulnerabilidad se hace presente “1) por el carácter especulativo de la inversión extranjera; 2) la volatilidad financiera; 3) el fuerte déficit de la cuenta corriente; 4) la incertidumbre sobre la estabilidad política, y 5) las crecientes distancias sociales dentro del país” (Garza; 1994: 543).



Por lo pronto son suficientes estas observaciones hechas sobre la política exterior que inaugura Carlos Salinas de Gortari, pues los efectos de esta orientación que, tanto Ernesto Zedillo como Vicente Fox reproducen, serán considerados más adelante en el análisis sobre las relaciones y perspectivas de la política exterior foxista hacia América del Norte. Es momento de continuar con el tema de las reformas electorales como motor del cambio político interno.

### *3.4 Las reformas electorales consensuadas.*

El ocaso de la reforma electoral de 1993 fue tan rápido que ni siquiera logra estrenarse en la práctica. Una serie de fuertes acontecimientos políticos obligan su derogación y sustitución. Becerra et. al. atribuyen al levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) la negociación de una nueva reforma electoral que se constituiría como la primera inclusiva y consensuada.

El levantamiento, la violencia, y la masiva preocupación que desataron, sirvieron asimismo como acicates para que los partidos políticos realizaran otra ronda de reforma electoral. En buena medida, la resurrección de la vía armada obligaba a los partidos y al gobierno a revalidar su propia obra, las leyes, las instituciones, la viabilidad de las elecciones. El cuestionamiento político era claro y muy fuerte: la vía electoral debía demostrar su pertinencia, debía mostrar que no estaba cerrada, que se abría todavía más y que era plenamente transitable (2000; 321).

A pesar de que es clara la emergencia de una reforma electoral según este planteamiento, Alcocer considera un elemento más para explicar la introducción en 1994 de la primera reforma electoral consensuada. Previo al levantamiento zapatista, tanto el PRD como Luis Donaldo Colosio (candidato priísta a la presidencia) habían propuesto una reforma diferente. “El PRD por su abierta oposición a las de 1990 y 1993; Colosio, para dar sustento legal al conjunto de

propuestas<sup>9</sup> en materia de legalidad y transparencia de los comicios de 1994 había expresado en su discurso del 8 de diciembre de 1993, al tomar protesta como precandidato de su partido” (1997: 106). Si con el levantamiento zapatista la reforma se hizo necesaria, con el asesinato de Colosio el 23 de marzo de 1994 y las diferencias que entre el candidato y el todavía presidente Salinas surgieron, ésta se hizo imprescindible.

La recién desatada ola de inestabilidad política y la posterior crisis financiera y económica que el *error de diciembre* desatarían son los nefastos resultados de haber llevado a cabo acciones sin una estrategia de largo plazo bien diseñada y de haber cambiado la imagen, mas no la realidad, del país hacia el exterior con la finalidad de que Carlos Salinas de Gortari promoviera su proyecto de desarrollo económico. “Es claro que cuando la imagen se separa de la realidad se generan efectos perversos, y que en cualquier momento puede haber ajustes drásticos entre los dos planos, como de hecho ocurrió en diciembre de 1994” (Garza; 1994: 541). Esta situación explica por sí misma la urgencia de Carlos Salinas de que se firmara y entrara en vigor el TLCAN antes del final de su sexenio arrastrándolo, a hacer fuertes concesiones comerciales, a modificar 29 leyes y 5 artículos constitucionales para poder homologarse a la normatividad estadounidense y a seguir haciendo modificaciones unilaterales en el marco de los acuerdos paralelos en materia ecológica y de legislación laboral una vez ratificado el acuerdo. Todo esto, con la finalidad de no generar anticipadamente la inevitable fuga de capitales e inestabilidad financiera (Garza; 1996: 648).

Teniendo como primer objetivo la realización de unas elecciones federales efectivas y limpias, y que sólo se lograría con el consenso de todos los partidos sobre las reglas y la manera de aplicarlas con las que habrían de celebrarse, las modificaciones electorales de 1994 versaron

---

<sup>9</sup> Dos de las propuestas que generaron más controversia al interior del propio PRI fueron la de designar a un director general del IFE que contara con la confianza de todos los partidos y la de crear de un grupo plural de observadores electorales amplias facultades (Alcocer; 1997: 106).

sobre las siguientes cuestiones principalmente: la ciudadanización de los antes consejeros magistrados, ahora “consejeros ciudadanos”, con facultades de voz y voto y propuestos por el consenso de los partidos políticos a través de la Cámara de Diputados y no por intervención presidencial; la supresión del derecho de voto de los partidos e igualar el peso de la representación en el Consejo general de los mismos, a través de sólo un representante por partido; la realización de auditorías al padrón electoral y a las credenciales para votar con fotografía por científicos cuya acreditación también sería por consenso; la ampliación del tiempo gratuito de radio y TV para los partidos y la realización de monitoreos sistemáticos sobre el comportamiento de los medios durante las campañas electorales; y la invitación a visitantes extranjeros –que no fueron reconocidos como observadores– a que presenciaran la celebración de las elecciones y con la finalidad de terminar con el discurso intervencionista de extranjeros en el proceso electoral. La ola de violencia que empujó a crear esta reforma tuvo tal alcance que inclusive internacionalmente se ampliaron “las voces, que sensatamente, exigían nuevas garantías para que las elecciones y la transmisión del poder ocurriera pacífica y ordenadamente” (Becerra, et.al.; 2000: 356). Los ojos de la atención internacional estaban ya fijados en el proceso electoral mexicano dadas sus dudosas condiciones democráticas. Finalmente la presión internacional, atraída mayoritariamente por los reclamos en favor de los derechos indígenas, exigiría la coherencia entre la democracia económica y democracia política que las fuerzas políticas internas no habían logrado consolidar.

De esta manera, en 1994 se llevaron a cabo las elecciones federales más concurridas –con una participación del 77.16% de los ciudadanos empadronados– y menos impugnadas que se habían celebrado en nuestro país. Los resultados de esta contienda<sup>10</sup> así como los avances que la

---

<sup>10</sup> De un total de 128 senadurías, el PRI ganó 95 (50.24%), el PAN 25 (25.73%) y el PRD 8 (16.83%). En la Cámara de Diputados, la conformación no fue muy diferente pues en términos porcentuales pues de las 500 curules

legislación electoral había tenido desde 1988, no podían sino generar “una reforma complementaria, centrada en aspectos referidos a las condiciones de competencia y el acceso de los partidos a los medios de comunicación” (Alcocer; 1997: 107) con base en el consenso e inclusión de todos los partidos políticos. Así se preparaba el terreno para la segunda reforma electoral consensuada y la que concluiría el proceso de transición democrática: la de 1996.

