



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**  
**ORIENTACIÓN: RELACIONES INTERNACIONALES**

Entre la política exterior y el Nuevo Activismo Internacional Mexicano:  
Una apuesta fallida a la Reforma Migratoria 2000-2006.

Que para optar por el grado de  
Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales

Presenta:  
Miguel Ángel Martínez Castillo

Director: Dr. Antonio Sánchez Bugarín

Comité Tutorial:  
Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado - FCPyS  
Dra. Paz Consuelo Márquez-Padilla - CISAN  
Dr. Antonio Sánchez Bugarín – Posgrado en Derecho UNAM

México, D. F. febrero de 2014.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

Las palabras no alcanzan para expresar mi agradecimiento a todas aquellas personas que de manera indirecta y más aún directamente, me han ayudado a concluir esta importante etapa de mi vida. A lo largo de mis años de vida, he tenido experiencias diversas que, como popularmente las definimos como buenas o malas, para mi resultan todas un aprendizaje. Los errores, los aciertos, forman parte del carácter y ayudan a valorar más lo alcanzado.

Hoy estoy en la antesala de completar uno de los objetivos más importantes de mi vida y no puedo pasar por alto la imagen de muchas de las personas que me motivaron, ayudaron, impulsaron, incluso hasta regañado, para llegar al final del camino. Mis padres, **Francisco** y **Teresa**, quienes en todo momento me han dado su desinteresada ayuda, su respaldo y el ánimo para levantarme de tropiezos y continuar caminando. Mis hermanos: **Paco**, **Nando** y **Verito**, quienes me han visto crecer y desarrollarme profesionalmente y como ser humano. Sus consejos y experiencias nunca las olvidaré.

También a mi familia en México: Tía Lilia, gran ejemplo de nobleza y humanidad, Lili, Lupita, Salvador, Coco. A todos ustedes les debo el que mi estancia haya sido como si nunca hubiera salido de casa.

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en particular a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) quienes me otorgaron no solo el conocimiento, sino el privilegio de haber sido parte de tan gran institución académica.

A mis profesores, colegas y amigos, con los que he compartido diversas experiencias, debates, congruencias y diferencias, así como también recibido su invaluable ayuda y consejo: José Luis Jaramillo, Wadi Amar Shabshab, José Hadad Estéfano, Alex Medina, César Sánchez Lara, Sergio Bolio, Félix Díaz Villalobos, Mayuli Martínez Simón, Cinthya Millán, Marco Lopátegui, Gaby Niño, Nancy Vilchis, Argelia, Blanca Marín, Mi Ryong Song, Alfonso Aragón, Cecilia Gómez, Paloma López, Consuelo Dávila, José Luis Orozco, Carlos Uscanga, Paz Consuelo Márquez, Graciela Arroyo y Edmundo Hernández Vela.

Mis lectores y profesores que se tomaron el tiempo para revisar este documento, corregirlo, reencauzado y mejorarlo, a ustedes les agradezco su disciplina y profesionalismo académico.

Debo hacer una especial mención a dos grandes amigos que fueron un factor importante en el desarrollo de esta Tesis: a mi Director y amigo, **Dr. Antonio Sánchez Bugarín**, quien con su entusiasmo y conocimiento, me transmitió que todo es posible realizarse a pesar de que sea complicado llegar. Gracias, Maestro.

A mi amigo y hermano, **Azamiou Barry**, con quien conviví prácticamente los años de estancia y que, tu humildad y sencillez te han llevado al gran ser humano que eres. Aprendí, mi hermano, que la más noble respuesta es capaz de derrotar al muro más alto del orgullo y la soberbia.

No puedo concluir estas palabras sin agradecer a Dios, quien no solo me ha regalado la vida sino que me ha puesto en el lugar indicado, en el momento adecuado y en las circunstancias debidas, no sólo para concluir esta meta, sino para permitirme conocer a la mujer que hoy es mi columna vertebral y la mano que toma la mía en esta aventura que se llama vida: **Citlalli**, gracias por tu comprensión, paciencia, pero sobre todo por tu interminable cariño y humildad que me contagia y motiva. Creo que el ser humano siempre tiene un motivo para vivir, y mi motivo eres tú.

Gracias también debo dar a la familia Suárez-McLiberty, quienes me han aceptado como uno más de ellos a pesar de mis defectos y errores: Al profesor Ramón Iván Suárez Caamal, extraordinario poeta y más aún ser humano; a la maestra Suemi McLiberty Martínez, mujer de temple pero con corazón de niño; Omar Suárez y Vianey Suárez, a quienes les guardo profundo cariño y respeto. Gracias.

Y no menos importante a aquellas y aquellos amigos que, a pesar de no aparecer su nombre debido más a que he sido honrado de contar con muchos de ellos, me han privilegiado con su amistad.

A todas y todos, mi agradecimiento infinito.

*“Creo que con la madurez que hoy tenemos,  
debemos salir al mundo a participar en lo que sucede,  
nos guste o no nos guste, así sea favorable o no.  
Tenemos que ser un actor claro en la participación en el mundo entero.”*

**Vicente Fox Quesada (Presidente de México 2000-2006)**

## Índice temático

<b>Introducción</b> .....	<b>I</b>
<b>1. La política exterior: definición, antecedentes y elementos para su diseño y ejecución</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1</b> Definición de política exterior y su relación con la política interna.....	<b>1</b>
<b>1.2</b> Elementos que forman parte del diseño y ejecución de una política exterior de Estado.....	<b>8</b>
<b>1.3</b> Principales antecedentes de la política exterior de México: un breve recuento histórico.....	<b>21</b>
<b>2. Análisis de la política exterior de México durante la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006): El <i>Nuevo Activismo Internacional Mexicano</i> (NAIM)</b> .....	<b>50</b>
<b>2.1</b> El <i>Nuevo Activismo Internacional Mexicano</i> : Antecedentes.....	<b>50</b>
<b>2.1.1</b> El proyecto de política exterior de Vicente Fox Quesada como candidato a la Presidencia de la República.....	<b>50</b>
<b>2.1.2</b> La justificación del <i>Nuevo Activismo Internacional Mexicano</i> .....	<b>58</b>
<b>2.2</b> El <i>Nuevo Activismo Internacional Mexicano</i> : principales características.....	<b>62</b>
<b>2.2.1</b> Ejes, estrategias y acciones.....	<b>64</b>
<b>2.2.1.1</b> Una relación estratégica con Estados Unidos.....	<b>65</b>
<b>2.2.1.1.1</b> El <i>TLCAN-plus</i> .....	<b>69</b>
<b>2.2.1.1.2</b> La búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.....	<b>75</b>
<b>2.2.1.2</b> La búsqueda de una participación más activa en el Sistema Internacional.....	<b>82</b>
<b>3. Balance de resultados del <i>Nuevo Activismo Internacional Mexicano</i> y perspectivas para la política exterior de México</b> .....	<b>90</b>

<b>3.1</b> El <i>Nuevo Activismo Internacional Mexicano</i> : ¿política exterior de Estado o de gobierno?.....	<b>91</b>
<b>3.2</b> Razones del fracaso del <i>Nuevo Activismo internacional Mexicano</i> .....	<b>104</b>
<b>3.2.1</b> El acuerdo migratorio como el eje motor y centralizador de la política exterior de México.....	<b>104</b>
<b>3.2.2</b> La diferencia de intereses en la relación México-Estados Unidos.....	<b>113</b>
<b>3.3</b> Las consecuencias externas para México en su búsqueda de una relación estratégica con Estados Unidos.....	<b>120</b>
<b>3.4</b> Las consecuencias internas para México en su búsqueda de una relación estratégica con Estados Unidos.....	<b>130</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>136</b>
<b>Fuentes Consultadas</b> .....	<b>141</b>

## **Índice de figuras.**

<b>Figura 1</b>	
Proceso de la formulación de la Política Exterior de México.....	<b>16</b>
<b>Figura 2</b>	
Enfoques teóricos que caracterizaron el proceso evolutivo de la política exterior de México según Arturo Borja Tamayo.....	<b>46</b>
<b>Figura 3</b>	
Momentos principales del proceso evolutivo de la política exterior de México.....	<b>47</b>
<b>Figura 4</b>	
Organización Trilateral del ASPAN.....	<b>72</b>
<b>Figura 5</b>	
Estructura del Nuevo Activismo Internacional Mexicano.....	<b>89</b>
<b>Figura 6</b>	
Acuerdos comerciales que tiene México con diversos países del mundo.....	<b>96</b>
<b>Figura 7</b>	
Destino de las exportaciones mexicanas Enero-Octubre de 2006.....	<b>97</b>
<b>Figura 8</b>	
Destino de las importaciones mexicanas Enero-Octubre de 2006.....	<b>98</b>
<b>Figura 9</b>	
Viajes realizados por el Gobierno Mexicano a Estados Unidos en donde el tema migratorio formó parte de la agenda de trabajo.....	<b>106</b>
<b>Figura 10</b>	
Grupos de interés de Estados Unidos y su postura sobre el tema migratorio.....	<b>118</b>

## INTRODUCCIÓN

En varias etapas de la historia de México, la política exterior ha experimentado altibajos que indudablemente van ligados a las coyunturas internacionales. Los momentos más destacados han sido, por sólo señalar algunos, en la década de los sesenta, tras la posición de la diplomacia mexicana sobre la expulsión de Cuba de la OEA, o el proceso de pacificación en Centroamérica durante la década de los ochenta, a través del Grupo Contadora.

Resulta evidente que la política exterior mexicana ha tenido momentos, si puede llamarse así, de grandeza o mejor dicho, de relevancia e interés para la política nacional, en diferentes momentos. En la presente investigación se hace una reflexión sobre un momento donde las relaciones internacionales fueron el eje del debate nacional, que desde hace tiempo había sido relegada a segunda o tercera prioridad de la agenda nacional, debido en gran parte a las demandas y necesidades internas como el combate a la pobreza, el desarrollo, el empleo, entre otros.

El sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) tuvo como característica inicial ser el primer gobierno emanado de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esto creaba la esperanza de, hacia el interior generar el acceso hacia una democracia efectiva; y al exterior demostrar una política que de ahora en adelante abrazaría los principios de la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos como elementos inalienables de las personas. Al mismo tiempo, se tenía contemplado el inicio de una estrategia que en un futuro sería denominada como *política exterior proactiva*, término bautizado por quien fuera el primer Secretario de Relaciones Exteriores de México en la administración de Fox Quesada, Jorge G. Castañeda Gutman.

Este *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* tendría como ejes principales un mayor dinamismo en el sistema internacional, participando en los foros mundiales de toma de decisiones (Consejo de Seguridad, Corte Penal Internacional, Organización de Estados Americanos, entre otros), donde se buscaría, entre otras cosas, defender los principios de la democracia y los derechos humanos, que históricamente han sido el escudo norteamericano para expandir su influencia ideológica, tanto política como económica,

social y militar; por un lado, y satisfacer las demandas internas, por el otro; y segundo, una relación de mayor integración (estratégica) con los Estados Unidos, que derivara en la búsqueda de un acuerdo migratorio para ambas naciones, donde se lograra la regularización de millones de indocumentados mexicanos, que a su vez representaría el mayor éxito del gobierno de Vicente Fox.

Esta última estrategia monopolizaría la política exterior al grado de ser calificada como la *migratización* de las relaciones internacionales de México. Resulta atractivo conocer cómo este tema fue ganando terreno frente a otros al grado de convertirse en el centro del debate nacional. Sin duda, Castañeda supo colocar a la política exterior mexicana entre los primeros lugares del quehacer político, pero ésta tuvo que pagar un alto costo, debido a los errores cometidos que originaron una pérdida de credibilidad y capacidad política. Uno de ellos fue marcar con mayor vehemencia el distanciamiento entre nuestro país y la región latinoamericana, dejando nuevamente en el discurso político las buenas intenciones.

### **Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis.**

Se pretende, pues, establecer como objetivo general de esta investigación **conocer, analizar y determinar en qué consistió el Nuevo Activismo Internacional Mexicano (NAIM), que fue el esquema que identificó a la política exterior durante el período 2000-2006, cuáles fueron sus ejes motores, fines y resultados.** Para el cumplimiento de este fin, se han establecido objetivos secundarios:

- Identificar y demostrar que la principal prioridad del Nuevo Activismo Internacional Mexicano fue la búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.
- Reflexionar acerca del vínculo entre la relación con Cuba y la adopción de los principios de democracia y derechos humanos, que fueron factores para la búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.
- Analizar el impacto del Nuevo Activismo Internacional Mexicano al interior y exterior del país.

Varias interrogantes surgen tras el llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* como cabeza del proyecto de política exterior del gobierno de Fox. Estas mismas interrogantes son las que ayudarán al desarrollo de los objetivos planteados y del presente trabajo de investigación: ¿qué es el *nuevo activismo internacional mexicano*, cuáles fueron sus características, qué alcance tuvo y qué representó para la política exterior de México?

Asimismo, bajo el esquema de esta pregunta central, se desprenden otras complementarias: ¿Cuáles fueron sus ejes motores? ¿Fue resultado de una política de Estado? ¿Cumplió sus objetivos? ¿Qué consecuencias internas y externas tuvo para México la adopción de esta política exterior? ¿Derivó una búsqueda por firmar un acuerdo migratorio con Estados Unidos? ¿Representó la piedra angular de la política exterior mexicana?

Estos cuestionamientos dan pie a partir del siguiente supuesto: Si bien el Nuevo Activismo Internacional Mexicano se caracterizó por dos ejes motores –la relación estratégica con Estados Unidos y una participación más activa de México en el Sistema Internacional, el énfasis del gobierno de Vicente Fox se centró en el primer eje motor, particularmente en la firma de un acuerdo migratorio que representó la piedra angular de la política exterior de su gobierno. Por tanto, con la finalidad de firmar el acuerdo migratorio con Estados Unidos, México llevó a cabo acciones y estrategias como sacrificar su relación con Cuba, aprobar diversas medidas en el Consejo de Seguridad y hacer suyos principios de política exterior de Estados Unidos como la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de existir diversos factores que impidieron la firma del acuerdo migratorio y en consecuencia cumplir sus objetivos a corto plazo, como los eventos del 11 de septiembre de 2001, la diferencia de intereses entre ambas naciones fue un elemento de mayor peso aún que originó que el acuerdo no se firmara; puesto que Estados Unidos privilegia el comercio bilateral, el combate al narcotráfico y más recientemente la seguridad en su relación con México. Por tanto, la **hipótesis** planteada es la siguiente:

El Nuevo Activismo Internacional Mexicano se caracterizó por dos ejes motores: la relación estratégica con Estados Unidos y una participación más activa de México en el Sistema Internacional. Sin embargo, el énfasis del gobierno de Vicente Fox se centró principalmente en el primer eje, particularmente en la firma de un acuerdo migratorio que representó la piedra angular de la política exterior de su gobierno. Por tanto, con la finalidad de firmar el acuerdo migratorio con Estados Unidos, México llevó a cabo acciones estratégicas como distanciar su relación con Cuba, aprobar diversas medidas en el Consejo de Seguridad y hacer suyos temas de política exterior de Estados Unidos como la democracia y los derechos humanos.

Asimismo, surgieron factores inesperados (los eventos del 11 de septiembre de 2001) que en consecuencia hicieron no solo de la firma del acuerdo migratorio un fracaso sino tampoco cumplir sus objetivos en el corto plazo. Pero fue en realidad la diferencia de intereses entre ambas naciones lo que influyó más y ocasionó que el acuerdo migratorio no se firmara, puesto que Estados Unidos privilegia el comercio bilateral, el combate al narcotráfico y más recientemente, la seguridad en su relación con México.

### **Elementos metodológicos y teóricos.**

Para la realización de la presente investigación, se utilizaron diversos métodos para la recopilación de la información y su posterior análisis:

- Documentación bibliográfica.
- Documentación hemerográfica.
- Revistas especializadas.
- Documentos oficiales.

La documentación bibliográfica fue útil para la obtención de la definición del concepto de política exterior y de los elementos que la conforman. Asimismo, para hacer un recuento histórico del mismo en la historia de México y conocer la definición del término Nuevo Activismo Internacional Mexicano.

Los principales exponentes y estudiosos contemporáneos de la política exterior de México, como Velázquez y Navarrete, coinciden en el hecho de que la política exterior mexicana centró sus esfuerzos en la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos

y subordinó su desenvolvimiento en el escenario internacional a los intereses norteamericanos.

Por su parte, Castañeda, autor del denominado Nuevo Activismo Internacional Mexicano, justifica el actuar de México al hecho de haber llegado un gobierno por la vía democrática, es decir, que el país eligió a un gobernante de un partido político diferente al que gobernaba, rompiendo así con más de 70 años de continuidad. De la misma manera, México no podía mantenerse al margen de participar en el *concierto* de las naciones que forman parte de la toma de decisiones a nivel global. Al calificar a México como una potencia media, era impostergable el hecho de seguir al margen de las grandes decisiones. Para ello era necesario incrementar su activismo internacional a la par de establecer una relación más íntegra con Estados Unidos, no sólo en lo económico sino en lo político, llegando incluso a proponer la extensión del Tratado de Libre comercio hacia un denominado *TLCAN-plus*.

Debido a que el tema de investigación es reciente, la bibliografía sobre el estudio de análisis es limitada, por lo que fue necesario recurrir a otras fuentes de consulta, como las revistas especializadas, ensayos académicos y principalmente medios hemerográficos. Esto ayudó en la interpretación y deducción de los planteamientos hipotéticos planteados así como a dar respuesta a las preguntas y cumplir con los objetivos de investigación.

En otro orden de ideas, en lo que respecta al planteamiento teórico, en un principio se analizó la conveniencia de utilizar el enfoque neoliberalista para explicar la conducta de la política exterior mexicana, debido en parte que a uno de los ejes motores del Nuevo Activismo Internacional Mexicano se basaba en la participación de México en el sistema internacional a través de los organismos internacionales: las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, las cumbres internacionales (entre Europa y América Latina y el Caribe), entre otros. Sin embargo, la política exterior mexicana demostró un comportamiento diferente al momento de buscar establecer una alianza estratégica con Estados Unidos, llegando a incluso a alejarse de sus propios principios regulatorios.

Ante este escenario, se optó por utilizar el enfoque neorrealista, ya que éste logra explicar el comportamiento de la política exterior mexicana de acuerdo a los cambios ocurridos en el sistema internacional así como la hipótesis planteada.

El neorrealismo está ligado en el realismo político, con quien comparte los tres elementos básicos que lo identifican: los principales actores en el sistema internacional son los Estados; el comportamiento de éstos se basa en términos racionales y; los Estados buscan satisfacer sus intereses en términos reales de poder.<sup>1</sup>

Asimismo, el neorrealismo establece que el comportamiento de los actores, es decir, de los Estados, se determina por las limitantes y oportunidades que el sistema internacional presenta. Si se parte de lo que significa el concepto sistema, estudiosos como Waltz y Keohane, establecen que éste se compone de una estructura conformada también por unidades. La estructura representaría el esquema o forma en que se unen las unidades, es decir, los Estados, y que al combinarse adquieren comportamientos y resultados diferentes. En resumen, el sistema consiste en el conjunto de Estados organizados en una estructura que interactúan entre sí. Existen, pues, otras unidades o actores, pero se deja en claro que tras el estudio que compete a esta investigación, que es la política exterior, son los Estados quienes cuentan con el monopolio de su diseño y ejecución.

El actual sistema internacional puede entenderse como unipolar. Tras el término de la Guerra Fría y la descomposición de la Unión Soviética, el sistema bipolar que prevalecía desapareció dando lugar a un sistema unipolar teniendo a Estados Unidos como la única potencia. Sin embargo, en cuanto a la estructura del propio sistema, puede señalarse que éste se rige bajo un esquema anárquico, es decir, porque no existe una entidad o autoridad supranacional que esté por encima de los Estados. A pesar de la existencia de una estructura anárquica, los Estados interactúan entre sí y unen esfuerzos en términos reales de cuidar o satisfacer sus intereses nacionales y garantizar su sobrevivencia.

---

<sup>1</sup>Véase: Robert O. Keohane. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond" en: **Neorealism and Its Critics**, Ed. Robert O. Keohane, Columbia University Press, EEUU, 1986, p. 163.

Dentro de esta interacción entre los Estados, se distinguen las relaciones de interdependencia asimétrica, mismas que consisten en la diferenciación de capacidades o recursos con los que cuenta cada Estado en su relación con otro, es decir, que las partes no son mutuamente dependientes pero que de alguna forma pueden llegar a afectarse entre sí. La relación de México con Estados Unidos es un buen ejemplo de interdependencia asimétrica.

El sistema internacional puede cambiar o alterarse a través del comportamiento de los Estados, siempre y cuando dichos cambios no afecte sus intereses. Anteriormente, la forma de modificar el sistema se hacía mediante la expansión territorial. Actualmente, es a través de la economía. Por tanto, al haber una nueva distribución de poder entre los Estados, el sistema internacional, por ende, cambiará.

El origen y evolución de la política exterior de México dependió en gran medida de los eventos estructurales internacionales y del propio comportamiento del sistema, basado en un dominio bipolar a principios del siglo XX. De ahí el nacimiento del nacionalismo revolucionario que a su vez dio origen a los principios de política exterior. Su razón en la historia respondió a la necesidad de preservar su soberanía y la integridad de su territorio. Siendo un país menos aventajado que las entonces potencias, y teniendo como vecino a una de ellas y a la recién Cuba socialista, México tuvo que cuidar su relación exterior al mismo tiempo que cuidar la intromisión de la Revolución cubana en sus asuntos domésticos.

Tras el colapso de la Unión Soviética y el ascenso hegemónico de Estados Unidos, el sistema internacional indudablemente varió. Ahora, acompañado de un sistema económico predominante, la conformación de bloques regionales se convirtió en el mejor esquema en que los Estados podían garantizar su supervivencia y sus intereses nacionales. México no estuvo exento de ello y buscó establecer mediante el TLCAN un bloque comercial con Estados Unidos, creando así una interdependencia económica, lo que al mismo tiempo implicó hacer reformas, abandonando viejos esquemas políticos y económicos para acceder al mercado norteamericano.

Al tiempo de estos cambios, México comenzó a cambiar su política exterior y se internó en la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo. Esto indudablemente haría entrar en una relación diferente con Cuba, pero México ya había dado un viraje en sus relaciones internacionales. Esto se acentuó más con la llegada de Vicente Fox al poder, pues buscó intensificar su relación con Estados Unidos.

Es en esencia de lo anterior, que se expone una descripción histórica de los principales antecedentes que dieron origen a la política exterior mexicana lo que se aborda en el primer capítulo. Asimismo, se señalan algunas definiciones de investigadores y especialistas en el tema para posteriormente, hacer una aproximación a la definición del concepto. *Ergo*, se abordan aquellos elementos que forman parte de su diseño e instrumentación.

En el segundo capítulo, se describe el proyecto de política exterior de Vicente Fox Quesada, sus orígenes, fundamentos y características principales. Es necesario precisar que, derivado de las transformaciones que el sistema internacional estaba sufriendo, México no debía permanecer ajeno a ello, sino participar y coadyuvar en lo que se denominó el diseño de la nueva arquitectura internacional. Según Castañeda, México había alcanzado un nivel de madurez en su vida política, a través del *bono democrático* que le había dado el proceso electoral de 2000, lo que le permitía acceder al grupo de naciones democráticas con liderazgo regional y capacidad de decisión es decir, al nivel de lo que llamó *potencia media*.

A pesar que el gobierno mexicano tenía como doble fin, a través del nuevo activismo internacional, una mayor participación en el concierto de las naciones y la relación estratégica con Estados Unidos, desde un principio se privilegió lo segundo, usando lo primero para llegar al objetivo de firmar un acuerdo migratorio.

Lo anterior se analiza a detalle en el tercer capítulo, clave para el entendimiento al conocer el resultado que esta política exterior dejó para el gobierno mexicano. Activismo internacional, ¿novedad o continuidad? ¿Fracaso? ¿Mismos intereses en la relación bilateral? ¿Consecuencias internas y externas? Existe una serie de cuestionamientos sobre los resultados del llamado nuevo activismo mexicano. En este

capítulo, se determina el alcance y los resultados de la política exterior, que tuvieron como punto de partida la búsqueda de la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Paradójicamente, lo que se fue la piedra angular y principal odisea del gobierno mexicano, éste se convertiría en uno de los crucigramas más difíciles de resolver. Los intereses de Estados Unidos fueron un factor importante para dejar en el tintero el asunto migratorio. Los sectores internos no siempre favorecieron ni vieron viable un acuerdo de tal magnitud.

No puede omitirse que la política exterior, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, ocupó uno de los primeros lugares en el debate nacional. El protagonismo y carácter conflictivo de Castañeda no sólo lo ubicaron como uno de los Secretarios que más atención obtuvo de los medios de comunicación, sino también como el más cuestionado.

## **CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA EXTERIOR: DEFINICIÓN, ANTECEDENTES Y ELEMENTOS PARA SU DISEÑO Y EJECUCIÓN.**

### **1.1 Definición de política exterior y su relación con la política interna.**

#### *Definición de política exterior.*

Recientemente, hablar de política exterior, y más aún de la política exterior de México, resulta uno de los temas que suelen estar asociados con la crítica o el cuestionamiento debido al actuar y desenvolvimiento con respecto a otros países y actores, ya que en estos últimos 6 años, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), la política exterior adquirió un aspecto muy particular y característico, adoptando un rumbo poco visto anteriormente. Bajo la dirección de un gobierno electo por una mayoría y no priísta, aunque poco conocedor del tema, las relaciones internacionales de México lograron ponerse a la cabeza del debate, pero al mismo tiempo llegaron al nivel más bajo antes visto, debido entre otros factores, a la falta de pericia, diplomacia, visión y a un grado particular de ambición personal.

Previo al análisis sobre los hechos en política exterior, es necesario presentar una definición de ésta es decir, qué es, de qué factores y elementos se compone, qué actores intervienen en el proceso, quién o quiénes la ejecutan y qué fines persigue, entre otros. Esto permitirá tener un campo de conocimiento más amplio para comprender y analizar las principales características de la política exterior de Fox: cabe preguntarse si resultó o no una política de Estado, si las estrategias aplicadas funcionaron, si los actores que participaron fueron los indicados, o si la política exterior realmente requirió de un nuevo dinamismo, etc.

El estudio de la política exterior y en particular la de México es el resultado de un proceso complejo y cuidadoso que requiere de una dedicación permanente. Se interpreta normalmente de identificar o relacionar a la política exterior con el proyecto del gobierno en turno. Esto, además de ser un error, hace a la política exterior de un Estado un mero conjunto de ideas y propósitos de los actores que detentan el poder, cuando en realidad lo que debe persistir, de entrada, es un proyecto transexenal, con

objetivos, intereses, estrategias y acciones basados en el interés nacional. La definición del término se abordará un poco más adelante.

Asimismo, otra apreciación errónea que se puede señalar es que no se toma en cuenta la interrelación entre la política exterior y la interior. A partir de la década de los ochenta, la política exterior de México sufrió una transformación hacia los temas económicos, llegando al punto de convertirla en una *diplomacia económica*, que tenía como objetivo utilizar a la política exterior como palanca para promover el desarrollo interno. La necesidad de llevar entonces de la mano ambos elementos resulta indispensable debido que las necesidades internas deben reflejarse en los proyectos de política exterior y por consecuencia, éstos deben generar un impacto benéfico al interior.

Uno de los autores que aceptan estas ideas es el académico español Rafael Calduch Cervera<sup>2</sup>, quien argumenta que el proceso del diseño de una política exterior de Estado debe llevar una serie de pasos, un proceso. Pero antes de ahondar en esta parte es necesario definir o señalar qué se entiende por política exterior.

De entrada, primero es necesario definir el término *política*, que puede entenderse como el “conjunto de conductas medidas, acciones, decisiones y posiciones que un ente social tiene con el propósito de resolver un asunto específico (...) la política es una conducta humana en donde el hombre, individual o colectivamente, toma decisiones, las cuales se derivan de una serie de opciones o alternativas que se presentan en un momento determinado.”<sup>3</sup> Para otros es, sencillamente, el arte de convencer.

Una vez definido el término, se puede trabajar en el concepto de política exterior, el cual de acuerdo con el Dr. Edmundo Hernández Vela, indica que “está conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales.”<sup>4</sup> En sí, una política exterior debe contener las principales necesidades que al interior se manifiestan así como gozar de un respaldo popular o simplemente de la legitimidad de la mayoría.

---

<sup>2</sup>Véase: Rafael Calduch Cervera: “La política exterior de los Estados”, en: **Dinámica de la sociedad internacional**, Edit. Centro de Estudios Ramón Aceres, Madrid, 1993.

<sup>3</sup> Rafael Velázquez Flores. “Introducción al Estudio de la Política Exterior de México”. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995. P. 24.

<sup>4</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado. “Diccionario de Política Internacional.” Edit. Porrúa, México, 2002.

Sin embargo, es preciso señalar algunos elementos característicos que identifican a una política exterior de Estado. De entrada, debe velar por ciertos intereses primarios: la preservación de su independencia, la seguridad de su territorio así como de sus habitantes, seguido de la protección de los intereses económicos en el mundo.

Si se toman en cuenta los elementos del realismo, se puede señalar que la política exterior sirve también como palanca a las potencias para manipular, influir o penetrar en otras regiones, particularmente en países más débiles. Usan diferentes medios –como señalaría Joseph Nye<sup>5</sup>- del *soft y high power*- para exportar su ideología, cultura o simplemente sus intereses.

Por otro lado, para algunos especialistas como Adolfo Aguilar Zinser, la política exterior representa “El instrumento a partir del cual el Estado promueve los intereses nacionales de un país, a través de su comunidad, respecto a las fronteras externas.”<sup>6</sup>

Tal como lo señaló en su momento Aguilar Zinser, el actuar de la política exterior de un Estado debe llevar consigo la promoción de intereses que se traduzcan en un beneficio a sus necesidades internas. Así, en la teoría, la política exterior de un Estado debe perseguir fines que logren satisfacer las necesidades internas, entre ellas mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Sin embargo, la política exterior también es utilizada para otros fines y no precisamente para promover los intereses y necesidades de la población. Algunos gobiernos echan mano de ella para desviar la atención de la opinión pública, principalmente cuando se dan situaciones de gravedad al interior; pero el contar con un Estado dividido –como afirma Velázquez<sup>7</sup>- deriva en un efecto negativo para llevar a cabo una política exterior con resultados (esto se analizará un poco más adelante). Otros gobiernos, en cambio, hacen uso de la política exterior para alcanzar mayor hegemonía o poder frente a otros

---

<sup>5</sup> Para una mayor comprensión acerca del *softpower-highpower*, véase: Joseph S. Nye Jr. “La paradoja del poder norteamericano”, Edit. Taurus, Chile, 2003. Pp. 30-34.

<sup>6</sup> Adolfo Aguilar Zinser. “Factores condicionantes de la política exterior mexicana: la transición estéril”. Conferencia impartida durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005. El texto de la conferencia fue digitalizado en un CD.

<sup>7</sup> Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México”. UMAR-Plaza y Valdés editores, México, 2005. P. 47.

actores estatales, aunque esta afirmación es más usual entre las naciones que son consideradas –en la corriente realista- como grandes potencias.

En este mismo orden de ideas, quien hace otra aportación a la definición de la política exterior es César Villalba Hidalgo, quien la define como aquellas “Actitudes, decisiones y acciones de un Estado frente a otros actores del medio internacional, cuya finalidad es preservar y potencializar los intereses nacionales.”<sup>8</sup> Considera que la política exterior debe caracterizarse por responder al interés nacional, que su diseño no se limita a un sexenio o período gubernamental; y que representa un programa estructurado con metas de corto, mediano y, principalmente, de largo plazo.

Hasta ahora se ha definido a la política exterior –en términos generales- como las posiciones, acciones o decisiones que toma un Estado más allá de sus fronteras, buscando salvaguardar su integridad, soberanía y la vida de sus habitantes, para luego maximizar lo más posible sus intereses económicos y políticos fuera de sus fronteras, que deben responder o surgir del interés nacional. Existen, además, definiciones –como la que presenta Javier Pérez de Cuéllar, ex Secretario General de la ONU (1982-1991)- donde la política exterior puede ser instrumento para la interacción entre dos o más Estados “o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia, diferenciándola de la diplomacia, a la que considera como el arte de poner apropiadamente en práctica esa política exterior.”<sup>9</sup>

Otras definiciones, en cambio, hacen referencia a las acciones que realiza un Estado hacia otro, sea de manera bilateral o multilateral, con regiones y organizaciones internacionales: “Por política exterior se entiende que es un conjunto de acciones hacia el exterior de sus fronteras, tanto mediante relaciones con otros Estados (bilaterales o

---

<sup>8</sup>César Villalba Hidalgo. “Retos de la política exterior de México”. Conferencia impartida durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005.

<sup>9</sup>Mercedes Pereña García. “Las relaciones diplomáticas de México”. Tems selectos de Geografía de México. Vol. I. Textos monográficos. 7. Relaciones Internacionales, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2001. P. 25.

multilaterales) y regiones, así como las relaciones con organizaciones mundiales y otros actores del sistema internacional”.<sup>10</sup>

Teniendo como marco de referencia las anteriores definiciones, es importante señalar que la política exterior mantiene un vínculo inquebrantable con la política doméstica o interior. Como se indicó anteriormente, si la política exterior –de manera muy general como establece Merle<sup>11</sup>- puede ser entendida como la extensión de los intereses nacionales hacia el exterior; esto permitiría comprender el vínculo que hay entre ambos elementos y su indisolubilidad.

Muchas de las necesidades que se tienen al interior de un Estado responden a aspectos como: las demandas propias de la sociedad (mejores condiciones de vida, empleo, etc.); los intereses de los grupos de poder influyentes y del propio régimen político gobernante<sup>12</sup>; las necesidades económicas; el régimen político que impere en ese momento, entre otros. En lo que corresponde a las que se tienen en el exterior, pueden señalarse: asuntos que amenacen la seguridad y por consecuencia la soberanía o integridad del Estado, los objetivos que se hayan planteado en materia económica, entre otros.

Cuando al interior del Estado existe una crisis –política, social o económica- es muy difícil mantener el equilibrio entre la política exterior y la política interior. La llamada “zona de convergencia” –como Dávila<sup>13</sup> lo llama- entre ambas políticas, tiende a reducirse cuando existen diferencias o problemas al interior. Esto ocasiona que los reajustes que se hagan impacten sobre la política exterior: “la zona de convergencia entre la política interna y la política exterior tiende a ampliarse en diversos momentos, dependiendo de los factores que intervienen en la toma de decisiones: el régimen

---

<sup>10</sup>Alejandro Chanona Burguete. “La política exterior de México hacia Europa”. En: Remedios Gómez Arnau, Rosío Vargas Suárez y Julián Castro Rea (Coordinadores). **Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI**. CISAN-UNAM, México, 2003. P. 277.

<sup>11</sup> Al respecto véase: Marcel Merle. “Sociología de las Relaciones Internacionales.” Edit. Alianza, Madrid, 1986. P. 268.

<sup>12</sup>En realidad, aunque los intereses que el gobierno en turno promueve debieran responder a las necesidades básicas de la sociedad en general, la realidad es que en muchas ocasiones también responden a los del grupo en el poder y de sectores que influyen en las decisiones del gobierno. Un ejemplo reciente fue el conflicto diplomático que se tuvo con Cuba; ciertamente no fue una política de Estado sino un conflicto personalizado con influencia de actores externos (Estados Unidos).

<sup>13</sup> Consuelo Dávila. “La política exterior de México en épocas de crisis”, citado por Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...” *Op. Cit.* P. 49.

político en cuestión, el nivel de desarrollo económico, la situación coyuntural, el ambiente externo, entre otros. En épocas de crisis la zona de convergencia se reduce y, entre las soluciones que se dan a los problemas internos, va implícito un reajuste en la política exterior. Ello es comprensible si se toma en consideración que la política exterior es una de las áreas de la política global”.<sup>14</sup>

Con base en el planteamiento anterior, si la política exterior se viera afectada por la situación al interior del Estado, sus objetivos cambiarán dependiendo de los cambios y necesidades que se presenten en él. Maquiavelo pensó que la política interna debía tener una primacía sobre la política exterior, pues la segunda representaba –según el autor de “El Príncipe”- un vehículo intermedio para lograr los fines del primero.

Una vez logrado el equilibrio entre lo interno y externo, y que el Estado haya logrado asegurar su sobrevivencia, lo próximo a buscar es *poder* en el escenario internacional. Aunque cualquier nación puede buscar tal fin, según el realismo señala que existen Estados que tienen las capacidades para obtenerlo, mientras otros dedican su política exterior a defenderse de aquellos Estados poderosos.

Si se toma en consideración la definición de Mercedes Pereña-García, que estima que la política exterior es “parte de la política nacional de un Estado; (que) consiste en el conjunto de decisiones y acciones que un Estado toma para establecer y desarrollar su conducta con los demás actores de la sociedad internacional, estableciendo metas y cursos de acción más allá de sus fronteras nacionales”,<sup>15</sup> resulta evidente la importante participación y aportación de las necesidades que se engloban en la política interna.

Otra aportación es de Rozenhal, quien concibe a la política exterior como una “variable externa” de todo proyecto que el Estado realice en cualquier momento de su historia. La capacidad que demuestre para desarrollar el proyecto de nación significará que goza de la soberanía absoluta para determinar qué objetivos, estrategias y líneas de acción aplicar en el exterior para satisfacer sus necesidades internas: “la política exterior es una variable externa del proyecto que toda Nación define en un determinado momento de su

---

<sup>14</sup>*Ídem.*

<sup>15</sup>Mercedes Pereña-García. “Las relaciones diplomáticas...”. *Óp. Cit.* P. 21.

desarrollo histórico. (...) un país es soberano cuando tiene la capacidad para diseñar, de manera independiente, su proyecto de Nación, en lo interno y en lo externo”.<sup>16</sup>

Hasta ahora se ha hablado acerca del impacto que tiene la política interior sobre la exterior, pero cabe plantearse si existen elementos que indiquen la influencia de la política exterior sobre la política interior. Al respecto, Pereña-García afirma que la política exterior está compuesta por dos niveles, uno que se relaciona con la formulación y la segunda con su ejecución. En lo que respecta a la formulación, ésta se encuentra determinada por factores internos y externos y se dedica a defender los intereses de la nación en el exterior, y más aún a garantizar la soberanía. En el caso de la ejecución, ésta se encuentra determinada por los sucesos y características que se presenten y tenga, respectivamente, el entorno internacional (características como las relaciones de poder, la condición geopolítica del Estado, etc.).<sup>17</sup>

En la aportación que hace Pereña-García, la formulación y ejecución de la política exterior depende de 3 niveles: “el primero, que abarca un tiempo indefinido, fija los lineamientos de la política exterior, es decir, los principios o la filosofía de los Estados, que se han establecido de acuerdo con las circunstancias de cada período de la historia; el segundo comprende la práctica de la política exterior, es decir, son las acciones diplomáticas que realiza el Estado: establecimiento de relaciones, intercambios diplomáticos, acuerdos y tratados, participaciones en foros y organismos internacionales, entre otras (...);y tercero, situado en el ámbito entre los principios y la práctica se encuentra la estrategia, que se establece o debería establecerse a partir de razonamientos geopolíticos que sirvan para orientar la política exterior de los Estados”.<sup>18</sup>

Lo anterior ayuda a comprender dos aspectos: el primero, que lo que suceda en el entorno internacional afectará tanto la política exterior como la interior de un Estado, y segundo; que para el efecto de una política exterior de Estado, se requieren herramientas que coadyuven a su diseño, elemento que se analizará en el siguiente apartado.

---

<sup>16</sup> Andrés Rozental. “La política exterior en la edad contemporánea”, citado por Mercedes Pereña-García, en: *Ibidem*. Pp. 29-30.

<sup>17</sup> Para mejor detalle, véase: *Ibidem*. P. 24.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Pp. 24-25.

Finalmente, y con base en las definiciones que han aportado los diversos especialistas consultados en esta investigación sobre la definición de la política exterior, uno de los objetivos personales es enunciar una aproximación a la definición del concepto. Tomando como referencia y punto de partida las definiciones antes citadas, se llegó a la conclusión de que la política exterior de un Estado puede entenderse como **el resultado del conjunto de análisis, diseño y formulaciones; y de acciones, decisiones, posturas y actitudes, que realiza un Estado –considerado el único actor capaz de llevarla a cabo- en el sistema internacional frente a otros. Su actuar puede desarrollarse tanto a nivel bilateral como multilateral; su principal prioridad es satisfacer los objetivos que son resultado de las necesidades internas es decir, del interés nacional. Asimismo, la política exterior se vale de diversos instrumentos y estrategias para el logro de sus objetivos, pero factores –tanto endógenos como exógenos- representan variables que pueden impactar directa o indirectamente, en los objetivos y por lo tanto alterar la capacidad de negociación internacional, elemento importante para el logro de las metas del Estado.**

## **1.2 Elementos que forman parte del diseño y ejecución de una política exterior de Estado.**

Si la política exterior sólo se limitara a un “conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones, que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales”,<sup>19</sup> ésta representaría una interpretación a medias, pues significa un proceso complejo que va más allá de una serie de posturas o acciones. “Es un proceso determinado por distintos factores, bases y fundamentos.”<sup>20</sup>

Velázquez establece en su libro “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México”, que la política exterior debe apoyarse en diversos elementos como el interés nacional y una serie de objetivos generales y particulares. Éstos elementos –apunta- estarán adscritos a un proyecto de nación, el cual a su vez dependerá de otros factores, como la capacidad de negociación internacional y factores internos y externos

---

<sup>19</sup> Rafael Velázquez Flores. “La Política Exterior de México desde Estados Unidos: Retos y Perspectivas para el Nuevo Milenio”. En: Carlos Uscanga (Coordinador), *Los Nuevos Desafíos de la Política Exterior de México en los Escenarios Regionales*, Institución Paradigma de Actividades Científico-culturales A. C., México, 2000. P. 110.

<sup>20</sup>Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...”, *Op. Cit.*, p. 20.

del propio Estado: “La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos”.<sup>21</sup>

Es innegable que la capacidad de influencia del Estado es fundamental para poder intervenir y modificar el entorno internacional en la persecución de sus objetivos. Sin embargo, de acuerdo al pensamiento realista, tal supuesto resulta cierto a medias, ya que el intervenir y –sobre todo- modificar el entorno internacional es un rol que corresponde exclusivamente a los Estados más desarrollados, por lo que el resto de los países queda condicionado a acomodarse lo mejor posible al nuevo orden que se implante.

El **Estado**, entendido como un ente jurídico-político-administrativo que posee un territorio, una población gobernada por un grupo o élite, cuenta con soberanía y es el único actor capaz de formular la política exterior, y de reconocimiento a nivel internacional para llevarlas a efecto. Sobre esto último Merle<sup>22</sup> afirma que no es necesario el reconocimiento de otros Estados para que uno exista. Aunque debería tenerlo, para este autor no es requisito indispensable.

Sin embargo, el avance de la interdependencia y la consolidación del capitalismo en el mundo –impulsada por el proceso de globalización- la presencia del Estado va perdiendo terreno frente a otros actores, como las empresas transnacionales que, ante los problemas y crisis económicas van asumiendo roles cada vez más importantes que llegan incluso a influir en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior de un Estado.

Teniendo identificado al principal actor con la facultad de la dirección de la política exterior, se pueden detallar los elementos que le dan forma al Estado. Para Velázquez, la política exterior se basa teóricamente en una serie de fundamentos; la primera de

---

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 22.

<sup>22</sup>*Ibidem*. Pp. 22-23.

ellas –y más importante- es el **interés nacional**<sup>23</sup> el cual, afirma, debe ser el reflejo de las necesidades sociales es decir, la extensión de los intereses que requiere una nación más allá de sus fronteras. La mayoría de las veces el interés nacional que se maneja responde en realidad al interés del grupo en el poder. Existe un amplio debate sobre la definición de este concepto ya que existen posturas que argumentan que no existe un interés nacional general, debido a la heterogeneidad de pensamientos y necesidades de la sociedad.

A esto, Duroselle sostiene que: “Vemos vivir a nuestro alrededor sociedades humanas infinitamente complejas y diversificadas, divididas no solamente en ‘clases’ sino también en ‘grupos de intereses’ (...) Es tal la contradicción entre los intereses de los grupos y de los individuos, dentro de un mismo Estado, que cuesta admitir la idea de un interés nacional objetivo”.<sup>24</sup> El grado de polarización que se da en una sociedad es bastante grande, por lo que a Duroselle le permite afirmar que no puede existir un único interés nacional.

