

CONCLUSIONES. *Evaluación de la influencia de la transición democrática en la Política Exterior de México*

“La alternancia que se dio con la elección presidencial de 2000 no sólo significó entrar de lleno en la democracia, sino también una apertura internacional en temas como los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia”

José Ignacio Madrazo, *Cambio y Continuidad en la Política Exterior de México*, 2002.

Partiendo de la idea de que la transición a una democracia electoral representa por sí misma un cambio y, de que la cercana relación que la política interna y la política externa se mantienen, resulta pertinente considerar que existe cierta influencia del cambio en la primera sobre la segunda. Por obvia que esta afirmación pudiera parecer, no por ello invalida la pertinencia de un trabajo de investigación que evalúe la profundidad y formas de esa influencia a través de los cambios que ésta haya motivado. Después de haber llevado a cabo la investigación necesaria para evaluar el cambio que la política exterior de México ha tenido, a partir de que entrara en funciones un gobierno auténtica y legítimamente democrático, hemos llegado a una serie de conclusiones que en este último capítulo presentaremos.

Al igual que los capítulos anteriores y debido a la claridad de las variables que utilizamos en todo el trabajo de investigación, éste capítulo también contendrá una parte sobre democracia y otra sobre política exterior. Primeramente haremos algunas puntualizaciones con respecto de la democracia, siendo éstas nuestras primeras conclusiones. Tomando en cuenta dichas puntualizaciones habremos validado no sólo nuestra teoría sobre la democracia sino que también presentamos el universo en el cual hemos trabajado nuestra hipótesis. A continuación presentaremos las conclusiones pertinentes a la política exterior. Alternaremos en ambas partes conclusiones secundarias que si bien no se relacionan directamente con el tema sí son necesarias para poner en contexto al propio tema. Finalmente como resultado de la evaluación

presentaremos una propuesta que recoge los cambios hasta ahora observados pero que los profundizaría en una estrategia integral y de amplio espectro para nuestra política exterior.

Uno de los debates políticos más acalorados en nuestro país es el que se ha desatado en torno a la transición democrática. A pesar de hay quienes aseguran que México no ha transitado a la democracia por el simple hecho de haber logrado la alternancia en el Ejecutivo federal y porque la violación a los derechos humanos, la mala calidad de vida de la mayor parte de la población, la exclusión de las minorías, y los niveles de corrupción e inseguridad no pueden ser congruentes con un régimen democrático, en esta investigación afirmamos que México ha transitado a la democracia. Como se discute a lo largo del primer capítulo, es posible defender la hipótesis de que México ha transitado a una democracia electoral puesto que las mínimas condiciones para que ésta opere ya han sido establecidas: instituciones electorales independientes, autónomas, legítimas y confiables; celebración periódica y en orden de elecciones competitivas, libres y efectivas. México, como un Estado de la concepción moderna, no puede sino comprenderse por un sistema democrático representativo cuyos principales cuerpos de gobierno se integran a través del sufragio. Si bien es cierto que la democracia no son sólo elecciones, también lo es que hasta este momento, en México sólo ha sido posible alcanzar estas mínimas condiciones de democracia. Su historia inmediata, la de un régimen autoritario, centralista, corporativista, controlador y represivo no le ha permitido profundizar más sus condiciones democráticas. México es hoy una democracia electoral con potencial para evolucionar a formas más complejas de democracia que la interacción y nivel de participación de la sociedad organizada, de los partidos políticos, de las minorías no agrupadas, de los grupos empresariales y demás actores sociales irán estableciendo en la medida de las necesidades e intereses de cada uno.

