

Tres años de política exterior*

Rafael Fernández de Castro

Al iniciarse el cuarto año de gobierno de Vicente Fox es posible distinguir tres momentos en el actuar internacional de México: la ofensiva; la incapacidad de adaptar las estrategias a un escenario en que la seguridad sentó precedente, y el esbozo de un nuevo plan de navegación (véase figura 1).

Figura 1
Los tres momentos



La ofensiva



Aguas revueltas



Esbozo de un nuevo
plan de navegación

*Este trabajo fue concebido como una presentación oral para el panel "La política exterior mexicana: una visión académica", durante la XV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, que tuvo lugar en la Cancillería, los días 7 y 8 de enero de 2004. Por eso se incluyen los cuadros preparados para esa ocasión.

La ofensiva (1 de diciembre de 2000-11 de septiembre de 2001)

El ex canciller Jorge Castañeda fue el único miembro del gabinete que llegó con un plan de navegación listo. Las aguas internacionales se encontraban tranquilas, incluso soplaban vientos a favor. De manera que pudo desarrollarse una política exterior activa, especialmente hacia Estados Unidos. Además, Vicente Fox era concebido en el mundo como el paladín de la democracia internacional, una especie de Lech Walesa latinoamericano, pues había logrado la hazaña de sacar al septuagenario Partido Revolucionario Institucional (PRI) de Los Pinos.

El plan de navegación original consistía en tres ejes principales: el eje América del Norte, y dos paralelos: la diversificación con América Latina y Europa, y la mayor presencia en los foros multilaterales, políticos y económicos. Con Estados Unidos se pretendía profundizar la integración económica y en especial mejorar sus términos, es decir, que los efectos positivos del libre comercio alcanzaran a un mayor número de mexicanos. América Latina y Europa eran claves para equilibrar el peso de Estados Unidos. Con América Latina se perseguía una mejor coordinación en política exterior, y con Europa la ampliación de los intercambios económicos y mejor coordinación política. El tercer y último pilar era el fortalecimiento de la política multilateral, para lo cual se buscó y logró un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Al poner en escena el plan de navegación original, la migración cobró una importancia inusual. Al percatarse Castañeda de la atención esmerada de Washington, aumentó la apuesta: conseguir el acuerdo migratorio integral. En la visita de

Estado de Fox a Washington, cinco días antes de los atentados terroristas, el acuerdo alcanzó su momentum, pues el presidente Bush se convenció del argumento de Fox según el cual el statu quo migratorio estaba roto y habría que reemplazarlo por una migración ordenada y legal. Sin embargo, al estrellarse los aviones piloteados por suicidas el 11 de septiembre en las torres gemelas y el Pentágono, los sueños de México de regularizar a cinco millones de compatriotas en Estados Unidos y de obtener un programa de trabajadores huéspedes para cientos de miles de mexicanos se hicieron añicos. El acuerdo migratorio era visto como la precondition para avanzar hacia formas más avanzadas, al estilo europeo, en la integración con América del Norte.

Con la perspectiva de tres años, es necesario señalar que no únicamente el terrorismo imposibilitó la propuesta mexicana. Las posibilidades de México de obtener un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos eran muy bajas, sobre todo en el Congreso de Estados Unidos. Más aún, el propio gobierno de Vicente Fox no había hecho su tarea de mejorar y fortalecer las instituciones migratorias mexicanas encargadas de la migración, de manera que cuando se formalizara la negociación, la diplomacia foxista tuviera algo que ofrecer a cambio. Fox y Castañeda fueron incapaces de crear una oferta coherente y respetable para que eventualmente Estados Unidos aceptara el acuerdo. Todo consistió en pedir la célebre “enchilada completa.” Esto es, un paquete integral con cinco elementos: regularización, trabajadores huéspedes, manejo conjunto de la frontera, México y Canadá como casos especiales para la política de inmigración estadounidense y corresponsabilidad en el desarrollo de las regiones mexicanas de alta expulsión de migración (véase figura 2).

Figura 2
La ofensiva



Aguas revueltas, misma estrategia (11 de septiembre de 2001-enero de 2003)

El terrorismo acaba con la historia de la inocencia en el vecino país pues, a pesar de haber intervenido en tantas guerras, nunca había sido objeto de un ataque en su propio territorio. La seguridad se convierte, así, en un asunto central para Estados Unidos. La agenda de Washington cambia radicalmente, como si estuviéramos de regreso a uno de los peores momentos de la guerra fría. México y América Latina volvieron a pasar a un lejano tercer o cuarto sitio en las prioridades de la administración Bush.

El 11 de septiembre toma a la diplomacia de Fox aún celebrando la visita de Estado a Washington, y sobreviene un titubeo presidencial sobre cómo responder a la tragedia del vecino país. La duda de Fox permite que se politice la respuesta mexicana, dando lugar a un agrio debate entre los nacionalistas del PRI y el PRD, incluso algunos del PAN, contra el canciller Castañeda y aquellos que ven como benéfica una creciente integración económica con Estados Unidos. Como escribe en sus me-

morias tituladas *El oso y el puercoespín*, Jeffrey Davidow, ex embajador de Estados Unidos en México, lo único que se requería era un abrazo fraternal.

La diplomacia de Vicente Fox, en vez de ajustar los objetivos y cambiar la estrategia ante el cambio radical del entorno internacional, se distrae con varios irritantes, como fue la negativa del Senado en la primavera de 2002 de otorgar un permiso al presidente para visitar Estados Unidos y Canadá, y la fricción con Fidel Castro porque se le pidió que viniese a la Cumbre de Monterrey y se fuera después de la comida.