En otra vertiente, Mario Ojeda<sup>25</sup> señala que el interés nacional puede estar sujeto a las necesidades del grupo en el poder, por lo que él propone la elaboración de una consulta a la sociedad, lo cual ayudaría a contar con una política exterior más democrática e incluyente, asumiendo que la actividad diplomática en el exterior no debe tener como fin satisfacer los intereses de la élite en el poder.

Asimismo, afirma que aunque se ha llegado a considerar al interés nacional como algo heterogéneo, existen intereses básicos identificables que, además de ser generales, deben garantizarse: la soberanía e integridad del territorio, su defensa contra amenazas extranjeras y la estabilidad económica nacional. De igual forma, para Merle, existen tres fines que un Estado debe garantizar como parte del interés nacional: la seguridad del Estado, el bienestar económico y social de la población y la protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>Históricamente, el uso del concepto fue utilizado a partir del siglo XIX por Alfred Mahan en su filosofía sobre la hegemonía naval.

<sup>24</sup>Rafael Calduch Cervera. “La política exterior de los Estados”. En: *Op. Cit.* P. 42.

<sup>25</sup> Al respecto puede consultarse: Mario Ojeda. “Alcances y límites de la política exterior de México.” El Colegio de México, México, 1976.

<sup>26</sup>Para un mejor análisis de estos elementos, véase: *Ibidem.* Pp. 37-38.

En el primero están inmersos elementos como la soberanía, la integridad del territorio y la protección de los ciudadanos. El segundo se relaciona con la responsabilidad de garantizar un sistema económico estable y de mantener un control sobre los recursos naturales. Finalmente, el tercero abarca la preservación de la identidad de la sociedad, aunque también se contemplan una serie de preceptos que incluso están plasmados en la carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

- ♦ El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.
- ♦ La protección y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.
- ♦ El mantenimiento de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones y demás normas jurídicas internacionales.
- ♦ La promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos.<sup>27</sup>

La ayuda que este planteamiento señala radica en cuestionar si la actual política exterior mexicana está basada en el interés nacional. El estudio del tema pretenderá demostrar que no existe una homogeneidad a lo planteado en la teoría, y que ha sido un proyecto de la élite que detenta el poder.

Velázquez, por su parte, define al interés nacional como “ciertas necesidades que tiene cualquier comunidad respecto a sus relaciones con otras sociedades (...) todo lo que es objetivamente necesario para la existencia y el desarrollo independiente de una nación en una determinada etapa histórica (...)”.<sup>28</sup> Afirma que dicho interés cambiará de acuerdo a las necesidades –políticas, económicas o sociales- que tenga el Estado, pues tenderá a variar con el transcurso del tiempo.

Por otro lado, en la actualidad, en un mundo ampliamente globalizado y cada vez más interdependiente, aparecen en la escena internacional elementos que en cierta manera, se colocan a la par o se integran como parte del interés nacional del Estado. Velázquez señala que “temas como el terrorismo, el narcotráfico, la emigración, los derechos humanos, el medio ambiente, la democracia, el desarme, el desarrollo económico, la

---

<sup>27</sup> Véase: *Ibidem*. P. 38.

<sup>28</sup> Rafael Velázquez Flores. “Introducción al estudio...” *Op. Cit.* Pp. 32-33.

pobreza, la cultura y otros, son considerados como asuntos que se deben abordar de manera multilateral y no unilateral”.<sup>29</sup> Aunque con esto no se quiere decir que no sean temas que puedan incluirse como de interés nacional.

Lo cierto también es que algunos temas son puestos en la agenda internacional por las llamadas grandes potencias, lo cual *obliga* en cierta manera a los demás países – aquellos que no tienen las capacidades que tienen las potencias es decir, los países en desarrollo y el Tercer Mundo- a sujetarse a dicha agenda, abordando los temas que son de interés de los países desarrollados. Un ejemplo concreto es la adopción por parte de México en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia en el mundo; cuestión que refleja claramente el interés de un actor externo –Estados Unidos- en que el país adopte estos elementos en su política exterior. Desafortunadamente, resulta claro notar que la defensa que hizo el gobierno de Fox de estos valores fue aplicada selectivamente, particularmente a Cuba.

Retomando los fundamentos teóricos que señala Velázquez, afirma que la política exterior se compone también por **estrategias** y **objetivos**, los cuales representan un elemento trascendental ya que de ellos se desprenden los **finés** o **metas** que pretende alcanzar un Estado en el corto, mediano o largo plazo. Las estrategias son una serie de maniobras, “un conjunto de movimientos, tácticas o decisiones, que se desenvuelven en una situación de competencia, en donde el resultado que se espera no es accidental”<sup>30</sup> que ayudan a concretar los objetivos, los cuales pueden ser definidos como una serie de propósitos que un Estado se compromete a realizar para satisfacer las necesidades internas, sean éstas de tipo económico, político, social, cultural, etc.

A su vez, las estrategias se apoyan en diversos **instrumentos** de política exterior, los cuales ayudan a lograr los objetivos. Definen el tipo de relación que puede llegar a tener un Estado con respecto a otro. Ejemplos de instrumentos son: la diplomacia, sea por la vía de la negociación pacífica o por la vía coercitiva (usando las vertientes de

---

<sup>29</sup>Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...”, *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>30</sup> Rafael Velázquez Flores. “Introducción al estudio...” *Op. Cit.* P. 40. Las estrategias generan una condición de costo-beneficio, puesto que no se tiene la certeza completa que las estrategias aplicadas tengan siempre un efecto positivo, existen algunos “sacrificios” que el Estado debe asumir para el logro de sus objetivos. Velázquez señala algunos: recursos materiales, dinero, recursos humanos y naturales. Siempre se está a la expectativa del resultado que pueda arrojar la implementación de la estrategia.

amenazas o promesas de premios para conseguir un fin en particular), las alianzas entre Estados, las visitas de Estado, entre otros.

La **capacidad de negociación internacional** representa otro fundamento que compone a la política exterior. Ésta se caracteriza por los recursos con los que cuenta el Estado, como su prestigio internacional, su geografía, sus recursos naturales, su avance científico-tecnológico, su tecnología militar, su economía, entre otros. Ayuda en gran medida al logro de los objetivos trazados. Sin embargo, dicha capacidad, así como puede tenerse también puede perderse. Cuando el gobierno de México descubrió a principios de la década de los ochenta los yacimientos de petróleo en el Sur del país, su capacidad incrementó considerablemente, sin embargo, cuando se presentó la crisis de los precios internacionales del llamado *oro negro*, la capacidad de negociación mexicana prácticamente se perdió.

De igual manera, para las elecciones de 2000, cuando llegó un partido diferente al PRI después de más de 70 años de gobierno, se pensó que el país había adquirido un incremento en su capacidad de negociación internacional, debido a que el país entraba a una etapa democrática. Lo cierto fue que si ese *bono democrático* existió, en su momento no se supo aprovechar puesto que las acciones en política exterior de México tuvieron resultados equivocados, puesto que en su afán de promover la democracia y los derechos humanos, el gobierno en turno personalizó conflictos –como Cuba- que demeritaron su capacidad de negociación internacional, al igual que en la búsqueda de la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

Las **acciones** que emprende el Estado en su política exterior se definen como aquellas posturas, decisiones o conductas que adopta para el logro de sus objetivos. Además, reciben el apoyo de las estrategias para concretarlos. Existen diversas posturas de acción que puede ejercer el Estado, Velázquez determina cinco: “1. inacción, que es el aislamiento de un actor de las relaciones internacionales; 2. de ayuda, cuando un Estado apoya a otro; 3. de oposición o de defensa, cuando un Estado se defiende de las amenazas de otro o se opone a la política de un país o de un grupo; 4. neutral, que son acciones que intentan detener un conflicto entre Estados y mediar la solución, o cuando

un país no se alinea a dos bloques en disputa; 5. de inducción, que es cuando un actor trata de influir en las acciones de otros en la escena internacional”.<sup>31</sup>

Cada postura puede ser reflejo de una postura pragmática, puesto que busca responder a momentos determinados de la mejor manera posible. En cambio, si la política exterior de un Estado estuviera anticipadamente definida, corre el riesgo de perjudicar sus objetivos y por lo tanto de satisfacer las demandas internas. En el caso mexicano, que cuenta con los principios de política exterior, su uso no significa que se sigan al pie de la letra, sino que deben usarse cuando convenga a los intereses nacionales o exista alguna amenaza de intervención o agresión al país. Asumir una postura pragmática en el uso de tales principios puede resultar más conveniente que limitarse a aplicarlos tajantemente.

Otro elemento que forma parte de la formulación de la política exterior son los llamados **factores de situación**, los cuales se dividen en **endógenos** y **exógenos**. Los factores de situación son aquellos que van a determinar el grado o nivel que pueda alcanzar la capacidad de negociación internacional de un Estado que, a su vez le permitirá evaluar y determinar que los objetivos se logren. Al hablar de factores endógenos se hace referencia a los aspectos y recursos con los que cuenta el Estado. Éstos, según afirma Velázquez en su libro “Introducción al Estudio de la política exterior de México”, se clasifican en dos: los *tangibles* y los *intangibles*. Los tangibles son aquellos que pueden ser medibles, como los recursos naturales, materiales, y humanos, la ubicación geográfica y la extensión territorial, la población, la producción industrial, la infraestructura, la tecnología y recursos militares, entre otros. Los intangibles son aquellos que no pueden medirse, como la imagen del Estado frente al exterior, así como el sistema político y la estabilidad que éste logre en el país, elementos importantes para garantizar una política exterior con resultados.

En lo que corresponde a los factores exógenos, éstos se consideran como todos aquellos elementos o actores externos que, de alguna manera influyen en la determinación de los objetivos de política exterior de un Estado es decir, representan el ambiente externo. Velázquez señala cuatro elementos que identifican los factores exógenos: *los actores*

---

<sup>31</sup>*Ibidem*. P. 40.

que se encuentran en el sistema internacional, donde el principal protagonista es el Estado aunque también se busca identificar a otros que tienen injerencia y alcance transnacional, como las empresas multinacionales, los organismos internacionales, entre otros; el *nivel de interdependencia* que existe en el sistema internacional es decir, el grado de vulnerabilidad o impacto que puede tener un actor (Estado) sobre otro, contemplando el flujo de interconexión que exista (por ejemplo, la relación México-Estados Unidos, el grado de impacto que tiene la segunda sobre la primera es mayor que la que la otra por lo que la interdependencia del primero es más fuerte hacia el segundo; la *manera en cómo está distribuido el poder y la riqueza entre los actores* (particularmente los Estados), esto principalmente se refiere a aquellos que poseen grandes recursos en cuestiones económicas, militares, tecnológicas, etc., lo que permite ser protagonista en el concierto de las naciones y ocupar un espacio preponderante en el esquema jerárquico del sistema internacional, y finalmente; la presencia y alcance de los *regímenes internacionales*, que no son más que las reglas del juego es decir, los lineamientos que marcan y delimitan las interacciones entre los Estados, el cual normalmente tiene como objetivo evitar conflictos y sentar y promover las bases de la cooperación, persiguiendo –aunque no siempre es así- un esquema de ganancia absoluta.<sup>32</sup>

Finalmente, quienes se encargan de ejecutar la política exterior son los llamados **actores**. Aunque existe una gran diversidad actualmente, el principal y único reconocido y facultado jurídicamente es el Estado, a través del Jefe del Ejecutivo (al menos en el caso mexicano), quien a su vez utiliza diversos órganos administrativos (dependiendo del país pueden ser Secretarías, Ministerios, Departamentos, etc.) para llevarla a cabo, desde su diseño hasta su implementación. Tales órganos son actores directos que intervienen en el proceso, incluso hasta en la redefinición.

Asimismo, existen otros actores que –ya sea directa o indirectamente- tienen participación en la toma de decisiones de la política exterior: las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), los partidos políticos (ya sea directamente o a través de espacios como el Congreso de la Unión), el sector privado (compañías multinacionales),

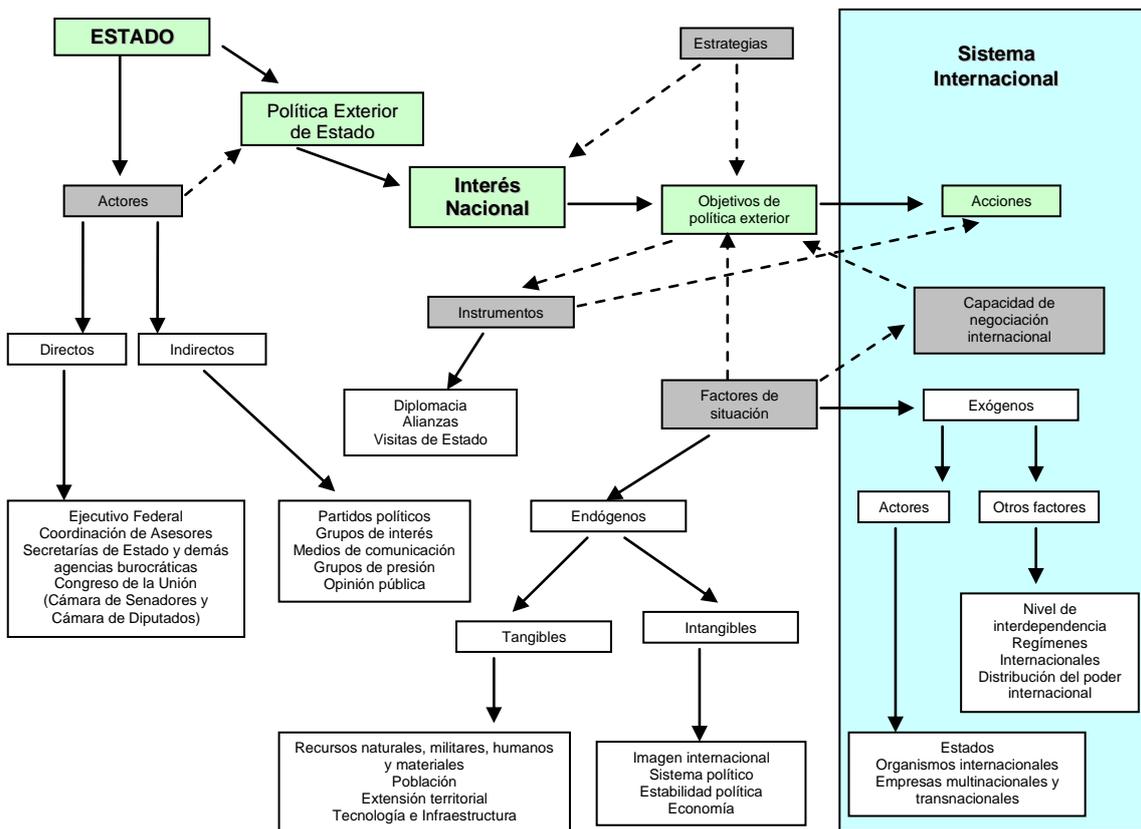
---

<sup>32</sup>Para una información más detallada, véase: Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...”, *Op. Cit.*, pp. 38-39.

los sindicatos, los medios de comunicación y la sociedad civil, entre otros. Es importante apuntar que para que un Estado pueda hacer de su política exterior un elemento funcional, requiere conocer los intereses que tienen sus contrapartes. El tema se analizará más adelante.

Tomando en cuenta lo anterior, Velázquez engloba estos elementos y afirma –como se ha expuesto anteriormente- que van adscritos a un proyecto de nación, el cuales la vía que un Estado desea seguir en el plano internacional.

**Figura 1**  
**Proceso de la formulación de la**



**Política Exterior de México**

Fuente: Elaborado por el autor.

Una vez señalados los elementos que forman parte del diseño de la política exterior de México, el cuadro ubicado en la parte superior explica la manera en cómo tales

elementos se interrelacionan. El Estado es el responsable directo de la elaboración de la política exterior; a su vez, la composición del primero para la elaboración del segundo está conformado por diversos actores, que se subdividen en directos e indirectos. En los primeros pueden encontrarse a aquellos que intervienen o son los principales tomadores de decisiones, junto con el Ejecutivo, quien a su vez se apoya en ellos para tomar la mejor decisión. Los segundos son aquellos que expresan su opinión buscando ser tomadas en cuenta sus aportaciones por los primeros.

Es indispensable que, para que sea una política exterior de Estado, ésta deba estar sostenida o basada en el interés nacional, elemento imprescindible ya que de las necesidades que se tengan en el interior, la política exterior debe ser el vehículo que ayude a satisfacerlas. Del interés nacional se desprenderán los objetivos de política exterior, los cuales van a estar determinados o apoyados por las estrategias es decir, los medios por los cuales ayudarán a la concreción de los objetivos; al mismo tiempo que también deberán estar basados o acorde a las necesidades internas.

Los factores de situación (externos e internos) serán elementos importantes que ayudarán también al logro de los objetivos. Un país con recursos –humanos, tecnológicos, materiales, naturales, etc.- así como un sistema político estable y una economía en plena expansión, ayudan a que el Estado obtenga una mayor capacidad de maniobra en el exterior; sin embargo, debe tenerse en cuenta qué elementos y factores están interactuando en el exterior, pues la coyuntura internacional –el grado de interdependencia, la distribución del poder internacional, el alcance de los regímenes internacionales, etc.- y los diversos actores que están presentes –otros Estados, empresas transnacionales, etc.- así como sus intereses, pueden impactar de tal manera que obstaculicen los objetivos del Estado.

Asimismo, los instrumentos son otras herramientas que ayudan a la concreción de los objetivos. Las visitas de Estado o las alianzas –que son derivadas en acciones- logran estrechar lazos entre varios Estados y alcanzar intereses comunes en el plano multilateral. En un mundo interdependiente es posible encontrar intereses compatibles y por lo tanto, los objetivos gozarían de mayores posibilidades de ser alcanzados.

Finalmente, los objetivos se traducen en acciones, que son aquellas posturas o decisiones analizadas previamente que se ejercen en el sistema internacional, con el fin único de alcanzar los objetivos, los cuales están basados en el interés nacional. De esta manera, al satisfacer los objetivos, se estará dando respuesta a las necesidades primordiales al interior.

Otro planteamiento que puede ayudar a comprender el significado y elaboración de la política exterior, lo hace Calduch Cervera, quien la define como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se define en los objetivos y se utilizan los medios de un estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”.<sup>33</sup>

La aportación que se encuentra en esta definición es que el uso de los medios para el logro de los objetivos implica la generación, alteración o suspensión de las relaciones de un Estado con otro. El autor coincide en considerar a la política exterior como un conjunto de decisiones y actuaciones, al igual que los autores anteriormente señalados.

Asimismo, el autor citado considera que si la política exterior de un Estado carece de fines y objetivos –tomando en consideración los medios necesarios- entonces éste no poseerá una auténtica política exterior. De la misma manera –afirma el autor- lo considera como el principal y único actor capaz de diseñar y llevar al ejercicio la política exterior, pero ante la creciente aparición de nuevos actores –empresas transnacionales y las ONG’s- su rol ha comenzado a sufrir una disminución importante.

La formulación de la política exterior, como se señaló anteriormente, consiste en un proceso complejo que Calduch argumenta atinadamente. Afirma que en su creación, la política exterior debe pasar por tres etapas: *elaboración, ejecución y control*,<sup>34</sup> las cuales se analizarán–de manera general- a continuación:

*Elaboración.*–En este apartado se realizan y concretan cuáles serán los objetivos así como los medios necesarios para alcanzarlos. Es muy importante destacar que aquí se

---

<sup>33</sup> Rafael Calduch Cervera. “La política exterior de los Estados”. En: *Op. Cit.* P. 4.

<sup>34</sup> Para una información más detallada, véase: *Ibidem.* Pp. 5-23.

lleva a cabo el proceso de la toma de decisiones es decir, la selección de una entre varias propuestas, las cuales a su vez, llevan un procedimiento previo: se debe primeramente, alimentarse de la información suficiente para posteriormente hacer una evaluación, determinando qué objetivos y medios son los más adecuados para el logro de los propósitos. Acto seguido, se presentan las alternativas posibles y el ciclo se cierra con la selección de la opción más viable.

En la fase de información es necesario considerar los datos que proporciona el órgano gubernamental como la que aportan los distintos medios de comunicación, con el fin de tener un panorama más amplio de la situación. De la misma manera, deben evaluarse el elemento costo-beneficio que pueden originarse tras la toma de las decisiones, que pueden clasificarse en cuatro tipos: aquellas identificadas por su contenido que, según Calduch “son las que recaen sobre los objetivos o fines y las que afectan a la elección de los medios de realización de la política exterior.”<sup>35</sup>

Otro tipo de decisión incluye a los actores que participan en el proceso es decir, pueden ir desde la inclusión exclusiva de los órganos político-administrativos del Estado, hasta la de grupos ajenos al aparato estatal. Calduch llama a estos tipos de decisiones *abiertas y cerradas*.

Las decisiones pueden caracterizarse por su grado de necesidades decir, se dan decisiones de origen que van a guiar la línea de acción del país en el exterior y, por consecuencia se derivarán posturas a partir de las primeras. Estas son conocidas como las decisiones originarias y derivadas.

*Ejecución.*- Ésta puede definirse como las acciones que realiza el Estado, producto de la planeación previamente elaborada. Normalmente, la aplicación de la política exterior recae en la figura del Ejecutivo federal.

*Control.*- Se determinan las medidas para coadyuvar al logro de los objetivos así como a la redirección o corrección de aquellas acciones que obstaculicen el avance de los mismos. Durante la fase de control se toma en cuenta la participación del mayor

---

<sup>35</sup>*Ibidem.* P.10.

número de actores para lograr un mejor consenso. Siempre, el control debe realizarse una vez que la política exterior se ha ejecutado, lo que permitirá medir los alcances obtenidos, así como corregir el rumbo en caso necesario.

En otro planteamiento que hace Calduch sostiene la importancia de la relación que existe entre la política exterior y la política interna. Identifica tres corrientes: aquella donde la política interior tiene primacía sobre la exterior; aquella donde la política exterior está por encima de la interior; y una tercera donde se da una interacción mutua. Una cuestión interesante en el diseño y ejecución de la política exterior se refiere a las características que tenga el Estado es decir, su forma de gobierno dependerá e influirá en el proceso de la formulación de tal política. Mientras que en los Estados autocráticos –según Merle- la participación de los actores en política exterior es limitada o nula, en los Estados pluralistas o democráticos el activismo es mayor. Por lo tanto, mientras más democrático sea un Estado, mayor será entonces el número de instituciones y actores que participarán en el diseño y decisiones sobre la política exterior. De ahí que exista una “estrecha relación directa entre la democracia política y la naturaleza abierta del proceso decisorio”.<sup>36</sup>

Lo anterior ayuda a comprender mejor lo escrito por Velázquez, quien hace énfasis en señalar la importancia de tener una situación interna estable. Aunque para Merle es importante destacar la participación que tienen los partidos políticos en el diseño de la política exterior. Añade que éstos prefieren dar primacía a los asuntos de política doméstica que a los de política internacional, sea por razones de que a los ciudadanos les interesa más solucionar sus propias necesidades, permaneciendo ajenos o desinteresados de lo que sucede en el exterior; o simplemente a la complejidad de los temas que hace difícil la comprensión de estos entre la ciudadanía.

En México se presenta la situación de que el tema sobre política exterior es muy poco tratado en los escenarios electorales, prácticamente no gozan de un amplio espacio para su discusión y análisis; si en dado caso se analiza el tema, éste se presenta en forma muy general, incompleta y con fines parciales y poco convincentes. A pesar que muchos fenómenos que se dan en el escenario internacional afectan las políticas

---

<sup>36</sup>*Ibidem.* P.29.

domésticas de los Estados, en México tal fenómeno carece de la mayor importancia. A lo largo del capítulo se irá abordando a mayor profundidad este tema.

### **1.3 Principales antecedentes de la política exterior de México: un breve recuento histórico.**

La política exterior de México se identifica o caracteriza con un pasado cubierto de intervenciones y constantes luchas por la preservación de la soberanía y la integridad del territorio desde la etapa de su independencia. El surgimiento de los principios que ahora dirigen la política exterior es resultado de una experiencia vasta en cuestiones de intromisión y sujeción hacia la nación. Tan solo los intentos de España por recuperar sus colonias, las intervenciones francesas, la pérdida de territorios con Estados Unidos, son ejemplos del pasado belicoso que tuvo que enfrentar México con el exterior.

En la historia de las relaciones internacionales de México hay muchas etapas importantes para resaltar, sin embargo se decidió abarcar las que, de manera personal, se consideran trascendentales y cruciales para el estudio del presente trabajo. A lo largo de este apartado se irán presentando tales momentos históricos que marcaron las características de la política exterior del país. Es indudable destacar que en este proceso histórico de las relaciones exteriores de México, Estados Unidos ha jugado –y continúa jugando- un rol importante. Prácticamente no puede analizarse la historia de las relaciones exteriores de México sin omitir su participación.

El primer antecedente de un diseño de política exterior mexicana data de diciembre de 1821,<sup>37</sup> donde el primer Imperio mexicano daría a conocer, a través de una Comisión de Relaciones Exteriores encabezada por Juan Francisco de Azcárate y José Sánchez Enciso, el llamado *Programa de Política Internacional*, que se componía de cuatro categorías, que eran básicamente el establecimiento de la geopolítica de las relaciones con el exterior: **por naturaleza, por dependencia, por necesidad y por política.**

---

<sup>37</sup>Para una información más completa véanse: Mercedes Pereña-García. “Las relaciones diplomáticas...”. *Op. Cit.* P. 53; Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y...” *Op. Cit.* Pp. 78-79, y Juan Francisco de Azcárate. “Un programa de política internacional”, México, SRE, 1932.

Respecto a las relaciones por naturaleza, éstas correspondían –generalmente- a aquellas zonas donde se compartía frontera: Centroamérica, zonas limítrofes (donde se contempla a Estados Unidos) y algunas tribus angloamericanas. En las relaciones por dependencia, se tenían contempladas aquellas zonas que tuvieron algún tipo de vínculo o dependencia con la Nueva España pero que aún dependían de España: Puerto Rico, Cuba, las Filipinas, entre otros. Las que eran por necesidad básicamente respondían a intereses religiosos puesto que, de ejercer el catolicismo como la religión oficial, la necesidad imperante era obtener cuanto antes el reconocimiento y establecer relaciones con la Santa Sede (Vaticano). Finalmente, las que respondían a relaciones por política, éstas eran el establecimiento de vínculos con las potencias de aquel entonces –Francia, Inglaterra y España- así como con países de América Latina. Los primeros eran en respuesta al reconocimiento pero más para la obtención de créditos y préstamos para hacer frente a los problemas internos. Los segundos eran para ganar más legitimidad internacional para su reconocimiento como nueva nación.

De hecho, los objetivos del naciente Estado mexicano se basaron en el reconocimiento y en la firma de acuerdos comerciales y de paz y amistad. Así, se lograría evitar la intromisión de actores externos, principalmente de las potencias europeas y posteriormente de Estados Unidos.

Sin embargo, para los años siguientes, cuando las intervenciones basadas en el pretexto del expansionismo territorial –achacado principalmente a Estados Unidos- dejaron de darse, otro elemento de penetración se hizo presente: las relaciones económicas serían el argumento para intromisiones políticas, lo que atentaba contra las decisiones soberanas del naciente país mexicano.

Si se pretende hacer un recuento histórico de los principales momentos de la política exterior mexicana, no pueden soslayarse etapas como La Reforma y el Porfiriato.<sup>38</sup> La

---

<sup>38</sup> Para el análisis histórico que se presenta en adelante, se han utilizado las fuentes siguientes: José Cabra Ybarra, Consuelo Dávila Pérez /et al. “Antología de política exterior de México II”, UNAM-FCPyS, México, 2006; El Colegio de México. “Historia mínima de México”, COLMEX, México, 10ª. Primera impresión, 2001; El Colegio de México. “Nueva Historia mínima de México”, COLMEX, México, 3ª. Reimpresión, 2006; El Colegio de México. “Historia general de México”, COLMEX, México, 2000; Mario Ojeda. “Alcances y límites de la política exterior de México.” COLMEX, México, 1976; Daniel Cosío Villegas. “La Doctrina Juárez”, en: **Historia Mexicana**, Revista de publicación trimestral por El Colegio de México, Vol. XI, abril-junio 1962, No. 4; Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith. “Historia

primera es resultado del término acuñado tras la etapa en que gobernó de Benito Juárez quien fue el artífice principal de las reformas que, en un contexto general, separarían las relaciones Iglesia-Estado. Sin embargo, aunque las reformas fueron importantes acciones al interior, el objetivo es conocer lo que se hizo en materia internacional.

La segunda corresponde al gobierno de corte dictatorial que impuso Porfirio Díaz – quien tras la muerte de Juárez le arrebataría la presidencia a Sebastián Lerdo de Tejada por la fuerza luego de haberlo intentado en una ocasión sin éxito- y se adueñaría de la presidencia durante un período de casi tres décadas y media. En ambas etapas la política exterior vivió momentos interesantes. De manera breve se expondrá cada caso.

La puesta en marcha de la Constitución de 1857 –que garantizaba entre otras cosas las libertades individuales- y de las llamadas Leyes de Reforma a partir de julio de 1859 representaron dos momentos trascendentales para agravar la lucha entre las facciones que luchaban por detentar el poder: liberales y conservadores. Mientras esto sucedía en el interior, desde unos años antes, Estados Unidos empezaba a darle forma a una política exterior que tendría alcances más allá de sus fronteras. La doctrina Monroe de 1823 y el Destino Manifiesto de 1845 serían las puntas de lanza con las que la futura potencia caracterizaría su política exterior. Esto se haría presente después con la obtención de territorios como Texas, California y Nuevo México a través de los Tratados Guadalupe-Hidalgo de 1846.

Un factor decisivo en todo esto fue que, por una parte debido a la inestabilidad interna, la falta de información fue fundamental para saber qué pasaba en el exterior y sobre todo, qué planes tenían los vecinos fronterizos. La pérdida de más de la mitad del territorio mexicano pudo haberse evitado –en una menor medida- si se hubiese contado con la información oportuna.

---

Contemporánea de América Latina.” Edit. Crítica, Barcelona, 1996; El Colegio de México. “La política exterior de México. Enfoques para su análisis.” COLMEX-IMRED, México, 1997; Mercedes Pereña-García. “Las relaciones diplomáticas de México.” Edit. Plaza y Valdés, México, 2001; Rafael Velázquez Flores. “Introducción al estudio de la política exterior de México.” Edit. Nuestro Tiempo, México, 2ª. Edición, 1999; Rafael Velázquez Flores. “La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿cambio o continuidad?” Edit. Plaza y Valdés-UQROO, México, 2002; Rafael Velázquez Flores. “Factores, Bases y Fundamentos de la política exterior de México.” Edit. Plaza y Valdés, México, 2005; Agustín Gutiérrez Canet (Editor), “México en el mundo del siglo XXI.” Universidad Iberoamericana, México, 2001. y, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. “Política exterior para un mundo nuevo: México en el nuevo contexto internacional.” Edit. Diana, México, 1991.

Así, y luego de vivir constantes pugnas internas por parte del grupo conservador mexicano que fueron al mismo tiempo autores directos de la intervención francesa<sup>39</sup> y de la corta imposición –apenas cuatro años- del segundo imperio bajo el mando de Maximiliano de Habsburgo, México se encontraba en una situación deplorable. Aunque también es preciso señalar que ambos lados –liberales y conservadores- sean por actos de pragmatismo o de mero interés grupal, pusieron en jaque la soberanía y economía del país. Enterado de todo esto, los Estados Unidos, principal prestamista de dinero y armas, jugó con ambos bandos a cambio de beneficios específicos. Por una parte, los liberales, donde se encontraba Juárez, firmaron el tratado McLane-Ocampo, donde el gobierno mexicano garantizaría “el derecho de paso –a perpetuidad- a través del istmo de Tehuantepec y del Río Bravo al Golfo de California, además del arreglo de las reclamaciones de ciudadanos de aquel país: libre comercio y protección efectiva a norteamericanos y sus propiedades contra la destrucción que causara la Guerra de Reforma”.<sup>40</sup>

Asimismo, con este acuerdo el gobierno mexicano adquiriría un préstamo de 2 millones de pesos para enfrentar a las fuerzas conservadoras.<sup>41</sup> Sin embargo, y para sorpresa de muchos, el acuerdo fue rechazado por la parte estadounidense, argumentando que tal documento perjudicaba sus intereses comerciales pues bajo la llamada cláusula de Nación más favorecida, otros países exigirían el mismo trato preferencial que se le estaba dando a México en materia comercial.

Por su parte, los conservadores al ver que no recibirían el apoyo de Estados Unidos, buscaron ayuda en Europa, a través de la firma del Tratado Mon-Almonte con España. En éste, la facción conservadora, encabezada por Miramón, accedió a reconocer el pago de cuantiosas indemnizaciones a súbditos españoles por incidentes ocurridos en años pasados y de acuerdos signados por Santa Anna en la Convención de 1853 que

---

<sup>39</sup> Gracias a los Tratados de la Soledad de 1862 se evitó que Inglaterra y España invadieran junto con Francia el territorio nacional, ya que tras la suspensión del pago de la deuda externa y sus intereses por parte del gobierno de Juárez, las tres potencias exigirían –previamente reunidas tras la Convención de Londres de 1861- mediante la fuerza su pago. Sólo Francia decidió ir por su cuenta al conflicto armado con México.

<sup>40</sup> Luis Vergara / et al. “Política exterior para un mundo nuevo: México en el nuevo contexto internacional”, Edit. Diana-CIDAC, México, 1991. P. 41.

<sup>41</sup> Josefina Zoraida Vázquez. “De la independencia a la consolidación republicana”, en: El Colegio de México. *Nueva Historia Mínima de México*, COLMEX, México, 2006, p. 174.

representaban dudosas deudas contraídas. Todo esto a cambio del reconocimiento al gobierno de Miramón y de un empréstito por 750 mil pesos de la casa suiza Jecker.<sup>42</sup>

Para 1865, y una vez finalizada la guerra civil en Estados Unidos, México contrajo otro préstamo por 3 millones de pesos y a cambio el gobierno estadounidense protestaría por la intervención, invocando la Doctrina Monroe.

Para julio de 1867, la derrota de Maximiliano y con la *República Restaurada*<sup>43</sup> Juárez regresó a México y en ese mismo año expresaría la frase que internacionalmente se le recordaría: “entre los individuos, como entre las naciones, el derecho al respeto ajeno es la paz”.<sup>44</sup> Poco a poco iría dando forma a la nueva política que se convertiría en la doctrina Juárez. Ante el hecho de haber vencido a una potencia extranjera, el país ganaba respeto internacional. Sin embargo, a sabiendas de que el país se encontraba en una profunda crisis, principalmente económica, el pragmatismo juarista lo llevaría a la causa de aceptar entrar en relaciones nuevamente con aquellos países que en su momento afectaron a México. Aunque éstos debían ser preferentemente comerciales y más justos y convenientes para el país.

“Todo esto, sin embargo, no era sino el trasfondo o el soporte de la declaración más importante del mensaje: México consideraba insubsistentes todos los tratados que lo habían ligado a esas potencias (*Inglaterra, Francia y España principalmente*) hasta principiar la guerra de intervención. La importancia de esa declaración se mide con facilidad si se recuerda, primero, que los únicos tratados que tenía México con Inglaterra, Francia y España eran los que amparaban las deudas contraídas por el país (...)”<sup>45</sup>

Para diciembre de 1867 las condiciones que marcaría la doctrina Juárez se limitaban específicamente a: 1) los países interesados debían solicitar la reanudación de relaciones

---

<sup>42</sup> Luis Vergara / et al. “Política exterior para un mundo nuevo... *Op. Cit.* P. 42-43.

<sup>43</sup> Llamada así debido a que con la instauración del segundo Imperio se pretendió destruir a la República de Juárez, pero al no lograr su cometido, la República, según los victoriosos, era la misma, sólo que Restaurada, es decir, “puesta en aquel estado o estimación que antes tenía”. Para mayor detalle véase: Daniel Cosío Villegas. “El tramo moderno”, en: *Historia mínima de México*. México, 1973, p. 121.

<sup>44</sup> Daniel Cosío Villegas. “La doctrina Juárez”, en: *Revista Historia Mexicana*, COLMEX, publicación trimestral, Vol. XI, abril-junio, 1962, No. 4, p. 527.

<sup>45</sup> *Ibidem*. P. 531. Las cursivas son mías.

con México; 2) Los países que habían tenido algo que ver con la intervención debían reconocer la caducidad de los acuerdos firmados hasta antes de la guerra; y 3) celebrar, como consecuencia, nuevos tratados que fuesen más justos y convenientes para México.

Un factor importante que Juárez consideró fue la atracción de capitales y de inmigrantes –principalmente de Europa- para poblar las zonas más escasas de habitantes. La fe en la tecnología, traducida en infraestructura para construir nuevos sistemas de comunicación fue un elemento que consideraron vital para el comercio exterior y el desarrollo interno. “Zamacona notaba: los caminos de hierro resolverán las cuestiones políticas, sociales y económicas que no han podido resolver la abnegación y sangre de dos generaciones”.<sup>46</sup>

Con una política pragmática México lograría, por una parte, otorgar a empresas británicas la terminación de la línea ferroviaria que conectaba a la Ciudad de México con Veracruz, y por la otra, gracias a la mediación de Estados Unidos –cuyo interés real era ganar mayor presencia en Europa y ser el puente mediador entre ambos continentes- establecer relaciones con Alemania del Norte e Italia (1869), España (1871), Bélgica (1879), Francia (1880) e Inglaterra (1885).<sup>47</sup>

Tras la muerte de Juárez, en 1872, Porfirio Díaz, uno de los héroes de la victoria sobre los franceses, buscó empecinadamente acceder al poder. Como marcaba entonces la Constitución vigente de 1857, Miguel Lerdo de Tejada, entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia, lo sucedería en el poder y convocaría a elecciones. Díaz, a pesar de haber obtenido mayor votación que Lerdo en el último período en que Juárez se reeligió con menos de la mitad de la votación total, pudo haber ganado la presidencia por medios pacíficos desde 1872. Sin embargo, cinco años más tarde, bajo el Plan de Tuxtepec, llegaría al poder por la fuerza de las armas para dar paso a una dictadura de poco más de 30 años casi ininterrumpidos (debido al período 1880-1884 donde gobernó Manuel González).

Curiosamente, al tomar por la vía violenta el poder, el gobierno de Díaz daría al país un ambiente de tranquilidad y crecimiento económico notables. La *pax porfiriana* tendría

---

<sup>46</sup>Luis González. “El liberalismo triunfante”, en: El Colegio de México, *Historia General de México*, COLMEX, México, 2000, p. 643.

<sup>47</sup>Para un mejor detalle, véase: Daniel Cosío Villegas. “La doctrina Juárez”, en: *Op. Cit.* P. 544.

entonces como principales prioridades la pacificación el país y la reconstrucción económica. Para esto, Matías Romero señaló la necesidad de continuar con la inmigración para poblar el país (así se evitaría perder más territorio), el desarrollo de la comunicación y la explotación de recursos naturales.<sup>48</sup> Un cuarto elemento que podría agregarse sería cuidar mucho la relación con Estados Unidos.

Su habilidad para administrar el país y negociar con grupos opositores fue una característica notable. Su frase conocida de “poca política y mucha administración”, que luego se transformaría en “cero política, cien administración” sería el estilo particular de gobernar de Díaz que, a sabiendas que necesitaba pacificar el país, supo encontrar espacios tanto para su gente que le era leal como para sus opositores, llegando inclusive a contraer nupcias con Carmen Romero, hija de Manuel Romero Rubio, un conocido seguidor de Lerdo de Tejada. Con la Iglesia, supo darle su lugar pues resultaba una institución que tenía influencia en la vida interna del país; no derogó las leyes anticlericales pero tampoco aplicó todas.

En lo que correspondió a su política exterior, ésta estuvo impregnada de pragmatismo e información, lo que le permitió conocer las posibles acciones de sus vecinos, principalmente de Estados Unidos, por ejemplo, durante la elección de Rutherford Hayes para presidente estadounidense –que fue considerada una de las más sucias de su historia- sus correligionarios tenían pensado arrebatar más territorio mexicano para ganar imagen y popularidad.

Ante esta situación, Díaz no sólo buscó cumplir cabalmente con la mayoría de los compromisos –para ganar tiempo y confianza- establecidos con su vecino del norte,<sup>49</sup> sino también establecer un cabildeo fuerte en el Congreso estadounidense, llegando incluso a mandar a Manuel María Zamacona como su principal promotor de la imagen de un México tranquilo y en pleno crecimiento. A través de artículos y reuniones con

---

<sup>48</sup> Luis Vergara / et al. “Política exterior para un mundo nuevo...*Op. Cit.* P. 49.

<sup>49</sup> Entre las principales demandas que se planteaban en la Comisión Mixta de 1868 donde Estados Unidos exigía para reconocer el gobierno de Díaz estuvieron: “al pago de los daños y perjuicios en las personas e intereses de sus nacionales en ocasión de las revueltas de la Noria y Tuxtepec, al compromiso de que los préstamos forzosos no afectarían a los ciudadanos norteamericanos, a la derogación de las disposiciones legales que impedían a éstos adquirir bienes raíces en la zona fronteriza, a la abolición de la zona libre, y sobre todo, a la pacificación de la frontera mediante el recurso de que las tropas norteamericanas invadieran libremente el territorio de México para aprehender y castigar a quienes perturbaran la paz fronteriza”. Véase: Luis Vergara / et al. “Política exterior para un mundo nuevo... *Op. Cit.* P. 51-52.

empresarios y sindicatos, la llamada *diplomacia secreta* de Díaz, a través de Zamacona, buscaría granjearse la confianza de éstos para quitarles el temor de invertir en México. Puesto que Díaz no cometió el error de ver a Estados Unidos como un solo ente monolítico, sino como un conjunto de diversos intereses, la táctica básicamente fue explotar la influencia de aquéllos que le interesaban para que éstos disuadieran a los otros interesados en quitarle más territorio al país.

Lo anterior permitiría que la inversión creciera, principalmente en las comunicaciones. Al inicio de su mandato, el país sólo contaba con 640 km. de vías férreas (México-Veracruz), pero para el final de su gobierno, se había expandido hasta alcanzar los 19,280 km., un 12% anual aproximadamente. Para atraer el capital, que principalmente era estadounidense (42%) e inglés (35%), el gobierno ofrecía beneficios fiscales a las empresas.<sup>50</sup>

Para 1878 el gobierno estadounidense otorgó el reconocimiento a México. Así, Díaz pensaba que era mejor tenerlos como amigos y no como rivales; se evitaba más guerras y simultáneamente más capital entraba al país. Los Estados Unidos por su parte, se convencieron de que la mejor forma de llevar sus relaciones era reconocer a México y estrechando vínculos económicos.

Sin embargo, ante el gran peso de la concentración en la relación con Estados Unidos, Díaz se percató del peligro que podía correr depender de un solo mercado. “Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos” fue la frase con la que sintetizó la condición del país: “la cada vez mayor influencia estadounidense en el Caribe y Centroamérica, especialmente Guatemala (con la cual México tenía viejos problemas por límites fronterizos y tránsito de población), y su creciente peso en la economía mexicana”.<sup>51</sup>

Ante tal amenaza, Díaz volvió la mirada hacia Europa y AL. Se opuso a que Estados Unidos fuese el guardián del continente y el árbitro entre los países de la región. Tan

---

<sup>50</sup>Para mejores detalles, véase: Elisa Speckman. “El Porfiriato”, en: *Nueva Historia Mínima de México*, COLMEX, México, 2006, p. 210.

<sup>51</sup>*Ibidem*.P. 205.

sólo con Latinoamérica, el comercio se multiplicó por nueve entre 1877 y 1910.<sup>52</sup> Con Europa, se estrecharon relaciones con Bélgica, Alemania, Italia, Inglaterra, Francia y España. En sí, el gobierno de Díaz “comenzó a delinear y practicar lo que sería más tarde el punto cardinal de su política exterior: hacer de Europa una fuerza moderadora de la influencia, hasta entonces única, de Estados Unidos; sintió la necesidad de buscar en ella un apoyo moral, un respaldo político, una ayuda económica”.<sup>53</sup>

Queda claro entonces que las primeras necesidades para México fueron el reconocimiento a su existencia y la obtención de empréstitos del exterior para sanear la crítica situación económica que había dejado como herencia el proceso de independencia respecto a España.