En 1995 se instala la mesa de negociaciones para el “*Acuerdo Político Nacional*” promovido por el presidente Ernesto Zedillo e insistiendo en que “la democracia no puede ser impuesta por un gobierno, por un partido o por una corriente ideológica; la democracia debe construirse con el concurso de todos, en todo tiempo y en todo lugar” (Becerra, et.al.; 2000: 377). La evolución política y las herencias priístas que Zedillo recibía: “[el] grave problema irresuelto de la guerrilla en Chiapas, [el] clima de inseguridad agudizado por los asesinatos de figuras públicas prominentes, crisis económica y devaluación, inflación, alza en las tasas de interés, incremento en las deudas pública y privadas y la dislocación en el presupuesto gubernamental” (*ibidem*), lo obligan a buscar el diálogo y beneplácito de la oposición para poder gobernar y el tema de la democracia y las elecciones era en este contexto el más sencillo de abordar. No obstante la prolongada discusión de la reforma, ésta no logra la condición del consenso de todos los partidos y es aprobada con 142 votos en contra y 16 modificaciones a la iniciativa presidencial (Becerra et.al.; 2000: 422). A pesar de la falta de consenso los avances que promueve esta reforma no sólo son loables sino que además fueron los que cierran el ciclo de la transición a la democracia electoral en el año 2000 al inaugurar la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo Nacional.

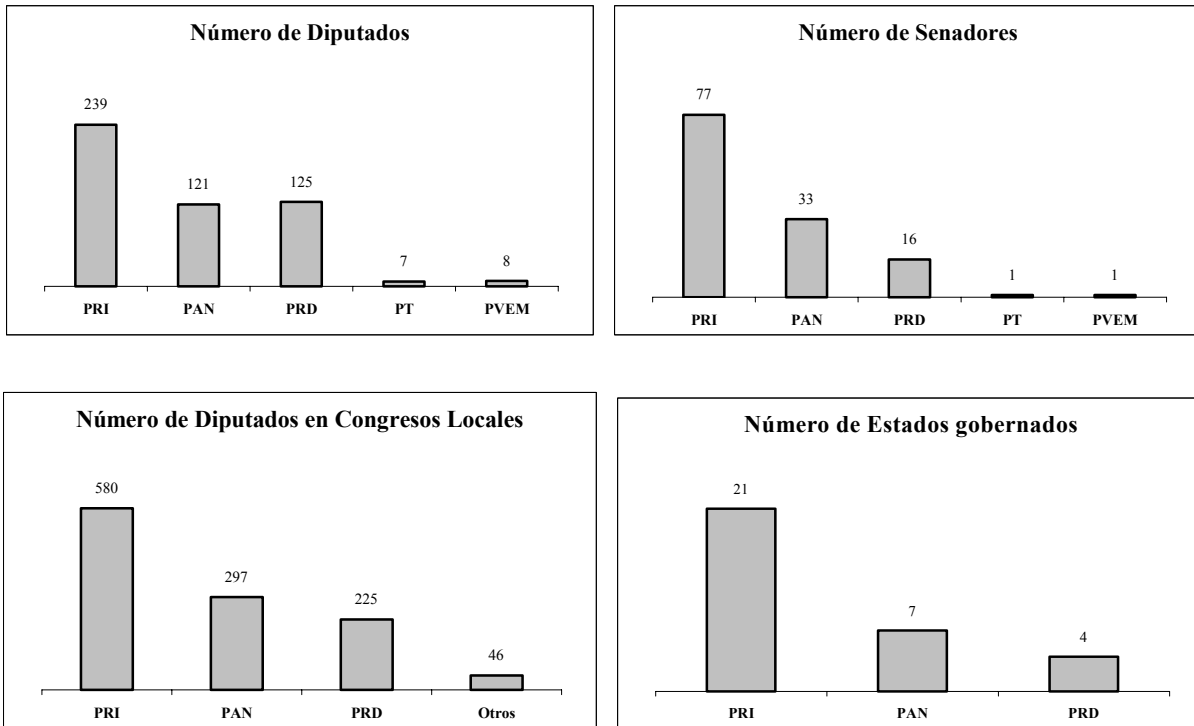
---

disponibles, 300 fueron ocupadas por el PRI (50.20%), 119 por el PAN (25.81%), 71 por el PRD (16.65%) y 10 por el PT (2.67%) (Becerra, et.al.; 2000: 359).

Nuevamente se modifica la integración de las Cámaras Legislativas. Se establece un tope máximo de 300 diputados y 8% de sobrerrepresentación independientemente del resultado electoral. En la Cámara de Senadores sólo se modifica la forma de integración del cuarto senador a través de una lista de representación proporcional. Estableciendo como mínimo el 2% de la votación nacional, se sube en 0.5 puntos porcentuales el requisito para que los partidos conserven su registro y se revive la figura de agrupaciones políticas que en 1986 había desaparecido, mas con la condicionante de participar sólo en convenio con algún partido y no como parte de una coalición. En materia de financiamiento para los partidos políticos se establece que el privado no podrá ser mayor del 10% del público. Este último será distribuido en 30% de manera equitativa y en 70% proporcionalmente según los resultados electorales. Se aumenta el espacio en radio y televisión para los partidos en campaña y se reformula su distribución con la misma fórmula del 30 y 70% aplicada al financiamiento público. Se otorga plena autonomía e independencia al IFE y su presidencia queda en manos de un consejero presidente en lugar del Secretario de Gobernación; y se horizontaliza la toma de decisiones de las representaciones del IFE en los ámbitos local y distrital a la vez que se ciudanizan estos órganos. Así también se sientan las bases para una nueva distribución distrital que no había sido revisada desde 1978. Se incorpora el TRIFE al Poder Judicial de la Federación y se le otorgan facultades de Suprema Corte de Justicia para el tratamiento de temas electorales. Finalmente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se convierte en el cuerpo legislativo de la capital.

Con este nuevo reglamento electoral, se celebraron las elecciones de medio término en 1997 que le quitan al PRI la posibilidad de reformar no sólo a nivel Constitucional sino también legal y reglamentario; y las federales del 2000 que darían el triunfo a la oposición por primera vez después de siete décadas sin alternancia. Se había logrado ya una democracia electoral que

inauguraba a su vez el ejercicio democrático de la negociación y competencia partidista en todos los ámbitos la representación.



**Fuente:** datos obtenidos de Becerra, et.al. *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena, 2000.

El interés de Ernesto Zedillo por introducir esta reforma electoral, además de lograr el acuerdo político nacional, era llevar a cabo con éxito su proyecto de desarrollo económico y de política exterior. Éste último, parte en un principio de la idea de diversificar los lazos internacionales de México sin embargo, la política exterior se fue concentrado cada vez más en los vínculos con Estados Unidos, como consecuencia de los compromisos que el rescate financiero creó, “dejando poco espacio para la relación sustantiva con otros estados y regiones . . . [hasta que] con el paso del tiempo se fue delineando un objetivo importante”(Macouzet y Villanueva; 2001: 791): la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. La cohesión entre la política interna, la económica y la exterior, llegó a ser tan fuerte que la

viabilidad de una dependía del avance de las otras y vice-versa. Esta misma situación hace efectivo el condicionamiento de la ratificación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (TLCUE) a los resultados de las elecciones presidenciales del 2000 por la llamada *cláusula democrática*<sup>11</sup>.