De manera que la diplomacia de Fox insiste en el acuerdo migratorio integral con Estados Unidos. Y de la frustración se pasa a la recriminación. Es decir, México pierde la iniciativa y la política exterior se vuelve reactiva. Como los temas son muy populares —Cuba y migración—, ante un escenario de creciente politización de la política exterior, sobrevendrá un resurgimiento del nacionalismo, es decir, el antiamericanismo (véase figura 3).

Figura 3
Aguas revueltas



Esbozo de un nuevo plan de navegación (enero 2003-presente)

El relevo en la Cancillería, Luis Ernesto Derbez, trajo nuevas prioridades al quehacer internacional de México: énfasis en el comercio exterior y gradualismo en el terreno migratorio. La carencia de un plan de navegación —claridad en las metas, las estrategias para alcanzarlas y la interconexión entre los objetivos— condiciona una política más reactiva y acomodaticia con Estados Unidos.

Pero, a semanas de estrenarse como canciller, Derbez es sorprendido por una crisis en la relación con el vecino del norte. Washington lanza una ofensiva en la ONU para que su Consejo de Seguridad, del cual México era miembro no permanente, apruebe una invasión a Iraq para derrocar al régimen de Saddam Hussein, bajo la sospecha no confirmada de que alberga armas de destrucción masiva e incluso con acusaciones de desarrollo de armas nucleares.

Washington nunca puede hacer su caso, pues las evidencias de que Iraq representaba un peligro inminente para el mundo eran muy débiles, y México opta por unirse a la postura de Francia y Alemania que se oponen a la invasión. Habría que señalar que, si bien la diplomacia mexicana adoptó la posición correcta, varias declaraciones de su embajador ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, y del propio presidente Fox, fueron innecesarias, como el mensaje que el presidente dirigió por televisión a la nación aclarando su posición contraria a Washington justo el día que Bush decide salirse de Naciones Unidas y atacar de forma unilateral y preventiva a Iraq.

Al revisar los discursos del canciller Luis Ernesto Derbez y de sus subsecretarios es evidente que el modelo al que aspiran es muy semejante al de Castañeda: el eje principal es América del Norte y existen otros dos para equilibrar al primero: las re-

giones —América Latina, Europa—, y la política multilateral. Destaca el interés del secretario Derbez en fortalecer las relaciones económicas con Asia.

Ante Estados Unidos, la estrategia general es el pragmatismo no confrontacional y la consecución gradual de los objetivos. Se ha trabajado con esmero en resolver temas pendientes como el del agua en la frontera, en un intento de que los problemas no contaminen y obstaculicen el avance de la agenda en otras áreas prioritarias para México.

Entre los temas prioritarios destacan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la integración económica; la migración y la defensa de los mexicanos en el extranjero, y una relación especial con la comunidad mexicana en Estados Unidos.

Sin mucho ruido pero con efectividad, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) está siendo utilizado para acercarse a la comunidad, intentar organizarla y solicitar su apoyo en algunas iniciativas como la aceptación de la matrícula consular.

“No se nortee, oriéntese,” insistía el ex canciller Fernando Solana. Y, efectivamente, uno de los aciertos del canciller Luis Ernesto Derbez es insistir en Asia como un objetivo de diversificación económica, en especial con China y Japón. Sin embargo, la estrategia de la Cancillería tiene un serio problema: en una oscura decisión, la Secretaría de Economía decidió dejar de negociar tratados de libre comercio, autoamputándose el mejor instrumento para cerrar brechas económicas.

Ante América Latina se ha adoptado un esquema novedoso. No tratarla como un todo homogéneo, sino tener relaciones especiales con países seleccionados de la región. Algo similar a la política exterior de Brasil de las grandes ballenas. Entre los países seleccionados están Chile, Brasil y los centroamericanos. La izquierda y la escuela tradicional de Tlatelolco critican

a ésta y a la anterior Cancillería por no tener una relación esmerada hacia el sur, pero se les olvida que nuestros aliados tradicionales, Colombia y Venezuela, están sumergidos en graves crisis de estabilidad. Y no es fácil relacionarse con el Brasil de Lula, que se ha autonominado el *Big Brother*.

Europa está absorta en su propio proceso de expansión al Este, con la ya consumada integración de 10 nuevos países a la Unión. Sin embargo, la Cancillería ha llevado a cabo una iniciativa excepcional de diversificación no comercial sino migratoria: negociar un tratado para que 20 000 o 30 000 trabajadores mexicanos puedan ir a laborar a España, como ya lo hacen todos los años 10 000 mexicanos a Canadá.

Finalmente, a pesar de la tormenta que le representó la presencia mexicana en el Consejo de Seguridad de la ONU al hacerse cargo de la Cancillería, todo indica que Derbez está decidido a repetir la experiencia en cuanto México pueda presentar nuevamente su candidatura. Incluso, Enrique Berruga, quien sustituyó a Aguilar Zínser como representante ante la ONU, ha insistido en que su prioridad será participar en la reforma del organismo.

La perseverancia es la madre de todos los éxitos. México tiene que insistir en que los requerimientos de seguridad de Estados Unidos representan una oportunidad para resolver al-

Figura 4
Esbozo de un nuevo plan de navegación



gunos cuellos de botella, como es la necesidad de contar con una frontera más eficiente y segura.

No se prevén avances fundamentales en el posicionamiento de México en el mundo. Estados Unidos está en una crisis de seguridad, la Unión Europea en una de expansión y América Latina en una económica y de insatisfacción con la democracia.

Ante este panorama tenemos una ventana de oportunidad para ordenar el país en lo interno y estar preparados para navegar las aguas internacionales cuando los vientos sean más favorables al interés nacional (véase figura 4).