Durante principios del siglo XX, con los pretextos de las relaciones económicas como motivo de injerencia interna, la caída de Díaz y el asesinato de Francisco I. Madero el país, a través del presidente Venustiano Carranza, daba a conocer las bases que guiarían la política exterior de México (lo que posteriormente se conocería como la Doctrina Carranza); invocaba los principios de No Intervención y Autodeterminación, en clara alusión a las constantes presiones de las empresas extranjeras que, viendo el surgimiento de la Constitución de 1917 eran claro referente de amenaza a sus intereses privados:

“La igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, los asuntos interiores de otros países, han sido los principios fundamentales de la política internacional de México que el Ejecutivo a mi cargo ha seguido, procurando al mismo tiempo obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere en calidad de nación soberana, como al igual que los demás pueblos, que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus negocios interiores”.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup>Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith. “Historia Contemporánea de América Latina”, Edit. Crítica, Barcelona, 1996, p. 248.

<sup>53</sup>Luis González. “El liberalismo triunfante”, en: *Op. Cit.* P. 662.

<sup>54</sup>Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y...” *Op. Cit.* P. 119.

Este sería un primer referente importante para el diseño de los principios de política exterior que actualmente tiene México de cara al siglo XX. Para el decenio de los años treinta, otro referente destacable fue la conformación de la llamada Doctrina Estrada, factor relacionado con el reconocimiento de los gobiernos, un elemento por el cual el país había luchado tanto para obtener de la comunidad internacional:

“(…) México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos (...) sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir a sus gobiernos o autoridades”.<sup>55</sup>

Durante la década de 1940, México obtuvo importantes logros en materia de política exterior. Después de haber nacionalizado el petróleo –hecho histórico frente a los países del exterior, principalmente Estados Unidos- el país participaría en importantes foros de política internacional: el Consejo de Seguridad de la ONU (1946), la UNESCO, y sería actor importante en la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1948.

Según un estudio realizado por el investigador Arturo Borja Tamayo en el libro “La política exterior de México. Enfoques para su análisis”, a partir de la década de los sesenta hasta los noventa, la política exterior mexicana evolucionó por tres grandes etapas o generaciones. En la primera generación (véase Figura 2) llamada por Tamayo jurídica-normativa y que abarcó los años sesenta se caracterizó por una política apegada a Derecho, jurídica-normativa donde la principal preocupación era cómo hacer frente a la política de las grandes potencias, principalmente a Estados Unidos si se hace referencia exclusiva al caso mexicano. Jorge Castañeda (padre) y Modesto Seara

---

<sup>55</sup>Mercedes Pereña-García. “Las relaciones diplomáticas...”. *Op. Cit.* P. 55.

Vázquez son los principales representantes de esta primera generación, en donde hicieron énfasis en los derechos y las responsabilidades políticas y económicas de los Estados, la seguridad colectiva y los principios que posteriormente se añadirían a la Constitución mexicana.

Cabe apuntar que durante esa década, la comunidad internacional vivía bajo la tensión del conflicto de la Guerra Fría y más aún sobre la situación de la Crisis de los Misiles en Cuba, por lo que la responsabilidad de los Estados y la necesidad de utilizar el marco del Derecho Internacional eran elementos importantes para evitar un posible conflicto entre las dos grandes superpotencias.

En la segunda generación (véase Figura 2) que Tamayo llamó “diversificación de enfoques teóricos” (que abarcó la década de los setenta y ochenta), se hicieron presentes tres corrientes: el realismo, el marxismo y la economía política. Destaca en el realismo Mario Ojeda, quien definió el interés nacional en términos de poder, citado y discutido ampliamente en su libro “Alcances y límites de la política exterior de México.”

Las acciones encaminadas a la confrontación entre Estados Unidos y Cuba durante la década de los sesenta demostrarían –por un lado- la relativa independencia de la política exterior de México con respecto a su vecino del norte y el apego a sus principios de No Intervención. En realidad, la razón por la que el país no rompió relaciones con Cuba en 1962 –pues los países miembros de la OEA apoyaron la resolución norteamericana de romper relaciones con la isla por el hecho de que representaba una amenaza para la seguridad de la región, cuando lo cierto era por su tendencia ideológica- fue para evitar una posible intervención de Estados Unidos al país. Al mismo tiempo, y en una especie de acuerdo *de facto*, se pretendía mantener una relación sana con Cuba para evitar la intromisión de células comunistas al país, lo que de llegar a suceder, lo pondría frente a la presión de Estados Unidos. Así, México no buscaría condenar a Cuba y éstos evitarían llevar su “Revolución” a México.

Por lo anterior, el gobierno mexicano daría consentimiento para que Estados Unidos espíara a los cubanos desde territorio nacional al mismo tiempo de evitar la intromisión

de células comunistas, Estados Unidos toleraría que México asumiera una postura contraria a la suya, puesto que evitaría la propagación de aquéllos en su frontera sur.

Para la década de los setenta, la política exterior mexicana adquiere un dinamismo importante, principalmente con Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Sin embargo, los visos de un primer activismo iniciaron con Lázaro Cárdenas (1934-1940) tras los pronunciamientos contra las primeras hostilidades que darían origen a la Segunda Guerra Mundial, el régimen de Francisco Franco en España, y su participación en la Sociedad de Naciones, entre otras actividades.

Para muchos especialistas, por el contrario, los setenta marcaron una etapa en que las relaciones de México con el mundo toman un matiz diferente. Durante este período el país asumió la defensa de los países del llamado Tercer Mundo, pero simultáneamente empezó a buscar en la política exterior las soluciones para problemas que al interior empezaban a crecer, como el bajo nivel de vida de la gente, la pobreza y el rezago tecnológico y de infraestructura, lo que a la postre daría origen –durante la década de los ochenta- a la llamada *diplomacia económica*.

En esta misma etapa histórica, México llegó a ser considerado el equivalente a una *potencia media*<sup>56</sup> debido en parte al activismo implementado en su política exterior pero también a factores importantes como el acercamiento a los países del llamado Tercer Mundo, de la diversificación de sus relaciones económicas internacionales con la intención de demarcar una cierta independencia respecto a Estados Unidos y, a una participación más activa en Centroamérica. Sin embargo, como señaló en su momento la especialista Guadalupe González<sup>57</sup>, tal *status* se perdió cuando el gobierno mexicano, durante el período de Dela Madrid decidió aplicar una estrategia de integración hacia el norte, con Estados Unidos.

---

<sup>56</sup> Según Guadalupe González las potencias medias derivan de "...el surgimiento de un heterogéneo grupo de países que, desde el punto de vista de sus recursos y capacidades, se diferencian del resto de los países en desarrollo y se colocan en un estrato superior; y desde la perspectiva de sus relaciones internacionales, se distinguen tanto por su mayor peso relativo en la política internacional y regional, como por su comportamiento activo, relativamente independiente y diferenciado con respecto a los intereses de las potencias hegemónicas". Arturo Borja Tamayo. "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas". En: El Colegio de México. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. COLMEX-IMRED, México, 1997. p. 29.

<sup>57</sup> *Ibidem*. Pp. 29-30.

Asimismo, los cambios en el entorno internacional fueron otro factor que indudablemente impactó en el quehacer internacional mexicano. La multipolaridad que se estaba empezando a formar en lo político y económico (mas no en lo militar, pues prevalecía la supremacía de Estados Unidos y la entonces Unión Soviética) a través del surgimiento de países que a la postre serían llamadas *potencias emergentes* como China y Japón<sup>58</sup>, Corea del Sur, Singapur, la India, entre otros; el desentendimiento por parte de Estados Unidos hacia América Latina tras la finalización de la llamada *relación especial* o el proyecto de *Alianza para el Progreso* y simultáneamente la puesta en marcha de un arancel a las importaciones<sup>59</sup> provenientes de cualquier parte del mundo en un 10% en 1971 por el presidente Nixon.

Aunado al panorama poco alentador que existía al exterior, en México la continuación de las *crisis sexenales* que heredaba cada gobierno tras su salida, la inviabilidad del modelo sustitutivo de importaciones, la pobreza que cada año se ensanchaba así como la línea entre ricos y pobres, y la falta de empleos, crearon la idea de encontrar en el exterior las soluciones para los problemas internos. El presidente Echeverría desplegaría como consecuencia una política que se le conoció como *política exterior activa* en la cual realizaría más de 12 giras internacionales y visitaría más de 35 países en el mundo con la finalidad de ampliar los horizontes de mercado y comercio. Para final de su sexenio México mantenía relaciones diplomáticas con 97 países.<sup>60</sup>

La base de esta política exterior activa fue el llamado *pluralismo ideológico* que consistió en establecer relaciones –principalmente de corte comercial- con distintos países sin importar su ideología política, que para ese entonces estaba marcada entre capitalistas y comunistas. Algunas de las razones de esta actividad diplomática fueron

---

<sup>58</sup> El crecimiento de Japón fue impresionante puesto que entre 1964 y 1972 pasó del séptimo al tercer lugar en cuanto a países con mayor crecimiento económico. Por su parte, China había logrado entrar al grupo selecto de las potencias mundiales para la década de los setenta, su personal militar y su crecimiento económico ascendieron notablemente. Para una mejor información véase: Mario Ojeda, “El régimen de Echeverría y la nueva política exterior” en: Consuelo Dávila Pérez / et. Al. *Antología de política exterior de México II*, UNAM, México, 2006, p. 210.

<sup>59</sup> A pesar que tanto México como Canadá buscaron evitar el arancel pues eran frontera directa con Estados Unidos y sus productos en su mayoría eran exportados a dicho país, fracasaron en sus intentos de mantener el status de relación especial.

<sup>60</sup> En un principio, Echeverría no tenía interés en salir del país: “Realmente no pienso salir del país en dos o tres años, nos estamos encarrilando aquí. Yo quiero salir a la provincia mexicana”, sin embargo, al inicio de su mandato hizo totalmente lo contrario. Véase: Mario Ojeda, “El régimen de Echeverría y la nueva política exterior” en: *Op. Cit.* P. 216.

en respuesta a las medidas tomadas unilateralmente por Estados Unidos, como el arancel de 10% y las políticas antiinmigrantes. Así, México establecería vínculos comerciales con Cuba, con Chile socialista y otros países del mismo corte ideológico. Estas medidas representaron un parte-aguas en la postura internacional mexicana, pues pasó de un aislacionismo y pasividad a una política activa y, en cierto sentido, pragmática.

Según Ojeda, dos fueron los ejes que delinearon la política exterior mexicana durante los setenta: el primero, la necesidad de apuntalar las relaciones económicas con otros países, para esto usaría estrategias como los acuerdos bilaterales; el segundo, basado en la búsqueda de un orden económico internacional más equitativo, para lo cual llevaría a cabo una amplia labor diplomática, como la creación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en los que, por supuesto, los países desarrollados no apoyaron, así como la conformación, junto con los países latinoamericanos del Sistema Económico Latinoamericano<sup>61</sup>(SELA) en 1974. Esto queda identificado claramente en la segunda generación de la que habló Borja Tamayo.

A pesar de los logros obtenidos en materia multilateral, lo que le adjudicó un prestigio internacional a México, así como el acercamiento a los países socialistas, los problemas al interior y la dependencia hacia Estados Unidos en materia económica persistieron. La inflación y la falta de empleos acrecentaron las demandas internas, por lo que la necesidad de buscar afuera las soluciones para adentro se agudizó aún más.

La década de los ochenta marcaría el proceso definitivo de la apertura mexicana hacia la liberalización económica. Primeramente, la aparición de nuevas fuentes de hidrocarburo darían a México una capacidad de negociación tan alta que hasta llegaría en su momento a reservarse el derecho de ingresar al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés, hoy Organización Mundial del Comercio, OMC) y pensar cómo administrar la nueva abundancia.

---

<sup>61</sup> “El SELA constituye un organismo para la fijación y coordinación de políticas para la defensa de los precios de las materias primas, mejorar los términos de intercambio comercial y establecer mecanismos para garantizar condiciones óptimas para la importación de bienes de capital y tecnología.” Véase: *Ibidem*. P. 226.

Asimismo, ingresó por segunda ocasión (la primera fue en 1946) al Consejo de Seguridad entre 1980 y 1982. Sin embargo, nuevamente la crisis y la mala administración del gobierno en la economía obligaron al país a endeudarse y abrir su mercado bajo las reglas de los organismos financieros internacionales, principalmente el FMI. Esto orilló a que los temas económicos en la política exterior empezaran a ganar terreno sobre aquellos meramente relacionados con la diplomacia.

Otro cambio experimentado durante esta década fue que, tras el proceso de *economización* de la política exterior mexicana, otros actores gubernamentales comenzaron a tener mayor participación, lo que conllevó a una rivalidad en distintos frentes y la polarización en el proceso de toma de decisiones. La necesidad de contar con mecanismos que coordinaran las actividades entre los distintos órganos de gobierno partícipes en el diseño de la política exterior fue un elemento cada vez más requerido.

El cambio en el discurso hacia el exterior fue una de las novedades a partir de dicha década. Si bien al interior el gobierno mantenía el formato nacionalista, soberano e inquebrantable de defender y explotar los recursos naturales por los mexicanos, era claro que en el terreno económico la apertura a la inversión extranjera y al capital transnacional demostraba un ejercicio pragmático y contrario al discurso nacionalista. Esta etapa en la que el gobierno mexicano buscó abrir su economía coincide con el enfoque de la segunda generación que describe Borja Tamayo, la economía política.

El alejamiento de América Latina, en el sentido de apoyar activamente las causas del llamado Tercer Mundo y el acercamiento –con miras a una integración en el largo plazo, la cual está en una etapa de plena consolidación- hacia la región norte fue otro factor determinante que representó la antesala de lo que sería ya entrada la década de los noventa. México buscaba con los países de América Latina mantener acuerdos para la negociación de las deudas nacionales, persuadiendo que siguieran los esquemas normativos del FMI, lo que produjo una serie de diferencias marcadas y una interpretación hacia México de andar promoviendo intereses de otros actores políticos.

Miguel De la Madrid (1982-1988) no modificó la línea trazada a finales de los setenta y principios de los ochenta. A pesar que una de las acciones más destacadas durante su

mandato fue la conformación del Grupo Contadora<sup>62</sup> para detener la ola de violencia en Centroamérica, tema que significaba un asunto de seguridad nacional más que una cuestión de ayuda mutua, en el ámbito económico incrementó la liberalización y se ajustó a los parámetros que marcaba el régimen económico internacional. El ingreso al GATT significó la ratificación a lo anterior.

El ingreso a tal organismo es un claro ejemplo de la tercera generación (véase Figura 2) que señala Borja Tamayo, “el predominio de los enfoques derivados de la teoría estadounidense de las relaciones internacionales”. En éste se identifican dos enfoques, la política burocrática y la interdependencia. El primero hace referencia a las decisiones que se toman en el seno del gobierno, interactuando los diversos actores gubernamentales para la toma de decisiones. Amparo Casar y Guadalupe González<sup>63</sup> presentaron un análisis sobre este enfoque, señalando que a pesar de que intervinieron diferentes agencias del gobierno, la decisión de entrar al GATT recayó totalmente en el Ejecutivo Federal. En otros ejemplos más recientes, como en el caso del gobierno de Fox, las decisiones sobre política exterior estuvieron ampliamente determinadas por los titulares de las agencias encargadas, es decir, por Castañeda y Derbez.

En lo que corresponde al segundo enfoque –interdependencia- que se refiere a la dependencia mutua que existe en el sistema internacional es decir, existe una serie de redes o elementos que ocasionan que si un país entra en crisis, súbitamente creará un efecto dominó en la región e incluso más allá. El proceso de globalización ha sido factor importante para crear esta red de interdependencia. En el caso de México, Jorge Chabat la ha llamado *interdependencia imperfecta*, puesto que en su mayoría, las relaciones con el mundo y en especial con Estados Unidos han sido de carácter imperfecto-desigual.

---

<sup>62</sup>Creado en 1983 y conformado por: México, Colombia, Panamá y Venezuela. Su objetivo era llegar a una solución pacífica en el conflicto que se vivía en la región centroamericana.

<sup>63</sup>Arturo Borja Tamayo. “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”. En: *Op. Cit.* P. 36.

Si entonces la política exterior dio paso, como lo señaló Ojeda,<sup>64</sup> a una “internacionalización de la economía” los principios y las posturas que ha asumido históricamente México en sus relaciones internacionales llevan caminos diferentes. El proyecto nacional de ese entonces –y de ahora- no cuadra con lo establecido en los valores intrínsecos de las bases de la política exterior. Sin embargo, como lo afirma este mismo autor, “(...) no quiere decir que los principios de política exterior de México hayan perdido vigencia o sean obsoletos. La consistencia jurídica y la validez histórica de estos principios resulta(n) incuestionable(s). Lo que resulta dudoso es si la forma de concebir, planear e instrumentar la política exterior en el momento actual sigue siendo la más adecuada, considerando una ampliación sin precedente en los temas de la agenda económica, así como de su peso e influencia en el esquema global del proyecto nacional en sus aspectos internos y externos”.<sup>65</sup>

El proceso liberalizador de la economía mexicana vulneró la capacidad de autodeterminación en las decisiones nacionales en la materia; promovió, al contrario, una política de integración hacia Estados Unidos. Esto ha ocasionado dos graves problemas: la falta de una diversificación efectiva de las relaciones económicas y; segundo, una mayor dependencia hacia el vecino del norte.

Sin embargo, un elemento trascendental que vivió la política exterior mexicana fue la elevación a rango constitucional de los principios rectores que han guiado el actuar del país con el mundo. En 1987 entraron en vigor tales principios: “Es facultad del Presidente dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup>Mario Ojeda, “El régimen de Echeverría y la nueva política exterior” en: *Op. Cit.* Pp. 283-284

<sup>65</sup>*Ídem.*

<sup>66</sup>Rafael Velázquez Flores. “Introducción al Estudio de...” *Op. Cit.* P. 115. Sin embargo, cabe apuntar que el 12 de febrero de 2007 el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que hizo a la fracción X del artículo 89, quedando como sigue: “X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar

Hay quienes afirman, como Ricardo Macouzet, que los principios de política exterior han sido motivo de una doble intención: por un lado, y como señalan tácitamente, para evitar intromisiones en asuntos domésticos de otras naciones, pero al mismo tiempo –y ahí radica la segunda intención- para evitar críticas hacia el régimen autoritario que se ejercía al interior: “(...) la política de principios se utilizó en estos últimos años, pero cada vez más no como un mecanismo de negociación y de defensa frente a los más poderosos, sino como una forma de intentar poner un escudo frente a la falta de democracia, de respeto a los derechos humanos y, en general, ante la apertura limitada del sistema político, sobre todo si la comparamos frente a la acelerada apertura económica. Sin embargo, esta última apertura, las presiones internas, más los cambios internacionales favorables a la democracia y al respeto a los derechos humanos, coadyuvaron a la agonía y posterior colapso del sistema”.<sup>67</sup>

La década de los noventa o más bien el período de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México (1988-1994) se consideró como la etapa de liberalización desmedida de la economía mexicana. Si bien el proceso se dio desde el sexenio anterior (con De la Madrid), con Salinas se intensificó a tal grado que el país fue uno de los que llevó a cabo un proceso de apertura en poco tiempo.

Una primera apreciación que se puede hacer sobre este período es que contuvo un estilo diferente a las anteriores administraciones, o como afirmó en su momento el especialista y maestro Daniel Cosío Villegas, tuvo “su propio estilo de gobernar”. Esto ayudaría a demostrar que, en el caso de la política exterior de Fox, el proyecto no estaría basado en una política de Estado, sino en un programa de acuerdo a la interpretación del grupo en el poder.

---

reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observara los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”. Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Página en la web:

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>

<sup>67</sup> Ricardo Macouzet Noriega. “El estudio de las Relaciones Internacionales y la política exterior de México (Visión de la UIA)”. En: Agustín Gutiérrez Canet (Editor), *México en el mundo del siglo XXI*. Universidad Iberoamericana, México, 2001. P. 65.

Por vez primera, los principios de política exterior, bajo la administración de Salinas, eran interpretados de otra manera. La No Intervención no significaría estar inmóvil ante las constantes violaciones en otros países de lo que precisamente se buscaba defender y promover en el mundo.

El fin principal durante este período fue vender la idea de la necesidad de modernizar al país. La apertura económica y la privatización de empresas bajo la tutela del Estado era una forma de poder llegar. “Modernizar, en los hechos, significó privatización, desregulación y apertura económica hacia el exterior”.<sup>68</sup> La economía mexicana prácticamente abrió sus puertas sin distinciones y los aranceles se redujeron desde la entrada al GATT, el objetivo en sí era abrir a México a la economía mundial: “Hemos introducido cuatro cambios estructurales: primero, abrimos nuestra economía; segundo, introducimos un programa ambicioso de desregulación; tercero, decidimos promover la inversión extranjera, y cuarto, procedimos a un programa muy ambicioso de privatización”.<sup>69</sup>

Por su parte, los cambios en el sistema internacional representaron la urgencia de tomar medidas y planificar la política exterior que el país debía desempeñar: la Guerra Fría entraba en la etapa final de su “descongelamiento” y la URSS se había fragmentado, quedando el capitalismo como la alternativa –única- al mercado mundial; la globalización y la interdependencia económica, aunada al surgimiento de nuevos bloques regionales generó un cambio importante en el exterior.

La oportunidad –y reto simultáneamente- consistió en hacer de México un país moderno y competitivo. La visión de Salinas respecto a los principios de política exterior era que, si bien eran producto de la herencia revolucionaria, éstos, junto con una postura *juridicista* y pasiva no encajaban en la nueva realidad internacional de la pos-Guerra Fría. De ahí entonces que su política se haya caracterizado –según Gloria Abella- como activa y pragmática. Activa en el sentido de que desplegó toda una maquinaria para tener presencia en los foros internacionales, teniendo como principal logro la firma del

---

<sup>68</sup>Gloria Abella Armengol. “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural”. En: Consuelo Dávila Pérez / et. Al. *Antología de política exterior de México II*, UNAM, México, 2006, p. 315.

<sup>69</sup>*Ibidem*. P. 323.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, lo que daría por sentado la intención de integrarse hacia el norte:

“El gobierno de la República postula una política exterior activa. Queremos participar en la orientación y conducción del proceso de cambios que se producen en la sociedad internacional, para que éstos sirvan también a los intereses nacionales. No creemos que la pasividad o la inercia nos favorecieran, ya que estaríamos dejando en manos de otros las decisiones en asuntos vitales para la conformación del perfil del futuro del mundo, del que es parte, inevitablemente, nuestro propio futuro”.<sup>70</sup>

Activa también en el sentido de difundir una labor de cabildeo para la firma del TLCAN, no sin omitir otras acciones importantes en materia internacional que, parecieron representar la antesala de la política exterior de Fox: la propuesta de reformar el Consejo de Seguridad a través de una ampliación de los integrantes, la titularidad por parte de un mexicano en la Organización Mundial del Trabajo (OMT), el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la conformación del Grupo de los Tres (G-3) con Venezuela y Colombia, la creación de las Comisiones Binacionales con los países de Centroamérica al igual que con Estados Unidos, la participación activa en la conformación de la OMC, el acercamiento a un acuerdo de libre comercio con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE, hoy Unión Europea, UE), y el hecho inédito que marcó su período, la firma del TLCAN.

Hay dos momentos que valen la pena señalar. El primero, relacionado con un alejamiento claro de la Doctrina Estrada sobre el caso de Panamá. Al condenar las acciones del gobernante panameño Antonio Noriega, representó un claro cambio en la política exterior mexicana. El segundo, que tiene que ver con la entonces CEE, que como requisito en sus acuerdos comerciales incluye la cláusula democrática. En esa ocasión México contaba con una posición importante puesto que estaba en proceso de la firma del TLCAN, motivo que convenía a los europeos para hacer llegar, a través de México, sus productos a Estados Unidos. De esa manera, se hizo una excepción a la regla y dejaría para el siguiente presidente la discusión de la cláusula.

---

<sup>70</sup>*Ibidem.* P. 321.

Un último ejemplo que demostró el claro pragmatismo de esta política exterior fue la aceptación de las condiciones que impuso el FMI para otorgar créditos de hasta 5 mil millones de dólares a México: “Las medidas incluidas fueron: aceleración en la venta de paraestatales, mayor apertura comercial, desregulación bancaria, eliminación de subsidios, racionalización del gasto social, mayores incentivos a la inversión privada, reordenamiento del aparato burocrático y un sistema de precios más competitivo a nivel internacional.”<sup>71</sup>

Así, con una política más pragmática y una apertura comercial sin medida, México llegaría a ser una de las economías más abiertas del mundo en tan sólo un decenio. Al mismo tiempo, dejaba sentada su intención de integrarse totalmente con Estados Unidos, pues tan sólo en 5 años (1988 a 1993) el comercio aumentó en un 200%, pasando de 25 mil millones de dólares a 76 mil millones. Cerca del 75% de las exportaciones tenían como destino Estados Unidos; el resto se repartía en regiones como América Latina, Europa y Asia.<sup>72</sup>

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no dio avisos de cambios importantes en la política exterior. A pesar que el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría, había anunciado la puesta en marcha de una “nueva diplomacia mexicana”, lo cierto era que era una continuación de los dos anteriores sexenios. El discurso contradictorio entre la llamada soberanía política y la soberanía económica era el mismo. El nacionalismo y la defensa de los recursos era lo que se decía al interior y la venta de empresas estatales y el otorgamiento de beneficios al capital extranjero para el exterior.

El inicio de su gobierno comenzó con la inauguración de una de las peores crisis económicas. En pleno inicio del TLCAN, el gobierno de Estados Unidos tuvo que otorgar una crédito de hasta 50 mil millones de dólares para levantar en el corto plazo la economía mexicana, a cambio de hipotecar los recursos energéticos (el petróleo). De esta manera, Estados Unidos fue la apuesta mexicana para la integración de su economía, con la intención de formar un bloque regional y hacer competencia a las

---

<sup>71</sup> Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y...” *Op. Cit.*P.165.

<sup>72</sup>*Ibidem.* P. 170.

demás regiones del mundo: Europa, Asia e incluso hasta Sudamérica, a través del MERCOSUR.

Lo notorio en este período fue la relación con Cuba. Si bien se empezaba a dar cierto distanciamiento entre ambos países pero sin llegar a una confrontación directa, con Zedillo el enfrentamiento se llevó hasta las acciones. Su discurso pronunciado en la clausura de la IX Cumbre Iberoamericana<sup>73</sup> sobre el derecho de la libertad de expresión en la isla, celebrada en la Habana el 17 de noviembre de 1999; la entrevista de la embajadora Rosario Green con el disidente cubano, Elizardo Sánchez Santacruz, Presidente de la Comisión Cubana pro Derechos Humanos y Reconciliación Nacional; el discurso de Castro en la X Cumbre Iberoamericana celebrada en Panamá donde manifestó que Zedillo gobernaba un país regido por los intereses y principios del TLCAN con su vecino del norte, trajo como consecuencia que la relación bilateral disminuyera: las inversiones de las transnacionales mexicanas –como PEMEX, Vitro, Cemex, Grupo Bimbo, entre otros- comenzaron a ser más escasas. De hecho, el comercio bilateral con Cuba bajó de 360 millones de dólares a 265 millones.<sup>74</sup>

Sin embargo, no sólo fueron los enfrentamientos entre ambos gobiernos lo que motivó la salida del capital mexicano de la isla; Estados Unidos, bajo su política unilateral de aplicar el embargo económico a Cuba, envió una carta de advertencia a diversas transnacionales mexicanas, “exhortándolos” a no invertir más. La empresa Vitro se vio obligada a retirar y cancelar sus proyectos de inversión, así como Cementos Mexicanos (CEMEX).

Por su parte, el gobierno mexicano había propuesto la creación de una “Ley antídoto” contra las medidas unilaterales de Estados Unidos. Ésta ley pretendía revirar de la

---

<sup>73</sup> “No puede haber naciones soberanas sin hombres ni mujeres libres. Hombres y mujeres que puedan ejercer cabalmente sus libertades: libertad de pensar y opinar, libertad de actuar y participar, libertad de disentir, libertad de escoger”. Véase: “Los pasos de una división”. En: *Milenio* en línea. 29 de abril de 2002. Página en la web: <http://www.milenio.com>. Fidel Castro, por su parte, reviró expresando que en México “los niños mexicanos identificaban con mayor facilidad a los personajes de Walt Disney que a los héroes de la patria”. Véase: Rafael Velázquez Flores. “El proyecto de política exterior de Vicente Fox: ¿Continuidad o cambio?” En: Rafael Velázquez Flores. *La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿cambio o continuidad?* Edit. Plaza y Valdés-UQROO, México, 2002. P. 31.

<sup>74</sup> Véase: “Castro y Zedillo: Historia de desencuentros”, en: *El Imparcial*, México, 6 de diciembre de 2000.

misma manera –por la vía comercial- a Estados Unidos por afectar los intereses de empresas mexicanas en el extranjero, particularmente en Cuba. Sin embargo, ante esto, Gurría señaló que se caería en el mismo juego de la extraterritorialidad que tanto criticaban por lo que, de aplicarse no sería recomendable.

Posteriormente, Zedillo rechazaría que Cuba fuese incluida en el Pacto de San José –a propuesta de Venezuela- para que gozara de los beneficios del tratado. Asimismo, daría instrucciones a la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, para que sostuviera entrevistas con la disidencia cubana en una visita a la isla. Todo esto abrió el marco para que las relaciones entre México y Cuba entraran en un distanciamiento, cuestión que con la llegada de Vicente Fox al poder se haría más notoria.

Sobre esto es importante hacer un paréntesis. Luego de la crisis económica al inicio del sexenio, el préstamo económico que proporcionó Estados Unidos estuvo sujeto a varias condiciones,<sup>75</sup> aunque una llamó mucho la atención: el cambio en la política exterior hacia Cuba. A pesar que el gobierno de Clinton en Estados Unidos previó que México no aceptaría las condiciones, lo cierto es que en el sexenio de Zedillo las relaciones con la isla fueron diferentes, lo que plantea el supuesto de que México aceptó algunos términos, entre ellos modificar su política hacia Cuba.

Asimismo, en el PND de la administración de Zedillo –en lo que corresponde al tema los *nuevos vínculos de la política interior y exterior*, en el apartado correspondiente a *Centroamérica y el Caribe*, el gobierno mexicano manifestó que “nuestro país mantendrá su política de respeto, amistad y cooperación con Cuba y su insistencia en que este país se reintegre a los foros hemisféricos”.<sup>76</sup>

Lo anterior resultó ser una incongruencia con las acciones de política exterior. El distanciamiento con Cuba contradujo lo establecido en el PND. Asimismo, la

---

<sup>75</sup> “el ingreso de las ventas de petróleo se depositaría en una cuenta de Nueva York para garantizar el pago del préstamo; una modificación en la política exterior hacia Cuba; una política económica más restrictiva orientada a controlar los salarios y precios; una intensificación en la venta de empresas paraestatales; mayor vigencia del gasto público; y una cooperación mayor con respecto al control de los inmigrantes ilegales, entre otras demandas”. Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y...” *Op. Cit.* P. 177.

<sup>76</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Página en la Web: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

diversificación de las relaciones comerciales con la región latina y caribeña fueron mínimas y con beneficios magros. Muy al contrario, se intensificó la relación con los Estados Unidos. Esto dejó en claro que el gobierno respondería a los intereses de la élite gobernante de nueva cuenta.

Si se resume en qué áreas se abocó la política exterior de Zedillo –tomando en cuenta la relación con Cuba- puede decirse que fueron tres: el TLCAN, la migración y el narcotráfico. La falta de respeto en los acuerdos tomados y las medidas desproporcionadas del tratado hicieron que México propusiera el replanteamiento de dicho marco comercial, lo cual hasta la actualidad Estados Unidos ha rechazado.

En lo que respecta a la migración, Velázquez señala que la visión que tienen ambos países es totalmente opuesta, lo que hace difícil llegar a un entendimiento entre las partes: México ve el asunto bajo la óptica del idealismo, buscando el respeto a los derechos humanos, así como sus principios; mientras que Estados Unidos lo hace desde la perspectiva del realismo, llegando a señalar que la cuestión migratoria es un asunto de seguridad nacional, por lo que legitima la intervención de militares para contener el flujo migratorio.

Agrega que el tema migratorio requiere de soluciones bilaterales y multilaterales, ya que incluye a otros actores en el proceso, como Centroamérica. Sin embargo, Estados Unidos ha tomado medidas unilaterales ante dicho fenómeno, prueba de ello fue la ley que en 1997 puso en marcha para frenar la contratación de empleados ilegales y la negativa a los servicios médicos, entre otros, así como dotar de mayor vigilancia a la patrulla fronteriza y el destino de recursos económicos para la construcción de un muro fronterizo con México.

Respecto al narcotráfico, éste fue un tema primordial –junto con el del combate al terrorismo- para Estados Unidos. Para México también es relevante, pero las medidas que, de nueva cuenta son unilaterales por el vecino del norte, siguen ocasionando diferencias entre ambas naciones. La certificación que cada año hace Estados Unidos a los países que combaten el narcotráfico le ha ocasionado serios problemas a México. Las condiciones que pone el gobierno estadounidense para garantizar que los mexicanos

hagan bien su trabajo han sido interpretadas como una violación a la autodeterminación nacional.

Finalmente, una de las principales acciones en materia de política exterior de este sexenio fue la firma del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. En 1997 se firmaría el acuerdo donde México aceptaría la condición de la cláusula democrática que promueve la UE en todos sus acuerdos, sin embargo, agregaría al texto una declaración para no comprometerse ante posiciones que la UE deseara emprender: “(...) México expresa su total convicción de que sólo la total observancia del Derecho Internacional es la base para la paz y el desarrollo. México declara que los principios de coexistencia de la comunidad internacional, como es expresado en la Carta de las Naciones Unidas (...) (es) la guía permanente de su participación constructiva en los asuntos internacionales y son el marco para sus relaciones con la Unión Europea”.<sup>77</sup>

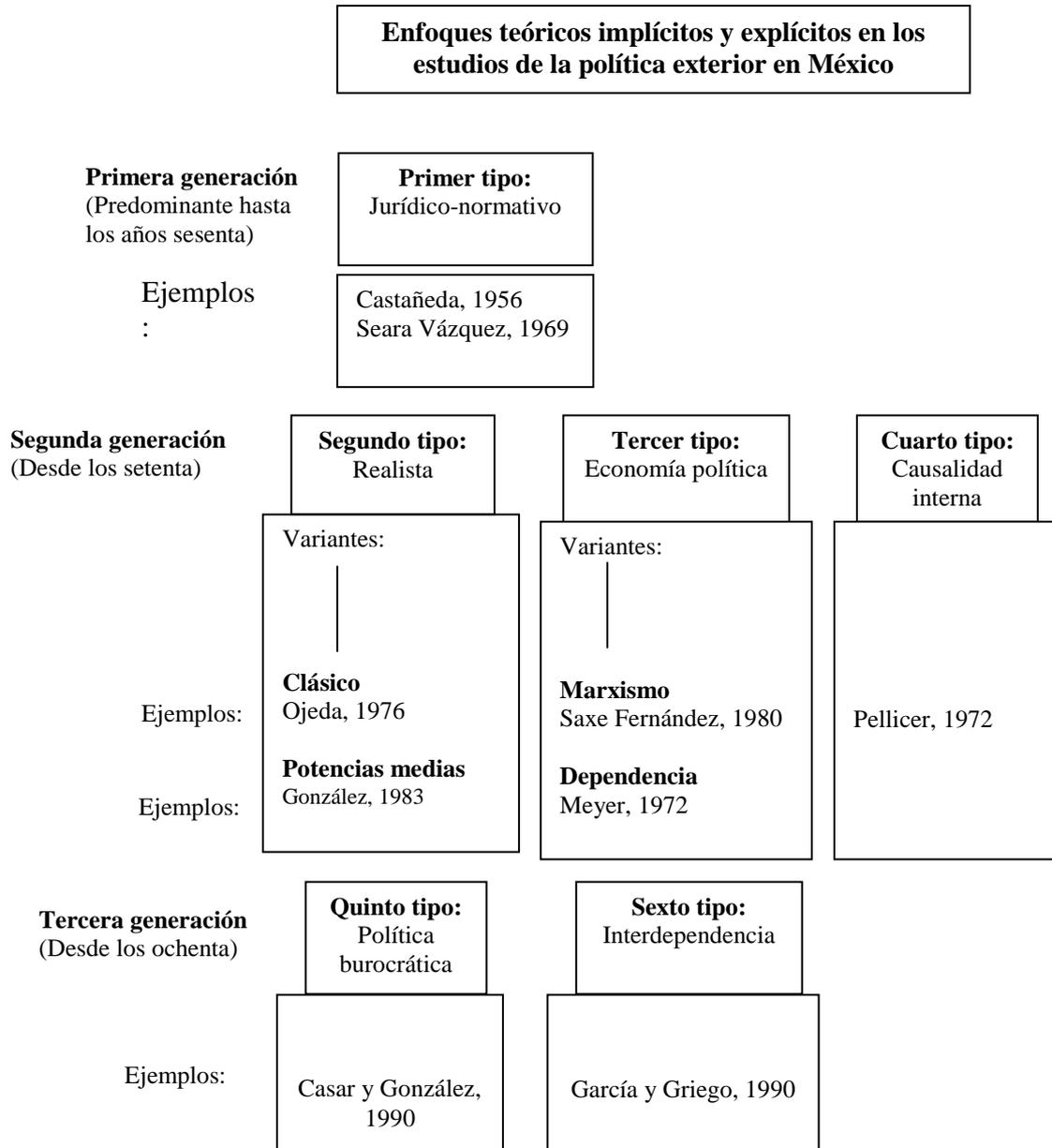
Cabe mencionar que la soberanía fue adquiriendo una interpretación diferente, tanto en el terreno económico, que ya se hizo mención en páginas anteriores, como en lo político, donde el gobierno mexicano llegó a aceptar la visita de observadores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dando éstos recomendaciones al gobierno para combatir violaciones y abusos en la materia. Sin querer entrar en una confrontación directa sobre la vigencia de los principios de política exterior, el gobierno de Zedillo dio puerta abierta a estas medidas, como una supuesta medida de que el país se estaba democratizando.

Las etapas de la política exterior mexicana a partir de su independencia parten de la pacifista, juricista y apegada al Derecho Internacional; la conocida como la activa, donde se empieza a buscar en el exterior las soluciones para los problemas internos; hasta una de corte pragmático, en la que el discurso al interior versó sobre la soberanía nacional y los principios de la política exterior, cuando al exterior el discurso era lo contrario.

---

<sup>77</sup>Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y...” *Op. Cit.* P. 191. Las cursivas son mías.

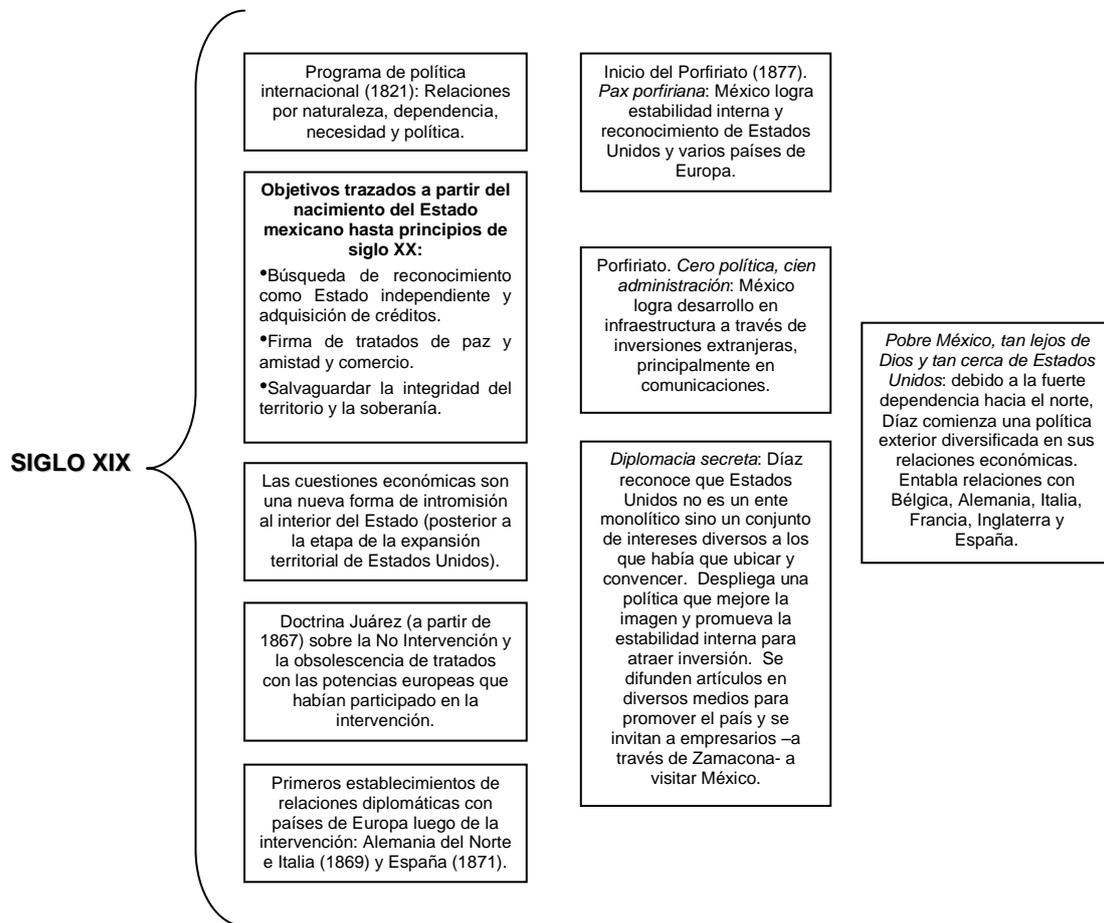
**Figura 2**  
**Enfoques teóricos que caracterizaron el proceso evolutivo de la política exterior de México según Arturo Borja Tamayo**



Fuente: Elaborada por el autor con información de Arturo Borja Tamayo. “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”. En: El Colegio de México. *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. COLMEX-IMRED, México, 1997. p. 23.

Figura 3

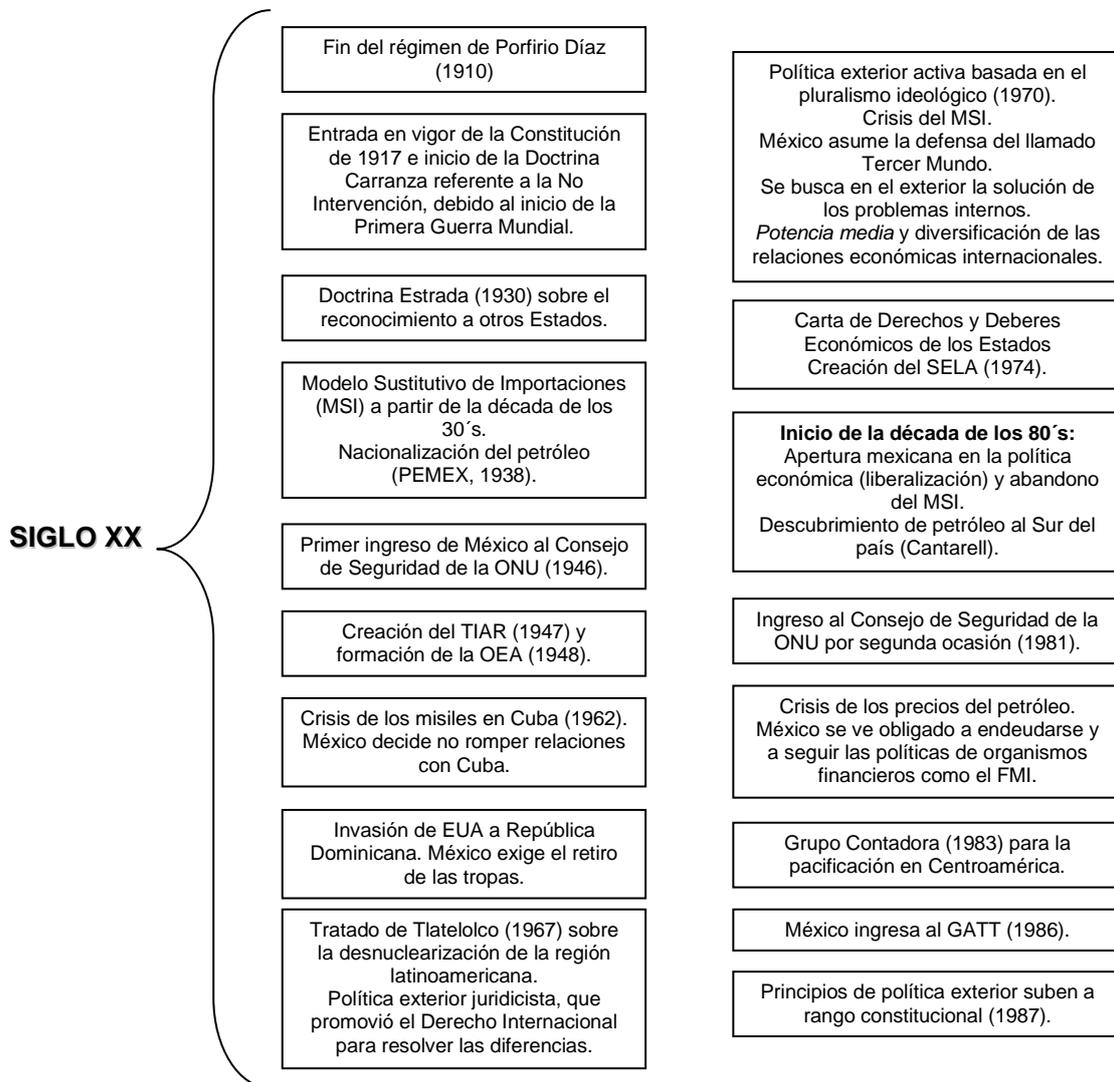
Momentos principales del proceso evolutivo de la política exterior de México<sup>78</sup>



Fuente: Elaborado por el autor.