Los compromisos que Carlos Salinas de Gortari generara con diferentes sectores nacionales e internacionales –que en ocasiones llegaban a defender intereses antagónicos– con la finalidad de introducir el cambio de modelo económico dejan a Ernesto Zedillo un estrecho margen de maniobra y un cúmulo de conflictos: crisis financiera, descontento social, guerrilla y levantamientos al interior del país, incertidumbre económica, profundo descrédito internacional, ola de violencia, corrupción e impunidad, entre otros. El panorama no era sencillo y las opciones escasas, mas Zedillo decide abordar esta situación empezando por la economía. La nueva categoría de socio que México había adquirido con la firma del TLCAN con Estados Unidos y la consideración de este país de que “para garantizar los intereses de los norteamericanos se hace cada día más necesario incidir en el curso de los acontecimientos políticos de México”, (Aguilar Zinser; 1989: 40) le permiten a nuestro país acceder a líneas de crédito y préstamos que le ayudarían a detener e iniciar la superación de la crisis. Dicho de otra manera la alternativa de política exterior por la que Salinas había optado le dio a Zedillo la única salida a la crisis y le obligó a continuar con la misma estrategia. Tanto la política económica como la exterior de Zedillo fueron una continuación de la salinista, sin embargo éste las integra junto con la reforma política y logra disminuir la tensión “entre el cambio de modelo de desarrollo económico, los

---

<sup>11</sup> La Unión Europea incluye en “todos sus acuerdos de asociación económica cooperación una cláusula condicionante que establece que el respeto a los valores democráticos y a los derechos humanos son parte esencial del compromiso contraído, y en la que se contempla la posibilidad de suspender el acuerdo o parte de éste en caso de que una de las partes viole flagrantemente dicho valores” (Castro; 2003: 900).

nuevos intereses, las nuevas realidades e influencias externas y las posturas tradicionales de la política exterior de México” (Macouzet y González; 2001: 784).

No obstante la intención de reducir la dependencia hacia Estados Unidos a través de acuerdos y liberalizaciones comerciales y regímenes arancelarios con diferentes países y regiones del orbe, ésta termina profundizándose pues del porcentaje del comercio internacional que México realizó, Estados Unidos pasó del 75.94% en 1994 al 80.84% en 2000 (Macouzet y González; 2001: 816). Asimismo con América Latina, aunque aumenta el valor del comercio con la región en un 60%, éste representó en el 2000 sólo un 2.58% del comercio internacional mexicano, lo que significó un 1.02% menos de lo que en 1994 representaba (*ibidem*). De la misma manera, la firma del TLCUE no trajo los resultados esperados pues el comercio con esta región representa actualmente sólo el 6.6% del comercio mundial que México realiza (Castro; 2003: 912).

Además de la diversificación de las relaciones exteriores, la defensa de la soberanía era otra de las líneas conductoras que Zedillo estableciera para la política exterior de México. Sin embargo, a lo largo del sexenio zedillista se observa un cambio en el discurso de la política exterior que corresponde a la propia transformación de la política interna en favor de la democratización. “Así, en sus primeros años de gobierno, Zedillo mantuvo el discurso tradicional en el sentido de aceptar la democracia representativa, pero sin imposiciones externas y con base en el respeto de la soberanía y la no intervención. Sin embargo, en la segunda mitad de su sexenio. . . los principios ya ocuparon un lugar más reducido en el discurso . . . hasta llegar, en un giro, a ligar la democracia con el fortalecimiento de la soberanía nacional” (Macouzet y González; 2001: 795).

Hasta este momento hemos presentado evidencia de cómo la transición política ha ido de la mano de la reforma económica y cómo ambas han sido fomentadas, en algún momento u otro,



por la política exterior dada su vinculación con la política interna. Considerando que la transición a una democracia electoral ya ha sido lograda en el sentido de que nuestro diseño de gobierno está sustentado por “un sistema multipartidista [con] elecciones competitivas, es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables que posibiliten el que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y efectivamente al juicio de la urnas” (Lujambio; 2000: 21), es posible avanzar hacia el análisis de la política exterior mexicana a partir de la era de la democracia. Para ello presentaremos a continuación, una serie de hipótesis con respecto del cambio y continuidad que nuestra política exterior ha tenido bajo el régimen foxista.

### *3.5 La política exterior en un ambiente democrático*

En términos generales y de acuerdo a lo que Rafael Velázquez Flores plantea, hay por lo menos cuatro aspectos en los que la transición a una democracia electoral no ha modificado las prácticas de política exterior. El primero de ellos es en cuanto al rubro de influencia que la política exterior ha privilegiado, pues el autor plantea que Fox ha seguido utilizándola como un instrumento fundamental para la promoción del desarrollo económico nacional. Así también, Velázquez asegura que la política exterior de México bajo su régimen ha sido tan pragmática como lo fueron la salinista y la zedillista pues, sigue echando mano del doble discurso, a conveniencia y de acuerdo a las circunstancias; sigue privilegiando los objetivos de corto plazo por encima de largo plazo; y sigue reforzándose la primacía del ejecutivo en la toma de decisiones en esta materia. Un tercer aspecto de continuidad se aprecia en el privilegio de intereses particulares más que de intereses nacionales claramente definidos en una estrategia de política exterior. Finalmente Velázquez asegura que hay continuidad con respecto de los últimos gobiernos priístas, sobre la diversidad y peso de las relaciones con determinados países y regiones. (Velázquez; 2003: 18).

Estos rasgos de continuidad pueden ser mejor apreciados si los asociamos directamente con el proyecto y propuestas en esta materia que el presidente ha diseñado y con algunos ejemplos sobre la manera en que se han conducido las relaciones exteriores del país a partir de Fox gobernara nuestro país.

### **3.5.1 Rasgos de continuidad e innovación a partir del Plan Nacional de Desarrollo**

De acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, “la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México” (<http://pnd.presidencia. . .>). En comparación con los discursos salinista y zedillista<sup>12</sup>, hay aquí un claro elemento de cambio: la preservación de la soberanía y la seguridad nacionales pasan a segundo plano, dando prioridad al desarrollo socioeconómico del país. Por primera vez se expresa de manera abierta y clara la intención real de la política exterior y el discurso se deslinda de la retórica sobre los principios. Este cambio bien podría interpretarse como una consecuencia de la transición democrática. Si

---

<sup>12</sup> Vale la pena recordar grosso modo los planteamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo en esta materia con la finalidad de contra con puntos de comparación. “Los objetivos del PND 1989-1994 del sexenio de Salinas de Gortari fueron: preservar y fortalecer la soberanía nacional mediante la integridad territorial, de los mares, plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país; apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo; hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y promover la imagen de México en el exterior. Los de la administración zedillista fueron: fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano, recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales; asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país; renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia; propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos humanos de los mexicanos que viven fuera del país; promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones interna y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría; la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente” (Velásquez; 2002: 40-41).

bien es cierto que Salinas utiliza la retórica y el doble discurso para paliar la animadversión en contra de su proyecto neoliberal, y que Zedillo lo hace para contrarrestar los ataques y señalamientos tanto dentro como fuera del país por la falta de democracia y la violación a los derechos humanos; Fox ya no necesita hacerlo gracias a su bono democrático. La legitimidad de su gobierno y la aceptación de su proyecto de nación estaba respaldado por unas elecciones ejemplares en el sentido de que fueron concurridas, competitivas, legales y transparentes, y por la aprobación de los diferentes sectores nacionales e internacionales. El proyecto económico neoliberal para los años del foxismo se gana el beneplácito estadounidense con la llegada al poder de una administración republicana y dadas las coincidencias ideológicas de los partidos conservadores de México y Estados Unidos (Velázquez; 2002: 43).

Siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores se formulará con base en cinco objetivos estratégicos:

primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, 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 (<http://pnd.presidencia. . .>).