La historia de la transición democrática mexicana empezó a escribirse desde que se consolidan las bases del sistema hegemónico pues gracias a éste se cierra el capítulo de las revoluciones armadas y se abre paso a las transformaciones graduales y por la vía institucional. Desde entonces y hasta 1996 el régimen electoral ha sido modificando en dirección de la competitividad, pluralidad y legalidad. Han habido por lo menos siete grandes reformas electorales –1946, 1963, 1977, 1990, 1993, 1994, 1996– que fueron introduciendo pequeños destellos democráticos y que en conjunto dieron forma a nuestro sistema actual. Si bien el gobierno de Vicente Fox es producto de esta longeva transición, también queda claro, como anotamos también en el primer capítulo, que una democracia electoral no es suficiente. Muestra de ello es que a pesar de que Fox y el Congreso están trabajando ya sobre una nueva propuesta de reforma electoral que incluye, entre otras cosas, la extensión del derecho al voto de los mexicanos que viven fuera del territorio nacional; la reducción de los gastos en materia electoral mediante la reducción de los presupuestos al Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la reducción del financiamiento público para los procesos electorales y los partidos: de 50 por ciento durante elecciones intermedias, y de 25 por ciento durante las presidenciales; mejores mecanismos de supervisión de los recursos de los partidos políticos, así como aumento de las facultades de fiscalización del IFE; regulación y fiscalización, por primera vez de manera normativa, de las precampañas y compactar los calendarios electorales, acortando los tiempos de campaña¹ (<http://www.presidencia. . .>). Es claro que estas reformas apuntan a cuestiones muy precisas y el fomento a la democracia en un espectro más amplio y más complejo de la democracia representativa que la simple democracia electoral.

¹ La propuesta de reforma del gobierno de Fox contempla los siguientes tiempos de campaña: de 180 a 90 días para presidencia; de 90 a 45 días para diputados federales; de 105 a 45 días para Senadores; de 90 a 60 días para gobernadores; de 85 a 30 días para Diputados locales y de 75 a 30 días para campañas a nivel ayuntamiento (<http://www.presidencia. . .>)

En materia de política exterior hay una clara influencia de la transición democrática pues el binomio democracia-derechos humanos² fue colocado por Vicente Fox como prioritario en la estrategia de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo, como se argumenta en el tercer capítulo. La democracia y los derechos humanos fueron proyectados en dos niveles: 1) el interno, en el que México inicie una era democrática que ponga fin a décadas de gobiernos dominados por un solo partido político y en la que combata la impunidad y fomente una cultura de respeto a los derechos humanos, sociales y políticos de todos los mexicanos; y 2) el externo, en el que la diplomacia mexicana se utilice como un instrumento que simiente, por medio de un “andamiaje institucional”, el respeto generalizado a los derechos humanos, el refinamiento de las prácticas democráticas y una vida pública transparente. (Salas; 2002: 166-167).

Este cambio es sumamente novedoso no sólo porque modifica las tradicionales posturas de soberanía y no intervención que México había sostenido, sino también porque este cambio se hace activamente mediante la promoción y fortalecimiento de marcos, acuerdos e instituciones internacionales y la armonización de la legislación mexicana con ellos³ y no sólo a nivel discursivo (Salas; 2002: 168-169) , como se había hecho desde el sexenio salinista. A pesar de que este cambio fue impulsado con la intención de limpiar el prestigio internacional de México – luego de que la democracia y los derechos humanos habían utilizado como arma discursiva para

² Federico Salas ha establecido un binomio entre democracia y derechos humanos pues afirma que en la práctica éstas se han vuelto “mutuamente imprescindibles . . . [pues] un sistema democrático se fundamenta en la existencia de los derechos humanos de los gobernados, y al propio tiempo, la mejor manera de luchar por los derechos humanos es mediante la consolidación de estructuras democráticas” (Salas; 2002: 164).