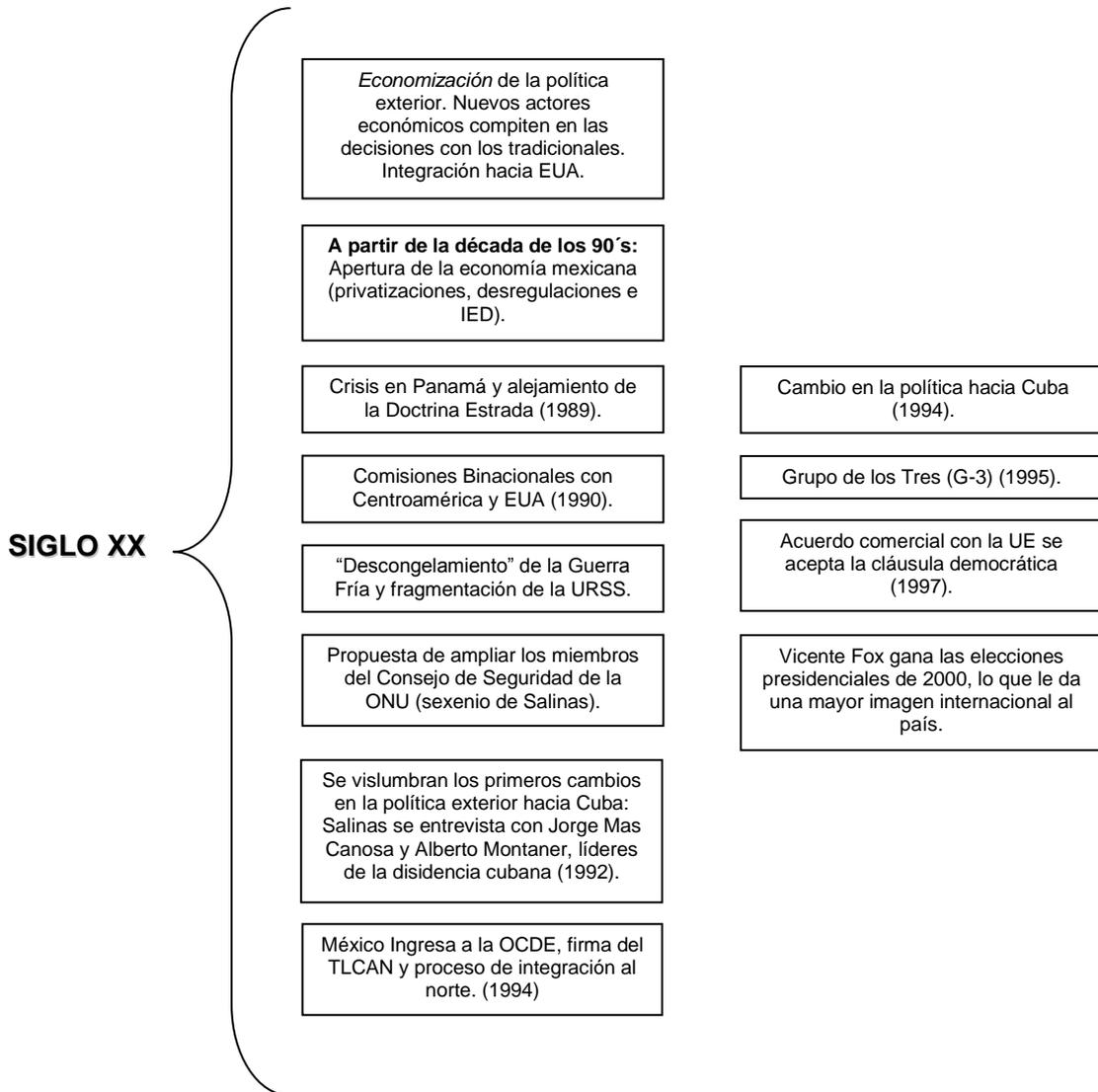
<sup>78</sup> El esquema que se presenta responde a identificar y plasmar los momentos principales que a lo largo de su historia independiente, el país experimentó en materia internacional. Algunos elementos señalados han dado origen a tradiciones diplomáticas como los principios de No Intervención y Autodeterminación, o la Doctrina Estrada, entre otros. Se intenta recuperar y englobar en una línea del tiempo los acontecimientos que, tras ser señalados de manera general en el último apartado del primer capítulo, forman parte de la política exterior mexicana. Asimismo, se hacen presentes momentos en los que la política económica sufrió cambios. Se consideró necesario incluirlos debido a que los efectos que se dieron en la parte económica, sin duda modificaron la política exterior del Estado mexicano. Un ejemplo claro fue la firma del TLCAN que sentó las bases para iniciar formalmente la integración de México a la economía norteamericana.

## Momentos principales del proceso evolutivo de la política exterior de México (Continuación...)



Fuente: Elaborado por el autor.

## Momentos principales del proceso evolutivo de la política exterior de México (Continuación...)



Fuente: Elaborado por el autor.

## **CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUESADA (2000-2006).**

En el capítulo anterior se hizo alusión a la definición del término política exterior y se determinaron los factores y elementos que forman parte de su formulación. De la misma manera, se hizo un recuento histórico de las relaciones internacionales de México a partir de su etapa como nación independiente hasta el sexenio de Ernesto Zedillo. Se destacaron momentos importantes o que hayan representado un factor clave en el actuar internacional mexicano así como en factores que han dado forma a los principios de la política exterior y que rigen, constitucionalmente, el actuar de México en el exterior.

En el presente capítulo se señalará, de entrada, los antecedentes del *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* (NAIM), el cual tuvo sus bases en el proyecto que Vicente Fox Quesada presentó para su política exterior desde el momento en que fue candidato a la presidencia de la República: sus características, objetivos, estrategias y prioridades. De igual manera, se describirán y definirán los dos ejes motores que caracterizaron este nuevo activismo, así como las principales acciones empleadas que, como se demostrará, tuvieron como eje central la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

Lo anterior permitirá hacer un análisis con el objetivo de demostrar las razones del fracaso de este proyecto político, que dio como resultado una política de gobierno, más no de Estado. Un elemento que resulta interesante señalar será la participación de actores que, luego del proceso electoral del 2 de julio de 2000 le dieron un mayor énfasis a la discusión de la política exterior, aunque eso no significa que tal discusión haya dado resultados positivos.

### **2.1 El *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*: Antecedentes**

#### **2.1.1 El proyecto de política exterior de Vicente Fox Quesada como candidato a la Presidencia de la República.**

La política exterior mexicana actual resulta hoy un tema que ha logrado atraer la atención de muchos especialistas, pues las acciones encaminadas por el gobierno de

Vicente Fox a ejercer una política exterior que rompió con la *praxis* diplomática de los últimos años y que han marcado un cambio en el desempeño en el exterior. Cambios notables que, a la luz de los siguientes años tendrían como desenlace el enfrentamiento directo entre diversos actores –internos con otros internos e internos con externos– principalmente entre dos de los poderes de la Unión: Ejecutivo contra Legislativo.

Conocer el proyecto de política exterior de Vicente Fox Quesada ayudará a tener una mejor interpretación de lo que en su momento consistió el Nuevo Activismo Internacional Mexicano. Sin embargo, para comprender lo anterior es necesario remontarse a los tiempos en que Vicente Fox, siendo Gobernador de Guanajuato, había anunciado de manera anticipada su candidatura a la presidencia.

Siendo entonces candidato a la presidencia, Fox presentó por vez primera un conjunto de propuestas en materia de política exterior ante una Delegación para América Central y México del Parlamento Europeo. En ellas se pueden encontrar los primeros signos de las intenciones de llevar a cabo una política exterior más dinámica y proactiva, pues se tenía trazado establecer una participación en lo referente a AL y en especial hacia Cuba, en aprovechar las relaciones comerciales y en priorizar los temas de la agenda bilateral con Estados Unidos:

- ♦ Contar con embajadores, cónsules y funcionarios públicos de carrera con el objetivo de que se conviertan en auténticos agentes de promoción económica, cultural e institucional.
- ♦ Construir una nueva agenda con Estados Unidos y Canadá, con visión de largo plazo, para que al cabo de 25 años no sólo exista la libertad de tránsito de bienes, servicios y capital, sino también de personas.
- ♦ En el corto plazo, impulsar un acuerdo migratorio con Estados Unidos que permita conseguir un número más elevado de visas y entradas documentadas, a cambio de generar oportunidades en las comunidades expulsoras, que limiten el flujo migratorio.
- ♦ Crear un fondo compensatorio entre los tres países para apoyar a las regiones menos desarrolladas a fin de que el TLCAN conduzca a la convergencia y no a la polarización.

- ♦ Impulsar la Comunidad Latinoamericana de Naciones y concluir una zona de libre comercio en todo el continente.
- ♦ Mantener una firme presencia mexicana en Cuba y apoyar la democratización de la isla.
- ♦ Optimizar y aprovechar al máximo el nuevo acuerdo con la Unión Europea, incrementando el comercio y la atracción de inversiones.<sup>79</sup>

Ante los cambios y nuevos retos mundiales, el equipo de campaña de Fox creía que el país no debía quedar absorto ni al margen de ellos, sino tener presencia, influencia y ser protagonista en los temas de lo que Castañeda llamó la **Nueva Agenda Internacional**: los derechos humanos, uno de los más importantes pues representa un factor trascendental en el proceso de las transformaciones políticas en AL y Europa del Este; y la democracia que, ligado al proceso electoral que se vivió en el 2000, le valió a México –según Castañeda- el derecho de poder exportarlo al mundo.

Asimismo, consideraban otros temas de relevancia en los que México debía incursionar: el combate al crimen organizado transnacional, el medio ambiente y las consecuencias de su degradación, las cuestiones de género, el narcotráfico, los desastres naturales y los problemas de salud pública (como el SIDA), entre otros.

El proyecto iría tomando forma conforme la elección presidencial se iba acercando. Dos elementos que, curiosamente aparecerían primero en artículos periodísticos y luego en discursos oficiales, ensayos y finalmente en el PND 2001-2006, marcarían el rumbo de la política exterior: la relación estratégica y más estrecha con Estados Unidos y la participación proactiva de México en los diversos foros y organismos internacionales, tomando como suyos dos valores que en la política exterior de Estados Unidos representan sus puntas de lanza: la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia.<sup>80</sup> Había pues, la necesidad de colocar al país en un punto de vanguardia y de liderazgo, para participar así activamente en la construcción de la nueva

---

<sup>79</sup> Eduardo Roldán y Dámaso Morales. “Fox: una política exterior en transición”. En: Rafael Velázquez Flores. **La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿cambio o continuidad?** Editorial Plaza y Valdés-UQROO, México, 2002. P. 94. Al igual que estos compromisos se buscaba “despartidizar” la política exterior.

<sup>80</sup>Véase: Jorge G. Castañeda. “Los ejes de la política exterior de México” Nexos, número 288, diciembre de 2001.

arquitectura internacional que, tras el fin de la Guerra Fría, no existía un orden internacional. De esto se hablará a detalle un poco más adelante.

El proyecto que en su momento presentó la llamada Alianza para el Cambio (constituida por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México) fue un fiel reflejo de los programas de los sexenios anteriores es decir, que a través de esta área se buscara solucionar los problemas de pobreza y desarrollo nacional o sea, la aplicación de la “diplomacia económica”, cuestión que se abordó en el primer capítulo.

Además de los dos elementos que se han señalado, la propuesta de la política exterior iba también en el sentido de ampliar las relaciones comerciales internacionales, intensificar la defensa de los connacionales en el extranjero y dinamizar el rol de las oficinas diplomáticas en el mundo, una especie de promotores económicos permanentes. Así se pretendía “alcanzar un equilibrio y un respeto de la soberanía en la relación con Estados Unidos”.<sup>81</sup>

Velázquez<sup>82</sup> plantea que la propuesta de política exterior de Fox no cambió en la esencia porque seguían prevaleciendo políticas y temas que en gobiernos anteriores se habían manejado, como la migración, la prioridad a la relación con Estados Unidos y el comercio internacional. Asimismo, añade que dos elementos demostraron un relativo cambio: el uso de dos valores como la democracia y los derechos humanos y, que en el actuar las cosas se harían diferentes, como en la relación con Cuba y posteriormente con Venezuela. Sin embargo, como se analizará y demostrará más adelante, la firma del acuerdo migratorio con Estados Unidos representó la piedra angular sobre la cual giraría la política exterior de Vicente Fox, llevando a cabo acciones que generarían diversos desencuentros y errores en la satisfacción de los objetivos planteados.

Cuando Fox ganó la presidencia designó a dos de sus principales asesores para conformar lo que se llamaría la Coordinación de Relaciones Exteriores. Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zínser, cercanos colaboradores se harían cargo de

---

<sup>81</sup> Susana Chacón. “La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno”. En: **Revista Mexicana de política exterior**, número 65, publicación cuatrimestral, IMRED-SRE, noviembre 2001-febrero 2002. P. 101.

<sup>82</sup> Rafael Velázquez Flores. “El proyecto de política exterior de Vicente Fox...” *Op. Cit.* Pp. 18-19.

establecer lo que a la postre serían las líneas de acción de la política exterior de México. En un inicio, la Coordinación presentó una serie de acciones al inicio del mandato de Fox: la creación de un Zar en la zona sur del país para establecer un control en la frontera, tanto en el flujo migratorio como en las drogas; darle a la SRE un rol más activo en la promoción de la economía (lo que posteriormente se traduciría en la creación de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional<sup>83</sup>); promover la derogación por un año del proceso de certificación anti drogas de Estados Unidos, al mismo tiempo que buscar una relación estratégica y una integración más profunda. Sin embargo, y como se verá más adelante, el intento por parte de Fox para una integración con Estados Unidos y Canadá no tuvo eco.

Una vez publicado el PND 2001-2006, se pudieron conocer al detalle cuáles serían los ejes principales en los que se basaría la política exterior. En lo que correspondió a los **intereses**, éstos fueron cinco:

- ♦ “Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- ♦ Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o oposiciones de terceros países.
- ♦ Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- ♦ Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- ♦ Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho

---

<sup>83</sup> Cabe apuntar que en el organigrama de la SRE el término no aparece como Subsecretaría, como normalmente lo han expresado varios especialistas, sino como Unidad. Para mejor detalle, véase: Secretaría de Relaciones Exteriores. Página en la web: <http://www.sre.gob.mx/acerca/organigrama/organigrama.htm>

internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.”<sup>84</sup>

De los cinco intereses sólo el último resultó un elemento de llamar la atención. En general, los intereses siempre han estado enfocados a: 1) la soberanía del Estado y su preservación; 2) la integridad territorial y la seguridad nacional; 3) el uso adecuado y responsable por parte del Estado de sus recursos naturales y; 4) fomentar el desarrollo nacional. La participación activa en la conformación de un nuevo sistema internacional fue una característica que identificó la política exterior de Fox, aunque con esto no se quiere decir que se haya logrado esta meta.

En lo que respecta a los **objetivos** estratégicos, el gobierno de Vicente Fox se planteó cinco: “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 y la 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 la 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 del desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.”<sup>85</sup>

De los cinco anteriores objetivos cabe apuntar que en uno de ellos parece haber algún tipo de novedad, y en un segundo que, aparentemente parece tenerlo. El primero, que incluye los temas de los derechos humanos y la democracia, resultaron los aspectos más destacados de la política exterior de Fox, puesto que el país se comprometía a señalar y evidenciar la falta de respeto a los derechos humanos en el mundo. Como se irá

---

<sup>84</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. P. 41.

<sup>85</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. P. 42. También véanse a César Villalba Hidalgo. “Retos de la política exterior de México”. Conferencia impartida durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005; y José Luis Bernal Rodríguez. “Política exterior y promoción económica internacional: hacia una nueva diplomacia económica”. En: *Revista mexicana de política exterior*. IMRED-SRE, números 62 y 63, Junio 2001, publicación cuatrimestral. Pp. 7-28.

señalando a lo largo de esta investigación, la cuestión de los derechos humanos pareció enfocarse selectivamente—principalmente con Cuba- y se pretendió que fuera un elemento a favor para la firma del acuerdo migratorio con Estados Unidos. En lo que respecta a la democracia, el país propondría la inclusión de la cláusula democrática en los acuerdos que firmara así como en el seno de la OEA, entre otros fines.

El segundo objetivo que contiene aparentemente un aspecto novedoso es el que hace énfasis en la creación de nuevos ejes de acción política, con la finalidad de equilibrar la agenda. Con AL se pretendió dar una prioridad —lo que en discursos de anteriores presidentes se ha vuelto algo común- en las relaciones, al desear intensificar los vínculos con Centroamérica a través del Plan Puebla Panamá (PPP) —elemento que resultó ser novedoso en la política exterior mexicana- y con Sudamérica, mediante el apoyo mediático de México en el conflicto colombiano y el estrechamiento de relaciones con países clave de la región como Argentina, Brasil y Chile. Asimismo, otros objetivos trazados en la región eran la reactivación del G-3 (compuesto por México, Colombia y Venezuela) y la promoción de la democracia en la región.

Respecto a otras regiones, en Europa se pretendió intensificar los vínculos comerciales, gracias a la firma de un acuerdo de asociación económica con la Unión Europea durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Con la región asiática se buscaría estrechar vínculos económico-comerciales e intensificar la inversión extranjera.

Los demás objetivos planteados por el gobierno de Fox prácticamente fueron una réplica de los gobiernos anteriores. La defensa de los mexicanos en el extranjero ha sido un elemento que, al menos en los últimos tres o cuatro sexenios aparece en el PND. Desde que la cuestión migratoria se volvió un asunto delicado y que afectaba a los mexicanos que buscaban residir —ilegalmente- en otro país, la defensa de sus derechos se ha vuelto un objetivo permanente en los sexenios de gobierno.

En lo que refiere a la participación en foros multilaterales, puede interpretarse como un elemento desempolvado. Cabe recordar que durante el sexenio de Luis Echeverría se hizo algo similar, participando y opinando en todo tipo de foros internacionales. El argumento encontrado en el PND de Fox fue que tal participación se debió

esencialmente a la finalidad de construir consensos y posiciones comunes para hacer frente a los nuevos desafíos de carácter regional o mundial como el terrorismo, el cuidado de la democracia y los derechos humanos, el medio ambiente, entre otros.<sup>86</sup>

Finalmente, el objetivo que proyecta a la política exterior como un elemento de promoción económica y comercial, es sin duda uno de los más permanentes en los últimos veinte años. Principalmente, desde que se inició el período de apertura comercial y desde el ingreso al GATT durante el sexenio de Miguel De la Madrid, la política exterior se ha vuelto un aliciente para el desarrollo interno.

Precisamente, al señalar estos objetivos que están relacionados con el llamado nuevo activismo internacional es donde pueden surgir las primeras interrogantes a partir del análisis de las acciones concretas pretendidas para el logro de tales objetivos. Una de las primeras acciones que hizo el gobierno mexicano fue realizar el cabildeo para ocupar un espacio en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 2002-2003. Sin embargo, y como se verá más adelante, tal posición –que al final de cuentas se logró y se consideró un éxito diplomático para la SRE- ocasionaron que la relación bilateral con Estados Unidos se polarizara y el marcado alejamiento de América Latina (AL) se hiciera más latente.

En lo que correspondió al planteamiento de las **estrategias**, el gobierno de Fox propuso “proyectar a México como un país seguro, honesto y en paz; construir una nueva agenda en la relación con Estados Unidos incluyendo la profundización del TLC, la búsqueda de un acuerdo migratorio y la terminación del proceso de certificación; crear un Mercado Común con Centroamérica y el Caribe; fortalecer la presencia de México en los organismos internacionales, particularmente solicitar un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, aumentar el número de mexicanos en los organismos internacionales y participar en la nueva arquitectura del sistema financiero; una nueva mirada a América Latina; y ampliar las relaciones internacionales de México.”<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup>Véase: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. P. 43.

<sup>87</sup>Rafael Velázquez Flores. “La política exterior de México bajo un régimen democrático...” *Op. Cit.* P. 35. Cabe apuntar que las estrategias no aparecen en el PND 2001-2006, en lo que corresponde al apartado 4.8 La política exterior, al menos no ordenada y descrita debidamente. Éstos fueron consultados en el libro de Velázquez (ya citado líneas arriba) y en un artículo presentado por Jorge G. Castañeda.

Dentro de un panorama más amplio y una vez descritos los principales elementos de la propuesta de política exterior del gobierno de Vicente Fox, se puede afirmar lo siguiente: a) que la política exterior dentro de un marco general no presentó novedades, salvo la inclusión de temas como los derechos humanos y la democracia; b) la cuestión de la participación y presencia más activa en los foros multilaterales no es una novedad en el tema, puesto que, como se señaló en párrafos anteriores, esto se había implementado ya en la política exterior de Echeverría, fue más bien la finalidad de este objetivo lo que resultó nuevo (participar en la construcción de la nueva arquitectura internacional); c) que en realidad el apunte de tener una mayor presencia en la región latinoamericana forma parte ya del discurso romántico y regionalista que, bajo una óptica personal tiene dos fines, uno externo y otro interno: el primero, para demostrar la capacidad mexicana de establecer una diversificación respecto al peso de su relación comercial con Estados Unidos y, segundo, para mantener satisfechos a los sectores izquierdistas y opuestos a una política de integración hacia el norte; y finalmente, d) que hacia donde encaminaba esta política exterior era el mismo destino que han tenido los gobiernos anteriores desde hace ya poco más de 20 años: la integración regional hacia el norte.

### **2.1.2 La justificación del *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*.**

Las elecciones de 2000 marcaron un parte-aguas en la historia política mexicana y uno de los cambios que más llamaron la atención fue en la política exterior. Como se revisó anteriormente, El PND buscó constatar una innovación al enunciar -en el apartado que corresponde a las relaciones con los demás países- que “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 la palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México”.<sup>88</sup>

Lo cierto es que la diplomacia mexicana ha sido –desde la década de los ochenta- el motor que busca apalancar el desarrollo interno, por lo que la afirmación en el párrafo anterior no presentó nada de nuevo. Aunque en la teoría obligaba a hacer un

---

“Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006”, en Carlos Elizondo y Luis Maira (editores), *Chile-México, dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, 2000, p. 333.

<sup>88</sup> José Luis Bernal Rodríguez. “Política exterior y promoción...” *Op. Cit.* P. 7.

replanteamiento de los objetivos, el interés nacional y las estrategias; los cambios bajo una apreciación personal, se manifestarían relativamente en los objetivos.<sup>89</sup> Básicamente, el camino era el mismo. Sin embargo, la forma de actuar sería distinta, y es prácticamente ese elemento el que le dio interés al tema. Ese nuevo actuar por parte de México ofreció su justificación y fue nombrada como *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*, término acuñado por el entonces Secretario Jorge G. Castañeda.

La política exterior mexicana de Vicente Fox intentó dar un nuevo giro hacia un activismo más dinámico, con el objetivo principal, según se planteó, de ampliar la capacidad de influencia del país en la conformación y diseño de la nueva arquitectura internacional. El supuesto *bono democrático* obtenido en las elecciones, daría –según sus creadores de esta política- el empuje para extender esa capacidad. A grandes rasgos, se buscaba darle un giro completo al actuar y pensar mexicano en el exterior: “Los cambios en el orden internacional, junto con los procesos de transición en nuestro sistema político, obligan a los mexicanos a definir una nueva política exterior: pragmática, dinámica, flexible y, sobre todo, sólidamente respaldada en la sociedad. Los tiempos de la política exterior tradicional, caracterizada por su apariencia defensiva, pasiva, aislacionista, juricista y altamente predecible, han quedado definitivamente atrás”.<sup>90</sup>

Sin embargo, cabe preguntarse cuál fue el significado, interpretación y justificación del uso del *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*. Si bien posterior al término de la Segunda Guerra Mundial y –principalmente- en la década de los setenta y parte de los ochenta el gobierno mexicano había desarrollado una política exterior activa –recuérdense las constantes salidas de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) por Europa y otras partes del mundo así como la adopción de la causa de los países del llamado Tercer Mundo, integrados en el Grupo de los 77 (G-77), así como la de José López Portillo (1976-1982) a través de la formación del llamado Grupo Contadora<sup>91</sup> para

---

<sup>89</sup> Autores como Velázquez afirman que los cambios se dieron en las estrategias, cuando lo cierto es que en ellas la única novedad aparente fue la construcción de una nueva agenda con Estados Unidos y la profundización del TLCAN. En los demás casos, ya han existido antecedentes.

<sup>90</sup> Alejandro Chanona Burguete. “La política exterior de México...” *Op. Cit.* P. 98.

<sup>91</sup> En enero de 1983 se dieron cita los cancilleres de los países de México, Panamá, Colombia y Venezuela en la isla de Contadora, con la finalidad de crear un mecanismo que pusiera fin al conflicto de la llamada guerra sucia en Centroamérica. Para mayor información, véase: Rogelio Martínez Aguilar. “Hacia un nuevo enfoque de las relaciones bilaterales: visión de conjunto”. En: Jorge Eduardo Navarrete

pacificar la región centroamericana del continente- el gobierno mexicano perteneciente a la administración 2000-2006 decidió establecer una estrategia a nivel internacional que la llevara a un nuevo activismo.

Para Castañeda, la implementación de este nuevo activismo internacional estaba más que justificado. A causa de los cambios que se gestaron tras el deshielo de la Guerra Fría, el sistema internacional fue adquiriendo una forma diferente a como se tenía contemplado antes. La participación de nuevos actores en las relaciones internacionales hacía latente la demanda de la construcción de un nuevo orden, de un nuevo sistema internacional. La caída del muro de Berlín representó el punto de partida de esta necesidad. La construcción de este sistema ya no estaría basada en limitaciones de carácter geopolítico o ideológico, sino en un conjunto de reglas y normas de alcance universal. A este conjunto Castañeda le ha llamado *rules-based system*, esto es “reglas derivadas de principios generales y entendidas como enunciados que prescriben una determinada conducta acordada previamente entre dos o más partes.”<sup>92</sup>

Castañeda consideró que este nuevo sistema representaría la única opción de compartir con otras naciones la responsabilidad y el compromiso de convivir en un mundo más humano: “El nuevo Sistema Internacional de reglas y normas en proceso de conformación representa la única oportunidad de compartir con otros pueblos la tarea de convertir a nuestro planeta en un mundo más humano y más próspero. Por ello, México participará activa y responsablemente en su formación y mantenimiento.”<sup>93</sup>

Aunado a esto, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 fueron la prueba más fehaciente de la urgencia de crear un sistema basado en reglas. De ahí entonces que Castañeda argumentara que México debía ser un actor destacado y participativo en el diseño de la nueva arquitectura internacional: “El eje central de acción de la política exterior de Vicente Fox es insertar de manera activa a México en el escenario mundial. Nos hemos propuesto colocar a la política exterior de México en un punto de

---

(Coord.). *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006. P. 148.

<sup>92</sup>Jorge G. Castañeda. “El nuevo activismo internacional”. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 64, octubre 2001, publicación cuatrimestral, IMRED-SRE. P. 45.

<sup>93</sup>*Ibidem*. P. 53.

vanguardia y liderazgo en la construcción y debate del nuevo sistema de reglas internacionales que se ha venido creando a lo largo de esta última década.”<sup>94</sup>

En el capítulo anterior se hizo mención acerca del concepto de *potencia media*, término utilizado para identificar a México durante los setenta, con la política desarrollada a favor de las causas del Tercer Mundo. En dicho término, tales potencias se diferenciaban de los demás países en desarrollo por sus recursos, capacidades y el relativo peso que podían tener en la política internacional.

Por lo anterior, Castañeda hizo uso del término para denominar a México como una potencia media, ya que contaba con diversos recursos –humanos, naturales, etc.- así como recursos de lo que él llamó *poder suave* (*soft power*) como la legitimidad de un gobierno, la tradición diplomática o el peso de la cultura. Tal status le permitiría al país tener un papel activo en el escenario internacional. En resumen, Castañeda planteó el peso relativo de México en el mundo de acuerdo a la visión liberal-institucional:<sup>95</sup>

“Se piensa que es necesario ser una potencia, o una superpotencia, para participar en la construcción del sistema internacional. Sabemos que no es así (...) Es necesario tener presente que también existen otros factores, denominados de poder ‘suave’, que permiten a países que no son potencias jugar un papel activo en el escenario internacional. Factores como la legitimidad de un gobierno, la tradición diplomática o el peso de una cultura nacional, otorgan a la política exterior de ciertos estados un peso específico, que va más allá de factores tradicionales de poder internacional. Claramente, el México de hoy es uno de estos países.”<sup>96</sup>

Cabe apuntar que el entonces llamado nuevo activismo de la política exterior mexicana fue criticado por diversos sectores sociales y por la misma clase política mexicana –

---

<sup>94</sup> *Ibidem.* P. 52.

<sup>95</sup> Las potencias medias se distinguen por tener un peso mayor que los demás países, es decir, en términos como el realismo lo maneja, se encuentran en medio de las súper potencias y los países pequeños, esto en cuanto a la distribución del poder. Por su parte, los liberales-institucionales distinguen este concepto más que por la posición, por un rol específico, como lo son el multilateralismo, la mediación, el pacifismo, etc. Para una mejor consulta, véanse: Guadalupe González González. “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”. En: *Op. Cit.* P. 622; Arturo Borja Tamayo. “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”. En: *Op. Cit.* Pp. 28-29; Eduardo Roldán y Dámaso Morales. “Fox: una política exterior en transición”. En: *Op. Cit.* Pp. 106-107.

<sup>96</sup> Jorge Castañeda, “El Nuevo Activismo Internacional Mexicano”. En: *Op. Cit.*

principalmente de la oposición-, argumentando que éste llevaba consigo un matiz intervencionista en los asuntos internos de otros países. Ejemplo de ello fue el voto emitido en la Cumbre de Ginebra del 19 de abril de 2002 para autorizar la entrada de una Comisión de Derechos Humanos a Cuba, hecho histórico en las relaciones internacionales mexicanas. Los efectos y las causas de estas acciones serán analizados a lo largo del presente capítulo.

Otra de las apreciaciones que pueden mencionarse es que abandonó el rol que durante años caracterizó a la política exterior es decir, se quiso pasar de una postura legalista, neutral, pasiva y juricista a una más activa, crítica, participativa y con posiciones definidas. De igual manera, mucho se ha criticado que los arquitectos de esta estrategia –principalmente Castañeda- plantearon la reconceptualización de los principios-guía de la política exterior, debido a que éstos resultaban obsoletos.

Finalmente, una de las estrategias principales de esta política exterior se basó en el llamado *bilateralismo-multilateral* término que, si bien fue definido por sus propios creadores –Castañeda, Fox, Zínser- ha generado confusión por la complejidad y contradicción por cómo se escucha. Según esta estrategia, se contemplaba “la búsqueda de convergencias, sobre todo con Europa y América Latina, en los temas de la nueva agenda”.<sup>97</sup> En su momento, se afirmó que tal estrategia empezó a aplicarse con países como Chile, Gran Bretaña, Francia y España. Si bien se contemplaba llegar a acuerdos en las relaciones bilaterales con diversos países de ambas regiones, tales consensos podrían ser elevados y presentados en el ámbito multilateral.

## **2.2 El Nuevo Activismo Internacional Mexicano: principales características.**

Lo que puede plantearse en esta parte es señalar aquellos elementos que dieron origen al llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*, aquellos ejes que en su momento Castañeda dio a conocer en su ensayo publicado en la revista Nexos de diciembre de 2001, titulado “Los ejes de la política exterior de México”. En el documento, afirmó que para México había dos ejes motores que representarían las principales bases de la

---

<sup>97</sup> Vicente Fox Quesada. “La política exterior de México en el siglo XXI”. En: Consuelo Dávila Pérez / et. Al. *Antología de política exterior de México II*, UNAM, México, 2006, p. 386.

política exterior. En el primero -una relación estratégica con Estados Unidos-se buscaría integrarse aún más hacia el norte, llegando incluso a diseñar estrategias que tuvieran como fin la integración: “Instrumentar una política exterior proactiva y diversificada (...) corresponde a la necesidad de alcanzar un equilibrio y un respeto de la soberanía en la relación con Estados Unidos (...) (*Asimismo se procuraba*) (...) que México desempeñara un nuevo papel activo y propositivo en la adecuación a la nueva realidad mundial.”<sup>98</sup>

El segundo de ellos –una participación más activa en el Sistema Internacional- buscó darle a México una presencia más fuerte en los principales foros internacionales. Gracias al llamado “bono democrático”, el gobierno mexicano llevaría al mundo las ideas liberales de la democracia y la defensa de los derechos humanos. De igual manera, formar y tomar parte de aquellos órganos internacionales de decisión clave, como el Consejo de Seguridad, le darían acceso a México a tomar parte de la construcción del nuevo sistema de reglas que Castañeda señaló en su momento. De estos ejes se hablarán y analizarán a mayor detalle más adelante.

El proyecto en sí era ambicioso, pero como se buscará demostrar a lo largo de la presente investigación, no demostró cambio alguno en la política exterior mexicana. El discurso romanticista y retórico de un acercamiento más estrecho con AL –por ejemplo- quedó ahí, en el discurso. Castañeda incluso llegaría a contradecirse en más de una ocasión, pues no veía forma ni sentido en buscar compensar el peso de la relación con Estados Unidos. Esto lleva a considerar como un serio planteamiento de lo que en su momento afirmó Lorenzo Meyer<sup>99</sup> sobre si México tiene una política diseñada concretamente para Estados Unidos.

Sin embargo, otras características propias de este llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*, que en menor medida acompañaron a los dos ejes motores, eran la búsqueda de poner a México en un punto de vanguardia y liderazgo. Como

---

<sup>98</sup> Susana Chacón. “La política exterior de México: un año después...” *Op. Cit.* Pp. 100-101. Las cursivas son mías.

<sup>99</sup> Entrevista realizada por el autor el día miércoles 18 de abril de 2007 en las instalaciones de El Colegio de México.

potencia media, el país debía asumir un rol representativo –sobre todo en la región de AL- y construir consensos con los países desarrollados.

En este mismo sentido, el desenvolvimiento de México respecto a su participación en la conformación de la nueva arquitectura internacional pretendió basarse en los siguientes puntos: la promoción de la democracia y los derechos humanos; llegar a posiciones comunes con países de manera bilateral para promoverlos en los foros internacionales y así llegar a posturas conjuntas y consensuadas (*bilateralismo-multilateral*); promover alternativas para garantizar la paz mundial; establecer un área de libre comercio en la región de AL para diversificar sus relaciones comerciales, al mismo tiempo que buscaba ser el *punte natural* entre las dos regiones; y reformular la agenda bilateral con Estados Unidos.

A pesar que el *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* se componía de dos ejes principales, realmente la política exterior del gobierno de Fox se concentró en uno de ellos, mantener la relación estratégica con Estados Unidos, principalmente en la firma de un acuerdo migratorio que representaría la piedra angular de la política exterior mexicana; y para esto concentraron y desempeñaron acciones y estrategias encaminadas a concretar dicho objetivo como incluir los valores de la democracia y los derechos humanos, promover una integración más estrecha con Estados Unidos, apoyar diversas medidas en el Consejo de Seguridad y, lo que más ofreció al debate y análisis, la relación con Cuba.

Aunque se mostró un énfasis innovador en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia, su uso y aplicación se hizo de manera selectiva; Cuba sería el blanco más recurrido cuando en otras regiones del mundo hacía falta denunciar la falta de estos dos valores.

### **2.2.1 Ejes, estrategias y acciones.**

El gobierno mexicano, en el afán de constituir y llevar a la práctica su estrategia del Nuevo Activismo Internacional, llevó a cabo e implementó diversas acciones encaminadas a satisfacer los llamados dos ejes motores de la política exterior: una

relación estratégica con Estados Unidos; y una participación más activa en el Sistema Internacional. Ante esto, no sorprendió conocer la decisión de rechazo que Estados Unidos y Canadá tomaron ante una de las primeras propuestas de la parte mexicana acerca de una integración a mediano plazo (25 años) donde, además de existir una libre circulación de bienes y capitales, se agregara la libertad de tránsito de personas, cuestión que sencillamente por el tamaño de las economías resultaba imposible dada la marcada asimetría entre éstos países y México.

La intención del gobierno mexicano fue pues, cerrar ese círculo con Estados Unidos; los temas de comercio e inversión ya estaban resueltos vía el TLCAN, pero hacía falta un elemento importante: la mano de obra. De ahí que los esfuerzos fueran encaminados a la búsqueda, por un lado, de un TLCAN-*plus* donde se diera libertad de tránsito a las personas, y por el otro, la legalización de los poco más de 3 millones de indocumentados. Así, el círculo quedaría cerrado.

#### **2.2.1.1 Una relación estratégica con Estados Unidos.**

Este eje representó la principal prioridad para la política exterior de Fox. La búsqueda por una relación más estrecha le permitiría a México, según se pensaba por parte de Castañeda, no sólo tener un vínculo amistoso sino también impulsar los temas que eran de interés mexicano, particularmente la firma de un acuerdo migratorio y, en menor medida, el avance hacia un TLCAN-*plus*.

Según Castañeda, en su artículo “Los Ejes de la Política Exterior de México”, la relación con Estados Unidos dependería de tres premisas básicas: incluir nuevos temas en la agenda bilateral, la incorporación de nuevos actores e interlocutores políticos en la mesa de negociación y, la intención de establecer un marco formal para una relación de largo plazo.

La migración, desde el punto de vista de Castañeda, es un fenómeno que siempre ha estado presente, pero que nunca se había buscado la manera de que ambas partes la vieran como una cuestión de responsabilidades compartidas, de que se le diera una

importancia tal como para sentar las bases de una negociación que llegara al punto de establecer mecanismos que dieran orden y respeto a los inmigrantes.

Al mismo tiempo que se podían abordar temas como la migración en lo bilateral, Castañeda apuntó que también habían otras cuestiones que, junto con Estados Unidos podían tratarse, a pesar de que tales temas fueran más allá de sus fronteras: eran en esencia discusiones sobre cuestiones globales o regionales, o como él llamó, “temas relacionados con países terceros:”<sup>100</sup> el cambio climático, el desarrollo sustentable, la situación en países como Cuba y Venezuela, entre otros.

A la par en que se iría incursionando en nuevos temas, Castañeda afirmó que nuevos actores e interlocutores habían comenzado a tomar partida en la relación bilateral: los medios de comunicación, los gobiernos estatales, los grupos empresariales, los sindicatos, entre otros. Un cuestionamiento que a lo largo de la investigación se pretenderá demostrar es que Estados Unidos nunca coincidió en que la migración fuese un tema que se podía arreglar de manera bilateral, al igual que los intereses no eran los mismos que los de México.

Finalmente, el tercer elemento en cuestión hizo referencia a la llamada Comunidad Económica de América del Norte, que no era más que la conformación de una especie de Unión Europea *a la americana* donde, como se mencionó anteriormente, se pretendió establecer en un plazo 25 años, la libertad de bienes, capitales, servicios y personas.

Debido a la coyuntura que se vivió posterior a los efectos del 11 de septiembre de 2001, se tenía contemplada una mayor cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad. México se sumaría colaborando en fortalecer la seguridad de sus fronteras, compartir e intercambiar información con su vecino del norte sobre posibles amenazas terroristas.

Finalmente, y basándose en lo expresado por Vicente Fox poco después del 11 de septiembre, Castañeda argumentó que parte de esta relación estratégica tendría que ver

---

<sup>100</sup>Jorge G. Castañeda. “Los ejes de la...”. *Op. Cit.* P. 70.

con el compromiso mexicano de proponer en el seno de la OEA nuevos mecanismos que dieran respuesta a las amenazas del presente siglo, entre ellas el terrorismo.

A pesar que Castañeda había manifestado que una de las principales prioridades para la política exterior mexicana sería AL, esto sólo representó parte del discurso románticista que México ha venido expresando hacia la región. Las prioridades reales de la política exterior se basaron en la búsqueda del estrechamiento de la relación con Estados Unidos: “no hay ninguna otra relación bilateral única en el mundo que pueda jamás actuar como un contrapeso o como elemento de balance”<sup>101</sup> comentó en su momento Jorge G. Castañeda.

Como parte de esta relación estratégica, el establecimiento de la agenda<sup>102</sup> bilateral con Estados Unidos recaería o estaría conformada por temas como **la migración, el narcotráfico y el comercio exterior**. Sin duda, la más importante de éstas fue la migración, ya que buscaba negociar la firma de un acuerdo migratorio que le permitiera a los mexicanos en Estados Unidos no sólo legalizar su estancia, sino también garantizarles el acceso a diversos servicios básicos (salud, licencias de manejo, incorporación a sindicatos, entre otros) como aumentar el número de visas para mexicanos que desearan viajar a los Estados Unidos.

En lo que correspondió al narcotráfico, el principal objetivo fue eliminar el proceso de certificación que Estados Unidos aplica tanto para México como a los países latinoamericanos. Dicha medida hizo se habría de conseguir para el 2002.

Finalmente, en el tema del comercio exterior la prioridad se basó en la búsqueda conformar la Comunidad Económica de América del Norte, cuestión que se ha mencionado líneas arriba. De la misma manera, México se daría a la tarea de buscar nuevos espacios en Asia y Europa con la idea de equilibrar y establecer una diversificación de las relaciones económicas.

---

<sup>101</sup> José Carreño. “Busca México contrapesos en su relación con EU, dice el secretario”. En: *El Universal*, 11 de enero de 2002. Página en la web: <http://www.eluniversal.com.mx>

<sup>102</sup> Al respecto, Castañeda señaló que lo que se buscaba era diseñar una agenda donde no se diera una relación de dependencia por parte de México, sino una “reciprocidad en la solución de controversias y conflictos que surjan en esta parte de la frontera”. Véase: Eduardo Roldán y Dámaso Morales. “Fox: Una política exterior...”. En: *Op. Cit.* P. 107.

Para lo anterior, uno de los mecanismos que la SRE retomó para fomentar los acuerdos de libre comercio, así como la Inversión Extranjera Directa fue la creación de la **Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional**, la cual no había sido activada desde hacía más de 20 años (desde el período de Miguel De la Madrid). Esta oficina tendría la responsabilidad entre otras actividades, de la “promoción económica en todas las misiones diplomáticas y consulares, que deberán identificar y apoyar oportunidades de comercio, turismo, inversión, financiamiento, así como la cooperación bilateral y multilateral.”<sup>103</sup>

Estas encomiendas serían dirigidas a través de 5 Direcciones Generales:

- ♦ *“Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales*, que tendría como misión dar seguimiento a las relaciones de México con cada uno de los países, en especial con aquellos con los que mantuviera algún acuerdo comercial.
- ♦ *Dirección General de Negociaciones Económicas Multilaterales*, que representaría a la SRE en las negociaciones de carácter económico, ya fuese de manera bilateral o multilateral.
- ♦ *Dirección General de Organismos de Cooperación y Desarrollo*, el cual era el área de inteligencia, que realizaría estudios de prospectiva económica, así como intercambiar experiencias en los foros internacionales e ideas para la generación de políticas públicas que ayudaran al desarrollo socioeconómico.
- ♦ *Dirección General del Instituto Mexicano de la Cooperación Internacional*, la cual buscaría establecer mecanismos de cooperación científica y técnica con otros países.
- ♦ *Dirección General de Promoción Económica Internacional*, que se encargaría de coordinar las labores de promoción en las embajadas y consulados de México en el mundo.”<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> José Luis Bernal Rodríguez. “Política exterior y promoción...”. En: *Op. Cit.* P. 22.