Hay que desatacar que la formulación y planteamiento de estos objetivos fueron producto tanto de la plataforma política de Acción Nacional<sup>13</sup> en materia de política exterior como de la asesoría de dos intelectuales que se habían distinguido por sus críticas a la conducción de los

---

<sup>13</sup> “El Partido acción nacional (PAN) proponía un papel más activo de México en el mundo y establecía algunos compromisos concretos, entre los que destacan: una política exterior proactiva y diversificada, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero, y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México” (Velázquez; 2002: 33)

asuntos externos de los gobiernos priístas desde las bancadas de la oposición y de la izquierda: Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser. Esto resulta relevante no sólo porque refuerza la intención de cambio que tenía Fox al conformar su plan de política exterior con base en la opinión y experiencia de estos académicos; sino porque refuerza también el planteamiento de la continuidad en el manejo pragmático y de la primacía presidencialista en las decisiones de política exterior, en el momento en que Fox suspende a ambos personajes de sus puestos después ciertas actitudes controversiales.

Resulta interesante que dentro de los objetivos de la política exterior foxista se haya colocado en primer lugar y por primera vez, el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Es posible que esto haya sido hecho con la intención de explotar el potencial del bono democrático de Fox –mismo que Jorge G. Castañeda identificara–, para legitimar las acciones de México en el exterior, activar su presencia en este ámbito y promover la buena imagen que había ganado después del éxito democrático. Esto le permitiría a su vez utilizar a la política exterior como el instrumento de fomento para el desarrollo socioeconómico del país. Mas la novedad no sólo radica en la inclusión de este objetivo sino que se percibe también en el tratamiento discursivo de éste pues cuando Jorge G. Castañeda aún fungía como Secretario de Relaciones Exteriores declaró que “[h]oy las cosas han cambiado. No sólo aceptamos la mirada externa, sino que invitamos a las diversas instancias internacionales para que colaboren con nosotros en la difícil tarea de implantar por vez primera la plena vigencia de los derechos humanos” (Castañeda; 2002: 14). Así también en relación al tratamiento del fortalecimiento de la democracia, México no sólo la ha considerado dentro de sus estrategias sino que además ha rebasado la barrera discursiva pues ha impulsado la democracia como forma de gobierno. “Sin interferir de manera alguna con la vida política interna de otras naciones, hemos contribuido de manera activa, a la adopción de la Carta democrática interamericana, un instrumento . . . para

fortalecer las instituciones democráticas” (*ibidem*). Estas son evidencias de un cambio sustancial en las prácticas de política exterior pues no sólo México acepta sino que también emite juicios transfronterizos sin hacer uso de la retórica de principios para condenar o evitar dichos juicios.

En lo que se refiere a los demás objetivos, se observa más continuidad que innovación con respecto de los últimos gobiernos. Por ejemplo, Carlos Salinas de Gortari es el primero en considerar la defensa de los derechos de los connacionales que habitan fuera de México en el proyecto de política exterior. Ernesto Zedillo confirma esta preocupación y lleva a cabo acciones –como el Programa Paisano y la introducción de los Grupos Beta en ambas fronteras del país– para tales efectos y, Fox eleva la prioridad de este objetivo a tal grado de convertirlo en eje de la relación bilateral con Estados Unidos, a través de su propuesta de un marco migratorio integral<sup>14</sup>. Sin embargo, luego de que las prioridades del gobierno de Estados Unidos cambiaran a raíz de los ataques del 11 de Septiembre y la postura de México en el Consejo de Seguridad de la ONU respecto de la guerra contra Iraq, este objetivo se vería severamente bloqueado e incluso le traería también una serie de desencuentros y confrontaciones con este gobierno.

En lo que respecta a los objetivos de utilizar y aprovechar los foros internacionales y los mecanismos multilaterales y regionales para promover los intereses mexicanos, así como incrementar nuestra presencia en los mismos, es también ya una propuesta añeja y reconocible en casi cualquier proyecto de política exterior que México haya tenido. Sin embargo hay un renovado mandato por que se involucre más activamente en el diseño de la arquitectura internacional y para ello ha fungido como sede y principal promotor para las negociaciones del Área de Libre comercio para las Américas (ALCA); se convirtió en sede de la Conferencia

---

<sup>14</sup> El marco migratorio integral incluiría “la regularización de los migrantes indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos; ampliación del número de visas permanente otorgadas cada año a mexicanos; ampliación del programa de trabajadores temporales; incremento a la seguridad fronteriza; y promoción del desarrollo económico en México, particularmente en las regiones expulsoras de migrantes” (Velázquez; 2002: 52).

Internacional sobre Financiación para el Desarrollo y para la Cumbre de Mecanismos de Cooperación Económica Asia Pacífico en el 2002; ocupó un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante el periodo 2002-2003; y será sede de la próxima Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en el 2004; y de la Cumbre de las Américas en el 2005. De la misma manera, buscando profundizar la actividad del país en el ámbito multilateral, se ha desplegado por mandato de la Secretaría de Relaciones Exteriores, una política de *bilateralismo multilateral*. Esta política pretende buscar “convergencias políticas, principalmente con naciones de Europa y América Latina, en temas globales de la nueva agenda mundial, que nos permitan avanzar en el campo multilateral a partir de acuerdos bilaterales de concertación política” (Castañeda; 2002: 17). Este tipo de negociaciones sugiere también una continuidad de la política exterior hacia América Latina seguida por Ernesto Zedillo mediante la cual, se concertaron acuerdos comerciales bilaterales con varios países de Centro y Sudamérica para después retomarlos como marco para la futura integración de la zona de libre comercio hemisférica.

De la misma manera que la participación de México en el ámbito multilateral y regional, el quinto objetivo esbozado para la política exterior foxista, que refiere a la promoción económica comercial y cultural del país es también un elemento de continuidad que posee ya larga tradición en nuestros planteamientos.

Si bien hay una serie de elementos novedosos en la formulación de las estrategias de política exterior, éstos bien podrían ser atribuidos a la llegada de un nuevo gabinete y dirigente en el Ejecutivo. Sin embargo se percibe mayor fuerza y activismo en el discurso que dudosamente habría sido posible encontrar durante los anteriores regímenes autoritarios y menos a favor de tendencias neoliberales o de emisión de juicios descalificativos. Es preciso tener muy en cuenta que este activismo puede acarrear confrontaciones innecesarias con costos que México no podría

asumir, si los instrumentadores de la política exterior no saben moderar y precisar sus declaraciones y acciones. La vieja disputa entre la corriente tradicional y la tecnócrata al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, renace con gran fuerza ante esta situación. Y, mientras los tradicionalistas argumentan que debido a la vulnerabilidad y el poder que México posee representa un profundo riesgo el llevar una política activa y participar en cualquier problema; los tecnócratas defienden la idea de que México debe actuar y ganarse el respeto y reconocimiento de los demás actores internacionales mediante una postura activa, propositiva y hasta cierto punto provocativa. No obstante, el dinamismo que ha adquirido la política exterior, los espacios para su debate y la inserción que ha tenido dentro de la opinión pública nacional son también resultado de las nuevas condiciones democráticas. La transición democrática ha influido sin duda alguna en la reactivación del discurso y de la presencia mexicanas en el escenario internacional.