³ Cabe subrayar, en este sentido, la aceptación de la competencia de algunos de estos instrumentos, así como la promoción de la ratificación del estatuto del Tribunal Penal Internacional; la participación de México en los foros de la Comisión Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2001 y 2002; la propuesta de inclusión de una cláusula democrática en el Plan de Acción de la III Reunión Cumbre de las Américas; la suscripción de la Carta Interamericana en 2001 en Perú que consagra a la democracia como un derecho cuya defensa debe ser permanente; la designación de una embajadora y de una subsecretaría de Derechos Humanos en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la firma de un programa de cooperación técnica con la alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y se giraron además una serie de invitaciones a diversos órganos de la ONU y organizaciones no gubernamentales para que vinieran a la país a observar el estado y hacer observaciones críticas sobre los derechos humanos en el país (Salas; 2002: 167-171).

asegurar la estrategia de desarrollo económico de los gobiernos salinista y zedillista pero que ocultaba situaciones internas contrarias— creemos que no fue cuidadoso el análisis que se hizo sobre la conveniencia de que México se volviera activo y confrontativo en estas materias. Como quedó evidenciado en el tercer capítulo, esta nueva postura ha traído dificultades con Cuba y nuevos compromisos con Estados Unidos que pueden profundizar nuestra vulnerabilidad. “El margen de maniobra para una actuación mexicana en los organismos internacionales . . . se vuelve muy estrecho y caprichoso. La intolerancia y la selectividad [con la Estados Unidos ha actuado a partir del ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001], dificultan la conclusión de acciones concretas” (Montaño; 2002: 198).

Esta ha sido la influencia de cambio más significativa que la transición democrática ha tenido en nuestra política exterior. De manera particular, es de relevancia la relación con Estados Unidos que si bien en un principio se vio fortalecida por el cambio de gobierno en México y las intenciones de éste por converger con su homólogo estadounidense más allá de la relación comercial, después de que Estados Unidos redirecciona sus prioridades hacia la lucha contra el terrorismo y la seguridad nacional, la relación con México deja de ser prioritaria, se pierde el impulso del bono democrático y regresa al estado que tenían después de la entrada en vigor del TLCAN. Así también llama la atención la relación con Cuba que se vuelve opuesta a la tradicional postura de aliado de la isla mediante nuestras posturas de respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos así como del reclamo a la no intervención en asuntos internos de los Estados.

Finalmente es importante mencionar que la transición democrática ha tenido una importante influencia en lo que al vínculo de las cuestiones de política exterior con el debate político y la opinión pública nacionales. La apertura mediática que la transición democrática ha traído, ha elevado el interés de los mexicanos por los asuntos externos. Las controversias que las

acciones y personajes de política exterior han generado al interior del país casi no tienen precedentes –a excepción de Luis Echeverría que utiliza la política exterior para reafirmar su discurso de pluralidad política, estrechando relaciones con países socialistas y no alineados–. Hoy las cuestiones de política exterior se debaten como nunca en el seno del Congreso de la Unión, en las Secretarías de Estados, en las representaciones estatales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los foros académicos y los espacios mediáticos y noticiosos.

En contraste con el fomento a la democracia y los derechos humanos y el espacio que la política exterior ha ganado en la vida nacional, la estrategia de diversificación de las relaciones exteriores de México, que pretende contrarrestar la dependencia y vulnerabilidad hacia Estados Unidos, muestra más tintes de continuidad que de cambio en este primer gobierno de la era de la Democracia. Sin embargo vale la pena revisar esta estrategia a través de los casos particulares con la finalidad de evidenciar la profundidad de la influencia de la transición democrática.

Hay que resaltar primeramente la opción de la Unión Europea como medio de diversificación. Tal como lo expusimos en el tercer capítulo, la Unión Europea ha sido señalada por el gobierno de Fox como un actor de relevancia para las relaciones exteriores de México. No obstante el potencial –en materia de libre comercio, concertación política y cooperación– del acuerdo de tercera generación que se firmó con la Unión Europea, no ha sido explotado y no existe ni siquiera una estrategia para hacerlo. Mas es observable un cambio de orientación en la relación con la UE del gobierno de Ernesto Zedillo al de Vicente Fox. Mientras que el primero la consideraba como pilar de su estrategia económica y como alternativa de diversificación, el segundo la concibe ya “como una herramienta para lograr otros fines, como contar, en los 15 países que forman la Unión Europea, con interlocutores con peso que apoyaran las posiciones de México en los foros multilaterales” (Ruíz; 2002: 207). Aun así hay que insistir en que, como lo afirma Ruíz Sandoval, esta postura no deja de ser mera retórica discursiva si no se indica una

estrategia en la que se definan propuestas reales y medios para sacar provecho del marco que el TLCUE ha instituido.