<sup>104</sup> Para una mejor información, véase: *Ibidem.* Pp. 22-23.

A partir de entonces, la SRE -junto con el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) y el Comité Mexicano para la Promoción del Turismo- sería la encargada directa de la economía mexicana, colocando a sus 130 representaciones diplomáticas como *promotores* de las ventajas de invertir en México. Esto derivaría posteriormente, en quitarle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de Economía (SE) el papel de promover el comercio internacional, cuestión que le crearía enfrentamientos con sus entonces titulares, Francisco Gil Díaz y Luis Ernesto Derbez Bautista, respectivamente.

#### **2.2.1.1.1 El TLCAN-*plus*.**

Uno de los objetivos buscados en la consecución de una relación estratégica con Estados Unidos por parte del gobierno de Vicente Fox fue profundizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Mediante una propuesta denominada TLCAN-*plus* se presentaron, de manera general dos elementos que tendrían un impacto directo y positivo para México en particular: el primero, que pretendía establecer en un largo plazo -25 años- una zona no sólo de libre circulación de bienes, servicios y capital sino también de personas; el segundo, que era la creación de un fondo compensatorio por parte de los tres socios del tratado para ayudar a desarrollar las zonas más atrasadas de la región, así como las más expulsoras de migrantes.

No sorprendió que al momento en que Fox lanzó estas propuestas, sus contrapartes (William Clinton y Jean Chretien) amablemente dijeran que no, pues el único beneficiado sería México, debido a las diferencias muy marcadas entre la economía mexicana y la estadounidense y canadiense.

El trabajo sobre el TLCAN-*plus* no tuvo la misma atención que gozó la búsqueda de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, su discusión y análisis se retomó luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 pero bajo un esquema diferente al planteado por el gobierno mexicano. Sin embargo, el tema referido fue abordado y tratado formalmente hasta finales de marzo de 2005 (cuando Castañeda ya no estaba en la SRE) a través de la firma del Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), donde el eje central sería la seguridad. Esto marca

definitivamente que el interés sobre la composición del acuerdo que persistió fue el estadounidense, creando mecanismos para garantizar su seguridad en ambas fronteras y garantizarse el acceso seguro a las fuentes energéticas de ambos países.

Sin embargo, previo a la firma del ASPAN, se llevaron a cabo como consecuencia del efecto *post-11* de septiembre, acuerdos a nivel bilateral entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá. El primero de ellos se firmó en septiembre de 2001 entre México y Estados Unidos y se denominó Sociedad para la Prosperidad, que tenía como meta llevar a cabo acciones encaminadas a un uso redituable de las remesas enviadas a México es decir, una reducción en el costo de su envío y su uso posterior para proyectos productivos.<sup>105</sup>

El segundo de ellos se denominó Alianza para la Frontera con Estados Unidos (firmado el 22 de marzo de 2002) que, a diferencia del primero, éste se abocó a resolver los problemas de carácter ambiental y de salud que se generaban en la frontera como consecuencia del incremento de la actividad económica y de la débil y obsoleta infraestructura. Bajo la creación de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, ambos países buscarían dar solución a la problemática.<sup>106</sup>

El tercer acuerdo que se firmó se llamó Alianza México-Canadá, que fue firmada en noviembre de 2004 y que tuvo como base el esquema del acuerdo de la Sociedad para la Prosperidad. Este acuerdo buscó “fomentar la cooperación estableciendo como prioridades el comercio bilateral, la inversión, asociaciones entre los sectores público y privado, vínculos empresariales, intercambio de experiencias en materia de fronteras inteligentes y mayor seguridad, prácticas de buen gobierno, educación, reformas constitucionales y un gobierno al servicio de los ciudadanos.”<sup>107</sup>

Formalmente, el ASPAN fue firmado por los presidentes de México, Vicente Fox; de Estados Unidos, George W. Bush; y el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin, en el rancho de Bush en Waco, Texas el 23 de marzo de 2005. En la declaración conjunta de

---

<sup>105</sup> Para una mejor información, véase: Aldo Flores Quiroga y Ricardo de la Peña Rodríguez. “Las relaciones económicas con Norteamérica a 11 años del TLCAN: un balance”, en: **Revista Mexicana de Política Exterior** No. 73, publicación cuatrimestral, febrero de 2005. P. 46.

<sup>106</sup> Véase: *Ibidem*, p. 47.

<sup>107</sup> *Ídem*.

los tres países miembros del TLCAN se especificó que se manejarían dos agendas, la de seguridad y la de prosperidad. De manera general, el ASPAN buscaría garantizar la seguridad (marítima, aérea y terrestre), enfrentar de manera conjunta amenazas futuras y mejorar la calidad de vida de sus respectivas poblaciones.

Asimismo, se especificó que los esfuerzos encaminados a garantizar la **seguridad** irían encaminados a:

- ♦ “Instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bio-protección;
- ♦ Mejorar la protección de infraestructura importante e implementar un modelo común de respuesta ante emergencias;
- ♦ Instrumentar mejoras en la seguridad aérea y marítima, hacer frente a amenazas extra-regionales y mejorar las alianzas en materia de información de inteligencia;
- ♦ Implementar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada para mejorar el movimiento legítimo de personas y mercancías en nuestras fronteras.”<sup>108</sup>

En lo que correspondió a la **prosperidad**, las tres naciones declararon que buscarían reposicionar a la región como un ente competitivo, tomando como acciones:

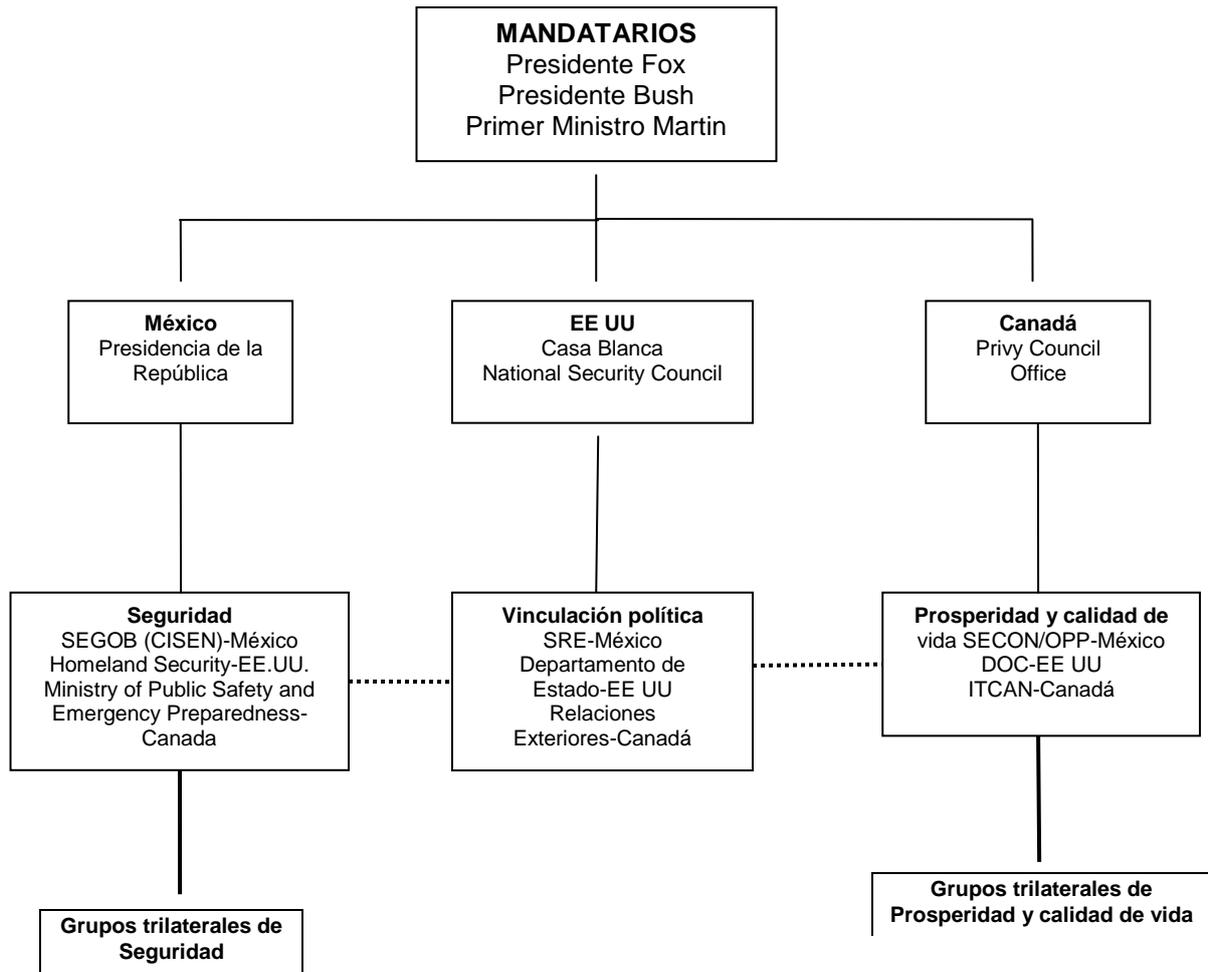
- ♦ “Aumentar la productividad mediante la cooperación en materia de regulación, a fin de generar crecimiento, manteniendo al mismo tiempo altos estándares para la salud y la seguridad;
- ♦ Promover la cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial en sectores tales como energía, transporte, servicios financieros y tecnología, entre otros, e invertir en nuestros pueblos;
- ♦ Reducir los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas;

---

<sup>108</sup> “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Declaración conjunta México – Canadá – Estados Unidos”, 23 de marzo de 2005. Página electrónica del gobierno de los Estados Unidos de América. Dirección en la web: <http://spanish.state.gov/spanish/ho/pol/43859.htm>

- ♦ Fortalecer nuestro compromiso con el cuidado del medio ambiente, y crear un suministro más confiable y seguro de alimentos, lo que facilitará el comercio de productos agrícolas y protegerá a nuestra población contra enfermedades.”<sup>109</sup>

**Figura 4**  
**Organización Trilateral del ASPAN**



Fuente: Leonardo Beltrán. “Estrategia energética de México en Norteamérica”. Conferencia impartida en el marco del Consejo Mundial de Energía. Foro Biregional de América del Norte y de América Latina y el Caribe. México, 5 de junio de 2006. Página en la web:[http://www.amedes.org.mx/2006\\_publicaciones\\_foro\\_biregional.html](http://www.amedes.org.mx/2006_publicaciones_foro_biregional.html)

En el transcurso de los siguientes dos años, la agenda fue teniendo diversos ajustes en cuanto a los temas a tratar. En la declaración conjunta de los tres mandatarios

<sup>109</sup>Ídem.

miembros del ASPAN, celebrada en Cancún, Quintana Roo el 31 de marzo de 2006 se acordó que los temas que serían abordados a partir de entonces serían: el fortalecimiento de la competitividad de la región; respuestas inmediatas de manera conjunta ante desastres naturales o aquellos provocados por el hombre; especial atención al combate a amenazas como la influenza aviar o la generación de una posible pandemia de influenza humana; el abasto seguro de energéticos en la región y; el establecimiento de fronteras seguras para el tránsito de las mercancías y las personas.<sup>110</sup>

Uno de los temas que llamó la atención fue la inclusión de la cuestión energética como elemento primordial. Aunada a la seguridad, la cuestión energética resultó uno de los aspectos más relevantes en el ASPAN, ya que con esto Estados Unidos se aseguraba el abastecimiento de sus dos socios comerciales.

Con base en lo anterior, puede afirmarse de manera general que en el marco del ASPAN destacaron dos elementos: el primero, tiene que ver con el interés marcado sobre la seguridad.<sup>111</sup> La garantía para que las exportaciones de los signatarios del tratado

---

<sup>110</sup>Para una mejor información, véanse: “Comunicado. Declaración conjunta de Mandatarios”. Portal electrónico de la Presidencia de la República, México. Página en la web: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=24286>, 31 de marzo de 2006; “The Security and Prosperity Partnership of North America: NextSteps” Portal electrónico de la Casa Blanca, Estados Unidos de América. Página en la web: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060331-1.html>, march 31, 2006; “Declaración conjunta de los ministros responsables de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte”. Portal electrónico de la embajada de los Estados Unidos de América en Nicaragua. Página en la web: [http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/27\\_de\\_febrero\\_2007.html](http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/27_de_febrero_2007.html), 27 de febrero de 2007. Como un dato adicional, el 27 de febrero de 2007 los mandatarios de los tres países acordaron abordar actividades relacionadas con el manejo de emergencias, entre las cuales destacaron: respuesta a emergencias, protección crítica a infraestructuras, reanudación fronteriza en el caso de una emergencia, y administración de incidentes en la frontera. Al respecto véase la última fuente mencionada en este pie de página.

<sup>111</sup> En la Agenda de Seguridad se hizo hincapié en tres aspectos: la protección de la región contra amenazas externas; medidas preventivas y de respuesta a amenazas al interior de la región y; un aumento en la eficiencia de la circulación del tránsito de bajo riesgo por las fronteras Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México. Respecto al primer punto, se buscaría desarrollar estrategias que fueran encaminadas a implementar inspecciones a personas y mercancías de carga desde el lugar de origen o partida hasta en alguno de los puertos de entrada de América del Norte, así como prevenir, detectar o combatir amenazas a la salud pública y el sistema alimentario (un sistema de bio-protección). Respecto al segundo punto, el punto central se basa en cómo combatir el terrorismo. Para esto, los tres gobiernos buscarían garantizar el transporte marítimo, aéreo y terrestre de manera segura en la región, combatir amenazas extraterritoriales como el terrorismo, las drogas, el crimen organizado, entre otros, fortalecer el intercambio de información sobre seguridad en la región y proteger la infraestructura tanto de amenazas como el terrorismo como de desastres naturales. Finalmente, el tercer punto hizo énfasis en la agilización del tránsito de personas y mercancías en las fronteras, así como implementar nuevas tecnologías para no sólo permitir el flujo más rápido de éstos, sino para contar con medidas actualizadas de seguridad. Al respecto, véase: “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) – AGENDA PARA LA SEGURIDAD”. Portal electrónico de la Presidencia de la República, México, 23 de marzo de

circularan de manera fluida y tranquila, requirió de una estrategia generada por el gobierno de Estados Unidos en materia de seguridad tanto aérea como terrestre y marítima. Luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos puso en práctica acciones encaminadas no sólo a combatir el terrorismo en el Medio Oriente, sino también a garantizar la seguridad de sus fronteras norte y sur (por ejemplo, los acuerdos bilaterales sobre fronteras inteligentes con Canadá y México). Esto le daría acceso seguro al abastecimiento de productos que provienen de México y Canadá y principalmente del energético. Es decir, para que la relación económica funcionara o que para que llegara a existir una evolución hacia una integración más profunda, era preciso crear un marco de seguridad en torno a la región, particularmente *ad hoc* a los intereses y necesidades particulares de Estados Unidos.

El segundo elemento en cuestión es el energético. Si bien Estados Unidos no ha logrado abrir el sector energético mexicano a la inversión privada, logró incluir su abastecimiento seguro mediante el ASPAN. Es claro que tanto Canadá y México representan mercados estratégicos para Estados Unidos en su necesidad de contar con recursos energéticos, principalmente petróleo, gas y electricidad. Modernizar e invertir en la infraestructura para garantizar el suministro fue otra de las tareas agendadas por parte de los dos países suministros de Estados Unidos. Lo interesante fue que, si bien la cuestión energética fue un tema incluido en el ASPAN, el aspecto migratorio no fue sujeto a negociación y por lo tanto, no fue incluido.<sup>112</sup>

Sin embargo, cabe plantearse que los acuerdos bilaterales sobre fronteras inteligentes realizados entre 2001 y 2002 fueron la antesala para la firma del ASPAN, por lo que, bajo una óptica personal temas como el migratorio representan una parte trascendental para la garantía de la seguridad, particularmente en la frontera México-Estados Unidos. Estos elementos así como la parte analítica, los resultados y principales efectos de los temas incluidos en el marco del ASPAN, serán abordados con mayor profundidad en el tercer capítulo.

---

2005. Página en la web:

<http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=17341&pagina=1&palabras=aspan>

<sup>112</sup>Sobre este aspecto en particular, el gobierno mexicano, a través del entonces Secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, argumentó que el tema migratorio no sería incluido debido que era un asunto meramente bilateral con Estados Unidos. Véase: Isabel Becerril. “Seguridad, comercio y desarrollo económico, los ejes de la ASPAN”, *El Financiero*, 27 de junio de 2005, página en la web:

<http://www.elfinanciero.com.mx>

### 2.2.1.1.2 La búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

Firmar y acordar la legalización de poco más de 4.7 millones<sup>113</sup> de indocumentados que viven actualmente en un status de ilegalidad en los Estados Unidos, habría sido no sólo un factor de apoyo amplio al gobierno de Fox desde el exterior y el interior, sino también para demostrar que el *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* estaba dando resultados. Pero más que eso, y como se tratará más adelante, el beneficio directo de la posibilidad de un acuerdo migratorio sería para Castañeda, debido a su intención de contender por la presidencia en el 2006 es decir, había un interés de trasfondo en la búsqueda del acuerdo migratorio.

Luego de los acuerdos braceros firmados entre México y Estados Unidos de 1943 a 1964, el gobierno mexicano apostó por una política denominada de “no política”, y simultáneamente Estados Unidos no ejercía un control fuerte sobre su frontera sur. Esta posición se mantuvo hasta mediados de la década de los ochenta cuando el gobierno norteamericano decidió implementar políticas más agresivas al control migratorio. El gobierno mexicano, por su parte, empezó a tomar medidas sobre la protección de los derechos de los inmigrantes. En 1996, Castañeda cuestionó la política de no política sobre el tema migratorio y planteó la posibilidad de que México solicitara un mayor ingreso de mexicanos de manera legal a los Estados Unidos.<sup>114</sup>

Estados Unidos buscó reforzar la seguridad en sus fronteras para disminuir el flujo ilegal de indocumentados. Estas medidas, implementadas a mediados de la década de los noventa (1996) fueron encaminadas a incrementar el número de efectivos de la patrulla fronteriza, así como su presupuesto y sancionar a aquellos que teniendo vencida su visa, buscaran regularizar su situación dentro de territorio norteamericano.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Jazmín Benítez López. “La política exterior de México en torno al fenómeno migratorio México-Estados Unidos durante la presidencia de Vicente Fox Quesada.” En: *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*. María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (Coordinadores). UNAM-Plaza y Valdés, México, 2008. P. 478. El dato es estimado en el año 2000.

<sup>114</sup> Para una mejor información, véase: Jorge G. Castañeda. “The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un “amor” oblicuo, Aguilar, México, 1996. Pp. 63-84.

<sup>115</sup> Véase: Rafael Fernández de Castro. “La migración sobre la mesa de negociación”, en: Rafael Fernández de Castro. **Cambio y continuidad en la política exterior de México**, Ariel, México, 2002. P. 113.

Tales medidas no sólo han persistido sino que se han generado otras nuevas que, a lo largo de la investigación se irán presentando y analizando.

Cuando Fox era presidente electo, mostró interés por las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Siendo gobernador de un estado eminentemente expulsor de migrantes, conocía la situación de las personas que habían salido a buscar suerte en el norte del país; pero aún más su rentabilidad electoral al permitirles ejercer el voto. Aunado a esto, George W. Bush era elegido presidente poco después que Fox, y mantenía un interés similar sobre los migrantes, pues él fue gobernador de un estado sureño (Texas) receptor de indocumentados. Sabía pues, no sólo la aportación que hacen a la economía estadounidense, sino también de su potencial electoral como voto hispano.

Estos elementos dieron pie a pensar que, debido a las similitudes anteriormente expuestas –aunada a su ideología conservadora de ambos- se abriera el marco para una eventual negociación en términos de un acuerdo migratorio entre ambas naciones. Fox, con sus cartas democráticas buscaría impulsar y convertir en eje de su política exterior el asunto migratorio en la relación bilateral frente a los Estados Unidos. Castañeda, un fiel creyente de la necesidad de que ambos países debían asumir el tema como un asunto de responsabilidad compartida, enfocó y concentró sus esfuerzos en la firma de un acuerdo.

Durante el mes de enero de 2001, Castañeda hizo los preparativos para acordar una visita del presidente Bush a México. Negoció y logró consensuar con el Secretario de Estado estadounidense, Colin Powell una visita de Estado al rancho de Fox en Guanajuato. Sin embargo, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores había trabajado previamente –desde incluso en la campaña de Fox- un proyecto que ayudara a la negociación del acuerdo migratorio. El resultado del Grupo México-Estados Unidos sobre Migración<sup>116</sup> fue el establecimiento de una propuesta de 5 elementos previos para

---

<sup>116</sup> El Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, estuvo encabezado por el embajador Andrés Rozental y el ex asesor de William Clinton, Thomas McLarty como representantes de México y Estados Unidos, respectivamente. Sus trabajos iniciaron en marzo de 2000 y solo en cuatro ocasiones se reunieron, teniendo como último encuentro el mes de febrero de 2001. Para una mejor información, consúltese: *Ibidem*. Pp. 116-117.

la firma de un acuerdo migratorio, lo que posteriormente representarían las *canastas básicas* presentadas por Fox en su primera reunión con Bush.

El documento fue presentado a Castañeda previo a la reunión sostenida entre Fox y Bush el 16 de febrero de 2001 y sirvió como marco referencial y palanca de impulso para presentarla al gobierno norteamericano. El encuentro entre ambos presidentes tuvo un ambiente cordial y fue el espacio idóneo para dar promover un acuerdo migratorio. Si bien el gobierno norteamericano tuvo poco tiempo para reaccionar, expresó sus reservas pero no desestimó discutir el tema. El resultado del llamado *espíritu de Guanajuato* fue la conformación de un grupo de alto nivel para garantizar que la migración entre ambas naciones fuese segura, legal, ordenada y humana.<sup>117</sup> Incluso en algunos medios de prestigio estadounidenses la noticia no fue tomada con mal agrado, pues diarios como *The New York Times* manifestaron el interés de la legalización de los más de 3 millones de mexicanos que viven ilegalmente en la nación norteamericana.

Durante el período de encuentros del grupo de alto nivel creado para atender el tema migratorio, una de las primeras acciones del gobierno mexicano fue establecer un control más efectivo en su frontera con Centroamérica. A cambio de firmar un acuerdo para beneficio de los indocumentados mexicanos, el gobierno incrementó la seguridad y vigilancia –tanto con elementos de la policía como del Ejército mexicano- en puntos estratégicos (como diversas zonas fronterizas en Chiapas) para evitar el paso de indocumentados centroamericanos que cruzan por México para llegar a Estados Unidos.<sup>118</sup>

Por su parte, el grupo de alto nivel había dado signos de avance. Presentó un proyecto tentativo basado en las recomendaciones que había hecho anteriormente el Grupo México-Estados Unidos sobre Migración. Definió una agenda basada en **5 elementos**:

---

<sup>117</sup> El grupo estuvo conformado: por la parte mexicana, el Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda y por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. Por la parte estadounidense fueron el Secretario de Estado, Colin Powell y el Procurador General de Justicia, John Ashcroft. Para una información más completa, véanse: *Ibidem*, p. 118; Andrés Rozental. “Fox’s Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities” en: Luis Rubio and Susan Kaufman Purcell. **Mexico under Fox**, Lynne Renner Publishers, USA, 2004, p. 96.

<sup>118</sup> Al respecto véanse: Maribel Hasting y Francisco Robles. “México frenará a los centroamericanos”. Diario La Opinión, Viernes 6 de abril de 2001. Sitio en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com); Francisco Robles. “México ‘sella’ la frontera sur”. Diario La Opinión, sábado 21 de julio de 2001. Sitio en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)

“regularización, un programa de trabajadores huéspedes, un régimen especial para garantizar más visas a trabajadores mexicanos, seguridad para un trato humano a los migrantes mexicanos, y un desarrollo económico a fin de reducir los incentivos a la migración.”<sup>119</sup>

Sin embargo, en el Congreso estadounidense la velocidad no iba al mismo ritmo que tenía y quería México. El debate auguraba que se llevarían más tiempo del estimado para dar una respuesta. Muchos congresistas cuestionaban la preferencia que se le daba a México ya que un número reducido de indocumentados mexicanos habitaban en los distritos electorales estratégicos. Surgieron entonces propuestas (Propuesta Norteamericana, según lo planteó el embajador Jeffrey Davidow) dirigidas a otorgar únicamente una cuota anual de 200 mil visas al año para los socios del TLCAN, lo cual permitiría reducir el número de indocumentados entre un 20% y 25 % en un período de 5 años.<sup>120</sup>

Castañeda, por su parte, al tener conocimiento de lo que sucedía en Estados Unidos sobre el tema migratorio, buscó acorralar y al mismo tiempo extendió una especie de ultimátum: en un discurso realizado en Phoenix, Arizona en el marco de la XIX convención de la Asociación de Periodistas Hispanos, celebrada del 20 al 23 de junio de 2001, el entonces Secretario dio a conocer su concepto de *enchilada completa*, o como se le llamó en Estados Unidos, *The whole enchilada*, que significaba la determinación a *tomar todo o nada*.

Aunado a lo anterior, Fox presentaría –en una de sus primeras visitas de trabajo a Estados Unidos (Millwaukee)- formalmente las 5 canastas básicas para la firma del acuerdo migratorio: “1) la legalización del status de quienes ya cruzaron la frontera y viven al norte de ella; 2) la exención para México –y Canadá- del sistema de restricciones normales para la entrada de inmigrantes legales; 3) la negociación de un programa de trabajadores temporales; 4) la cooperación bilateral en la frontera para

---

<sup>119</sup>Luis Carlos Ugalde. “U.S-Mexican Relations: A view from Mexico”, en: Luis Rubio and Susan Kaufman Purcell. **Mexico under Fox**, Lynne Renner Publishers, USA, 2004, p. 126. Una información más ampliada sobre el tema puede encontrarse en: Rafael Fernández de Castro. “La migración sobre la mesa...” *Op. Cit.* Pp. 122-123.

<sup>120</sup>Al respecto, véase: Jeffrey Davidow. “El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México.” Edit. Grijalbo, México, 2003. Pp. 341-342.

disminuir el número de muertes que ocurren a lo largo de ella; 5) la promoción del desarrollo en las comunidades de origen”.<sup>121</sup>

Sin embargo, la condición que expresó Castañeda al gobierno norteamericano no fue bien vista por éstos. En su visita que realizó a Estados Unidos para acordar el encuentro entre ambos mandatarios en la primera semana de septiembre, el Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell le afirmó que fueran más despacio pues el ritmo que llevaban era demasiado rápido para ellos. Ante esto, tanto Castañeda como Fox tuvieron que suavizar el mensaje ante los medios señalando que no existía prisa alguna por acelerar o tener preparado un acuerdo para la reunión de septiembre, pues ambos gobiernos apenas estaban empezando.<sup>122</sup>

Dentro de ese mismo marco de reunión, ambos Secretarios –Powell y Castañeda– llegaron al acuerdo de afinar detalles para un acuerdo que consistiría en “un programa ampliado de trabajadores huéspedes o temporales mediante el cual una cifra no determinada de mexicanos que han vivido por años en Estados Unidos, trabajan, pagan impuestos y tienen familia –algunos incluso con hijos estadounidenses–, pueden regularizar su estancia (...) Por otra parte, los nuevos trabajadores (que hayan venido) obtendrían permisos temporales de trabajo”.<sup>123</sup> Sin embargo, se aclaró que quien tendría la última palabra sería el Congreso estadounidense.

La visita de Estado que tuvo Fox a Estados Unidos fue muy representativa pues fue la primera recepción que tuvo Bush como presidente. La reunión programada del 5 al 7 de septiembre de 2001 generó gran impacto que el discurso de Bush dejó por sentado que la relación bilateral más importante para Estados Unidos en ese momento era con México.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Denise Dresser. “La enchilada completa. México-Estados Unidos”. Diario La Opinión. 29 de julio de 2001. Dirección en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)

<sup>122</sup>Véanse: Maribel Hastings. “EU y México acuerdan los ‘principios’ de un plan migratorio”. Diario La Opinión, viernes 10 de agosto de 2001. Dirección en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com); Kevin Sullivan. “Fox says immigration reform will take years”. The Washington Post, Tuesday, september 4, 2001. P. A01.

<sup>123</sup>Maribel Hastings. “EU y México acuerdan los...” *Op. Cit.* Dirección en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)

<sup>124</sup>Véase: Susan Martin. “La migración mexicana: retos políticos para Estados Unidos”, en: Elena Zúñiga Herrera, et al. **Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países.** CONAPO, México, 2006. P. 331.

Con la efervescencia política que Fox había generado en Estados Unidos, Castañeda modificó el discurso del presidente mexicano para cambiar su dinámica. Si bien habían acordado con sus contrapartes norteamericanas de que las negociaciones de un acuerdo migratorio irían despacio y que no había prisa por firmarlo, en su discurso, Fox anunció que tal acuerdo podría darse antes de que terminara el año. La noticia generó confusión y molestia en el gobierno de Estados Unidos, pero la euforia que había generado Fox fue mayor. El discurso de Bush, más que confrontar fue conciliador, argumentando que el consenso al interior del Congreso era difícil de lograr por lo que era necesario no apresurarse.<sup>125</sup>

En su encuentro, Bush y Fox hablaron sobre un programa de trabajadores huéspedes que podría, según lo planteado por el embajador norteamericano en México, Jeffrey Davidow, en su libro “El oso y el puercoespín” abarcar unos 200 mil trabajadores anualmente. Tanto Fox como Bush, afirma Davidow, no tenían conocimiento total de la materia y los cálculos que hacían sobre el número de trabajadores huéspedes no estuvieron basados en datos duros, por lo que la conversación no llegó a un acuerdo en concreto.<sup>126</sup>

Uno de los pocos logros para Fox, luego de su gira por Estados Unidos, fue que el Congreso norteamericano extendió a un año (para el 30 de abril de 2002) el período para tramitar la residencia permanente a aquellos indocumentados que llevaran cierto tiempo laborando en Estados Unidos y pagaran una multa de mil dólares (la llamada Sección 245i).<sup>127</sup>

Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 cambiaron radicalmente el panorama político que, como se analizará en el tercer capítulo, no fueron el elemento central de que el acuerdo migratorio se firmara, sino uno de tantos factores que, aunque indudablemente más que otros, influyeron en las decisiones del gobierno norteamericano.

---

<sup>125</sup> Para una mejor información, véase: Jeffrey Davidow. “El oso y el puercoespín...” *Op. Cit.*

<sup>126</sup> Véase: *Ibidem.* P. 348.

<sup>127</sup> Al respecto pueden consultarse: Maribel Hastings. “El congreso extiende la 245i”. Diario La Opinión. Viernes 7 de septiembre de 2001. Página en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com); Maribel Hastings. “Presionan por la 245i”. Diario La Opinión. Lunes 3 de diciembre de 2001. Página en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)

Por lo anterior, Castañeda tuvo que cambiar el sentido de su discurso, pues lo que se creía obtener—calculaban— en el plazo de un año, ahora la situación se complicaba más. A partir de entonces “lograr un acuerdo migratorio (*se daría de manera*) gradual”.<sup>128</sup>

Si bien el 2002 había sido un año complicado para la diplomacia y el gobierno mexicano, particularmente en el desarrollo de su nuevo activismo internacional, el 2003 ofreció acontecimientos que marcarían definitivamente un nuevo rumbo en el actuar diplomático mexicano. El primero de ellos fue la renuncia de Jorge G. Castañeda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, hecho que se interpretó como el primer resultado de un intento fallido de ese *nuevo* dinamismo internacional. Lo anterior ocasionó que el acuerdo migratorio se viera como una misión imposible.

Un segundo elemento fue la presión de Estados Unidos para apoyar la guerra contra Irak. El gobierno de México tuvo que enfrentar una de las crisis políticas más fuertes del presente siglo. Ante el ingreso de un nuevo titular en la SRE, Luis Ernesto Derbez Bautista, el gobierno mexicano titubeó y no supo manejar la situación adecuadamente, cuestión que detectó su contraparte norteamericana.

Esto derivó, en parte, que el tema migratorio no volviera a mencionarse en el discurso del gobierno norteamericano sino hasta principios de 2004, año electoral y de arranque de la campaña presidencial. Sin embargo, a pesar que la migración es un tema atractivo en las elecciones, posterior a ellas y una vez que George W. Bush obtuvo la reelección por cuatro años más en la Presidencia, el 21 de noviembre de ese año sentenció la inviabilidad del acuerdo migratorio, pues no podía ofrecer alguna alternativa ya que las posiciones en el Congreso estaban muy divididas, por lo que lograr un consenso sería muy complicado.

Sin embargo, en los últimos dos años del gobierno de Vicente Fox, se crearon expectativas que anunciaban una posible decisión sobre el tema migratorio. Un conjunto de propuestas e iniciativas del Congreso, particularmente del Senado, levantarían nuevamente los ánimos del gobierno mexicano. Sin embargo, su concreción

---

<sup>128</sup> Francisco Robles. “Lograr un acuerdo migratorio será gradual”. Diario La opinión. 18 de julio de 2002. Página en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com). Las cursivas son mías.

sería una misión muy difícil. Los detalles de dichas propuestas serán analizados en el tercer capítulo.

### **2.2.1.2 La búsqueda de una participación más activa en el Sistema Internacional.**

Uno de los principales argumentos de este segundo eje motor se debió a que por la posición geopolítica y su creciente peso económico, México podría tener una influencia relativa en los asuntos internacionales. El mundo está evolucionando hacia un nuevo sistema, un nuevo orden, una nueva serie de reglas que, tras el fin de la Guerra Fría ha venido configurándose y armándose. Según Castañeda, México tenía la opción de mantenerse al margen y aceptar lo que otros harían por ellos porque, quiérase o no, se tendría que acatar lo ya decidido o; de lo contrario, participar activamente en la construcción de lo que llamó la nueva arquitectura internacional.

Debido a que los temas que se tratan y discuten tienen que ver o son de interés para México –como los derechos humanos, la democracia, el cambio climático, entre otros– además del peso relativo que tiene en el sistema internacional, no podía quedarse absorto ante los grandes cambios mundiales.

Para tener un rol importante en el sistema internacional, el gobierno mexicano tomó diversas acciones para buscar un posicionamiento que le permitiera acceder a la toma de decisiones a nivel mundial. De entre varias que se llevaron a cabo puede hacerse mención de las más importantes o que fueron más sobresalientes: la adopción y uso de la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos (lo que derivaría posteriormente en un conflicto diplomático en las relaciones con Cuba); el acceso como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (lo que conllevaría a un enfrentamiento directo con Estados Unidos por su presión a apoyar la guerra contra Irak) y; un mayor activismo reflejado en la búsqueda de ser sede de importantes eventos internacionales. Estos elementos se analizarán a profundidad en el tercer capítulo.

Castañeda consideró necesario tomar como ejes centrales la promoción de la **democracia** y los **derechos humanos** no sólo como elementos necesarios para

garantizar la plena seguridad y la paz mundial, sino por el pasado histórico que México había enfrentado. Tras múltiples intervenciones, el apoyo brindado a las naciones del Tercer Mundo, le darían a México el suficiente argumento para participar en foros internacionales donde se buscara establecer un sistema internacional más justo.

Aunado a esto, el gobierno de Vicente Fox argumentó que dichos valores eran de carácter universal y absoluto y no de injerencia local, por lo que era compromiso de todos promoverlos y respetarlos, a pesar de que ello representara pasar las propias fronteras. Incluso, su partido –Acción Nacional- a través de sus legisladores, impulsó una iniciativa para incluirlos como principios de política exterior.

Por su parte, Castañeda complementó justificando que para México no era válido atribuir a la soberanía del Estado los problemas en materia de falta de democracia y derechos humanos, puesto que tales elementos eran de carácter universal y no podían estar sometidos a la discrecionalidad y atención única del Estado afectado, sino que debían someterse al escrutinio internacional: “se ha sostenido que la defensa y promoción de los derechos humanos constituyen asuntos internos de cada país que no deben sujetarse al escrutinio internacional. México no comparte esa tesis. Afirma categóricamente que los derechos humanos representan valores con validez absoluta y universal. En tanto que absolutos, no pueden ser condicionados por ninguna instancia. No son internos ni externos, son humanos (...) estamos convencidos de que no puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que por su carácter fundamental y su trascendencia la anteceden”.<sup>129</sup>

Asimismo, Castañeda afirmó que los derechos humanos no eran reflejo de valores occidentales, pues a pesar que hayan nacido en Occidente, eran valores universales: “Rechazamos, asimismo, la tesis de que los derechos humanos reflejan valores occidentales y que, por tanto, no deben aplicarse en sociedades con tradiciones y culturas distintas (...) Nacen en Occidente pero con valores universales porque reconocen en cada individuo un miembro de pleno derecho de la humanidad”.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Jorge G. Castañeda. “La defensa y el respeto de los derechos humanos”. En: *Revista mexicana de política exterior*. IMRED-SRE, números 62 y 63, Junio 2001, publicación cuatrimestral. P. 115.

<sup>130</sup> *Ibidem*. P. 116.

Completó señalando que también había países que justificaban la violación de los derechos humanos como respuesta a las agresiones de actores extranjeros, o que los mismos habían sido usados para criterios ampliamente selectivos, basados en intereses políticos y no en una preocupación real por el respeto a tales derechos.

El gobierno mexicano, por su parte, promovería una serie de acciones para fortalecer los derechos humanos y la democracia tanto al interior como en el exterior:

- ♦ “Fortaleceremos el respeto a los derechos humanos como un elemento central del proceso de reforma del Estado.
- ♦ Abriremos espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas.
- ♦ Reformaremos de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país.
- ♦ Defenderemos los derechos de los mexicanos en el extranjero mediante esquemas que les garanticen trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas.
- ♦ Velaremos por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y ampliaremos la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección.
- ♦ Armonizaremos la legislación mexicana con los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- ♦ Crearemos cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles de enseñanza.
- ♦ Investigaremos todos los casos de violaciones de derechos humanos y procederemos conforme a la ley”.<sup>131</sup>

Una de las acciones al interior que realizó Castañeda y que generó polémica y el inicio del marcado enfrentamiento que tendría a lo largo de su gestión con el Congreso fue el proceso para el nombramiento de Mariclaire Acosta como Embajadora Especial para

---

<sup>131</sup>*Ibidem*. P. 112.

Derechos Humanos y Democracia. Tal y como lo señala la Constitución mexicana, el Senado es quien ratifica los nombramientos de los embajadores. Sin embargo, Castañeda buscó evadir el proceso y no envió la propuesta para su ratificación. El Congreso desconoció el nombramiento y entró en polémica con el Secretario mexicano, tomando como represalia mantener congelados 11 nombramientos más de embajadores.

Castañeda, en un acto que puede interpretarse de soberbia y astucia, dio la vuelta al Congreso y creó una instancia burocrática en el interior de la SRE, una Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia. De esa manera, el Senado tendría que continuar con el proceso de ratificación de los demás nombramientos. Sin embargo, existen argumentos que se plantearon en su momento que tal decisión de Castañeda no respondió a un acto de confrontación con el Congreso sino que, debido a que el nombramiento de Acosta no representaba ser jefe de alguna misión diplomática sino solo enviado especial, la ratificación del Senado no era necesaria.<sup>132</sup>

Según el argumento del gobierno mexicano utilizado para los derechos humanos, éste se basó en dos ejes: el primero, que tiene que ver con la aportación que los organismos internacionales, especializados en la materia, pueden hacer para contribuir al fortalecimiento y cambio estructural de las instituciones nacionales encargadas de defender los derechos humanos. El segundo, encaminado a defender y promover en el mundo la importancia de los derechos humanos, considerándolos como valores universales y no limitados a unas cuantas naciones.<sup>133</sup>

Asimismo, entre las acciones que se tenía pensado realizar, se encontraba: “la cooperación con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos; el sometimiento a las jurisdicciones internacionales; la pertenencia a instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos con el fin de ampliar los compromisos de México; la participación activa y propositiva en los foros multilaterales para la promoción de la elevación de los estándares universales de los derechos humanos; la integración de la sociedad civil en el diseño y aplicación de la

---

<sup>132</sup> Al respecto véase: Susana Chacón. “La política exterior de México: Un año después...” *Op. Cit.* P. 104.

<sup>133</sup> Para una información más extensa, véase: Mariclaire Acosta. “Hacia una política a favor de los derechos humanos como valores universales” en: **Revista Mexicana de Política Exterior**, números 67 y 68, julio-2002 febrero-2003, publicación cuatrimestral, México. P. 27.

política exterior en materia de derechos humanos; la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero, y el fomento de la cultura democrática.”<sup>134</sup>

Dos de las primeras acciones que pueden destacarse de este período fueron la búsqueda de la instalación de una oficina para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la propuesta de reformar el artículo 21 constitucional mexicano para que el Senado reconociera la competencia de los tribunales internacionales, lo que daría pie a la ratificación en el 2005 de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma).

Dos aspectos que llamaron la atención sobre la aplicación de la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia fueron la defensa en la lucha contra el terrorismo (que se daría en el marco *a posteriori* de la guerra contra Irak); y la relación con Cuba. El primero, derivado a consecuencia de la solicitud que hizo el gobierno mexicano para ocupar un espacio como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en mayo de 2001 para el período 2002-2003.

El proceso de negociación fue determinante para que México ingresara al Consejo de Seguridad, pues otro candidato ya se había adelantado –República Dominicana- y comprometido a algunas naciones latinas. Sin embargo, el peso y la influencia de México inclinaron la balanza en contra de los dominicanos para obtener el asiento. La propuesta que México ofreció a los países de AL fue duplicar la cooperación económica; brindar asistencia técnico-científica para el manejo de problemas como el SIDA; mediar en los conflictos marítimos y territoriales y crear mecanismos para el ingreso de los países del Caribe a un TLC. De esa manera, obtendría el voto de países como Cuba y Venezuela.

México buscó el apoyo de países que no eran de AL. Con China negoció el voto a cambio de que México aprobara su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Finalmente, con Colombia –el otro país que buscaba uno de los dos asientos que se le dan a AL en el Consejo- acordó que votaría por su ingreso y viceversa.

---

<sup>134</sup>*Ibidem*. P. 28.

Así, el 8 de octubre de 2001, se anunció oficialmente el ingreso de México al Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2002-2003. Con 138 votos a favor y 40 para la República Dominicana México logró su pase y el 1 de enero de 2002 tomó posesión.<sup>135</sup> Este logro se consideró como un gran éxito diplomático para la SER aunque su entrada se dio durante una coyuntura muy difícil: la era pos 11 de septiembre y el advenimiento de una guerra en Medio Oriente. El gobierno mexicano estaba consciente de la problemática y de las consecuencias de enfrentarse a la nueva política unilateral de Estados Unidos (denominada *estás conmigo o contra mí*) pero aún así insistió en ingresar.

Una vez acomodado en el Consejo, el entonces nombrado representante mexicano – Adolfo Aguilar Zinser- dio a conocer cuál sería la postura del país: “La posición mexicana ante los conflictos mundiales será la solución por la vía pacífica, la mediación y la negociación ‘antes de que sea necesario el uso de la fuerza’”.<sup>136</sup>

Sin embargo, el costo político que tendría México por formar parte del Consejo de Seguridad entre 2002 y 2003 ocasionó una serie de enfrentamientos y presiones directas del gobierno de Estados Unidos, pues éste exigió el apoyo mexicano en su guerra contra Irak. Como se analizará en el tercer capítulo, las consecuencias para México de no haber reformulado y estudiado de nueva cuenta su ingreso al Consejo de Seguridad tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 fueron muy altas, debido no sólo a la falta de reacción al momento de darse, sino de encontrarse en un dilema entre ofrecer su ayuda a Estados Unidos ante una guerra ilegítima o anteponer sus principios doctrinarios de política exterior, los cuales llegaron a ser cuestionados por el entonces Secretario Castañeda.