### **3.5.2 La relación México - Estados Unidos**

Según lo que Guadalupe González González plantea, tres son los cambios más relevantes en el espectro internacional: “el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional<sup>15</sup>, el proceso de la globalización y la creciente relevancia de las instituciones internacionales” (2001: 619). Éstos, junto con los cambios al interior de país –modelo económico neoliberal, democratización electoral, interacción partidista– deben ser considerados para el diseño de la política exterior y retomados en toda relación o acción que México sostenga.

Son múltiples los calificativos que se han utilizado y repetido para describir la relación entre México y Estados Unidos y es extensísima la cantidad de artículos y académicos que versan

---

<sup>15</sup> “Huntington plantea este concepto para describir la distribución dual del poder en el sistema de la posguerra fría, esto es, la combinación de un sistema unipolar en el ámbito político-militar, dada la presencia de una superpotencia militar sin rival ni competencia alguna, y de un sistema multipolar en el ámbito económico, en razón de la existencia de varias potencias económicas mayores, además de los Estados Unidos” (González; 2001: 619)

sobre los diferentes temas que de ella emanan, mas para efectos de esta investigación basta decir que es ineludible su tratamiento. La vinculación y apuesta hacia la integración con Estados Unidos es inaugurada por Carlos Salinas de Gortari, consolidada por Ernesto Zedillo y aceptada por Vicente Fox. De la misma manera en que México, por lo menos a nivel Estatal, empezó a paliar su antagonismo frente a Estados Unidos, éste también empezó a reconocer la necesidad de llevar una relación más cercana por las ventajas que le podría traer y de que ciertos asuntos sólo podían ser tratados bilateralmente –las cuestiones migratorias, de narcotráfico, de seguridad, fenómenos sociológicos fronterizos y de comercio, por mencionar algunas–. Los compromisos que el TLCAN ha generado y la dependencia económica de México hacia la estadounidense, lo ha obligado incluso a acercar sus posturas en el ámbito multilateral (González; 2001: 637). Sin embargo, Estados Unidos sigue viendo a México como un asociado menor con quien intensificará o disminuirá el alcance de las relaciones de acuerdo a sus propias consideraciones pues no reconoce vulnerabilidades frente a éste. Tomando en cuenta esto, y a pesar de que las relaciones al inicio del sexenio foxista eran inmejorables pues, incluso existían afinidades personales entre los presidentes, la intención de Vicente Fox de hacer reflexionar a Estados Unidos “sobre el futuro de la región y, en específico, sobre la posibilidad de construir de manera conjunta una comunidad de América del Norte” (Barbosa e Ibarra; 2002: 95) era casi utópica. A pesar de que existen temas prioritarios –como la seguridad y la energía– y de interés común – migración y frontera– las irreconciliables asimetrías entre los países y la conveniencia de Estados Unidos por mantener a México dependiente y no interdependiente, hacen, por lo menos hasta este momento impensable un proyecto de comunidad.

Por un momento se llegó a creer en esa posibilidad pues Fox fue el primer presidente en visitar Estados Unidos luego de que George W. Bush fuera calificado como presidente, sin embargo no se consideraba que así como “[e]l presidente mexicano quería aprovechar su capital



político para avanzar en sus propuestas respecto a la migración y el narcotráfico”. . . el presidente Bush [específicamente] buscaba aumentar su popularidad entre los hispanos residentes en Estados Unidos para atraer sus votos” (Velázquez; 2002: 52). Al mismo tiempo y aunque de manera un poco independiente de la relación con Estados Unidos, la propuesta mexicana del proyecto de integración comunitaria de América del Norte es, hasta este momento inviable e irrealizable. No sólo México no tiene una estrategia bien diseñada sobre objetivos, formas y medios de corto, mediano y largo plazos para llevarla a cabo, sino que ni siquiera les ha presentado de manera convincente las virtudes y ventajas que tanto Estados Unidos como Canadá tendrían al impulsar este proyecto. Por el contrario, se percibe un alejamiento con Canadá determinado por una relación casi meramente comercial. El potencial de esta relación es enorme dadas las coincidencias que ambos países poseen, pero México no ha creído aún él. Si una de las prioridades de la política exterior de México es empujar el proyecto de integración comunitaria con América del Norte, es preciso entonces que se acerque a Canadá. “Será fundamental que el gobierno mexicano demuestre que su interés por fortalecer la relación bilateral con Canadá es genuino. En la medida que se logre lo anterior, es altamente probable que Ottawa vaya asumiendo actitudes de mayor receptividad y posiciones más constructivas frente a la propuesta de México de conformar una comunidad de América del Norte” (Barbosa e Ibarra; 2002: 108).

Regresando a la relación entre México y Estados Unidos, hay que considerar que los ataques terroristas del 11 de septiembre no sólo cancelaron la relación idílica introduciendo nuevos elementos de tensión, sino que vinieron a confirmar nuestras sospechas. Estados Unidos reorganizó sus prioridades y las enfocó hacia su seguridad y a la lucha en contra del terrorismo. Todas sus relaciones se filtraría a través de estas prioridades por lo que los temas como el acuerdo migratorio, los derechos de mexicanos en territorio estadounidenses, las disputas comerciales y el acercamiento a una comunidad quedaron en stand-by por lo menos hasta que

Estados Unidos venza al irreconocible e incapturable enemigo del terrorismo o cambie la circunstancia internacional tanto, que deje de serle útil este discurso para justificar su ortodoxia y su provincialismo.

Al mismo tiempo que Estados Unidos realineaba sus prioridades, México se adaptaba a las circunstancias internas de un nuevo gobierno y el estreno democrático. La poca experiencia de los nuevos encargados de los asuntos exteriores y su ímpetu confrontativo provocó la molestia del gobierno estadounidense con México por no haberse declarado su aliado en la lucha contra terrorismo, por haber votado en contra de sus resoluciones para el ataque de Iraq en el Consejo de Seguridad de la ONU y por las declaraciones del entonces embajador de México ante de la ONU, Adolfo Aguilar Zinser. Molesto Aguilar Zinser por el hostigamiento y presiones estadounidenses a que alineara las posturas en dicho organismo, declaró injusto el trato de *“patio trasero”* que Estados Unidos da a México y se ganó su destitución. La destitución de Aguilar Zinser puso en evidencia el grado de sometimiento al que Fox podría llegar frente a Estados Unidos y la continuidad del pragmatismo y verticalidad en la toma de decisiones en la materia que mantendría con respecto de los gobiernos priístas.

### **3.5.3 Un potencial inexplorado: la Unión Europea.**

Los vínculos histórico - afectivos, las coincidencias en posturas jurídicas y en espacios multilaterales, su composición política plural, la distancia geográfica que le permite seleccionar sus relaciones y el peso que tiene en el orden mundial, harían de Europa el aliado ideal para contrarrestar la dependencia de México hacia Estados Unidos. Y aunque éste ha sido generalmente el planteamiento y la estrategia que se ha diseñado para con esta región, nunca se ha logrado alcanzar. En gran medida esto ha estado determinado por la manera en que los intereses europeos en México quedaron claramente manifestados durante las negociaciones del

TLCUE. Europa no debía quedarse rezagado ni erosionar su presencia en México ante el proceso de integración con Estados Unidos; debería de aprovechar los medios ya existentes y generar nuevos para acceder a Estados Unidos a través del puente que México le ofrecía; los intereses de las empresas europeas ya establecidas en México no podían ser dejadas a la deriva y sin amparo ante la competencia de las norteamericanas por el TLCAN (Castro; 2003: 897).