Además de la relación entre México y Cuba, merece nuestra atención las relaciones de nuestro país con el resto de América Latina. En nuestro análisis sobre esta relación hemos manifestado que aunque prioritaria en discurso, dista mucho de serlo en voluntad y acciones. La región latinoamericana aqueja en estos en términos generales de crisis económica, social y política: la crisis argentina, el mínimo crecimiento de todas las economías, la guerrilla colombiana, la inbautizable situación venezolana, la inestabilidad política boliviana, la inconformidad peruana, por mencionar sólo algunas. Sin embargo, México no ha prestado la suficiente atención a estas condiciones ganándose con ello el resentimiento latinoamericano por haber privilegiado la relación con América del Norte, perdiendo a la vez credibilidad en sus intenciones de integración, cooperación, el título de hermano mayor que poseía, así como liderazgo en la región. Aunque México ha buscado impulsar los proyectos del Plan Puebla-Panamá y del ALCA, éstos no han recibido el apoyo esperado y están en estatus de pendientes. Al mismo tiempo Brasil, a través del Mercosur y ahora Chile con sus tratados de libre comercio con EUA y la UE también le han restado liderazgo y condiciones de privilegio a nuestro país. Es apremiante por ello que México, haga efectiva su estrategia de diversificación por la carta latinoamericana y demuestre su interés prioritario en la zona a través de por lo menos tres objetivos principales: “1) contribuir al desarrollo económico, político y social de México; 2) contribuir a generar condiciones de paz, seguridad, estabilidad, progreso y bienestar en el continente; 3) promover la cooperación para esos fines, en el marco de las normas del derecho internacional, los derechos humanos y el principio de no intervención” (Ruíz-Cabañas; 2002: 222). Finalmente hay que considerar que la estrategia de política exterior de México debe estar enmarcada bajo las premisas de que México es una nación soberana con libre autorización para

determinar sus prioridades; históricamente mesoamericano y latinoamericano culturalmente hablando; con orientación económica-comercial y geográfica hacia América del Norte; con pertenencia y vinculación hacia el Caribe; y que sin permitir la división del continente entre Norte y Sur, debe fungir como el punto de equilibrio entre las dos regiones (Ruíz-Cabañas; 2002: 223-225).

Resta sólo hacer algunas observaciones con respecto de la relación de México con la región de Asia-Pacífico. Se nota también un cambio del discurso oficial con respecto de esta región, pues mientras que Ernesto Zedillo la consideró como una más herencia del gobierno anterior sin un verdadero potencial, Vicente Fox reconoce ya la necesidad de fortalecer “la presencia diplomática, comercial, financiera y cultural” así como la de buscar “una convergencia en los foros multilaterales, particularmente en los temas de la nueva agenda” (Madrazo; 2002: 265). A pesar de que es el desconocimiento tanto de una como de la otra parte, lo que persiste en la relación, se ha avanzado ya en reconocer la importancia de crear más vínculos y buscar coincidencias pues México sostiene ya una relación comercial deficitaria con varios países de la región. Hasta este momento el gobierno de Fox ha manifestado su interés a través del acercamiento con China en las dos visitas de Estado que ha hecho y en las que se ha discutido “la necesidad de tomar medidas conjuntas para luchar contra la piratería y el contrabando de productos chinos y su amplia comercialización en México” (Madrazo; 2002: 268). En cuanto a la relación con Japón, ésta ha tomado un poco más forma aunque los resultados no han sido los esperados. A pesar de que se estableció un grupo de estudio binacional para iniciar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio a finales del 2003 éstas han permanecido prácticamente detenidas.