Respecto al segundo elemento, puede señalarse la relación con Cuba, que significó una de las crisis diplomáticas más fuertes del gobierno mexicano puesto que la política aplicada desde el inicio del sexenio de Fox ocasionó que ambos gobiernos llegaran al punto de retirar a sus respectivos embajadores. La situación giró en torno a los derechos humanos. Este tema será analizado con mayor detalle en el tercer capítulo.

---

<sup>135</sup> Véase: Francisco Robles. “México será activo en política internacional.” Diario La Opinión, martes 9 de octubre de 2001. Dirección en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)

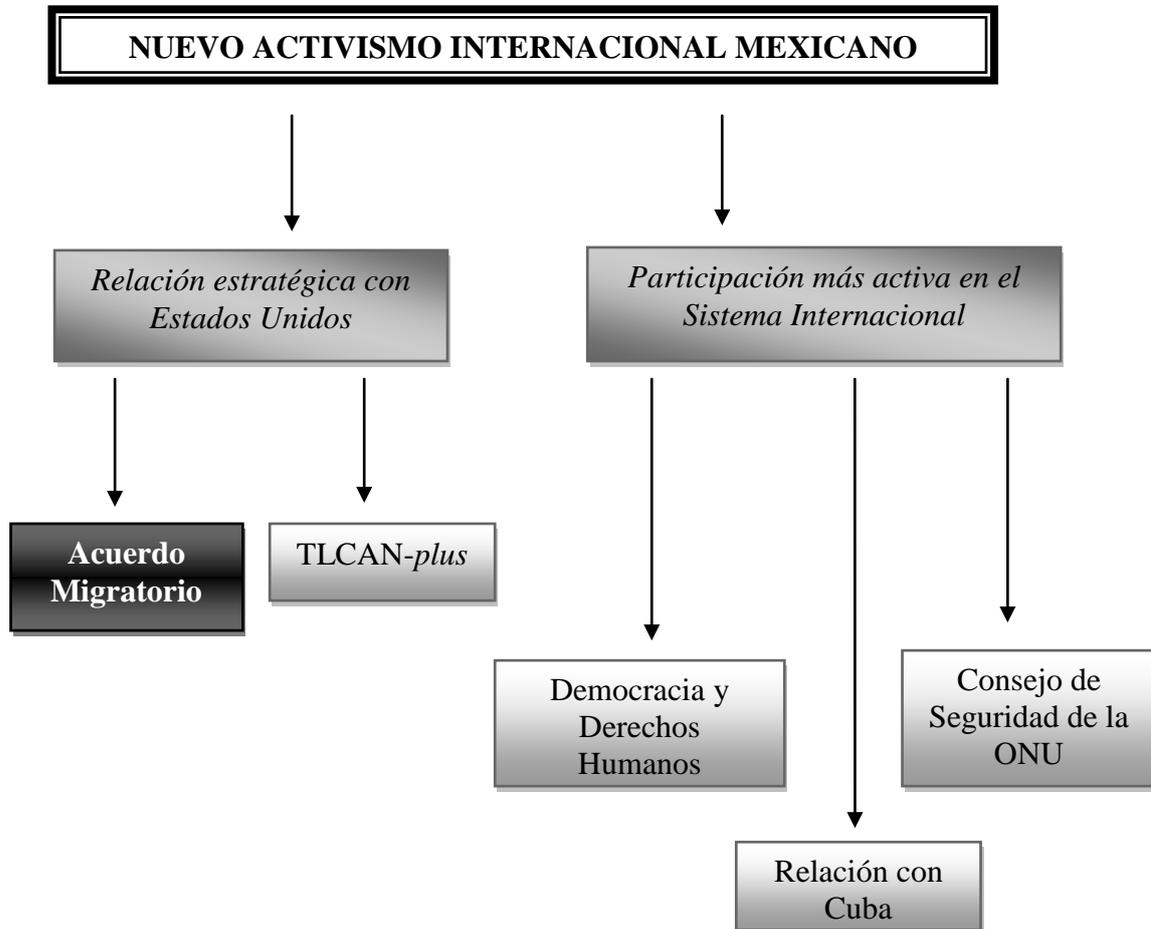
<sup>136</sup> Roldán, Eduardo y Dámaso Morales. “Fox: una política exterior en transición”, en: *Op. Cit.* P. 124.

Finalmente, otras actividades que el gobierno mexicano impulsó como parte de concretar el segundo eje motor de su política exterior fueron: Organizó diversos eventos como la Cumbre de Monterrey en marzo de 2002; en octubre fue sede de la Cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC); en septiembre de 2003 México fue sede de la V Cumbre de la OMC; un mes después sería anfitrión de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA; en enero de 2004 fue sede de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de la OEA; para mayo del mismo año se llevó a cabo en Guadalajara la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea.<sup>137</sup> La actividad diplomática internacional fue intensa aunque los resultados no fueron los esperados para México, como se verá a continuación en el siguiente capítulo.

---

<sup>137</sup>Para una consulta a mayor detalle, véase: Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...” *Op. Cit.* Pp. 269-270.

**Figura 5**  
Estructura del *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*



Fuente: Elaborado por el autor, con base en los planteamientos de Jorge G. Castañeda sobre los dos ejes motores de la política exterior de México y tomando en consideración los elementos que caracterizaron o fueron relevantes en cada uno de ellos.

### **CAPÍTULO 3. BALANCE DE RESULTADOS DEL *NUEVO ACTIVISMO INTERNACIONAL MEXICANO* Y PERSPECTIVAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO**

En el capítulo anterior se describieron las características del llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*, estrategia diseñada, principalmente por Jorge G. Castañeda, que formó parte del proyecto de política exterior de Vicente Fox. De la misma manera, se señalaron cuáles fueron los ejes que movieron el engranaje de ese llamado activismo mexicano, aunque, como se tratará de demostrar en este capítulo, la política exterior centró sus esfuerzos en la búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, e hizo de ella la piedra angular de sus relaciones exteriores.

Sin embargo, cabe plantearse si esa búsqueda fue resultado de una política de Estado o de una estrategia que impulsara las aspiraciones personales del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, si resultó adecuado centrar todo el capital político que en su momento gozó Fox para alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, llegando incluso a tomar decisiones que le ocasionarían una mala imagen ante la comunidad internacional, como su relación con Cuba por ejemplo, su desempeño en el Consejo de Seguridad, el desentendimiento de la región latinoamericana y su apoyo tácito a la firma del ASPAN, medida unilateral de la contraparte estadounidense para la región.

Aunado a lo anterior, los intereses personales de los dos Secretarios de Relaciones Exteriores que ocuparon el cargo en la administración de Vicente Fox –Castañeda y Derbez- ayudaron en poco al éxito de una política exterior que tenía expectativas muy grandes sin la seguridad de llegar a cumplirlas, pues dependía más de otros actores políticos.

Asimismo, se pretenderá demostrar que una de las razones importantes del fracaso de la búsqueda de un acuerdo migratorio que lograra la legalización de millones de indocumentados mexicanos en Estados Unidos se debió, entre otros factores: a los intereses de Estados Unidos, que no tenía contemplado la firma de un acuerdo bilateral con México en materia migratoria, más bien, de llegarse a dar, ésta sería una reforma a las leyes migratorias norteamericanas y la decisión sería unilateral y no bilateral; los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 que, si bien como se demostrará, no fueron el factor decisivo que ocasionó que el acuerdo migratorio se llevara a cabo,

efectivamente fue un elemento importante porque a partir de entonces las prioridades y la atención del gobierno norteamericano se centraron en un tema esencial: la seguridad que, como una de sus primeras acciones, desplegó una estrategia –el ASPAN- para garantizar no sólo la seguridad en sus fronteras, sino también el intercambio comercial y el abasto energético, elementos importantes para el funcionamiento de su economía, y; finalmente, a una mala aplicación de las estrategias por parte del gobierno mexicano en forzar y limitar la firma en el corto plazo sin aceptar modificaciones en lo que se llamó la *enchilada completa*. Cabe bien mencionar que la migración es uno de los temas más difíciles en donde se pueden lograr consensos en Estados Unidos, debido a las posiciones encontradas de los actores políticos sobre la situación legal de los indocumentados.

### **3.1 El Nuevo Activismo internacional Mexicano: ¿política exterior de Estado o de gobierno?**

Ciertamente, una de las primeras interrogantes que surgen luego de conocer al detalle las características del llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*, es hasta qué punto resultó ser una política exterior de Estado; o si solamente fue un proyecto del grupo que detentó el poder durante la administración de Vicente Fox Quesada.

Es necesario señalar que desde un inicio, el proyecto de política exterior tuvo una influencia marcada por Jorge G. Castañeda. Los ejes y las estrategias formaron parte de las ideas y fórmulas planteadas por Castañeda, incluso, el acuerdo migratorio resultó un tema que de manera personal llamaba la atención del entonces Secretario, al mismo tiempo que serviría como palanca de impulso para su proyecto personal: la presidencia de la República. Esto último lo demostró cuando, al dejar la SRE, señaló que contendría por la presidencia como candidato ciudadano.<sup>138</sup>

Sin embargo, es necesario ir por partes para demostrar que la política exterior mexicana no fue producto de un proyecto de Estado. Uno de los resultados de esta investigación para contestar a la pregunta que se plantea es la importancia de remarcar que tal

---

<sup>138</sup> Existen afirmaciones que hicieron en su momento personas del ámbito académico y diplomático sobre las aspiraciones de Castañeda para buscar la Presidencia, las cuales se irán abordando a lo largo de este capítulo. De igual manera, se refuerza con declaraciones del mismo sobre su aspiración a la Presidencia.

proyecto estuvo basado bajo una óptica personal (la de Castañeda), contando con el apoyo del grupo que ocupó el poder entre 2000 y 2006, y principalmente de Fox.

Para sustentar que el llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* no fue un proyecto de Estado, se pueden retomar por una parte, la definición elaborada con base en las aportaciones de diversos especialistas, de la política exterior;<sup>139</sup> y por el otro, los objetivos, intereses y estrategias planteados en el PND 2001-2006<sup>140</sup>, para conocer si entre lo que se dijo y se hizo hubo coherencia.

En lo que corresponde a los intereses, de los cinco planteados en el PND 2001-2006, cuatro de ellos pueden cuestionarse: en el primero, que hace referencia a la seguridad nacional y la integridad territorial, tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno mexicano no diseñó estrategia alguna para garantizar la seguridad interna y de sus fronteras; más bien, se adecuó al proyecto del gobierno norteamericano: el ASPAN. Esta iniciativa, aunque contempló el rubro de la prosperidad, su funcionalidad se abocó principalmente a cuestiones que garantizaran dos elementos importantes para Estados Unidos: la seguridad en sus fronteras con Canadá y México; y el abastecimiento seguro de los energéticos.

Para Estados Unidos era indispensable tener sus dos fronteras seguras, tanto en términos de evitar un posible y nuevo ataque terrorista, como en el flujo comercial, principalmente en el suministro de hidrocarburos.

Este cuestionamiento puede extenderse al segundo interés plasmado en el PND 2001-2006, referente a la soberanía del Estado mexicano respecto a otros actores internacionales. Como un primer ejemplo se tiene la posición mexicana frente a Cuba en materia de Derechos Humanos, en donde, según lo planteado por Ricardo Pascoe en

---

<sup>139</sup>La definición utilizada en el primer capítulo quedó de la siguiente manera: la política exterior de un Estado puede entenderse como “el resultado del conjunto de análisis, diseño y formulaciones; y de acciones, decisiones, posturas y actitudes, que realiza un Estado –considerado el único actor capaz de llevarla a cabo- en el sistema internacional frente a otros. Su actuar puede desarrollarse tanto a nivel bilateral como multilateral; su principal prioridad es satisfacer los objetivos que son resultado de las necesidades internas es decir, del interés nacional. Asimismo, la política exterior se vale de diversos instrumentos y estrategias para el logro de sus objetivos, pero factores –tanto endógenos como exógenos- representan variables que pueden impactar directa o indirectamente, en los objetivos y por lo tanto alterar la capacidad de negociación internacional, elemento importante para el logro de las metas del Estado.”

<sup>140</sup> Al respecto, véase el Capítulo Uno.

su libro *En el Filo. Historia de una crisis diplomática Cuba 2001-2002*, el gobierno mexicano accedió a peticiones como la entrevista de Vicente Fox con la disidencia cubana en la isla, durante su visita en febrero de 2002.

Un segundo ejemplo fue el retiro de la propuesta mexicana ante la ONU para proteger los derechos humanos en el combate al terrorismo y el apoyo tácito a excluir a militares norteamericanos de la Corte Penal Internacional.

Otro de los intereses que puede cuestionarse es el cuarto, que hace énfasis en la búsqueda de nuevos espacios –en otras regiones del mundo- que potencialicen el desarrollo nacional. Al respecto, puede señalarse que contraviene lo establecido en la búsqueda de una integración más profunda con Estados Unidos, pues limita la opción de encontrar espacios propicios para el desarrollo nacional a una sola área geográfica.

Finalmente, el quinto y último de los intereses, que aborda la participación activa en la conformación de un sistema internacional de cooperación y estabilidad, teniendo como base el Derecho Internacional. Si bien el gobierno mexicano ejerció una actividad diplomática en el mundo, ésta se limitó a la iniciativa de ser sede de múltiples foros internacionales (Cumbre de Monterrey, Cumbre de Guadalajara, APEC, entre otros). Su búsqueda por el establecimiento de un sistema internacional estable quedó cuestionada tras el enfrentamiento diplomático con Cuba y los desencuentros diplomáticos con varias naciones del continente americano, como Venezuela, Bolivia y Chile.

En lo que respecta a los objetivos planteados (que fueron cinco), prácticamente todos resultan tener cuestionamientos. El primer objetivo, relacionado con la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos en el mundo, México ciertamente mostró un nuevo dinamismo al impulsar estos dos valores, incluso el hecho de incluirlos entre los objetivos de política exterior ya era algo novedoso. Sin embargo, la aplicación por el respeto de tales valores fue selectiva. La posición mostrada hacia Cuba pudo considerarse como un ejemplo del compromiso mexicano sobre la aplicación de los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, el fortalecimiento de los derechos humanos no tuvo eco cuando era necesario garantizarlos en la guerra contra el

terrorismo que Estados Unidos estaba desplegando; incluso al interior del país se presentaron evidencias de graves faltas al respeto de tales derechos.<sup>141</sup> Sencillamente, su ejercicio no tuvo la misma intensidad en situaciones que se viven en China o la región del Medio Oriente, que como en Cuba, que más que la aplicación de una política de Estado, se basó en un enfrentamiento personal entre Jorge G. Castañeda y el gobierno cubano.

El segundo objetivo que se planteó el gobierno de Fox hizo énfasis en la búsqueda de la protección de los mexicanos en el extranjero. Durante todo el sexenio no se logró el anhelado acuerdo migratorio, cuestión que, aunque se hizo el esfuerzo por darle a los connacionales certeza jurídica, también se presentaron otras situaciones que cuestionan este objetivo. Un claro ejemplo fue la aceptación por parte del gobierno mexicano del uso de balas de goma con gas pimienta por parte de la patrulla fronteriza norteamericana contra los indocumentados.<sup>142</sup> Esto a su vez era un claro cuestionamiento al respeto a los derechos humanos.

Respecto al tercer objetivo –la participación e influencia en los foros multilaterales- que tiene relación con uno de los intereses planteados por el gobierno mexicano, se desplegó una amplia actividad diplomática para ser sede de múltiples foros y eventos internacionales; sin embargo, el peso o la influencia que pudo tener después fueron nulos.

El cuarto objetivo planteado por la administración de Vicente Fox –crear nuevos ejes de acción y equilibrar la agenda de política exterior- básicamente la dinámica mexicana en

---

<sup>141</sup> Los cuerpos hallados en Ciudad Juárez de cientos de mujeres es un ejemplo.

<sup>142</sup> En junio de 2001 el gobierno mexicano firmó un acuerdo con Estados Unidos denominado Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza, donde se aceptó el uso de armas no letales, entre ellas las balas de goma con gas pimienta, a las autoridades norteamericanas encargadas de vigilar la frontera con México. El acuerdo estipulaba que éstas sólo se usarían como medida de defensa contra posibles agresiones de los indocumentados. Al respecto, véanse: Comunicado de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. “Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza”, 21 de junio de 2001. Página en la web:

<http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=Planacion2001.html>; Francisco Robles Nava. “Las balas de goma causan revuelo político en México.” La Opinión (EUA), 12 de agosto de 2004. Página en la web:

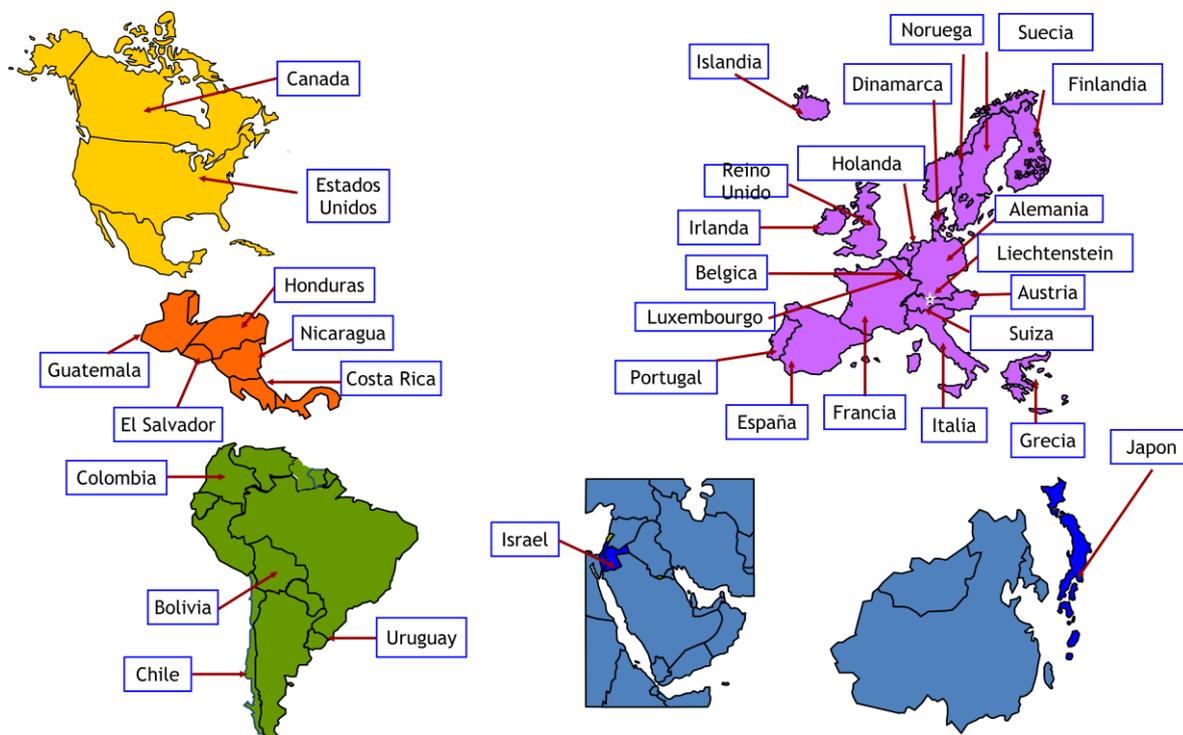
[http://www.laopinion.com/archivo/index.html?START=1&RESULTSTART=1&DISPLAYTYPE=single&FREETEXT=Las+balas+de+goma+causan+revuelo+pol%EDtico+en+M%E9xico&FDATED12=&FDATED13=&BOOLp00=&SORT\\_MODE=Relevancia](http://www.laopinion.com/archivo/index.html?START=1&RESULTSTART=1&DISPLAYTYPE=single&FREETEXT=Las+balas+de+goma+causan+revuelo+pol%EDtico+en+M%E9xico&FDATED12=&FDATED13=&BOOLp00=&SORT_MODE=Relevancia); Alberto Nájjar. “Cotidiana, la utilización de balas expansivas por la Patrulla Fronteriza.” La Jornada, 23 de septiembre de 2004. Página en la web:

<http://www.jornada.unam.mx/2004/09/23/018n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>

el exterior estuvo enfocada a intensificar la relación con Estados Unidos. Los múltiples esfuerzos sin resultado por firmar un acuerdo migratorio, la adopción de los derechos humanos y la democracia como nuevos ejes de política exterior (cuando éstos forman parte de la política exterior norteamericana), y el desentendimiento de América Latina (pues prácticamente en todo el sexenio la relación con la región fue escasa, y la poca que se dio estuvo envuelta en conflictos diplomáticos), demostraron que el equilibrio de la agenda de política exterior mexicana se concentró en profundizar más su relación con Estados Unidos.

El quinto y último objetivo –apuntalar mayores esfuerzos en la promoción económica, comercial, cultural y de imagen- puede señalarse que en cuanto al esfuerzo por una mayor promoción económica, México es uno de los países que sostiene un importante número de relaciones comerciales con diferentes regiones del mundo: 12 Tratados de Libre Comercio con 32 países del mundo (véase Figura 5)

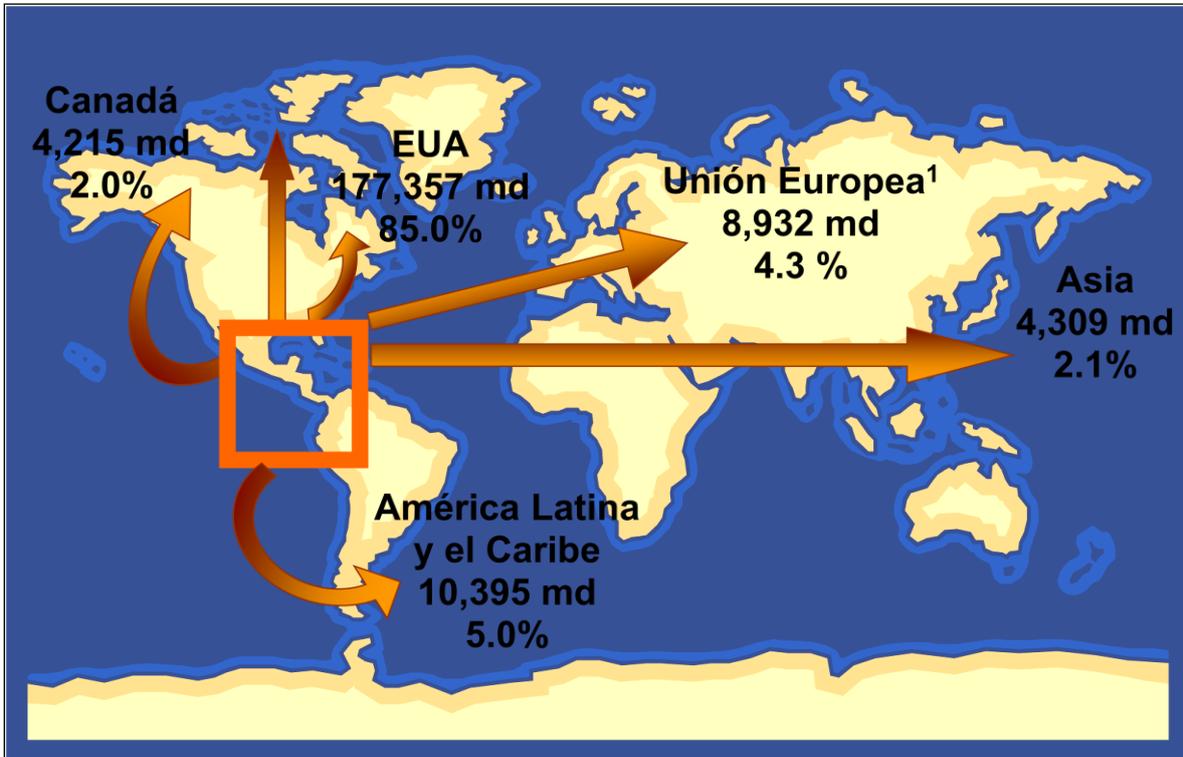
**Figura 6**  
**Acuerdos comerciales que tiene México con diversos países del mundo**



Fuente: Bruno Ferrari García De Alba. "México y sus relaciones con la Unión Europea." Conferencia impartida en el marco del IV Encuentro Interuniversitario de Estudios Europeos. *La Conmemoración de los 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, celebrado los días 22 y 23 de marzo de 2007 en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sin embargo, más del 85% del destino de las exportaciones mexicanas se concentra en un solo país: Estados Unidos (véase Figura 6). A pesar de mantener vínculos comerciales con una gran cantidad de países, la realidad señala que el aprovechamiento de este abanico de relaciones no coadyuva a buscar una diversificación ni esfuerzos de promoción económica. Asimismo, por el lado de las importaciones más de la mitad provienen del vecino del norte (véase Figura 7).

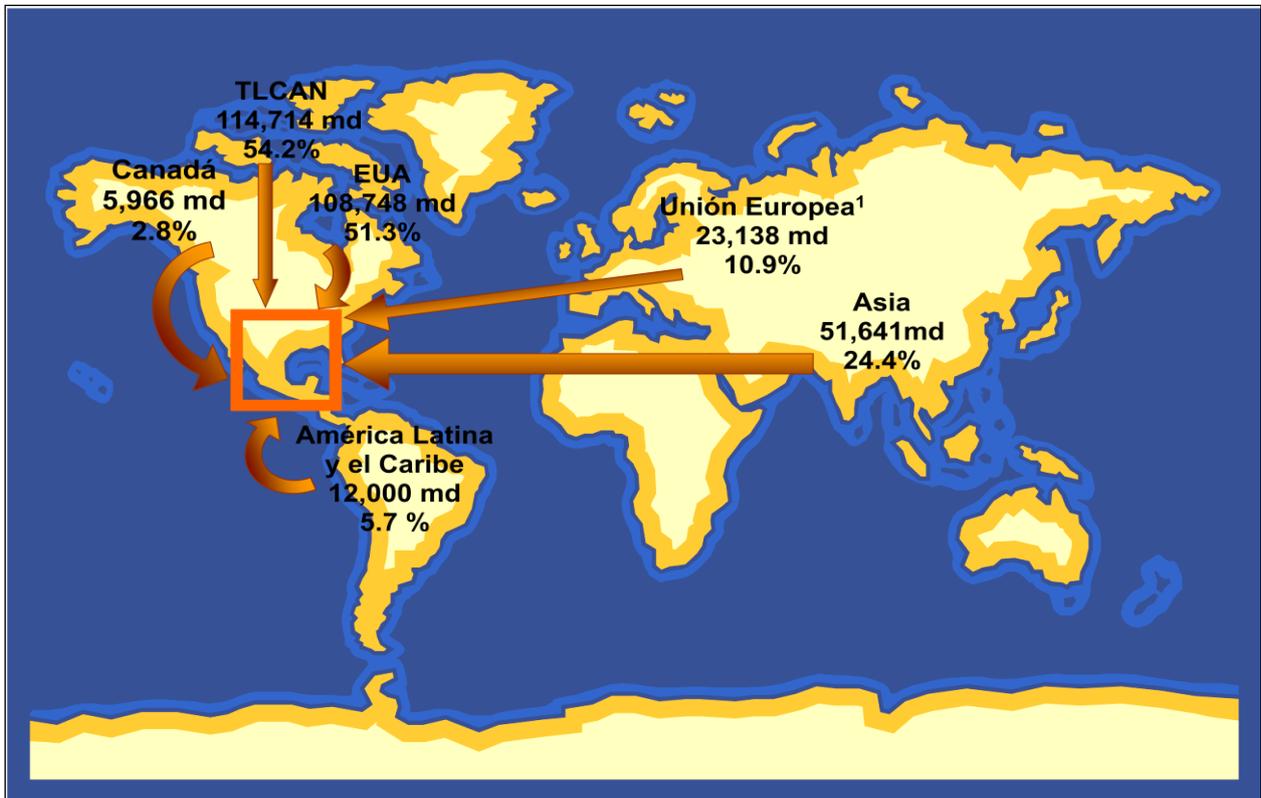
**Figura 7**  
**Destino de las exportaciones mexicanas**  
**Enero–Octubre de 2006**



1. La Unión Europea contempla 25 países.

Fuente: Bruno Ferrari García De Alba. "México y sus relaciones con la Unión Europea." Conferencia impartida en el marco del IV Encuentro Interuniversitario de Estudios Europeos. *La Conmemoración de los 50 años de los firma de los Tratados de Roma*, celebrado los días 22 y 23 de marzo de 2007 en la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Figura 8**  
**Destino de las importaciones mexicanas**  
**Enero–Octubre de 2006**



1. La Unión Europea contempla 25 países.

Fuente: Bruno Ferrari García De Alba. “México y sus relaciones con la Unión Europea.” Conferencia impartida en el marco del IV Encuentro Interuniversitario de Estudios Europeos. *La Conmemoración de los 50 años de la firma de los Tratados de Roma*, celebrado los días 22 y 23 de marzo de 2007 en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, en lo que respecta a las estrategias, de las 6 que planteó el PND 2001-2006, también pueden ser cuestionadas en su totalidad. La primera, que pretendió mostrar a México como un país seguro, honesto y en paz, quedó evidenciado por varios factores, tanto internos como externos; entre los más destacados en los factores internos se pueden mencionar dos: la situación de inestabilidad política a causa de la violencia a mujeres en el norte del país, y el proceso de desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. Ambos mostraron al mundo la falta de credibilidad y eficacia del gobierno. De igual manera, pueden contemplarse el surgimiento de focos rojos de inestabilidad por parte del gobierno del estado de Oaxaca y la permanente presencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

En los factores externos, un ejemplo muy claro fue la publicación de la entrevista telefónica que sostuvieron Vicente Fox y Fidel Castro, previo a la realización de la Cumbre de Monterrey, en marzo de 2002. En dicha plática, el mandatario mexicano buscó limitar la participación del mandatario cubano para que no se presentaran problemas por la visita del presidente norteamericano, George W. Bush. La transmisión de la grabación ante los medios provocó que la imagen del gobierno mexicano se desplomara y quedara etiquetado como mentiroso y deshonesto, a pesar de que tal acción por parte del gobierno cubano fue con miras a evitar de que México apoyara una resolución a favor de exhortar a Cuba a recibir un observador de la ONU para evaluar la situación de los derechos humanos.

La segunda estrategia fue, bajo una opinión personal, la que mayor atención y énfasis recibió. Fue en esencia, la única intención formal por parte del gobierno mexicano, pues se había propuesto como meta no sólo intensificar sino construir una nueva agenda política con Estados Unidos, promoviendo la integración y profundización del TLCAN, a la par de la búsqueda de un acuerdo migratorio y la terminación del proceso de certificación. Aunque estos elementos sirven más para evaluar el éxito o fracaso del *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*, la insistencia en ellos produjo que otros intereses no se vieran cumplidos, como la formación de un Mercado Común con Centroamérica y el Caribe, y la llamada *nueva mirada* a América Latina. Ambas intenciones nunca lograron concretarse debido a que el gobierno mexicano reconoció el poco beneficio que podría obtener de la región.

Existen otros elementos que pueden ayudar a demostrar que este nuevo dinamismo estuvo más influenciado por un proyecto de gobierno y no de Estado. En el libro de Rafael Velázquez Flores, *La política exterior de México bajo un régimen democrático. ¿Cambio o continuidad?*, afirma que el texto que leyó el entonces Secretario al momento de designarlo como titular del Ramo, fue fiel reflejo de lo que posteriormente se transcribió en el PND 2001-2006. De igual manera, señala que durante su campaña, Vicente Fox no tenía un proyecto definido sobre política exterior.

Un elemento que puede contribuir a esta parte del análisis es que fue hasta diciembre de 2001 cuando se dio a conocer un proyecto o una estrategia respecto a la política exterior

mexicana. *Los ejes de la política exterior de México*, artículo publicado por Castañeda en la Revista Nexos, representó el primer esbozo diseñado para llevar a cabo las relaciones internacionales de México. Ahí hizo énfasis en los dos ejes motores que posteriormente serían la estrategia central de la política exterior.

Respecto al tema migratorio, Castañeda, en algunas de sus publicaciones como escritor (*Límites en la Amistad: México y Estados Unidos*)<sup>143</sup> afirmó que para que un acuerdo migratorio pudiera darse, era necesario que México aplicara un esquema que impidiera el libre tránsito de mexicanos hacia Estados Unidos. Es decir, aplicar políticas que fueran encaminadas a detener el flujo de migrantes que intentan anualmente cruzar de manera ilegal la frontera norte.

Aunque a la salida de Castañeda de la SRE, y el relevo de Luis Ernesto Derbez posteriormente, no quitaron de la escena el asunto migratorio, ciertamente perdió la presencia y preponderancia que al inicio del sexenio de Fox tuvo. Castañeda mismo lo reconoció en una editorial que escribió para el periódico El País (España) al afirmar que durante el 2003 al 2006 –el período en el que ya no se encontraba como Secretario de Relaciones Exteriores- su buscó *desbilateralizar* el tema con respecto a Estados Unidos, al mismo tiempo que buscar un apoyo latinoamericano: “La (...) postura, que duró desde mediados de 2003 al otoño de 2006, consistió en ‘desbilateralizar’, bajar el perfil público del activismo mexicano y latinoamericano en Estados Unidos, pero sin quitar el dedo del renglón. La migración siguió siendo el asunto central durante este período, aunque México puso todos los huevos en la canasta de Bush. (...) Durante este lapso se realizaron mayores esfuerzos por ‘latinoamericanizar’ el esfuerzo; en varias ocasiones funcionarios mexicanos viajaron a Washington en compañía de sus pares centroamericanos o del Caribe.”<sup>144</sup>

Asimismo, la falta de comunicación entre Castañeda y los embajadores –por ejemplo, con Ricardo Pascoe Pierce en Cuba y Adolfo Aguilar Zínser en la ONU- demostraron que la política exterior fue decidida y basada de acuerdo a las ideas y estrategias de

---

<sup>143</sup> Para una mejor información, véase: Jorge Castañeda y Robert Pastor. “Límites en la Amistad: México y Estados Unidos.” Edit. Planeta. México, 1989.

<sup>144</sup> Jorge G. Castañeda. “El fracaso de la reforma migratoria de Bush.” Diario El País, España. 23 de julio de 2007.

Castañeda. Si bien con Aguilar Zinser la comunicación llegó al grado de que cada quien tomaba decisiones por sí mismo, no existió entonces una política de Estado ni mucho menos una postura de consenso en el gobierno mexicano respecto a temas cruciales como el conflicto entre Irak y Estados Unidos.

La relación con Cuba fue quizá, el ejemplo más claro de la falta de una política de Estado por parte del gobierno mexicano. Personalizar la relación bilateral provocó el desenvolvimiento de una crisis diplomática que permeó durante todo el sexenio de Fox. Ricardo Pascoe<sup>145</sup> afirmó que durante la visita de Fox a Cuba en febrero de 2002, el gobierno de Estados Unidos solicitó que se concertara un encuentro entre el mandatario mexicano y la disidencia cubana en la isla, sin siquiera notificarlo al gobierno cubano como parte de sus actividades, previo a la visita.

Asimismo, afirmó que algunas acciones en relación a la isla fueron ordenadas directamente por Castañeda, motivado más por el conflicto personal que sostenía con el gobierno de Cuba que por una estrategia del gobierno. La cancelación de ayuda humanitaria cuando se presentaron emergencias a causa de desastres naturales, la falta de consulta al embajador mexicano en la isla para adoptar una postura relacionada a la votación en Ginebra sobre derechos humanos en 2001, o la cancelación de los festejos de la independencia fueron algunos ejemplos de lo anterior afirmado.

En este mismo orden, cuando Castañeda dejó la SRE en enero de 2003, optó por buscar a través de una candidatura ciudadana la presidencia de la República. Jeffrey Davidow señaló en su libro *El Oso y el Puercoespín* que Castañeda le había platicado sus intenciones de dejar la SRE y buscar alguna otra cartera en el gobierno, probablemente la Secretaría de Educación Pública o la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, tampoco omitió señalar su intención de contender por la Presidencia de la República, cargo que desde su ingreso como encargado de la política exterior del gobierno mexicano, tenía en mente. Una publicación del diario estadounidense *The New York Times* y posteriormente reproducida y publicada por Diario Milenio, confirmó aún más

---

<sup>145</sup> Véase: Ricardo Pascoe Pierce. “En el filo. Historia de una crisis diplomática Cuba 2001-2002.” Ediciones sin Nombre, México, 2004.

las intenciones de Castañeda por hacerse de la presidencia mexicana en marzo de 2002.<sup>146</sup>

Un elemento más que reafirma lo anterior y que puede ser utilizado como argumento para afirmar la falta de una política de Estado es lo señalado por Adolfo Aguilar Zinser. En un ensayo presentado durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en abril de 2006, el investigador afirmó que la política exterior mexicana había perdido su carácter de Estado, puesto que ninguno de los dos Secretarios que ocuparon el cargo en la administración de Fox persiguió los intereses nacionales, más bien fueron intereses personales.

Por el lado de Castañeda, Aguilar Zinser criticó su proyecto personalista al pretender buscar desde muy temprano la silla presidencial. Para esto, argumentó el investigador, Castañeda se valió de su posición en la SRE para empezar a hacer los amarres políticos, al mismo tiempo de vender la idea a los mexicanos de que él podría conseguir un acuerdo migratorio con Estados Unidos y así proporcionar visas a quienes desearan cruzar la frontera en busca de un trabajo: “Castañeda (...) vio la política exterior como un instrumento para proyectar una ambición política interna, que era lanzar su candidatura a la Presidencia, y creyó que desde la Cancillería él podría hacer algunos amarres que lo llevarían, posteriormente, a posicionarse como candidato (...) definió una estrategia de negociación con Estados Unidos en materia migratoria. (...)¿Cuál fue la propuesta de Jorge Castañeda en este ámbito? Lo que él llamó la ‘big enchilada’, propuesta que era para todos nosotros, porque Jorge Castañeda le prometió a los mexicanos que como él es güero, habla inglés, tiene visa para entrar a Estados Unidos y se lleva muy bien con el Sr. Powell, él iba a conseguir a todos una visa para trabajar en aquel país.”<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup>Al respecto, véase: “Destapan a Castañeda como candidato a la Presidencia.” Diario Milenio. 20 de marzo de 2002. Página en la web: [www.milenio.com](http://www.milenio.com)

<sup>147</sup>Adolfo Aguilar Zinser. “Factores condicionantes de la política exterior mexicana: la transición estéril.” Ensayo presentado durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005.

Aguilar Zínser consideró que la relación que derivó en conflicto diplomático con el gobierno cubano se debió a que Castañeda la personalizó para hacerse del apoyo de los empresarios mexicanos con el fin de conseguir recursos para su campaña presidencial.

Con respecto a Luis Ernesto Derbez, Aguilar Zínser destacó la falta de consideración hacia el Servicio Exterior Mexicano cuando se tomaron decisiones importantes, como el que a continuación señala el propio investigador: “Por ejemplo, el secretario Derbez no le preguntó al embajador de México en Irán, ni consultó a los funcionarios de la Cancillería sobre las consecuencias que tienen para un país ‘*desinvitar*’ a un jefe de Estado; *desinvitaron* al presidente de Irán, porque se los pidió Condoleezza Rice y el Secretario Derbez ni siquiera le notificó al embajador de México en Irán, y mucho menos les preguntó a los funcionarios, es más, ni el secretario Derbez y ni el presidente le mandaron una carta al presidente en cuestión, simplemente le avisaron por teléfono al embajador de Irán en México.”<sup>148</sup>

Finalmente, afirmó que Derbez tenía aspiraciones similares o incluso que iban más allá que las del propio Castañeda. Buscaba ser, al igual que su antecesor en la SRE, Presidente de México, pero al percatarse que no saldría electo buscó, a propuesta de Fox, según lo señala Andrés Oppenheimer en su libro *Cuentos Chinos*, la Secretaría General de la OEA, objetivo que le costó a México una buena relación con Chile: “Luis Ernesto Derbez (...) también personaliza la política exterior, la traslada a su ámbito de ambiciones personales, lo cual se percibió de manera manifiesta con la búsqueda de la candidatura a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.”<sup>149</sup>

Estos elementos ayudan a establecer las primeras conclusiones acerca de la incompatibilidad de la política exterior del gobierno de Fox con una política de Estado. Los intereses personales de los principales actores participantes en la toma de decisiones fueron el ingrediente que derivó en la crítica por parte de reconocidos académicos al llegar a la conclusión de que la política exterior mexicana estuvo muy lejos de lo que podría considerarse un proyecto de Estado. Los ejemplos más detallados en los siguientes apartados permitirán fortalecer más esta afirmación.

---

<sup>148</sup> *Ídem.*

<sup>149</sup> Adolfo Aguilar Zínser. “Factores condicionantes...” *Op. Cit.*

### **3.2 Razones del fracaso del *Nuevo Activismo internacional Mexicano*.**

Existen o se plantean al menos dos elementos que se considera representan los principales argumentos para señalar el fracaso del *Nuevo Activismo Internacional Mexicano*. Si bien la migración ha sido un tema que ha estado vigente en los gobiernos debido a la necesidad de buscar mejores condiciones de vida, éste no había representado el centro de la política exterior. Durante el sexenio de Vicente Fox, el tema migratorio representó la piedra angular es decir, la política exterior giró en torno a la búsqueda de un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Este fue el primer error cometido por la administración de Fox, pues considerar que sería posible llegar a un acuerdo donde más de 3 millones de indocumentados mexicanos podrían adquirir la residencia permanente, era algo que no estaba en manos ni del gobierno mexicano ni del gobierno de Estados Unidos; la discusión y las decisiones prácticamente dependían del Congreso norteamericano, además que el tema es considerado como un asunto doméstico.

Esta centralización de la política exterior mexicana sobre el tema migratorio o *migratización*, estuvo acompañada por un segundo error: la diferencia de intereses entre ambas naciones. México buscó sentar a Estados Unidos para empezar a negociar un acuerdo migratorio que a todas luces se veía muy complicado de concretar, a pesar de las simpatías entre Fox y Bush y del llamado *bono democrático*. Por su parte, Estados Unidos –y sobre todo a partir del 11 de septiembre- manifestó un interés mayor a temas como la seguridad, el comercio y el combate al narcotráfico y el terrorismo. Las agendas entre ambos gobiernos prácticamente tenían caminos diferentes.

#### **3.2.1 El acuerdo migratorio como el eje motor y centralizador de la política exterior de México.**

Insistir en la búsqueda de la firma de un acuerdo migratorio por parte del gobierno mexicano no fue en sí un error; lo difícil de la situación fueron las estrategias, la coyuntura política del momento y a diversas acciones que cuestionaron el actuar de México en el exterior. De lo anterior, nuevamente puede tomarse como ejemplo la relación con Cuba.

Desde un principio, incluso antes de ser presidente, Fox manifestó un interés personal en el tema migratorio. Siendo Gobernador de Guanajuato, creo oficinas para promover de manera comercial y económica a la entidad en diversos estados de la Unión Americana. Incluso, hizo hincapié en la necesidad de apoyar a los migrantes que, habiendo arriesgado sus vidas para cruzar la frontera, han contribuido con el envío de remesas para apoyar a miles de familias.

Este apoyo se vio reflejado cuando entre los cinco objetivos en materia de política exterior del PND 2001-2006, el tema migratorio estuvo contemplado. El gobierno mexicano se valdría de diversas estrategias y elementos que en la entonces coyuntura política le permitirían ampliar el margen de capacidad de negociación frente a Estados Unidos. De acuerdo con la analista Denise Dresser, las razones de impulsar este acuerdo migratorio por parte del Presidente Fox se basaron en cuatro puntos: uno, el Presidente mexicano insistió desde el primer día en que se planteó el proyecto y no desistió; dos, el voto latino ha ido aumentando en Estados Unidos y resulta cada vez más estratégico; tres, el consenso por aprobar el acuerdo ha ido en aumento, y; cuatro, el presidente Bush es de ideología republicana y proviene de un estado sureño (Texas).

Aunado a esto, la imagen positiva de Fox en el exterior tras haber ganado mediante un proceso de elección democrático y las buenas relaciones de Jorge G. Castañeda con diversos miembros del sector político de Estados Unidos, hicieron pensar en la gran posibilidad de llegar a un acuerdo bilateral, al grado de presentar las *5 canastas básicas*, entre las que destacaron la legalización de los indocumentados y la creación de un programa de trabajadores temporales.