Por el lado de México, la firma en diciembre de 1997 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea (TLCUE) emana de necesidades mucho más apremiantes pues lo considera como el medio para contrarrestar el peso estadounidense en su economía; para cumplir con las exigencias de grandes flujos de inversión que el modelo de desarrollo requiere y por la necesidad de equilibrar la balanza comercial deficitaria con Europa (*ibidem*). En esta, otra relación de disparidad, a México también le toca ser el socio menor y más vulnerado por las concesiones que tiene que hacer para ganarse el beneplácito de la contraparte.

El tratamiento que la política exterior foxista da a Europa no difiere del que Ernesto Zedillo le diera, pues sigue considerándosele como alternativa para diversificar los lazos internacionales de México. Sin embargo, es de importante consideración el hecho de que aunque la relación financiera – comercial entre México y Europa no se ha modificado sustancialmente a la partir de la ratificación del tratado, pues “a tres años de haber entrado en vigor el TLCUE, las ventas europeas a México han aumentado 29% con respecto a 1999, mientras que las exportaciones mexicanas a la UE son apenas superiores al nivel registrado en ese mismo año” (Castro; 2003: 912); la suscripción de la cláusula democrática por parte de México, legitimó de manera automática el gobierno de Vicente Fox. También con Europa podía explotarse el bono democrático pues México, era hasta 2003 el único país latinoamericano que había suscrito un acuerdo de tercera generación con la Unión Europea y ha encontrado un foro privilegiado de

contacto político y afinidad con respecto a cuestiones multilaterales comerciales, sobre desarrollo y de la guerra en contra del terrorismo (Castro; 2003: 913). Sin embargo también con la Unión Europea Fox ha logrado erosionar los alcances que el bono democrático podría haber tenido pues “realizó declaraciones en diferentes foros en donde criticaba a sus críticos. Acusó a la oposición de obstaculizar los programas y calificó de acelerados a sus críticos; también dijo que la Constitución estaba rebasada y que sólo respondía a los intereses del régimen anterior; y culpó a los gobiernos priistas de la pérdida de liderazgo de México en el mundo: sin tener bases, dijo que pronto México reformaría sus leyes para abrir el sector energético al capital privado” (Velázquez; 2002: 61). Si bien es cierto que es una novedad que el Presidente de México utilice los foros internacionales para buscar sancionar a la oposición, esto no puede ser de ninguna manera un uso correcto de la política exterior. Esta situación pone en evidencia la falta de liderazgo del presidente y su desconocimiento de las condiciones al interior del país, pero además va en contra del espíritu de promover una buena imagen al exterior que atraiga a inversionistas y turistas.

Es claro que Fox no tiene proyectado aprovechar las bondades del TLCUE pues, “un tratado entre partes tan distantes no puede generar por sí mismo vínculos sólidos y estrechísimos . . . para esto se necesita mucho trabajo y conocimiento profundo de la contraparte a todos los niveles, lo cual no parece ser el caso . . . México no se ubica siquiera dentro de las 15 preocupaciones de los europeos” (Ruíz; 2002: 202). Existen ya el potencial y el marco regulatorio, sólo hace falta la voluntad para explotar el potencial de esta relación.

#### **3.5.4 América Latina y el Caribe: ¿la segunda prioridad?**

En la relación con los países de América Latina y el Caribe, se ha argumentado que “por razones de identidad cultural, proximidad geográfica, raíces históricas comunes,

complementariedad económica y aspiraciones compartidas de desarrollo e integración” (<http://pnd.presidencia. . .>) es ésta un área prioritaria para México, con lo que se revive al espíritu latinoamericanista de la política exterior mexicana. Hay incluso una serie de objetivos y proyectos específicos destinados a dirigir las relaciones de México con cada región del hemisferio. Para Centroamérica se ha considerado estratégico fortalecer los esquemas de concertación y el diálogo políticos, impulsar intercambios económicos, comerciales, culturales, educativos y científicos, e intensificar la cooperación para el desarrollo. En este sentido, el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá se constituía como eje para el desarrollo integral y a largo plazo del sur de México y los países de América Central (<http://pnd.presidencia. . .>). El Plan Puebla-Panamá “busca la promoción del desarrollo regional a través de la creación de infraestructura. El propósito final es integrar al sursureste mexicano con los países de Centroamérica” (Velázquez; 2002: 60). No obstante los bríos para concretar este proyecto se han ido dispersando tanto por las voces de oposición como por la falta de voluntad política por equilibrar las diferencias de las negociaciones. Grupos de ambientalistas, representantes indígenas, asociaciones de Pymes y académicos de todos los países involucrados –Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá– han descalificado el proyecto por temor a que convierta a la región en un corredor maquilero dirigido a atender las necesidades estadounidenses controlado por México sin atender el orden y necesidades de la región.

Las relaciones con Sudamérica buscan ser dirigidas por la ampliación y profundización de las relaciones políticas y económicas con Argentina, Brasil y Chile que permitan crear un espacio de entendimiento y diálogo privilegiado. De los trabajos que Zedillo realizara con estos países, sólo logra un acuerdo comercial con Chile firmado en 1998. Mientras que Fox se ha mantenido marginal frente a ellos. Por primera vez en la historia Latinoamericana, en México hay un

presidente de derecha y en Argentina y Brasil uno de izquierda. Sin embargo, en lugar de buscar el avance del diálogo y el entendimiento, Fox se ha visto amenazado y opacado ante lo ojos del mundo por las figuras de luchadores sociales tanto de Kirchner como de Lula.

Por otro lado, se consideró necesario que México reactivara el Grupo de los Tres, con Colombia y Venezuela, para que estas naciones tengan un canal de comunicación político de alto nivel. Con estos, los países balcanizados de América Latina, Vicente Fox no ha buscado acercar el diálogo e incluso le ha tocado ser motivo de la crítica chavista por su alineación con Estados Unidos y de señalamiento por la descortesía con que fue tratado Castro durante la Cumbre sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey. Las condiciones al interior de estos países son un tremendo potencial para que México desarrolle sus dotes de intermediación y haga válido el planteamiento de la comunicación política de alto nivel.

La continuidad de la estrategia zedillista hacia América Latina es inusitada, sin embargo no ha tenido avances significativos. Zedillo proyectó en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica las tres regiones de interés para México, misma que Vicente Fox atiende a través de su política de *bilateralismo multilateral* hacia el hemisferio. No con esto suponemos que la continuidad en sí misma sea mala, por el contrario me parece un sano ejercicio de reconocimiento al gobierno saliente pero sobre todo un atinado esfuerzo por generar proyectos a largo plazo. Lo que sí es criticable es que no se haya llevado a cabo un esfuerzo real por avanzar en estos proyectos y es por eso que aunque América Latina ha sido considerada y discursivamente se le declare región prioritaria para las relaciones exteriores mexicanas, se le ha tratado como a la última de las prioridades.