Como podemos observar, sí ha habido una influencia de la transición democrática sobre la política exterior de México, sin embargo no ha sido tan profunda como se creía o se hubiera

esperado. Si bien las cuestiones de la democracia, los derechos humanos y la importancia de los medios de comunicación son legítimos rubros de esta influencia, en lo que respecta a las relaciones con Estados Unidos, Cuba, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico, los cambios que han tenido a partir del gobierno democrático han sido tan discretos que más bien podrían atribuirse al cambio de dirigentes en el gobierno. La laxitud de la influencia, se debe en gran medida a que no existe un proyecto estratégico de política exterior con objetivos claros y planes de metas y objetivos para instrumentar por regiones y en corto, mediano y largo plazos. Esta situación ya ha sido señalada y criticada por no pocos politólogos y analistas. México no puede integrar su política exterior con reacciones que se ajusten al cambiante entorno internacional o con una simple estrategia de apertura económica y liberalización comercial. Es preciso definir los intereses nacionales y con base en el respeto de nuestros principios tradicionales, promoverlos en el escenario internacional. Ahora más que nunca el desarrollo y seguridad de México están fuertemente vinculados con “una diplomacia propositiva y congruente con los principios que le han dado perfil propio, a fin de . . . afirmar su identidad bajo una globalización en la que se acotan los márgenes de autonomía relativa de los estados. En el marco de una situación mundial compleja y conflictiva, la defensa del derecho internacional y la contribución de México a su fortalecimiento se imponen como tarea esencial de toda política exterior que procure garantizar independencia” (Heller; 2002: 93).

Juan José de Olloqui ofrece, en nuestra opinión, la propuesta más completa para integrar un proyecto estratégico de política exterior y que él lo denomina la *diplomacia total*. “Total por su necesidad de aprovechar todas las oportunidades del exterior en beneficio del país, total por su flexibilidad, porque no está enfocada a un solo grupo de países o problemas, total por su capacidad de echar mano de todos los recursos disponibles en la consecución de sus objetivos” (1994: 31). Esta propuesta de *diplomacia total* se fundamenta en la defensa y promoción de dos

principios básicos, el de la *independencia* y el de la *diversificación*. La viabilidad de esta propuesta está determinada no sólo por la conveniencia que estos nuevos principios representan para nuestro país sino además porque éstos pueden convivir y enriquecerse de los principios tradicionales que nuestra política exterior ha promovido históricamente –como quedó expuesto en el segundo capítulo–. Si bien es cierto que estos principios ya han sido abordados e incluidos dentro de los programas de política exterior de una buena cantidad de gobiernos priístas e incluso del propio gobierno foxista, nunca han sido integrados en un proyecto de amplio espectro que rebase los planes sexenales. Es debido a esta falta de visión estratégica y de largo plazo que las intenciones de diversificación y de independencia de estos planes sexenales que han arrojado resultados opuestos: mayor dependencia y concentración de nuestras relaciones exteriores.

Olloqui afirma que la promoción de los principios de independencia y diversificación deben ser resultado de haber identificado claramente el interés nacional y la realidad internacional; haber hecho una evaluación de los recursos del país; proyectar a largo plazo y encadenar esta proyección con objetivos de corto y mediano plazos; diversificar los objetivos; y mejorar e introducir periódicamente procesos de evaluación de las políticas y objetivos llevado a cabo (Olloqui; 1994: 31-36). Al mismo tiempo es preciso considerar las dimensiones y potencialidades de México con base en el hecho de que “somos, entre otras cosas, un país norteamericano, atlántico, pacífico, centroamericano, caribeño, latinoamericano, hispanoparlante, plurirracial y una potencia emergente” (Olloqui; 1994: 27). Es por ello que debemos contar con un objetivo que explote cada una de estas potencialidades y se integre en el proyecto de una política exterior estratégica e integral.