Desde un inicio, el gobierno de Fox puso sobre la mesa la discusión del tema migratorio y como anteriormente se ha mencionado, no aceptaría cambio alguno a *la enchilada completa*, lo que representó un mensaje al gobierno de Estados Unidos de tomarlo todo o dejarlo. Estas condiciones de la discusión sobre el tema estrecharon el margen de maniobra de la búsqueda del acuerdo, puesto que México mostró una postura inflexible que no pasó por alto entre la clase política norteamericana, como mencionó el entonces embajador estadounidense en México, Jeffrey Davidow, en su libro *El oso y el*

*puercoespín*, que la cerrazón a negociar los términos de la *enchilada completa* no ayudaría en mucho a la firma de un acuerdo.

Una vez que Fox era Presidente, la migración estuvo presente prácticamente en todos los encuentros que sostuvo México con Estados Unidos, sea en foros multilaterales y más aún en los bilaterales. De hecho, los retos inmediatos eran atender la situación migratoria de las personas que se encontraban de manera ilegal en territorio norteamericano y, ampliar los mecanismos para que la gente que deseara ir a Estados Unidos lo hiciera de manera legal, ordenada y respetuosa de sus derechos humanos y laborales.<sup>150</sup> Con el 11 de septiembre, la migración y la seguridad se verían como dos temas vinculados. De ahí en parte la insistencia del gobierno mexicano por incluir la discusión en la materia.

Un estudio a conciencia realizado al Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006 de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Acciones Emprendidas, Programas Establecidos y Resultados Obtenidos,<sup>151</sup> indicó que de las 27 visitas aproximadas, de Estado y de trabajo, tanto del Presidente Fox como del Secretario de Relaciones Exteriores a la Unión Americana, en todas se buscó incluir el tema migratorio:

**Figura 9**  
**Viajes realizados por el Gobierno Mexicano a Estados Unidos en donde el tema migratorio formó parte de la agenda de trabajo**

ACTIVIDAD	FECHA Y LUGAR
<b>Visitas de Estado</b>	<i>4 al 7 septiembre de 2001, Estados Unidos</i>
<b>Visita Oficial</b>	<i>5 al 6 de marzo de 2002, Estados Unidos</i>
<b>Encuentros Presidenciales en Foros Multilaterales</b>	<i>21 y 22 de marzo de 2002, México (Cumbre de Monterrey). 26 de octubre de 2002, México (X Foro de APEC). 1 de junio de 2003, Francia (Cumbre del G-8). 20 de octubre de 2003, Tailandia (XI Foro de APEC). 12 de enero de 2004, México (Cumbre Extraordinaria de las Américas). 21 de noviembre de 2004, Chile (XII Foro de APEC).</i>

<sup>150</sup>Para una mayor información, véase: Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Acciones emprendidas, programas establecidos y resultados obtenidos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. Página en la web: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>151</sup>*Ídem.*

<b>ACTIVIDAD</b>	<b>FECHA Y LUGAR</b>
<b>Encuentros Presidenciales en Reuniones Bilaterales</b>	<i>23 de marzo de 2005</i> , Estados Unidos (Reunión Trilateral México-EU-Canadá).
<b>Visitas de trabajo en las que se dieron encuentros presidenciales</b>	<i>16 de febrero de 2001</i> , México (La propuesta de Guanajuato: migración, cooperación en materia legal y combate al narcotráfico, desarrollo fronterizo e impulso a las relaciones comerciales). <i>3 de mayo de 2001</i> , Estados Unidos (Reiteración de propuesta de Guanajuato).
<b>Encuentros Ministeriales y visitas de trabajo del Secretario de Relaciones Exteriores</b>	<i>4 de abril y 9 de agosto de 2001</i> , Estados Unidos (Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Migración). <i>4 al 9 de diciembre de 2003</i> , Estados Unidos (Reunión con miembros de la ONG Aspen Institute). <i>Febrero de 2004</i> , México (Reunión para revisar avances del Acuerdo de la Alianza para la Frontera). <i>21 y 22 de julio de 2004</i> , Estados Unidos (Reglamentos para proteger bienestar de mexicanos en EU). <i>28 de septiembre de 2004</i> , Estados Unidos (Reunión con integrantes del Caucus Mexicano-Americano de Texas). <i>14 y 15 de febrero de 2005</i> , Estados Unidos (Reunión con Secretario de Estado, Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, Senado, Representantes, Us-Mexico Caucus). <i>Marzo de 2005</i> , México (Reunión SRE-Secretaria de Estado sobre migración). <i>28 de junio de 2005</i> , Estados Unidos (Reunión de conocimiento a la propuesta migratoria del senado de EU). <i>19 y 20 de septiembre de 2005</i> , Estados Unidos (Seguridad fronteriza).
<b>Visitas del presidente de México a estados de la Unión Americana</b>	<i>Marzo de 2001</i> , Estados Unidos. <i>Noviembre de 2003</i> , Estados Unidos (Búsqueda de reactivación del diálogo migratorio).
<b>Otras reuniones y visitas de personalidades a México</b>	<i>4 al 6 de noviembre de 2004</i> , Estados Unidos. <i>17 de julio de 2005</i> , Estados Unidos (Comisión México- Arizona).
<b>Mecanismos bilaterales de consulta. Comisión binacional México-Estados Unidos</b>	<i>12 de noviembre de 2003</i> , Estados Unidos (XX Reunión Bilateral). <i>22 de marzo de 2002</i> , México (Alianza para la Frontera México-Estados Unidos). <i>23 de marzo de 2005</i> , Estados Unidos (Firma del ASPAN).

Fuente: Elaborado por el autor con información del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006 de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Acciones Emprendidas, Programas Establecidos y Resultados Obtenidos.

En este mismo sentido, como se señaló en el segundo capítulo, el gobierno mexicano no cedió en su intento de insistir en la discusión y firma del acuerdo migratorio con Estados Unidos. Si bien en 2003 y 2004 la migración no fue tema de interés real para el

gobierno de Estados Unidos, salvo en la campaña presidencial, en 2005 se generaron nuevos bríos que daban la idea de llegar a algo.

Una de las iniciativas de Ley más significativas que emanaron del Congreso de Estados Unidos fue la denominada Ley de Migración Segura y Ordenada (S 26 11), impulsada por los senadores John McCain y Edward Kennedy, junto con los diputados Jeff Flake, Jim Kolbe y Luis Gutiérrez, entre otros. Dicho proyecto consistía en cinco puntos principales:

1. Creación de un programa de empleo temporal para migrantes;
2. Reunificación familiar;
3. Programa de legalización permanente a residentes con determinada antigüedad;
4. Aumento en la seguridad fronteriza y;
5. Aplicación más estricta de las leyes de inmigración y laborales.

La propuesta catalogaba a los inmigrantes en tres categorías: aquellos con más de 5 años de residir en Estados Unidos tendrían la opción de permanecer pero pagando a cambio una multa, impuestos atrasados, demostrar el dominio del inglés y no tener antecedentes penales; la segunda categoría consistía en aquellos que tuvieran entre 2 y 5 años de residencia, debían salir del país antes de inscribirse en un plan de trabajo temporal; y finalmente, la tercera que consistía en aquellos con menos de 2 años de residencia, los cuales debían salir del país sin ninguna opción de regreso. En general, el número estimado de regularizaciones ascendía a 7 millones de indocumentados aproximadamente.<sup>152</sup>

El proyecto propuesto desde el Senado norteamericano era en sí equilibrado. Por un lado se abordaban puntos que perseguía el gobierno mexicano, como el programa de empleo temporal y legalización a los indocumentados. Asimismo, se buscaba aumentar la seguridad en la frontera y fortalecer el marco jurídico laboral y de la inmigración. En sí, se pretendía armonizar ambas posturas sobre el tema.

---

<sup>152</sup> Al respecto véase: Notimex. “Principales componentes de la iniciativa aprobada en EU.” El Universal online, jueves 25 de mayo de 2006.

Otro proyecto presentado pero que no obtuvo apoyo fue el de la Senadora demócrata Dianne Feinstein que consistió en crear una especie de *tarjeta naranja* para legalizar a todos los inmigrantes, al margen de su período de residencia en Estados Unidos.

Por su parte, en la Cámara de Representantes, existía una propuesta más radical y apegada a garantizar exclusivamente la seguridad en la frontera con México. Desde diciembre de 2005, el congresista James Sensenbrenner presentó la iniciativa de Ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Ilegal (LHR4437), la cual consistió en rechazar la regularización de indocumentados y la creación de un programa de empleo temporal. Asimismo, promovía someter a los inmigrantes indocumentados a condiciones de libertad condicional o encarcelamiento antes de ser deportados, extender el control migratorio al interior del país, apoyándose con el ejército en la frontera, tipificar la figura de indocumentado como delincuente, y la construcción de un muro fronterizo de poco más de mil kilómetros a lo largo de California, Texas, Arizona y Nuevo México.

La medida propuesta y que poco después se denominó la *Ley Sensenbrenner*, radicalizaba la postura sobre la migración, negando todo tipo de beneficio hacia los migrantes indocumentados y al mismo tiempo considerarlos como criminales y una amenaza a la paz y tranquilidad norteamericana.

En sí los proyectos presentados tanto por legisladores demócratas como republicanos en ambas cámaras no lograron llegar a un acuerdo en el Congreso norteamericano. Esto indudablemente afectaba las intenciones de México para conseguir su propósito, sin embargo, es importante destacar que en las iniciativas se buscaba implementar una propuesta acorde a los intereses norteamericanos, particularmente el del grupo ultraderechista de los Republicanos, sin considerar la opinión o punto de vista del gobierno mexicano.

Prueba de lo anterior fue que la mayoría de la Cámara de Representantes, dominada por el Partido Republicano, aprobó en junio de 2006 la propuesta de iniciar una serie de *audiencias* para discutir la viabilidad de la iniciativa aprobada por el Senado en mayo de

ese mismo año. Esto sin duda retardaría los trabajos para aprobar un proyecto donde ambas partes encontraran un punto en común.

Sin embargo, la medida efectivamente respondía a fines electoreros, ya que la estrategia aplicada encajó perfectamente para que no hubiese una reforma a las leyes migratorias en aquel año, ya que en noviembre habría elecciones intermedias y, según sus estudios, los republicanos consideraban que apoyar medidas para impedir la regularización de inmigrantes tendría excelentes dividendos en las votaciones inmediatas.<sup>153</sup>

Finalmente, la lápida que sentenció el entierro prácticamente definitivo de una posible regularización a los indocumentados fue la iniciativa aprobada entre septiembre y octubre de 2006 por el Senado para la construcción de un muro de 595 km y otro de 800 km. Adicionalmente, se descartó la exclusión de cualquier programa de legalización para los extranjeros indocumentados hubiesen estado en condena por algún delito grave o hubiesen acumulado 3 menores.

De esa manera, el gobierno mexicano se resignó que en ese año, y en lo que quedaba del sexenio de Vicente Fox Quesada, no habría reforma migratoria. Esto dejó en margen de indefensión nuevamente a millones de indocumentados mexicanos, que van en constante aumento, ya que de 2000 a 2006 el número de indocumentados pasó de 4.7 millones a casi 7 millones, que representa un éxodo de 260 mil personas al año y más de 2.4 millones en lo que va del sexenio.

De lo poco obtenido por la diplomacia mexicana puede señalarse, entre otros: el voto mexicano en el extranjero, el reconocimiento de la matrícula consular para mexicanos, que permitía abrir cuentas bancarias a mexicanos en Estados Unidos, ahorrar y asegurar la entrega de sus remesas.

### **3.2.2 La diferencia de intereses en la relación México-Estados Unidos.**

---

153Al respecto véase: José Carreño. “La Cámara Baja de EU congela la ‘enchilada’.” El Universal online, miércoles 21 de junio de 2006.

Es evidente que uno de los factores que coadyuvaron al fracaso de un acuerdo migratorio fue la diferencia de intereses entre México y Estados Unidos, por un lado; y a la gran polémica que genera la migración al interior de Estados Unidos es decir, las diferentes posturas respecto al tema, por el otro. Puede agregarse un tercero que, como en las próximas páginas se buscará demostrar, no fue la causa única del fracaso pero sí influyó sustancialmente: el 11 de septiembre.

Desde el inicio de su gobierno, Fox buscó la firma de un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Siendo Gobernador de uno de los estados que mayor cantidad de mexicanos intentan cruzar la frontera en busca del llamado *sueño americano* (Guanajuato), el tema sin duda sería parte de su agenda de política exterior. Conocía el esfuerzo y sacrificio que se hacía para cruzar, además que tal política le permitiría ganarse el apoyo popular.

Por su parte, a Bush le parecía atractiva la idea de negociar un acuerdo con México, daría una sensación de conocimiento en política exterior y le permitiría legitimar su gobierno tras un proceso duramente cuestionado para llegar a la Presidencia. Sin embargo, consciente de la posición que guardan diversos sectores importantes en Estados Unidos, que lo apoyaron y su voto fue decisivo para ganar, Bush pensaba más en un acuerdo de trabajadores temporales y no en un concepto mayúsculo, generador de polémica interna: la amnistía.

Por lo tanto, el intento de un acuerdo migratorio nacía huérfano, con puntos de vista cruzados, diferentes. Sin embargo, el esfuerzo por hacer del tema el centro de la discusión en la relación bilateral y subirlo a tal grado que se llegó a conformar un Grupo de Alto Nivel para su atención, es de destacarse.

Antes de analizar la situación de los intereses posterior al 11 de septiembre, es importante señalar y reforzar el argumento de por qué el acuerdo, aún con la ausencia de aquel fatídico escenario de septiembre de 2001, no se hubiera firmado. Los elementos a señalar son:

**Primero: Los Neoconservadores.** El gabinete de George W. Bush estuvo integrado principalmente por esta corriente que, entre otras posiciones, sostiene una visión determinista del mundo. En síntesis, en el neoconservadurismo prevalece la idea de que Estados Unidos debe tener una participación más activa e influyente en los asuntos internacionales, con la finalidad de hacer prevalecer el modelo democrático norteamericano. Durante el gobierno de Bush, las iniciativas de invadir Irak, combatir el terrorismo en el mundo y la definición del llamado *eje del mal*, son ejemplos de la influencia neoconservadora.

¿A qué viene todo esto? Los intereses neoconservadores ciertamente están enfocados en la arena internacional, pero sus prioridades estuvieron enfocados en la región del Medio Oriente, restando importancia a otras como América Latina y particularmente México. El 11 de septiembre fue el detonante o el pretexto perfecto que le permitió a esta corriente concentrar sus esfuerzos únicamente en el Medio Oriente. La seguridad era ahora el tema preponderante en la agenda norteamericana.

**Segundo: El alcance de la *enchilada completa*.** De acuerdo con lo señalado por el Pew Hispanic Center, a mediados de 2000, alrededor de 4 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos, quienes habían llegado desde el inicio de la década de los noventa; para el 2007 la cantidad había ascendido a 7 millones. Asimismo, la cantidad de remesas enviadas por parte de los indocumentados mexicanos a tierras nacionales, durante el 2003 fue de 13.4 mil millones de dólares; y para el 2006 de 26 mil millones.<sup>154</sup>

Si se consideran estos datos, aunado al millón de personas aproximadamente que anualmente intentan cruzar la frontera, según el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, se pueden hallar razones suficientes para perseguir un plan ambicioso de regularización de la situación migratoria de indocumentados por parte del gobierno mexicano.

Sin embargo, era de esperarse que su alcance fuera mucho menos de lo esperado. Tres de los cinco puntos de las llamadas *canastas básicas* que propuso el gobierno de Fox

---

<sup>154</sup>Pew Hispanic Center. "Indicators of Recent Migration Flows from Mexico." *Pew Hispanic Center, Fact Sheet*, 30 de mayo de 2007. Página en la web: <http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=33>

eran prácticamente imposibles de concretar, al menos en durante su sexenio: la legalización de los indocumentados que residen en Estados Unidos; incrementar el número de visas para mexicanos y; la promoción del desarrollo económico de México en las regiones expulsoras de migrantes. Sencillamente, a Estados Unidos sólo le interesaban tres elementos: respeto a sus leyes migratorias, la no inclusión de regularización masiva de inmigrantes indocumentados, y un sistema de trabajadores temporales. No más.

Fue muy ingenuo pensar que el solo prestigio moral –llámese *bono democrático*– obtenido tras las elecciones de 2000 sería la palanca para impulsar los acuerdos en materia migratoria con Estados Unidos. El alcance y manejo al interior por parte de Bush era limitado, pues incluso en su propio partido (Republicano) existían posturas antagónicas en contra de un acuerdo migratorio. Estas afirmaciones se irán desarrollando a lo largo de la investigación.

No se busca demeritar el esfuerzo del gobierno mexicano que, de acuerdo a sus intereses, es de reconocer su intención por hacer de la migración el tema principal de la relación bilateral. La integración económica hacia Estados Unidos es un proceso paulatino, pero que no se detiene.

Puede incluso pensarse en que ambos mandatarios tuvieron la intención de llegar a un acuerdo sustancial sobre la migración. Fox por ser Gobernador de un estado *exportador* de migrantes (Guanajuato), y Bush por ser Gobernador de uno de los estados fronterizos con México (Texas), en donde llegó a tratar asuntos relacionados con migrantes. Además, ambos necesitaban herramientas para obtener respaldo y popularidad interna.

**Tercero: Amnistía versus trabajadores temporales, y el 11 de septiembre.** El debate sobre si se le otorgaba amnistía o sólo la regularización que no necesariamente les otorgaría la ciudadanía a los millones de indocumentados mexicanos, era en realidad el límite del alcance de la propuesta. Otorgar la amnistía, según los sectores más conservadores norteamericanos, significaba premiarlos con la ciudadanía por haber cruzado ilegalmente la frontera. La opción de trabajadores temporales era lo más que podía alcanzar México.

El 11 de septiembre, por su parte, contribuyó efectivamente a dejar sin efecto toda propuesta mexicana en materia migratoria. Hasta ahí llegaba el alcance de la negociación. Tal fue el impacto que el tema se retomaría hasta 3 años después, en 2004 precisamente en las campañas presidenciales de Estados Unidos, que fueron objeto más de una promesa de campaña para ganar votos que de una decisión de llegar a un acuerdo con México.

*Cuarto: Los intereses diversos.* Durante su primera campaña presidencial, George W. Bush hizo alianzas con diversos sectores internos que le garantizaron llegar al poder. Estos mismos intereses tuvieron diferentes puntos de vista sobre el tema migratorio: hubo quienes se manifestaron en contra de algún tipo de acuerdo migratorio o legalización de los indocumentados mexicanos, pero otros favorecían posturas como reconocer y apoyar la medida de un acuerdo migratorio, o reconocer únicamente un programa de trabajadores temporales. Estos sectores generaron en su momento una diversidad de opiniones movidos más por sus intereses y no por contribuir a la situación de los indocumentados. Entre estos pueden señalarse: **el movimiento obrero, la comunidad hispana, las asociaciones humanitarias e Iglesias, los hombres de negocios, y los Conservadores.** A continuación se describe brevemente la postura de cada uno.

Históricamente, el **movimiento obrero** se ha opuesto a la migración. Con la consolidación de la unión de las dos principales organizaciones obreras, la Federación Americana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO por sus siglas en inglés) el sindicalismo obrero ganó presencia política durante la década de los cincuenta y sesenta. Sin embargo, comenzó a perder influencia a partir de los setenta, lo que los motivó a hacer diversos cambios en su discurso. Entre ellos, fue el anunciar que los trabajadores indocumentados aportaban un valor importante al desarrollo nacional y que por lo tanto, debían legalizar su status en el país.

Lo anterior respondía más a la necesidad de engrosar el padrón de sindicalizados que a la búsqueda de mejorar la situación legal y laboral de los indocumentados. Desde la

década de los ochenta, hasta el 2004, la AFL-CIO había decaído en cuanto a la constitución de la fuerza laboral nacional, pasando de un 20% a un 12.5%.<sup>155</sup>

La incorporación de trabajadores temporales, como lo planteaba la propuesta de Fox, no era respaldada por este sector, debido a que éstos no podían ingresar a las filas sindicales y por lo tanto, incrementar el número de afiliados. Eso sí, apoyaban la medida de regularizar el status de los trabajadores indocumentados y la inclusión de visas permanentes de trabajo.

Por su parte, la **comunidad hispana**, y más aún los *méxico-americanos* consideran que el ingreso de más indocumentados representa una amenaza a su ya de por sí difícil situación socioeconómica, entre los norteamericanos anglosajones. Sin embargo, y curiosamente, defienden la causa del respeto a los derechos laborales y humanos de los que ya están establecidos con residencia.

Ejemplo concreto de lo anterior, pueden citarse algunas organizaciones hispanas como la League of United Latin American Citizens (LULAC), el National Council of La Raza (NCLR), y la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF). En todas puede encontrarse, además de los dos elementos señalados en el párrafo anterior, posturas que apoyan medidas restrictivas a políticas de fronteras abiertas, sancionar a los empleadores de indocumentados, así como a oponerse a un programa de trabajadores temporales. Sin embargo, favorecen la regularización de aquellos indocumentados que ya cruzaron la frontera y viven en Estados Unidos.<sup>156</sup>

Lo anterior deja de manifiesto que estas agrupaciones con presencia importante en Estados Unidos van en contra de uno de los puntos torales del proyecto de Fox en materia migratoria: los trabajadores temporales. Lograr los consensos internos para aprobar el proyecto mexicano sufría de serias diferencias.

---

<sup>155</sup>Para una mayor información, véase: Bureau of Labor Statistics. [www.bls.gov](http://www.bls.gov).  
[http://www.bls.gov/news.release/history/union2\\_020996.txt](http://www.bls.gov/news.release/history/union2_020996.txt);  
[http://www.bls.gov/news.release/History/union2\\_01202006.txt](http://www.bls.gov/news.release/History/union2_01202006.txt).

<sup>156</sup>Para una consulta más profunda, véanse: [www.maldef.org](http://www.maldef.org); [www.lulac.org](http://www.lulac.org); [www.nclr.org](http://www.nclr.org)

Similar posición representan algunas **asociaciones humanitarias** como Humane Borders y la misma **Iglesia Católica**. Ésta última posee aproximadamente el 28% de la población total de Estados Unidos (unos 67 millones), de los cuales el 90% son latinos. Cabe agregar que la población católica en Estados Unidos representa el 6% del total mundial de la comunidad de esa religión.<sup>157</sup> De ahí se puede deducir su preocupación e interés por la migración.

Sin embargo, estas instituciones coinciden en el aseguramiento de las fronteras, así como la regularización de indocumentados y su protección laboral correspondiente. La única diferencia que puede identificarse es que la Iglesia favorece además un programa de trabajadores temporales.

Así como la Iglesia Católica, Human Borders favorece no sólo la regularización de los indocumentados, sino en la aplicación de un programa de trabajadores temporales y el desarrollo de aquellas zonas expulsoras de indocumentados. Apoyaban en sí, el proyecto de Vicente Fox en su totalidad.

En lo que corresponde a los **hombres de negocios** sector empresarial, es importante señalar que al interior de éste existen diferentes intereses y, por ende, distintos puntos de vista sobre la migración. Un sector, que puede relacionarse con el negocio de la alta tecnología –Hewlett-Packard, Google, Microsoft, Coca-Cola, entre otros- defiende la idea de otorgar la residencia permanente solo a aquellos trabajadores extranjeros con un nivel alto de calificación profesional. Por otro lado, aquellos relacionados con el negocio agrícola, de alimentos o de la construcción, requieren mayormente de mano de obra poco o no calificada, por lo que su propuesta va más allá: regularizar a aquellos indocumentados que se encuentren trabajando; crear un sistema migratorio en lo particular para empleadores, trabajadores y agencias gubernamentales; y procurar una equitativa justicia laboral entre los trabajadores nacionales y los foráneos.

Debido a los intereses que tiene cada sector empresarial, ambos coinciden en que una reforma migratoria sería benéfica, por lo que, en cuanto a la regularización de los

---

<sup>157</sup> John McClosky. “State of US Catholic Church at the beginning of 2006” en: [http://www.catholicity.com/mccloskey/state\\_of\\_the\\_church\\_2006.html](http://www.catholicity.com/mccloskey/state_of_the_church_2006.html)

indocumentados, el sector empresarial –que en su mayoría simpatizan con el Partido Republicano- la ven sí como una propuesta viable, pero con ciertas restricciones y para fines muy particulares.

Finalmente, un último sector norteamericano y que posee un nivel de influencia importante, es el **conservador**. Como se ha señalado anteriormente, entre los conservadores existen posturas moderadas pero también radicales. A estos últimos me referiré como ultra conservadores. Este sector importante de la política norteamericana representó un serio crítico de la reforma migratoria, puesto que, entre sus creencias está que los extranjeros representan una amenaza latente para la democracia, el desarrollo económico, la salud y el estilo de vida norteamericano (*american life style*). Más en particular se refieren a los indocumentados al sentenciar que representan una carga al Estado, puesto que además de utilizar los servicios públicos, no pagan impuestos y afectan la economía nacional al vender su fuerza laboral a bajo costo y afectar el salario.

Amenaza consideran también la influencia de la cultura. La mayor influencia del idioma español y las costumbres extranjeras ocasionan una pérdida de las tradiciones, la identidad y la cultura norteamericana. Sin embargo, un elemento que, bajo una óptica personal representó un detonante importante para no apoyar el plan migratorio fue que, luego del 11 de septiembre, a los indocumentados se les ha relacionado con el tráfico de drogas y el terrorismo, por lo que extenderles la amnistía representaba darle ingreso directo a potenciales terroristas que ponían en riesgo la seguridad nacional.

Remata esta sentencia la interpretación de diversos legisladores norteamericanos, como Patrich Buchanan, que creen que los terroristas han empezado a entrar por México. De ahí ideas radicales que plantean una militarización de la zona limítrofe, construcción de más muros, o el incremento del número de agentes fronterizos.

En definitiva, este sector conservador de Estados Unidos rechaza incluso un programa de trabajadores temporales, pues el llevarlo a cabo significaría otorgar la amnistía a millones de personas que quebrantaron la ley. Creen que los empleadores de indocumentados deben ser sancionados y reforzar al mismo tiempo la frontera con México a través de acciones como la presencia de fuerzas militares en la zona.

En resumen, las posiciones de los diferentes grupos de intereses insertos en Estados Unidos se reflejan en el siguiente cuadro:

**Figura 10**  
**Grupos de interés de Estados Unidos y su postura sobre el tema migratorio**

<b>SECTOR (GRUPO DE INTERÉS)</b>	<b>POSTURA SOBRE EL TEMA MIGRATORIO</b>
<b>Movimiento Obrero</b>	A favor de una regularización de indocumentados. En contra de un sistema de trabajadores temporales.
<b>Comunidad Hispana</b>	A favor de una regularización de indocumentados. En contra de un sistema de trabajadores temporales.
<b>Asociaciones Humanitarias</b>  <b>Iglesia Católica</b>	Ambas están a favor de una regularización de indocumentados y su protección laboral correspondiente.  Ambas están a favor de un sistema que garantice el aseguramiento de las fronteras.  La Iglesia Católica está a favor de un programa de trabajadores temporales y sólo algunas Asociaciones lo apoyan, además de programas de desarrollo de aquellas zonas expulsoras de indocumentados.
<b>Hombres de Negocios</b> <b>(sector empresarial)</b>	Un sector, vinculado con la alta tecnología, está a favor de otorgar la residencia permanente solo a aquellos trabajadores extranjeros con un nivel alto de calificación profesional.  Un sector, relacionado con el negocio agrícola, de alimentos o la construcción, que requieren de

	<p>mano de obra poco o no calificada, están a favor de regularizar a indocumentados que se encuentren trabajando, crear un sistema migratorio para empleadores, trabajadores y agencias gubernamentales, y procurar una equitativa justicia laboral entre los trabajadores nacionales y los foráneos.</p> <p>Ambos sectores coinciden en que una reforma migratoria y por ende la regularización de los indocumentados, sería benéfica pero con ciertas restricciones y para fines muy concretos.</p>
<b>Conservadores</b>	<p>En contra de de programas de trabajadores temporales y de regularización de indocumentados.</p>

Fuente: Elaborado por el autor.

Ahora bien. Se han señalado algunos sectores estratégicos en Estados Unidos que tienen un peso considerable en la toma de decisiones, pero es necesario contemplar los intereses del gobierno norteamericano mismo. La teoría manejada de que los acontecimientos del 11 de septiembre fueron el factor que movilizó y giró por completo los intereses de Estados Unidos es errónea en parte. Ciertamente representaron un factor de peso pero no fueron la razón única que hizo cambiar de parecer al gobierno norteamericano.

Las acciones encaminadas a detener el flujo migratorio tienen su historia desde mucho antes. A partir de la década de los setenta, las autoridades norteamericanas comenzaron a reforzar su frontera con México, para combatir el narcotráfico y la migración. Aunque en 1986 la Ley migratoria permitió legalizar a millones de indocumentados, el gobierno norteamericano incrementó en un 50% su presupuesto para la oficina encargada de Inmigración y Naturalización. Para la década de los noventa, en algunos estados de la Unión Americana comenzó a identificarse a los emigrantes mexicanos con criminales y culpables del deterioro de la seguridad en la zona. Era el pretexto ideal para sellar la

frontera con México. Durante el gobierno de Clinton, se incrementó el presupuesto para Inmigración y Naturalización e intensificó el control fronterizo a través de diversos programas como *Operation Blockade*, *Operation Gatekeeper*, *Operation Safeguard*, *Operation Rio Grande*, que tenían como objetivo detectar ilegales en la franja fronteriza con México.

Asimismo, durante su mandato, Clinton incrementó el número de elementos de la patrulla fronteriza de 4 mil a 9 mil, así como en el presupuesto para Inmigración y Naturalización, pasando de 1.5 mil millones a 9 mil millones de dólares. Lo anterior entre 1993 y 2001.<sup>158</sup>

Lo anterior es solo un ejemplo de que la política norteamericana tiene una misma tendencia respecto a la migración: cuando le convenga usará el tema para un determinado fin, pero meramente interno. A final de cuentas, las políticas migratorias son decididas al interior sin que la injerencia o presión externa sean un factor determinante para sus decisiones. Mientras al gobierno mexicano le interesaba hablar de migración, a Estados Unidos le interesaba hablar de seguridad. Luego del 11 de septiembre la estrategia norteamericana giró en torno a un proyecto: el ASPAN.

Un elemento más que puede reforzar esta tesis es la afirmación presentada por el investigador Gustavo Iruegas, quien sostiene que existe una incompatibilidad respecto a los objetivos, intereses y alcances en la relación binacional, dado que el principal interés de México es el desarrollo que posee un alcance meramente nacional; mientras que a Estados Unidos lo que más le interesa es preservar su hegemonía, que tiene un alcance transnacional. Sentencia que la relación no puede ser estratégica en ambos lados, pues los alcances son de diferente magnitud y por ende, utilizan diferentes medios.<sup>159</sup>

### **3.3 Las consecuencias externas para México en su búsqueda de una relación estratégica con Estados Unidos.**

---

<sup>158</sup> Para una consulta más extensa sobre el presente párrafo y el anterior, véase: Jason Ackleson.

“Constructing security on the U.S.-Mexico Border” en: *Political Geography*, Vol. 24, 2005, p. 173.

<sup>159</sup> Gustavo Iruegas. “Hurtar el Rumbo de la Política exterior mexicana” en: Jorge Eduardo Navarrete (Coord.). *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006. Pp. 73-98.

Ahora bien. Una de las interrogantes propuestas en esta investigación gira en torno a las consecuencias que enfrentó el gobierno mexicano en una búsqueda por hacer de la relación con Estados Unidos un vínculo estratégico. En el presente apartado se hará referencia a los principales desencuentros que le generaron un costo político importante al gobierno mexicano.

Es de destacar en primera instancia el desentendimiento de la región latinoamericana. A través de esta investigación se ha logrado identificar que el gobierno mexicano ha dado continuidad al proceso de integración hacia la economía norteamericana, haciendo así a un lado la búsqueda de una integración latinoamericana. Si bien en el discurso se había planteado la misiva de dar una mirada a la región y llegar a proponer la construcción de una *Comunidad Latinoamericana de Naciones*, así como de una zona de libre comercio, tales proyectos jamás se concretaron.

Incluso en diversas entrevistas periodísticas, Castañeda llegaría a afirmar que la relación más importante y única era con Estados Unidos, mientras que la región latinoamericana prácticamente no representaba un contrapeso importante, a pesar que a todos los mexicanos nos cayeran bien los latinos.

Otro elemento que marcó una de las etapas más críticas de la diplomacia mexicana fue la relación de enfrentamiento con Cuba, del cual se derivaron diversas situaciones. Tuvo, como primer elemento, el acercamiento con miembros de la disidencia cubana en la isla, cuestión que provocó un enojo en el gobierno de Castro. Un ingrediente más fue lo ocurrido en la Cumbre de Monterrey, ante la salida intempestiva del mandatario cubano de tierras mexicanas.

De la misma manera, el giro en la postura por la parte mexicana al evaluar la situación de los derechos humanos en Cuba ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU fue otro motivo de conflicto. Aunque en 1999 Fidel Castro logró que México votara en contra de la resolución presentada por la República Checa, para los siguientes años, la posición daría un giro inesperado.

Cabe destacar que un objetivo planteado por parte del gobierno mexicano era apoyar el proceso de democratización de Cuba, pero los medios aplicados no fueron los más

adecuados. Como primer elemento de análisis puede señalarse la abstención de México en Ginebra sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. La postura vacilante del gobierno y su indefinición no sólo generaron disgustos en Cuba, sino también en Estados Unidos. Por un lado, Castañeda afirmaba en sus discursos el férreo compromiso por defender y promover los derechos humanos, lo que parecía mandar señales de un apoyo a la resolución.

Por el otro lado, Cuba solicitaba una muestra de solidaridad por parte de México, pues consideraba la reunión de Ginebra como una operación política norteamericana para descalificar al gobierno de Fidel Castro. A final de cuentas, y ante la presión interna, el gobierno mexicano prefirió abstenerse, dejando insatisfechos a ambos bandos.

Sin embargo, los cubanos fueron quienes expresaron más el mal sabor de boca que les había dejado el gobierno mexicano. Acusaron a Castañeda de servil y entreguista a los intereses de Estados Unidos. Castañeda, con un estilo muy personal y poco diplomático, contestó a las declaraciones afirmando: “Las imputaciones cubanas me tienen sin el menor cuidado (...) Lo importante es seguir hacia adelante en el fortalecimiento de las relaciones económicas, comerciales, financieras y turísticas con Cuba. Punto.”<sup>160</sup>

En 2001,<sup>161</sup> la incertidumbre dominó el escenario cuando el gobierno cubano argumentó que existía una supuesta campaña por parte de Castañeda para que México votara a favor de la propuesta presentada por segunda vez consecutiva por la República Checa. Así, el resultado de la votación se auguraba más cerrado que la de 2000.<sup>162</sup>

Durante el debate previo al voto, llegó a México uno de los principales críticos del gobierno mexicano, a mediados de abril de 2001 (16 al 19, el senador estadounidense Jesse Helms), quien generó gran sorpresa. Su llegada se dio días previos a la votación en Ginebra sobre la situación de los Derechos Humanos en Cuba, por lo que, más que relacionar la visita para estrechar lazos de amistad, ésta pudo estar vinculada a negociar

---

<sup>160</sup> Jeffrey Davidow. “El oso y el puercoespín. Testimonio de un...” *Op. Cit.* P. 277.

<sup>161</sup> La votación fue de 22 votos a favor, 20 en contra y 10 abstenciones (entre ellas las de México). Véase: Kira Núñez. “Aprueba la Comisión de Derechos Humanos resolución contra Cuba.” *Diario La Jornada*, jueves 19 de abril de 2001. Página en la web: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>162</sup> En el 2000 el resultado fue 21 votos a favor y 18 en contra con 14 abstenciones.

el voto en Ginebra. A cambio, Estados Unidos pudo ofrecer la exención a México del certificado antidroga que anualmente aplica a los países del orbe. La intención del voto fue dándose de manera paulatina: abstenerse en 2001 y votar a favor en 2002. Y así sucedió.<sup>163</sup>

Al momento de abstenerse en 2001, el gobierno mexicano afirmó que: “Cualquier país que forme parte de la Organización de las Naciones Unidas está obligado a honrar sin cortapisas los derechos humanos de sus ciudadanos, incluyendo los que confieren libertades políticas esenciales como el derecho a expresarse sin restricciones y disfrutar de una prensa libre; al derecho a participar libremente en partidos políticos; el derecho a seleccionar a los gobernantes mediante elecciones periódicas, con reglas justas, transparentes y voto secreto; el derecho a disentir de quienes ostentan el poder político sin temor a represalias de ninguna especie.”<sup>164</sup>

La reacción cubana fue dura y criticó al gobierno mexicano. El entonces Secretario había declarado que era normal que Cuba se sintiera “un poquito sentido, ardidado, molesto (...) pero no hay que darle mayor importancia, lo importante es ver hacia adelante y seguir la construcción de las relaciones económicas y comerciales.”<sup>165</sup>

Ahora bien. ¿La visita a Cuba programada para febrero de 2002 fue productiva para México en términos de encontrar una vía para reparar los daños hechos? El interés de Fox por suavizar la tensión generada tras el voto de México en Ginebra y las declaraciones de Castañeda, significaba un buen signo por mantener la relación; sin embargo, el compromiso del gobierno mexicano a favor de la democracia y los derechos humanos representaba un *impasse* para el desarrollo de la relación. México ahora tenía que asumir un rol diferente al que caracterizaba a los anteriores gobiernos, su defensa por ambos principios representaba dejar en el libro de los recuerdos el principio de No Intervención para dar paso a un cuestionamiento sobre la situación de la democracia y

---

<sup>163</sup>Al respecto, pueden consultarse: Rafael Velázquez Flores. “El proyecto de política exterior de Vicente Fox...” *Op. Cit.* Pp. 51 y 52; Francisco Robles. “Helms augura nueva era en las relaciones con México”, *Diario La Opinión (EUA)*, miércoles 18 de abril de 2001. Página en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)

<sup>164</sup>Juan Carlos Romero Puga. “Las caras de México en la condena a Cuba”. *Diario Milenio*. No. 186, 9 de abril de 2001. P. 24.

<sup>165</sup>Juan Manuel Venegas y Georgina Saldierna. “Las imputaciones cubanas ‘me tienen sin el menor cuidado’, asegura Castañeda.” *Diario La Jornada*, 22 de abril de 2001. Dirección en la web: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

los derechos humanos en Cuba. Era difícil llegar a Cuba y no mirar a la disidencia cubana. El gobierno mexicano se había metido en un callejón sin salida.

La visita fue un fracaso desde la perspectiva en que se buscaba desatar el nudo entre ambas naciones. Fox acordó reunirse con disidentes cubanos y Castañeda dio el tiro de gracia al declarar que ahora las relaciones terminaban con la Revolución cubana e iniciaba una nueva con la República de Cuba. A pesar que el embajador Ricardo Pascoe afirmó que fue un éxito, lo cierto es que la visita poco o nada ayudó a la normalización de la relación bilateral.

Esta confrontación personal –no se encuentra otro concepto para definir la diferencia entre ambos países- derivó en todavía más situaciones que polarizaron la relación. Tomando literalmente las palabras de Castañeda tras una declaración en Miami sobre la inauguración de un centro cultural mexicano a finales de febrero de 2002, Castro encontraría su venganza. En aquella reunión Castañeda afirmó, parafraseándolo, que las puertas de la embajada mexicana en Cuba estaban abiertas para cualquier latino o cubano que quisiera visitar el territorio mexicano. Castro inmediatamente le tomó la palabra y, según lo señalado por Jeffrey Davidow en su libro *El Oso y el Puercoespín*, maniobró políticamente para desestabilizar y crear un conflicto interno a Castañeda y al gobierno mexicano.

Por su parte, el embajador Ricardo Pascoe en su libro *En el Filo. Historia de una crisis diplomática. Cuba 2001-2002*, señala en un reporte dirigido a Castañeda que la intención de la acción contra la embajada era crear un clima de desestabilización al interior de México, descalificar a Castañeda y dejar sin efecto al embajador mexicano en Cuba como interlocutor válido.<sup>166</sup>

Otro elemento, ligado con el anterior, fue la organización de la Conferencia Internacional para el Financiamiento al Desarrollo (Cumbre de Monterrey), celebrada en marzo de 2002. En aquella reunión, México tenía y buscaba la oportunidad de mostrarse como un país con una capacidad de convocatoria, desarrollado y miembro del

---

<sup>166</sup> Para mayores detalles, véase: Ricardo Pascoe Pierce. “En el filo. Historia de una crisis diplomática Cuba 2001-2002.” *Op. Cit.* Pp. 307-329.

club de naciones democráticas preocupadas por la mejoría de la calidad de vida de los países pobres.

Fox y Castro habían acordado previamente mediante vía telefónica la permanencia del presidente cubano en el evento. El acuerdo había sido así: Castro sólo daría su discurso –sin criticar a Estados Unidos–, comer junto con Fox en la mesa principal y posteriormente retirarse a Cuba (la conocida interpretación acotada de *comes y te vas*). Así se pactó y así sucedió.

La habilidad de Castro para encasillar a Fox y Castañeda fue notable. Tras la petición hecha por Fox para que el mandatario cubano, primero, no criticara a Estados Unidos en la Cumbre; y segundo, limitara su presencia en Monterrey a solo presentar su discurso, comer y retirarse fue la chispa que provocó la detonación de la crisis de la relación. Tras un anuncio previo a su salida, Castro dejó sembrada la curiosidad, morbosidad e intención en los presentes por conocer el por qué de su retirada intempestiva. Los primeros cuestionados fueron Fox y Castañeda, quienes negaron haber presionado al mandatario cubano para abandonar el país. Ahí se pensaba, al menor para el gobierno mexicano, que terminaría el conocido *affaire Monterrey*.

El tiempo transcurrió y se acercó el proceso de votación en Ginebra para evaluar a Cuba en derechos humanos. Durante la discusión, Castro lanzó un mensaje de advertencia a Fox de no apoyar la resolución –que se limitaba a decir que Cuba no cumplía con los mínimos requerimientos en derechos humanos y debía, por lo tanto, aceptar la presencia de un visitador especial de la ONU- pues de hacerlo provocaría una situación crítica y política en México. El gobierno de Fox apoyó la medida y Castro, días después, publicó una grabación donde Fox le pedía acotar su visita a la Cumbre de Monterrey. Prácticamente, había logrado evidenciar al presidente mexicano y al Secretario de Relaciones Exteriores como mentirosos, lo que trajo posteriormente un fuerte distanciamiento entre ambos gobiernos.

Es conocida la habilidad de Castro para valerse del recurso del chantaje y proteger su imagen,<sup>167</sup> por un lado, y Fox, al tomar como estandarte político la democracia y los

---

<sup>167</sup> Para mayores detalles, véase: *Ídem*.

derechos humanos, se encontraba en una encrucijada pues negarse a la resolución de Ginebra, representaba dar la espalda a mencionados principios. Más aún si al llegar a la Presidencia anunció su férreo compromiso por defender y promover sendos elementos. La decisión por votar a favor, en contra o abstenerse de la resolución sobre los derechos humanos en Cuba tuvo un desenlace crucial. Cada una de las posturas señaladas ponía en situación complicada al gobierno mexicano. Sin embargo, la decisión marcó el fin del terreno apacible y tranquilo, y el inicio del abismo en la relación entre ambos países. De acuerdo con lo afirmado por el embajador Pascoe en su libro *En el Filo, Historia de una crisis diplomática*, la decisión del voto en Ginebra se dio bajo una óptica de corto plazo y con un alto grado de influencia personalista por parte de Castañeda. La decisión no fue reflexionada sobre sus consecuencias inmediatas así como las de mediano y largo plazo. La inmediata, que fue la presentación ante los medios de la grabación sostenida entre Fox y Castro, donde el primero le pedía dejar el evento de la Cumbre de Monterrey una vez terminado su discurso, evitando en todo momento agredir a Estados Unidos.

Lo anterior dejó en claro dos cuestiones. La primera, de menor impacto –pues supo cómo darle el enfoque correcto- donde Castro utiliza dichos medios como un arma de chantaje y presión para satisfacer sus intereses. El segundo, que causó gran revuelo internacional y una crisis interna, donde se dejó en evidencia de dejar a Fox y Castañeda como mentirosos ante la comunidad internacional y el país, luego de haber ganado una elección democráticamente.