Finalmente, la tan promovida estrategia de integración latinoamericana a través del ALCA no ha encontrado menores críticas que el Plan Puebla-Panamá ni mejor suerte que éste. Si bien es cierto que se han llevado a cabo una serie de contactos y negociaciones por hacer avanzar el

proyecto, también lo es que mientras los procesos de integración focalizada (Centroamérica, Caribe, Centroamérica) no se afiancen y Estados Unidos siga concentrado en su cruzada terrorista, las posibilidades de crear la zona de libre comercio para las Américas son cada vez más lejanas. Creo que es necesario que se genere previamente un entendimiento político y una afianzada comunicación.

### Una consideración más

Hemos decidido reservar un lugar especial a las relaciones de México con Cuba en este apartado sobre América Latina y el Caribe dada la importancia que durante años éstas han tenido. A pesar de que es conocido el pragmatismo con que desde el triunfo de la Revolución Cubana se han conducido las relaciones con la Isla, México nunca se había ganado el descrédito ni el señalamiento de Castro ante la opinión internacional. Sin embargo las relaciones con Cuba empezaron a cambiar a la par de la consolidación de la profundización del proyecto económico neoliberal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. En el proceso de reconsideración de las prioridades mexicanas en política exterior, Cuba resintió el peso estadounidense en sus relaciones con México. Aun cuando con Salinas se generan las primeras situaciones de discordia al mantener abiertamente un doble discurso en el que por un lado “defendía la no intervención y rechazaba imponer presiones al gobierno de Cuba para que se democratizara” (Covarrubias; 2003: 630), mientras que por el otro “expresaba también su preocupación por la falta de apertura del gobierno de Fidel Castro” (*ibidem*). Así también los primeros contactos con la disidencia cubana, programados para asegurar coincidencias políticas con Estados Unidos y empujar el proyecto del TLCAN, provocaron la molestia de Castro se rebasaron sin mayor atropello.

La avanzada zedillista en materia de transición democrática le permitió declarar en la X Cumbre Iberoamericana en La Habana en 1999 que “entre más vigorosa sea la democracia de

cada nación iberoamericana, más libre y digno será su pueblo y más sólida será su soberanía” (Covarrubias; 2003: 632). Esta declaración fue considerada como una ofensa y un señalamiento al gobierno de Castro y, en especial por haberse hecho en su propio territorio. Más adelante la reunión de la ex-canciller Rosario Green con Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional se ganó la primera advertencia del gobierno en La Habana: “no nos sentimos ofendidos por esos encuentros; sólo nos preocupa la actitud que pueda sumir nuestro pueblo ante tales actividades, considerando que el pueblo cubano, como el pueblo mexicano, siempre han comprendido muy bien ese concepto no precedero del prócer Benito Juárez de que el respeto el derecho ajeno es la paz” (Covarrubias; 2003: 634). Finalmente durante la reunión interparlamentaria de México y Cuba en el 2000, un grupo de diputados panistas y el independiente Aguilar Zinser, se declararon a favor de “analizar la situación de los derechos humanos en Cuba, a pesar de que los diputados cubanos advirtieran en la reunión que se consideraría un *gesto no amistoso*” (Covarrubias; 2003: 635) y expresaron su preocupación por que este tema no fuera relegado frente al del embargo estadounidense.

Ya estaba establecida la tensión entre los dos países y Fox careció del tacto para evitar que ésta estallara. Las declaraciones de Vicente Fox a favor de “mantener una firme presencia mexicana en Cuba y apoyar la democratización de la isla, aunque proponemos no políticas de castigo y bloqueo, sino por el contrario, buscaremos acuerdos de todo tipo, comerciales, culturales, entre otros” (Covarrubias; 2003: 637) no pudieron ser contrarrestadas ni con la presencia de un embajador de izquierda en La Habana, Ricardo Pascoe. El voto abstencionista – después de una disputa entre panistas a favor y perredistas en contra– a la resolución de la República Checa por el respeto a los derechos humanos en Cuba en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; las anti-diplomáticas declaraciones del entonces canciller Castañeda de que “los cubanos están ardidados” por la situación de la resolución checa en su contra



y de que habría que esgrimir la bandera de la democracia frente a Cuba; las reuniones de Vicente Fox y Jorge G. Castañeda con la disidencia cubana; el incidente en la embajada mexicana que provocó la declaración de Castañeda de que esas puertas estaban abiertas a todos los cubanos; la descortesía, propiciada también por Castañeda, con que se trató a Castro pidiéndosele que se retirara anticipadamente de la Cumbre en Monterrey en marzo del 2002; y finalmente el voto a favor de la resolución uruguaya en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra porque Cuba aceptara una visita de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU (Covarrubias; 2003: 637-643) fueron la secuencia de incidentes que determinarían el alejamiento y confrontación entre el gobierno mexicano y el cubano. La molestia que estas actitudes de Jorge G. Castañeda provocaron en la opinión pública mexicana por el vínculo afectuoso con el pueblo cubano, le provocaron finalmente su destitución a pesar de que eran claras desde antes las diferencias con Fox. Y el pragmatismo y verticalidad de las decisiones en materia exterior de Vicente Fox no se hicieron esperar más.

Creo que es injusto y exagerado el esfuerzo que Castañeda hizo por reiterar el alineamiento con Estados Unidos generando la animadversión de una relación históricamente cordial y funcional. Las demostraciones de coincidencia hacia Estados Unidos pudieron ser más sutiles, las evidencias hablan por sí mismas. Esto demuestra que la democracia sí ha influido en nuestra política exterior, sin embargo también en esta cuestión el balance de los resultados no han sido positivos. Creo que esto se debe también al discurso confrontativo que señalamos anteriormente y a la falta de experiencia y tacto diplomático del equipo de Fox.

### **3.5.5 APEC: el ofrecimiento de una oportunidad**

La participación de México en el Foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC) fue resultado del análisis de las circunstancias y la promoción de su inclusión por parte de Estados Unidos y Canadá y no como un objetivo que buscara el propio gobierno mexicano. Esta situación se explica porque hacia 1993, año en que México fuera aceptado como miembro de este foro, la atención de la política exterior mexicana se centraba casi exclusivamente en la firma del TLCAN; además de que su calidad de foro consultivo sin compromisos comerciales y las negociaciones para la liberalización del comercio mundial y la creación de la OMC—en las que sí participaba México— ya se llevaban a cabo en el seno de la Ronda Uruguay no le añadían ningún atractivo a la APEC. Fue la inquietud y expectativa que generó la firma de un Acuerdo de Libre Comercio que creaba un vínculo entre los tres países de América del Norte lo que despertó el interés entre los miembros del foro de que México fuera incluido como miembro del mismo. Pues, “ a medida que iban formalizándose las negociaciones para el TLCAN, las economías asiáticas se deban cuenta del riesgo potencial de ser desplazados del mercado norteamericano por un país como México, que posee ventajas comparativas similares a las de ellas, pero que tendría acceso arancelario preferencial a Norteamérica” (Anguiano; 2001: 844).

Es en el año de 1994 cuando México formaliza su participación en el APEC, sin embargo lo conflictivo que este año resultó para México no le imprimió importancia alguna al Foro de Asia Pacífico. Ernesto Zedillo tampoco ve la membresía de México en este mecanismo multilateral con grandes potencialidades, “dado el estilo personal de gobernar de Ernesto Zedillo, que entiende la política exterior como casi exclusivamente una acción comercial y de suscripción de acuerdos de libre comercio, es explicable que el APEC haya sido considerado apenas un espacio más para hablar a favor del liberalismo económico” (Anguiano; 2001: 860). Si bien a lo

largo del sexenio zedillista la participación de México se fue haciendo más concisa siempre se consideró como una herencia salinista con la que había que cumplir.