Así como Olloqui, Susana Chacón también cree en la firme necesidad de que México tiene que proyectar una estrategia de política exterior con visión de futuro e introduce las fórmulas de la negociación y de la institucionalización como medios para alcanzar la diversidad e

independencia que el país precisa. En términos generales ambos autores apuntan hacia la misma dirección pero juntas, las dos propuestas se nutren. Mientras que Olloqui es más claro en cuanto al análisis, Chacón lo es en cuanto a los medios.

La influencia que la transición democrática ha tenido sobre la política exterior, queda en evidencia cuando Chacón afirma que debido a la multiplicidad de actores que actualmente participan en cuestiones de política exterior, tanto nacionales como internacionales, estatales como no gubernamentales, las decisiones en esta materia están cada vez más obligadas a hacerse con base en la negociación entre dichos actores. “Se entiende a la negociación como la necesidad de una comunicación continua y constante. La negociación es la comunicación para lograr acuerdos sobre intereses compartidos o contrapuestos entre diferentes actores. De ahí que su papel en la política exterior sea el de facilitar el proceso que lleve a dichos acuerdos” (Chacón; 2002: 23). Debido a que la negociación debe desembocar en acuerdos, es necesario que éstos se respalden e instrumenten a través de reglas, normas, objetivos y líneas de acción que representan en sí mismos la fórmula de institucionalización. El reconocimiento de los acuerdos por parte de los actores, al haber sido incluidos en la negociación, ofrece un techo de seguridad para los estados pues las reglas habrán de asegurar de antemano el manejo de las controversias y las sanciones en caso de incumplimiento que determinan en última instancia su capacidad de independencia. “Es evidente que conforme se incrementa el número de reglamentaciones y normas legítimas, se tendrá una mayor capacidad de acción legítima. Existirá también claridad en el tipo de participación entre los distintos actores”(Chacón; 2002: 31). Lo anterior facilita la diversificación y la independencia que debiera tener nuestra política exterior.

Es de importancia considerar también que estos dos autores no sólo reconocen la relación interdependiente que la política interna y la externa mantienen, –discusión que abordamos en el segundo capítulo– misma que se intensifica a partir del cambio del modelo de desarrollo

económico hacia mediados de los ochenta, sino que además lo consideran prioritario al momento de integrar sus propuestas. Así, Chacón reconoce que “el país presencia cambios internos en sus estructuras económicas, políticas y sociales, que influyen en las relaciones de México con un escenario internacional igualmente cambiante. En la formulación de la política exterior, la vinculación del contexto interno con el internacional varía en función de intereses nacionales o particulares. Es difícil diseñar la política exterior desde una perspectiva básicamente autónoma y que descarte las variables externas” (2002: 21). De la misma manera, Olloqui asegura que México “se ha involucrado en un intenso programa de reforma que afecta necesariamente su posición y su capacidad para enfrentar retos del futuro . . . así como en el sistema internacional el acento está puesto en la economía, en el ámbito interno las reformas han sido abundantes en el mismo campo, con el *propósito* [énfasis añadido] de insertarnos en el exterior de manera más competitiva” (Olloqui; 1994: 17).

Con la afirmación de que, a pesar de que existe influencia de la transición democrática en la política exterior de México, ésta no ha logrado penetrar lo suficiente como para dotar a México de una posición internacional que legitime la independencia de sus decisiones, queremos concluir este trabajo de investigación. Así como el sistema político interno es de una democracia minimalista, la política exterior muestra también apenas los primeros rasgos democráticos. En la medida en que nuestras exigencias internas refinan nuestro sistema democrático al interior, éstas se verán reflejadas en la formulación de la política exterior dada su interdependencia. Y mientras no se haga un replanteamiento y se proyecte una estrategia de política exterior acorde a las transformaciones internas, estaremos condenados a seguir profundizando la dependencia y concentración de nuestras relaciones exteriores. Se han dado los primeros pasos, mas el camino es aún largo.