Será al gobierno de Fox a quien corresponda hacer válido el reconocimiento de que “la región Asia-Pacífico representa un área de enorme potencial para México en lo económico” y de la necesidad de “intensificar y ampliar los vínculos con los países de esa zona, que ofrecen grandes oportunidades de cooperación y la posibilidad de establecer alianzas para impulsar nuestras posiciones en la sociedad internacional del futuro” (<http://pnd.presidencia. . .>). Considerando que uno de los objetivos del APEC es “la cooperación para el desarrollo y la construcción de un concepto comunitario en Asia-Pacífico” conviene a México prestar más atención a este Foro y utilizarlos de plataforma para acceder a relaciones bilaterales que sí son de interés para el país como con Japón. La política del *bilateralismo multilateral*, también podría utilizarse en sentido contrario.

Debido al compromiso adquirido por México de fungir como sede del Foro para el año 2002, en octubre de ese año tuvo lugar el encuentro en nuestro territorio. El foro transcurrió sin mayores incidentes y los compromisos adquiridos guardaron el mismo tono que caracteriza al APEC: líneas de acción a instrumentarse unilateralmente y sin un calendario por cumplir en torno a “instrumentar la visión de libre comercio e inversión del APEC, reforzar los fundamentos económicos en materia de transparencia, contra-terrorismo y crecimiento económico y sobre prosperidad compartida” (<http://apec.bwor . . .>).

Vale la pena considerar que existen, un potencial casi inexplorado de generar identificación cultural con Asia, importantes similitudes en los procesos de liberalización económica que han sufrido algunos de sus miembros, y voluntad para establecer relaciones más estrechas. Es por ello que no debe desaprovecharse la oportunidad que APEC nos ofrece.

### **3.5.6 Sobre la participación de México en cuestiones de política internacional**

Aun cuando en cada uno de los apartados ha sido vinculado con sus respectivos aspectos políticos, es importante considerar por separado los asuntos que se centran en cuestiones de seguridad nacional, conflictos bélicos o culturales y la participación de México en el marco de las Naciones Unidas. Si bien existe una tendencia por tratar los asuntos económicos primeramente, ello no implica que deba restarse importancia a los otros asuntos. Finalmente, la reputación del activismo exterior mexicano se debe a su participación en espacios multilaterales.

Luego de que México decidiera por un considerable espacio de tiempo –que corresponde casi al periodo de transición a la democracia y de liberalización económica– no participar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, el gobierno de Fox y su equipo de política exterior considera necesario la reinserción del país en este organismo en el periodo de 2002-2003. La confrontación de dos grupos al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores “uno de jóvenes y progresistas que pugnaban por la membresía de México en el Consejo . . . y el otro –la vieja guardia, conservadores– que con cierto realismo argumentaba que nuestra membresía sólo aumentaría la presión americana sobre el país” (Olloqui; 1995: 614) no sólo no se hizo esperar sino que además el debate se extendió también al Congreso y a la opinión pública. Esta situación por sí misma puede ser considerada como producto de la influencia de la transición democrática en la política exterior mexicana.

Habiendo concluido el periodo de participación de México en dicho Consejo, podemos hacer una evaluación general de la misma. Un acierto del gobierno foxista fue haber designado como embajador de México ante las Naciones Unidas a Adolfo Aguilar Zinser cuya experiencia académica, formación de izquierda independiente y estilo personal lo respaldaban. Era importante que México se reinaugurara en los trabajos del Consejo con una persona con el corte de Aguilar Zinser pues podría equilibrar las presiones que pudiera ejercer Estados Unidos y la necesidad de

definir de manera independiente nuestras decisiones de política exterior. No obstante, no supo esperar al término de su misión la confrontación con Estados Unidos siendo suspendido poco antes de que concluyera.

Como bien lo advertía la vieja guardia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sería difícil para México enfrentar las presiones americanas y más con el surgimiento de un nuevo motivo de división ideológica: el terrorismo; y la ortodoxia con la que Estados Unidos se ha enfrentado a él. Como el ex canciller Manuel Tello lo afirmara, “cualquier decisión que un miembro no permanente adopte en contra de lo que Estados Unidos percibe como sus intereses, indudablemente tendrá repercusiones en su relación bilateral” (Sepúlveda; 1995: 473). No obstante algunas otras circunstancias nos favorecieron. Por ejemplo en las resoluciones estadounidenses para obtener el apoyo de invasión a Iraq, México pudo negarse a ellas gracias al respaldo de la oposición del bloque franco-alemán. Considerándolo desde un punto de vista pragmático, finalmente también fue conveniente para México que Estados Unidos emprendiera unilateralmente su campaña encontrar pues le relevó de la responsabilidad del voto en el Consejo de Seguridad. Por otro lado, la declaración de México en contra de la guerra en Iraq y por consecuencia su deslinde a esta campaña estadounidense, le permitió excluirse de la lista de amenaza occidental entre la comunidad árabe-musulmana.

Así también el tratamiento de la cuestión judeo-palestina tuvo que ser manejada con sumo cuidado pues un malentendido o provocación podía repercutir directamente en la economía dada su vulnerabilidad frente a los consorcios de judíos norteamericanos. También en esta situación le favoreció la postura de la Unión Europea.

Creo que es válida la afirmación de Sepúlveda de que “México no puede abrazar la diplomacia de la inercia, de la pasividad y del aislamiento, no puede quedarse a la vera del camino, sin participar ni influir en las decisiones centrales de la comunidad de estados” (1995:

469). México debe de reforzar su presencia en el Consejo de Seguridad mientras siga siendo el seno de las decisiones de la Organización de las Naciones Unidas y más aún si se aspira a que la concentración del poder en éste se empiece a mermar. Como se afirmó anteriormente, México puede eliminar el riesgo de alto costos económicos y políticos si maneja su participación con base en el raciocinio, el detallado escrutinio de las situaciones y con la debida precaución.

En este capítulo hemos integrado las variables de la transición democrática y la de política exterior al comparar las reformas electorales con el Plan Nacional de Desarrollo y las líneas generales que definieron nuestra política exterior durante los gobiernos de la transición 1988-2000 –el de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 y el de Ernesto Zedillo 1994-2000–. Esto con la finalidad de aportar la evidencia que sustente nuestra hipótesis de que México ha logrado la transición a una democracia electoral. Al comparar la relación de la política interna actual y de las líneas de política exterior que el gobierno de Vicente Fox ha seguido, con las de los dos sexenios previos, mostramos sobre la base de la teoría del cambio y la continuidad, que la transición democrática sí ha tenido influencia sobre la política exterior de nuestro país. Si bien es cierto que esta influencia no implica por sí misma que vayan a generarse profundos cambios, también lo es que, sí se espera por lo menos una diferencia de cómo se conducen nuestros asuntos de política exterior con respecto de los anteriores gobiernos. El matiz de esta influencia y lo que en nuestra opinión queda pendiente para marcar el sello de la era de la democracia en la política exterior de México quedarán claramente establecidos en nuestro siguiente capítulo, el conclusivo.