Asimismo, los ataques en los medios por parte del Secretario de Gobernación y del Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Creel Miranda y Jorge Castañeda, respectivamente, para provocar la ruptura entre ambos países conllevaron a respuestas por parte del gobierno caribeño. La primera, fue que “Cuba (*dejó*) de pagar sus deudas (a) las empresas mexicanas.”<sup>168</sup> Asimismo, el gobierno cubano renunció a un crédito por 211 millones de dólares que el Banco Mexicano de Comercio Exterior le emitiría para la compra de productos petroleros. En sí, la renuncia a este crédito significaba la pérdida aproximada de mil millones de dólares para México.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup>*Ibidem*. P. 364. Las cursivas son mías. Véase también: “Cuba rompe contratos de crédito con el Bancomext.” En: *Milenio*, 13 de mayo de 2002. Página en la web: <http://www.milenio.com>

<sup>169</sup>*Ibidem*. P. 370.

De igual manera, el gobierno cubano decidió frenar la reestructuración o mecanismo del pago de su deuda con el gobierno mexicano.<sup>170</sup>

A pesar que existía un rompimiento *de facto* entre Cuba y México, en el mediano plazo el conflicto derivó en el retiro de los embajadores de ambos países, llegando al nivel de encargados de negocios, luego de la destitución del embajador Ricardo Pascoe Pierce y de un par de sustituciones posteriormente.<sup>171</sup>

Cabe plantearse, de lo anterior señalado si la política exterior basada en el llamado Nuevo Activismo Internacional Mexicano, respondió a un ejercicio de política de Estado, y si todas estas acciones contribuyeron a que México mantuviera una estrecha relación con Estados Unidos, al grado de obtener el ansiado acuerdo migratorio.

Ciertamente el gobierno mexicano asumió una postura a favor de los derechos humanos y la democracia, pero sin valorar los costos que esta estrategia podría causarle en el corto, mediano y largo plazos. Entrar en una dinámica de conflicto con Cuba valía estimar los posibles escenarios que se podían presentar, además del por qué entrar a dicha dinámica. Es pertinente considerarla influencia personal que Castañeda dio a la relación con Cuba, y ya no señalar otros eventos que, no sin ser importantes, también contribuyeron a un mal ejercicio de la política exterior.

El énfasis personal interpuesto por Castañeda en la política exterior, particularmente en la relación con Cuba, desestabilizó la conducta tradicional mexicana y la llevó por caminos que dejaron malas experiencias. Toda política exterior debe basarse en términos de intereses de Estado y no de una persona o grupo de personas. Las diferencias personales entre Castañeda y el gobierno cubano afectaron inminentemente las relaciones entre ambos gobiernos. Según las afirmaciones hechas por el embajador Ricardo Pascoe en su libro *En el filo. Historia de una crisis diplomática Cuba 2001-*

---

<sup>170</sup>Véase: "Cuba frenó la reestructuración de su deuda con México." En: *Milenio*, 14 de mayo de 2002. Página en la web: <http://www.milenio.com>

<sup>171</sup> La remoción del embajador Pascoe fue el 2 de octubre de 2002, entrando en su lugar la embajadora Roberta Lajous, mediante un comunicado de la Presidencia de la República. Posteriormente, ésta sería removida en diciembre de 2004 y sustituida por la funcionaria Melba Pría Olavarrieta, quien hasta ese entonces fungió como Asesora de Luis Ernesto Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores.

2002, Castañeda fue el operador principal e incluso el actor intelectual y material de la resolución de derechos humanos contra Cuba. Esto, según su afirmación debido a cuentas pendientes que debía cobrarles a Cuba el funcionario mexicano.

¿Qué se logró con una posición como la sostenida con Cuba? Si el objetivo era la declaración de congratulación de Estados Unidos, se obtuvo el resultado. Sin embargo, el asunto de fondo era la búsqueda de un acuerdo migratorio, y para ello México debía demostrar su compromiso con la democracia y las libertades occidentales, dando la espalda a todo aquel régimen distinto al modelo liberal. Se deduce entonces que el intento por buscar atraer la atención del gobierno norteamericano para la firma de un acuerdo migratorio no tuvo éxito.

No debe ser objeto de omisión otras acciones emprendidas por el gobierno mexicano, como parte de su activismo internacional, como son: su intento de mediar en el conflicto entre Corea del Norte y Corea del Sur, tener un rol en el conflicto de las FARC con el gobierno colombiano, el asiento en el Consejo de Seguridad, la búsqueda de la Secretaría General de la OEA, entre otros.

Vale la pena mencionar algunos detalles sobre los dos últimos eventos. Respecto al Consejo de Seguridad, el ingreso de México se vio indudablemente perjudicado por los efectos posteriores al 11 de septiembre. El gobierno tuvo la oportunidad de valorar su ingreso ante un eventual e inevitable conflicto armado. Estados Unidos necesitaba quien pagara el costo y no se detendría.

Nuevamente México se encontraba bajo un enigma: apoyar la guerra representaba romper con la tradición pacifista y el surgimiento de un clima de inestabilidad interna, además de su compromiso por el respeto a los derechos humanos y la democracia. Por el otro lado, no apoyarla representaba darle la espalda al principal socio comercial, al *amigo*. Esto último podía significar como represalia por parte de Estados Unidos, dejar pendiente, por tiempo indefinido, el tema migratorio.

A pesar que México no tuvo que emitir su posición sobre la guerra en el Consejo de Seguridad de la ONU, la intención siempre fue en contra. Su posición vacilante,

indecisa, dejó por sentada cual era su intención. Un factor más coadyuvó a que la situación se complicara más: la renuncia de Castañeda en enero de 2003, que representó un mensaje negativo para Estados Unidos. El trabajo previo que se estuvo realizando, el *lobbying* implementado, todo quedó suspendido indefinidamente, incluyendo el tema migratorio.

Sobre el segundo elemento, en 2004 el gobierno mexicano buscó hacerse de la dirigencia de la OEA, como parte de esa política “activista”, misma que daría como resultado un nuevo desgaste. El sustituto de Jorge Castañeda en la Secretaría de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, economista que no contaba con experiencia en política exterior, fue quien deseaba llegar a la dirigencia regional. Además, la postulación, contrariamente, representó un debilitamiento en la región más que un posicionamiento.

El anuncio de la postulación del chileno y Ministro del Interior de su país, José Miguel Insulza a la dirigencia de la OEA dividió a la región latinoamericana, pues en cinco ocasiones hubo un empate en la elección, “17 votos para Derbez y el mismo número para Insulza.”<sup>172</sup> Sin embargo, y tras asegurar el apoyo de Estados Unidos para México, Derbez decidió declinar a una sexta votación. Inmediatamente surgieron hipótesis por la repentina renuncia del mexicano. De entre ellas pueden mencionarse los efectos causados por el voto en Ginebra sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, pues México volvió a votar contra la isla. Esta decisión ocasionó un disgusto con aquellos países que apoyaban a Cuba, como Venezuela, de donde se desprende la segunda hipótesis, quien pudo haber cabildeado a favor de Chile para no apoyar a México en su búsqueda por la Secretaría General de la OEA.<sup>173</sup>

México no obtuvo la dirigencia de la OEA pero sí logró mantener dividida a la región latinoamericana. Si su objetivo era alcanzar acuerdos y unificar al continente a través de un organismo, simplemente falló. La realidad se sentenció, desde tres años atrás

---

<sup>172</sup>Para una consulta a mayor detalle, véase: Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...” *Op. Cit.* P. 269.

<sup>173</sup>Para una consulta a mayor detalle, véase: Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos...” *Op. Cit.* Pp. 269-271.

cuando Castañeda declaró la poca trascendencia que tenía la región latinoamericana y hacia dónde se enfocaba su visión para el gobierno mexicano:

“Sería deseable para el país que el contrapeso a la relación estratégica con Estados Unidos fuera la relación estratégica con otra zona del mundo, sí sería deseable, lo lógico, lo deseable, lo ideal sería contrapesar una relación estratégica con Estados Unidos, con una relación estratégica, por decir algo, con América Latina; suena muy bonito, porque además, a todos nos caen muy bien los latinoamericanos, nos entendemos muy bien con ellos, el problema es que simplemente el peso no da, no da para nosotros, para otros sí, para nosotros no da; no tenemos cómo equilibrar una relación estratégica con Estados Unidos, como la que he tratado de describir brevemente, con una relación estratégica semejante, con cualquier otro país, o grupo de países del mundo, simplemente, las cifras económicas fundamentales y las cifras sociales fundamentales de nuestro país no dan. En cambio, tal vez sí den para un contrapeso o un equilibrio con este enfoque multilateral y regional de construcción de un sistema internacional basado en reglas de esta manera”.<sup>174</sup>

### **3.4 Las consecuencias internas para México en su búsqueda de una relación estratégica con Estados Unidos.**

No pasa por alto señalar que ante toda acción externa, siempre hay una reacción interna y viceversa. Las acciones realizadas en materia de política exterior por el gobierno mexicano, si bien lograron llamar la atención de la opinión pública, los medios, la academia e incluso el Congreso de la Unión, al grado de representar uno de los temas principales de la agenda nacional, los desatinos constantes generaron situaciones internas difíciles. La más representativa, como se ha enfatizado anteriormente, fue la situación con Cuba. Sin embargo, es necesario ir por partes.

Desde un comienzo, los retos de la política exterior planteados por Castañeda no eran fáciles de conseguir. Uno de ellos, el acuerdo migratorio, representaba un hecho que no estaba directamente en las manos del gobierno mexicano, sino más bien del gobierno norteamericano. Colocar la migración como uno de los temas principales de la agenda

---

<sup>174</sup>Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Conferencia Magistral dirigida a estudiantes y académicos, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco el 25 de octubre de 2001. Página en la web: [www.amei.mx](http://www.amei.mx)

bilateral fue un hecho sin precedentes que marcó la posibilidad real de la apertura a regularizar a millones de indocumentados mexicanos. Sin embargo, el alcance del *bono democrático*, las cartas credenciales de Castañeda o la popularidad de Fox no fueron suficientes para firmar un acuerdo migratorio.

Puede señalarse que el gobierno de Fox inició con grandes expectativas, incluso con logros diplomáticos considerables: el ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU; ser sede de varias cumbres internacionales; el ingreso a la Corte Penal Internacional; el nombramiento de mexicanos en organismos internacionales; presidir la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, entre otros.

Sin embargo, parte de estos logros diplomáticos, paradójicamente resultaron ser el inicio de desencuentros diplomáticos: el ingreso al Consejo de Seguridad acarrió un enfrentamiento con Estados Unidos por la negativa a respaldarlo en su guerra contra Irak; al ser sede o participar en eventos internacionales como la Cumbre de Monterrey, se desencadenó el conflicto diplomático con Cuba; o participar en la Corte Penal Internacional le valió presiones por parte de Estados Unidos que ocasionaron repercusiones en temas de apoyo militar para el combate al narcotráfico.

Estas coyunturas se debieron a varios factores: un mal manejo de la capacidad de negociación del gobierno de Fox, que al momento de ser electo Presidente gozaba de un nivel muy alto; la falta de pericia diplomática tanto del propio Presidente como del círculo más cercano de colaboradores (Castañeda, Creel, entre otros); el debilitamiento de la figura presidencial, que derivó en la llegada de un partido político diferente al PRI al poder y que a su vez fortaleció a otros grupos—la oposición, los medios de comunicación, etc.— para presionar de acuerdo a sus intereses; la falta de concientización de que el tema migratorio representaba más un asunto doméstico de Estados Unidos que bilateral como lo pensaba el gobierno mexicano, por solo mencionar las más importantes.

Simultáneamente, estos desencuentros generaron un clima de inestabilidad interna, al brindarle motivos a los grupos políticos opositores para criticar el desempeño de la política exterior del gobierno federal. A pesar que la política exterior dominó gran parte

de la coyuntura política nacional, ésta fue objeto de cuestionamientos y posiciones contrarias, principalmente de los partidos políticos de oposición como el PRI y el PRD.

Sin embargo, es necesario indicar cómo se encontraba la situación interna del país tras la elección presidencial: el país crecía a una tasa del 6% anual, lo que significaba que la economía mexicana aparentemente se encontraba estable; a pesar de la existencia de altas tasas de pobreza y marginación, el llamado *efecto Fox* generó un júbilo inédito, pues la llegada de un partido político diferente al PRI creó la expectativa de que las cosas en el país cambiarían radicalmente; la capacidad de negociación mexicana aumentaba las posibilidades de obtener en el exterior beneficios al interior (acuerdo migratorio, inversión extranjera), e incluso México fue el primer país en ser recibido por el gobierno de George W. Bush, entre otros aspectos.

En términos generales, la situación interna se presentaba propicia para realizar una dinámica activa de la política exterior, pues era necesario aprovechar el capital político que había dejado una elección transparente en México. Sin embargo, el uso de las cartas credenciales mexicanas no tuvo el efecto esperado sobre todo en la cuestión migratoria. Al respecto, hay algunos investigadores, como Rafael Velázquez Flores que afirman tácitamente que el fracaso de la política exterior mexicana, en particular la firma del acuerdo migratorio, se debió a los efectos pos 11 de septiembre. Ciertamente, representaron un factor importante pero no fueron determinantes. Como se ha señalado en el presente capítulo, la situación migratoria no se resolvería aún presentándose o no el escenario del 11 de septiembre, ya que la legalización de millones de mexicanos en Estados Unidos es considerado un tema doméstico y no binacional, es decir, que de acuerdo a los intereses de los grupos norteamericanos (sindicatos, agrupaciones, etc.) se tomarían decisiones a favor o en contra de la cuestión migratoria. Un ejemplo claro fue el acuerdo de braceros de mediados de los años cuarenta, durante la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de todo esto, el 11 de septiembre generó un clima que cambió radicalmente la agenda de la relación bilateral. Este fue uno de los primeros desaires que recibió la política exterior mexicana y que generó un gran clima de inconformidad. Parte de lo anterior se debió a que los grupos políticos opositores acusaron al gobierno mexicano de

ser entreguista a los intereses norteamericanos con tal de lograr la firma del acuerdo migratorio. A pesar que el gobierno mexicano no apoyó la guerra contra Irak, se generó una polémica al interior del círculo cercano del Presidente. Un ejemplo fue Castañeda al afirmar categóricamente que no era momento de regatear con Estados Unidos.

Este traspíe, sumado a la relación con Cuba que terminó en la expulsión de sus respectivos embajadores, motivada por la publicación de las grabaciones donde Fox le solicitaba a Castro no criticar a Estados Unidos durante la Conferencia de Monterrey; fueron elementos que dieron materia para cuestionar al interior el desempeño en el exterior. La posición mexicana frente a Cuba en la evaluación de los derechos humanos en la ONU fue interpretada como una violación a los principios de la política exterior, particularmente el de No Intervención. La vieja guardia del PRI y del PRD tuvo elementos para criticar la postura y señalar que la política exterior se estaba alejando del formato que por años había practicado, y que le había, afirmaron en su momento, dado resultado.

Debe agregarse que el estilo personal de gobernar es un factor para determinar el desempeño de una política. El mejor ejemplo se refleja con Castañeda quien, con su carácter prepotente ante los demás actores políticos e incluso con sectores como los medios de comunicación, le valieron críticas que derivarían en la solicitud de su renuncia al frente de la SRE. Resultó evidente que tenía un proyecto personal y que requería de una acción para impulsarle a la candidatura a la Presidencia. Sin embargo, sus enfrentamientos con el gobierno cubano, las presiones ejercidas al gobierno norteamericano para la firma de la *enchilada completa*, los conflictos con varios miembros del gabinete y el poco tacto político para con las fuerzas opositoras y la del propio partido del Presidente, fueron elementos para considerarlo el blanco de las críticas, incluso del círculo donde provenía: la academia.

A pesar que no se encontraba por dónde el gobierno mexicano podía firmar el acuerdo migratorio, éste continuaba con una política limitada a la agenda norteamericana, como la firma del ASPAN o la defensa del ALCA ante los foros multilaterales del continente. Aunado a esto, se sumó a la política defensora de los derechos humanos, dando como muestra la crítica de la situación en Cuba. Se interpretó como una política de doble

rasero debido a que si bien se criticaba el trato humano en la isla, no se cuestionaba la base militar de Guantánamo, bajo supervisión del gobierno norteamericano, o los ataques en Irak y el trato de los soldados hacia los prisioneros de guerra.

En este mismo tenor, la búsqueda por la Secretaría General de la OEA tuvo como desenlace el desgaste en la relación con varios países latinoamericanos, principalmente con Chile, ya que no hubo el consenso suficiente para ganar en una primera, segunda o hasta tercera ronda de votaciones. El intento de buscar el espacio generó más divisiones de las ya existentes y las acciones contribuyeron también a un alejamiento de lo que en un principio el gobierno mexicano se había planteado sobre su relación estrecha con América Latina.

Estos ejemplos fueron aprovechados por los partidos de oposición en el Congreso y exigieron la renuncia de Castañeda, cuestión que se dio a principios de 2003, cuando aceptó su fracaso de llegar a firmar un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Pero a esto es necesario agregar la deteriorada relación que había dejado con Cuba, el doble discurso sobre la relación especial con América Latina, y el mal uso del capital político que en 2000 habían logrado obtener.

Aún así, con este deterioro de la política exterior, el gobierno mexicano continuó su esfuerzo por firmar el tan ansioso acuerdo migratorio, objetivo que se convirtió en el más importante de la política mexicana, y que representó el centro de las discusiones bilaterales con Estados Unidos, junto al tema de seguridad.

Los malos resultados en el exterior crearon un deterioro de la imagen presidencial, que incluía la mala relación entre el gabinete y la falta de liderazgo del Presidente. En resumen, la migración se convirtió en el tema central de la política exterior mexicana, que incluso fue utilizada como un trampolín político para los intereses personales de Jorge Castañeda, así como para fines electorales por parte del gobierno federal. Sin embargo, la envergadura del tema y lo complejo de su solución no fueron evaluados a conciencia por el gobierno mexicano, pues la respuesta no quedaba en sus manos, sino en el gobierno norteamericano quien, históricamente ha demostrado que sus intereses se anteponen a la amistad que pueda tener con algún otro gobierno.

Las demás acciones del gobierno mexicano, que también tenían como fin encontrar alguna oportunidad para poner sobre la mesa el tema migratorio, dieron como resultado una crisis doble: al exterior con un descrédito entre los países de la región latinoamericana y el enfriamiento de la relación con Estados Unidos; y segundo, un serio cuestionamiento sobre su desempeño al interior, con diferencias marcadas con los partidos de oposición.

Estas oportunidades desperdiciadas y el mal uso del capital político de julio de 2000, concluyen que la política exterior mexicana si bien fue el centro del debate nacional, ésta no tuvo el resultado esperado, pues insistir en hacer de la migración el eje para determinar el éxito del gobierno, fue el primer error que cometió la administración del Vicente Fox. Lo demás resultó ser consecuencia de lo primero.

## CONCLUSIONES

¿Fue el *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* una respuesta viable del gobierno mexicano para hacer frente a los retos del nuevo contexto internacional? Después de un análisis exhaustivo en la presente investigación, se puede determinar que la política exterior mexicana en la administración de Vicente Fox Quesada, no logró cumplir con sus objetivos. A pesar de iniciar su gobierno con una alta valoración y expectativa, los factores externos como el 11 de septiembre de 2001, las prioridades de Estados Unidos en su política exterior y la falta de consenso y oficio diplomático llevaron a que las metas trazadas en el llamado *Nuevo Activismo Internacional Mexicano* no se alcanzaran.

Participar activamente en el diseño y construcción de la nueva arquitectura internacional no fue una tarea sencilla. No basta con tener un proceso electoral democrático para afirmar que una nación posee instituciones fuertes que garanticen la democracia. Históricamente, México desde el año 2000 inició un proceso que estuvo pendiente durante décadas, por lo que el proceso democratizador apenas empieza para México.

Con este escenario interno, el gobierno mexicano intentó formar parte del club de países democráticos, abrazar y hacer suyos principios que no conoce ni mucho menos ha puesto en práctica; más bien los utilizó con fines selectivos y acorde a los intereses norteamericanos, con el objetivo de firmar el tan ansiado acuerdo migratorio.

El escenario internacional tampoco fue favorable para México. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 fueron pieza importante para el giro de las prioridades de la política exterior de Estados Unidos y que sin duda afectaron los temas que se estaban negociando en la agenda bilateral con México, entre ellos el migratorio. Sin embargo, esta investigación permite conocer que el 11 de septiembre no fue la causa única ni principal de que el acuerdo migratorio se firmara, sino que al interior de Estados Unidos, y más aún el propio gobierno sostienen intereses que divergen de los del gobierno mexicano.

Los sindicatos, la Iglesia, los grupos humanitarios y empresariales, y hasta los propios indocumentados que residen actualmente en la Unión Americana, guardan intereses que en varios de los casos, no van acorde al proyecto presentado por el gobierno mexicano. La *whole enchilada* se presentó como un proyecto muy ambicioso, pero ni siquiera se había programado iniciar con un cabildeo al interior del vecino país.

Aunado a lo anterior, el asunto migratorio para los Estados Unidos tiene una connotación diferente, es decir, lo consideran una cuestión meramente doméstica que no tiene por qué discutirse o consensuarse con otro país. Sus intereses están por encima de sus amistades.

Prueba de lo anterior fue que los intereses norteamericanos, que dieron un cambio radical luego del 11 de septiembre, se enfocaron hacia la garantía de la seguridad interna y el combate al terrorismo, temas a los que México tuvo que ajustar su agenda y adherirse a través de la firma del ASPAN.

Asimismo, la falta de experiencia, tacto diplomático y oficio político fueron otros factores de forma que restaron efectividad a la política exterior mexicana. Las diferencias personales entre los funcionarios encargados de las relaciones internacionales mexicanas dejaron, por ejemplo, en sus niveles más bajos de la historia, la relación entre México y Cuba. La forma es fondo y el fondo es forma.

¿Qué obtuvo México al pretender implementar un rol activo en el mundo? Ciertamente se consideró en su momento un éxito de la diplomacia mexicana acceder al Consejo de Seguridad de la ONU, pero el costo político asumido mostró las limitaciones de México frente a aquellas naciones que tienen un poder mayor en lo económico, militar o político. Enfrentar el dilema de declararle la guerra a un país al que no se le había detectado la posesión de armas nucleares, pero de no hacerlo estaría dándole la espalda a su principal socio comercial, a su *amigo*, fue una prueba de los límites de la política exterior mexicana.

Si bien ir a la guerra contra Irak era darle la espalda a una serie de principios que, quíerase la forma y la finalidad con que se hicieron y se utilizaron en su momento,

representaban la columna vertebral del comportamiento internacional mexicano: la garantía de la paz sin el recurso de la guerra.

Cuba fue otro ejemplo de una conducción errónea de la política exterior mexicana. Históricamente, la relación se sostuvo bajo un clima de mutua no intervención. Sin embargo, durante el gobierno de Vicente Fox éste sistema se quebrantó –aunque Zedillo fue quien marcó el primer distanciamiento- y entró en lo que llamaron una nueva relación con la República de Cuba y no con la Revolución. Sin embargo, el fondo de la *nueva* relación entre ambas naciones se basó, por una parte, en las diferencias personales de Castañeda y Fox con Fidel Castro y no respondió a una estrategia propia de un Estado. De igual manera, se pretendió hacer de esta relación un llamado a la atención de Estados Unidos para demostrar que México ya no se mantendría ajeno al autoritarismo que tanto han criticado los norteamericanos de Cuba.

Por el otro lado, los cambios políticos y económicos asumidos por México tras la firma del TCLAN con Estados Unidos, obligaron a que abandonara su esquema que durante años mantuvo.

Nuevamente, la falta de oficio político dejó evidenciada a la autoridad mexicana que a partir del suceso de la *Cumbre de Monterrey* se marcó un parte-aguas en la credibilidad y prestigio hasta ese momento obtenido por el gobierno de Vicente Fox. Fue un golpe al *bono democrático* mexicano.

El acercamiento con América Latina quedó en el lugar que en los últimos sexenios ha ocupado: el discurso. La pretensión de conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones, la participación activa en la OEA, la Organización Panamericana de la Salud, la búsqueda de la reformulación de un sistema organizado de defensa que sustituyera al TIAR, entre otros, desgastaron la presencia y el poco respeto del gobierno mexicano en la región. Más que buscar un liderazgo perdido en América Latina, el gobierno de Vicente Fox terminó con un saldo negativo: malas relaciones con Chile, Venezuela, Bolivia y Cuba, entre otros.

Participar activamente en un sistema internacional competitivo sin las herramientas y los recursos necesarios hace de ésta una odisea, un objetivo lejano para los intereses mexicanos. Al igual que esto, centrar los esfuerzos de la diplomacia mexicana en la firma de un acuerdo migratorio, fue una tarea muy arriesgada por el gobierno de Vicente Fox pues, sin medir el alcance de ésta, entraron a una aventura de la cual millones de mexicanos indocumentados se crearon falsas expectativas. A pesar de la alta capacidad de negociación que obtuvo Fox tras la elección de 2000, sin ejercer un fuerte cabildeo como lo hizo Salinas para la firma del TLCAN, así como los intereses de los sectores norteamericanos, la firma de un acuerdo migratorio no se daría, aun que no se presentaran los acontecimientos del 11 de septiembre.

El tema migratorio para México representa el trampolín para cualquier grupo en el poder así como solucionar un problema histórico que data de más de 50 años. Para Estados Unidos es un asunto doméstico, y altamente rentable para los procesos electorales internos. Sin embargo, las políticas se fijan de acuerdo a sus propios intereses y a las necesidades del momento, no a las del vecino.

De lo mucho que se buscó, poco se obtuvo. Uno de esos pequeños logros fue que la matrícula consular fuese aceptada como una forma de identificación en algunos bancos y departamentos policíacos.<sup>175</sup> Esto permitió que las remesas alcanzaran niveles muy altos. El Banco de México notificó que las remesas enviadas al país ascendieron en un 23% llegando a la cifra histórica de 912.2 millones de dólares tan solo durante el mes de mayo de 2002.<sup>176</sup>

Asimismo, y para darle mayor agilidad y formalidad a la matrícula consular, la SRE firmó un convenio con el Instituto Federal Electoral (IFE) para conocer si los datos que el solicitante declarara resultasen ciertos. El IFE se encargaría de verificar la información y en caso de ser verídica, daría su visto bueno para el otorgamiento de la matrícula consular.

---

<sup>175</sup> (...) “en la actualidad casi 800 departamentos de policía en Estados Unidos reconocen este documento, 14 estados lo admiten como medio para obtener una licencia de manejo, y 64 bancos lo aceptan para abrir nuevas cuentas.” (Véase: *Ídem*).

<sup>176</sup> Para el siguiente año, 2003, México se convirtió en el segundo país receptor de remesas a nivel mundial, legando a los 14 mil millones de dólares, superado sólo por la India. Véase: “México, 2º receptor mundial de remesas”. En: *Diario de Quintana Roo*, 22 de junio de 2004. Cuarta Sección, P. 6.

Mientras Estados Unidos no necesite en mayor cantidad la mano de obra mexicana, continuará renovando –según su conveniencia- programas temporales de trabajo. Ha quedado claro que la migración no está en manos del gobierno mexicano, sino de la voluntad que muestre su vecino del norte.

Finalmente, se ha llegado a considerar que el *nuevo activismo* mexicano no cumplió sus metas generales –una mayor integración con Estados Unidos y una participación activa y efectiva en el sistema internacional- por lo que ésta quedó inconclusa y terminó con la salida de Castañeda a principios de 2003.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

- ♦ Adolfo Aguilar Zinser. “Factores condicionantes de la política exterior mexicana: la transición estéril”. Conferencia impartida durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005. El texto de la conferencia fue digitalizado en un CD.
- ♦ Agustín Gutiérrez Canet (Editor), “México en el mundo del siglo XXI.” Universidad Iberoamericana, México, 2001.
- ♦ Andrés Oppenheimer. “Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina.” Editorial Plaza Janés, México 2005.
- ♦ Bruno Ferrari García De Alba. “México y sus relaciones con la Unión Europea.” Conferencia impartida en el marco del IV Encuentro Interuniversitario de Estudios Europeos. *La Conmemoración de los 50 años de los firma de los Tratados de Roma*, celebrado los días 22 y 23 de marzo de 2007 en la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ♦ Carlos Elizondo y Luis Maira (editores). “Chile-México, dos transiciones frente a frente.” CIDE, México, 2000.
- ♦ Carlos Uscanga Prieto (Coordinador). “Los Nuevos Desafíos de la Política Exterior de México en los Escenarios Regionales.” Institución Paradigma de Actividades Científico-culturales, A. C., México, 2000.
- ♦ Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. “Política exterior para un mundo nuevo: México en el nuevo contexto internacional.” Edit. Diana, México, 1991.
- ♦ Consuelo Dávila y Rafael Velázquez Flores (Coordinadores). “Perspectivas de la política exterior de México: 2006-2012.” Serie de cuadernos de política exterior 2, UNAM-FCPyS, México, 2006.
- ♦ César Villalba Hidalgo. “Retos de la política exterior de México”. Conferencia impartida durante el XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005.
- ♦ Edmundo Hernández-Vela Salgado. “Diccionario de Política Internacional.” Edit. Porrúa, México, 2002.
- ♦ El Colegio de México. “Historia general de México”, COLMEX, México, 2000.
- ♦ El Colegio de México. “Historia mínima de México”, COLMEX, México, 10ª. Primera impresión, 2000.

- ◆ El Colegio de México. “La política exterior de México. Enfoques para su análisis.” COLMEX-IMRED, México, 1997.
- ◆ El Colegio de México. “Nueva Historia mínima de México”, COLMEX, México, 3ª. Reimpresión, 2006.
- ◆ Elena Zúñiga Herrera, et al. “Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países.” CONAPO, México, 2006.
- ◆ Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro. “México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México.” CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2004.
- ◆ Guadalupe González y Susan Minushkin. “México y el mundo. Visiones globales 2006. Opinión pública y política exterior en México.” CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2006.
- ◆ Jason Ackleson. “Constructing security on the U.S.-Mexico Border” en: *Political Geography*, Vol. 24, 2005.
- ◆ Jeffrey Davidow. “El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México.” Edit. Grijalbo, México, 2003.
- ◆ Jorge Eduardo Navarrete (Coordinador). “La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones.” Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006.
- ◆ Jorge G. Castañeda. “The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un “amor” oblicuo, Aguilar, México, 1996.
- ◆ Jorge G. Castañeda. “Los ejes de la política exterior de México” Nexos, número 288, diciembre de 2001.
- ◆ Jorge G. Castañeda y Robert Pastor. “Límites en la Amistad: México y Estados Unidos.” Edit. Planeta. México, 1989.
- ◆ Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera. “En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX.” CIDE-SRE, México, 2006.
- ◆ José Cabra Ybarra, Consuelo Dávila Pérez /et al. “Antología de política exterior de México II”, UNAM-FCPyS, México, 2006.
- ◆ José Cabra Ybarra. “Hacia un plan nacional de política exterior. XIII Foro nacional de política exterior de México. Relatorías.” Serie de cuadernos de política exterior 1, UNAM-FCPyS, México, 2006.
- ◆ Joseph S. Nye Jr. “La paradoja del poder norteamericano”, Editorial Taurus, Chile, 2003.

- ♦ Juan Francisco de Azcárate. “Un programa de política internacional”, México, SRE, 1932.
- ♦ Luis Rubio and Susan Kaufman Purcell. “Mexico under Fox.” Lynne Renner Publishers, USA, 2004.
- ♦ Marcel Merle. “Sociología de las Relaciones Internacionales.” Edit. Alianza, Madrid, 1986.
- ♦ María Cristina Rosas (Coordinadora). “Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior.” UNAM-Editorial Quimera, México, 2002.
- ♦ María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano. “La política exterior de México y sus nuevos desafíos.” UNAM-Plaza y Valdés, México, 2008.
- ♦ Mario Ojeda. “Alcances y límites de la política exterior de México.” El Colegio de México, México, 1976.
- ♦ Mercedes Pereña García. “Las relaciones diplomáticas de México”. Temas selectos de Geografía de México. Vol. I. Textos monográficos. 7. Relaciones Internacionales, UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2001.
- ♦ Olga Pellicer. “México y el mundo: cambios y continuidades.” ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- ♦ Paz Consuelo Márquez-Padilla (Editora). “México y Estados Unidos en el 2000. Dos elecciones paradigmáticas.” CISAN-UNAM, cuadernos de América del Norte, número 3, México, 2004.
- ♦ Rafael Calduch Cervera: “La política exterior de los Estados”, en: **Dinámica de la sociedad internacional**, Edit. Centro de Estudios Ramón Aceres, Madrid, 1993.
- ♦ Rafael Fernández de Castro (Coordinador). “Cambio y continuidad en la política exterior de México.” Editorial Ariel-ITAM, México, 2002.
- ♦ Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (Coordinadores). “La agenda internacional de México 2006-2012.” Editorial Ariel-ITAM, México, 2006.
- ♦ Rafael Velázquez Flores. “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México”. UMAR-Plaza y Valdés editores, México, 2005.
- ♦ Rafael Velázquez Flores. “Introducción al Estudio de la Política Exterior de México”. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995.
- ♦ Rafael Velázquez Flores. “La política exterior de México bajo un régimen democrático ¿cambio o continuidad?” Edit. Plaza y Valdés-UQROO, México, 2002.

- ♦ Remedios Gómez Arnau, Rosío Vargas Suárez y Julián Castro Rea (Coordinadores). “Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI.” CISAN-UNAM, México, 2003.
- ♦ Robert O. Keohane. “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond” en: **Neorealism and Its Critics**, Ed. Robert O. Keohane, Columbia University Press, EEUU, 1986.
- ♦ Ricardo Pascoe Pierce. “En el filo. Historia de una crisis diplomática Cuba 2001-2002.” Ediciones sin Nombre, México, 2004.
- ♦ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda Gutman. “La diferencia. Radiografía de un sexenio.” Editorial Grijalbo, México 2007.
- ♦ Sergio Aguayo Quesada. “Almanaque México-Estados Unidos.” FCE-Ideas y Palabras, México, 2005.
- ♦ Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith. “Historia Contemporánea de América Latina.” Edit. Crítica, Barcelona, 1996.

### **Anuarios**

- ♦ La Jornada. 1984-2004, el rostro de un país. México, 2004.
- ♦ La Jornada. Anuarios 2005. México, 2005.

### **Revistas**

- ♦ Foreign Affairs en español. ITAM, Volumen 2, número 1, primavera 2002.
- ♦ Historia Mexicana, publicación trimestral por El Colegio de México, Vol. XI, abril-junio 1962, No. 4.
- ♦ National Geographic en español. Volumen 20, número 5, mayo de 2007.
- ♦ Norteamérica. UNAM-CISAN-CNAS-AU. Año 1, número 1, enero-junio 2006.
- ♦ Norteamérica. UNAM-CISAN-CNAS-AU. Año 1, número 2, julio-diciembre 2006.
- ♦ Relaciones Internacionales. FCPyS, Número 88, enero-abril de 2002, México, 2003.
- ♦ Relaciones Internacionales. FCPyS, Número 93, septiembre-diciembre de 2003, México, 2005.

- ◆ Revista mexicana de política exterior. IMRED-SRE, números 62 y 63, publicación cuatrimestral, junio de 2001.
- ◆ Revista Mexicana de Política Exterior. IMRED-SRE, número 64, publicación cuatrimestral, octubre 2001.
- ◆ Revista Mexicana de política exterior. IMRED-SRE, número 65, publicación cuatrimestral, noviembre 2001-febrero 2002.
- ◆ Revista Mexicana de Política Exterior. IMRED-SRE, número 66, publicación cuatrimestral, junio-2002.
- ◆ Revista Mexicana de Política Exterior. IMRED-SRE, números 67 y 68, publicación cuatrimestral, julio-2002 febrero-2003.
- ◆ Revista Mexicana de Política Exterior. IMRED-SRE, número 73, publicación cuatrimestral, febrero de 2005.
- ◆ Revista Mexicana de Política Exterior. IMRED-SRE, números 76 y 77, publicación cuatrimestral, junio 2006.
- ◆ Río Hondo. Cultura, política y sociedad. Número 51, publicación mensual, México, 2006.

### **Ciberografía**

- ◆ “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASpan) – AGENDA PARA LA SEGURIDAD”. Portal electrónico de la Presidencia de la República, México, 23 de marzo de 2005. Página en la web: <http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=17341&pagina=1&palabras=aspan>
- ◆ “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASpan). Declaración conjunta México – Canadá – Estados Unidos”, 23 de marzo de 2005. Página electrónica del gobierno de los Estados Unidos de América. Dirección en la web: <http://spanish.state.gov/spanish/ho/pol/43859.htm>
- ◆ Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI). Conferencia Magistral dirigida a estudiantes y académicos, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco el 25 de octubre de 2001. Página en la web: [www.amei.mx](http://www.amei.mx)
- ◆ Bureau of Labor Statistics. [www.bls.gov](http://www.bls.gov).  
[http://www.bls.gov/news.release/history/union2\\_020996.txt](http://www.bls.gov/news.release/history/union2_020996.txt);  
[http://www.bls.gov/news.release/History/union2\\_01202006.txt](http://www.bls.gov/news.release/History/union2_01202006.txt).
- ◆ “Comunicado. Declaración conjunta de Mandatarios”. Portal electrónico de la Presidencia de la República, México. Página en la web: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=24286>, 31 de marzo de 2006.

- ♦ “Declaración conjunta de los ministros responsables de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte”. Portal electrónico de la embajada de los Estados Unidos de América en Nicaragua. Página en la web: [http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/27\\_de\\_febrero\\_2007.html](http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/27_de_febrero_2007.html), 27 de febrero de 2007.
- ♦ Comunicado de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. “Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza”, 21 de junio de 2001. Página en la web: <http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=Planacion2001.html>
- ♦ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Página en la web: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>
- ♦ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006. Acciones emprendidas, programas establecidos y resultados obtenidos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. Página en la web: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)
- ♦ John McClosky. “State of US Catholic Church at the beginning of 2006” en: [http://www.catholicity.com/mccloskey/state\\_of\\_the\\_church\\_2006.html](http://www.catholicity.com/mccloskey/state_of_the_church_2006.html)
- ♦ Leonardo Beltrán. “Estrategia energética de México en Norteamérica”. Conferencia impartida en el marco del Consejo Mundial de Energía. Foro Biregional de América del Norte y de América Latina y el Caribe. México, 5 de junio de 2006. Página en la web: [http://www.amedes.org.mx/2006\\_publicaciones\\_foro\\_biregional.html](http://www.amedes.org.mx/2006_publicaciones_foro_biregional.html)
- ♦ Pew Hispanic Center. “Indicators of Recent Migration Flows from Mexico”. *Pew Hispanic Center*, Fact Sheet, 30 de mayo de 2007. Página en la web: <http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=33>
- ♦ Peter Hakim. “¿Pierde Washington a América Latina?” en: *Foreign Affairs en español*, enero-marzo de 2006.
- ♦ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Página en la web: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- ♦ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. Página en la web: [http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_%201-3.pdf](http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf)
- ♦ Secretaría de Relaciones Exteriores. Página en la web: <http://www.sre.gob.mx/acerca/organigrama/organigrama.htm>
- ♦ “The Security and Prosperity Partnership of North America: Next Steps” Portal electrónico de la Casa Blanca, Estados Unidos de América. Página en la web: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060331-1.html>, march 31, 2006

- ◆ League of United Latin American Citizens. Página en la web: [www.lulac.org](http://www.lulac.org)
- ◆ Mexican American Legal Defense and Education Fund. Página en la web: [www.maldef.org](http://www.maldef.org)
- ◆ National Council of La Raza. Página en la web: [www.nclr.org](http://www.nclr.org)

### **Ciberohemerografía**

- ◆ Alberto Nájjar. “Cotidiana, la utilización de balas expansivas por la Patrulla Fronteriza.” *La Jornada*, 23 de septiembre de 2004. Página en la web: <http://www.jornada.unam.mx/2004/09/23/018n1pol.php?origen=politica.php&fly=1>.
- ◆ AP y Notimex. “Aprueba Senado de EU reforma migratoria.” *El Universal online*, jueves 25 de mayo de 2006.
- ◆ Araceli Martínez-Ortega. “Fox aplaude el voto del Senado.” *Diario La Opinión*, viernes 26 de mayo de 2009.
- ◆ “Castro y Zedillo: Historia de desencuentros”, en: *El Imparcial*, México, 6 de diciembre de 2000.
- ◆ “Cuba frenó la reestructuración de su deuda con México.” En: *Milenio*, 14 de mayo de 2002. Página en la web: <http://www.milenio.com>
- ◆ “Cuba rompe contratos de crédito con el Bancomext.” En: *Milenio*, 13 de mayo de 2002. Página en la web: <http://www.milenio.com>
- ◆ Denise Dresser. “La enchilada completa. México-Estados Unidos”. *Diario La Opinión*. 29 de julio de 2001. Dirección en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)
- ◆ “Destapan a Castañeda como candidato a la Presidencia.” *Diario Milenio*. 20 de marzo de 2002. Página en la web: [www.milenio.com](http://www.milenio.com)
- ◆ Editorial de *El Universal*. “Bush y el tema migratorio.” En: *El Universal*, lunes 15 de mayo de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ◆ Editorial de *El Universal*. “Revés a los migrantes.” *El Universal online*, miércoles 21 de junio de 2006.
- ◆ EFE. “Asigna Bush fondos para construcción de muro.” *El Universal online*, miércoles 4 de octubre de 2006.
- ◆ EFE. “Senador presiona a favor del muro en frontera sur.” *Diario La Opinión*, lunes 25 de septiembre de 2006.
- ◆ Enriqueta Cabrera. “Contrarreforma migratoria.” En: *Proceso*, número 1557, 13 de marzo de 2006. Página en la web: [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

- ◆ Francisco Robles. “Helms augura nueva era en las relaciones con México”, Diario La Opinión (EUA), miércoles 18 de abril de 2001. Página en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)
- ◆ Francisco Robles. “Lograr un acuerdo migratorio será gradual”. Diario La opinión. 18 de julio de 2002. Página en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com).
- ◆ Francisco Robles. “México ‘sella’ la frontera sur”. Diario La Opinión, sábado 21 de julio de 2001. Sitio en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)
- ◆ Francisco Robles Nava. “Las balas de goma causan revuelo político en México.” La Opinión (EUA), 12 de agosto de 2004. Página en la web: [http://www.laopinion.com/archivo/index.html?START=1&RESULTSTART=1&DISPLAYTYPE=single&FREETEXT=Las+balas+de+goma+causan+revuelo+pol%EDtico+en+M%E9xico&FDATED12=&FDATED13=&BOOLp00=&SORT\\_MODE=Relevancia](http://www.laopinion.com/archivo/index.html?START=1&RESULTSTART=1&DISPLAYTYPE=single&FREETEXT=Las+balas+de+goma+causan+revuelo+pol%EDtico+en+M%E9xico&FDATED12=&FDATED13=&BOOLp00=&SORT_MODE=Relevancia).
- ◆ Francisco Robles. “México será activo en política internacional.” Diario La Opinión, martes 9 de octubre de 2001. Dirección en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)
- ◆ Isabel Becerril. “Seguridad, comercio y desarrollo económico, los ejes de la ASPAN”, El Financiero, 27 de junio de 2005, página en la web: <http://www.elfinanciero.com.mx>
- ◆ Jorge Chabat. “OEA: el fiasco.” En: *El Universal*, viernes 6 de mayo de 2005. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ◆ Jorge Chabat. “Otra vez Cuba.” En: *El Universal*, viernes 10 de febrero de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ◆ Jorge Chabat. “¿Qué hacer con Estados Unidos?” En: *El Universal*, viernes 17 de febrero de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ◆ Jorge G. Castañeda. “El fracaso de la reforma migratoria de Bush.” Diario El País, España. 23 de julio de 2007.
- ◆ José Antonio Román. “Hoy define George W. Bush el futuro de la reforma migratoria.” En: *La Jornada*, lunes 15 de mayo de 2006. Página en la web: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- ◆ José Antonio Román. “La ley *Sensenbrenner* ya no tiene cabida, señala Derbez.” En: *La Jornada*, miércoles 3 de mayo de 2006. Página en la web: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- ◆ José Carreño. “Busca México contrapesos en su relación con EU, dice el secretario”. En: *El Universal*, 11 de enero de 2002. Página en la web: <http://www.eluniversal.com.mx>
- ◆ José Carreño. “Bush va por el muro, aún sin reforma migratoria.” *El Universal online*, jueves 21 de septiembre de 2006.

- ♦ José Carreño. “La Cámara Baja de EU congela la ‘enchilada’.” El Universal online, miércoles 21 de junio de 2006.
- ♦ José Luis Ruiz. “Critica Fox ‘falta de visión’ de EU al aprobar el muro.” El Universal online, viernes 6 de octubre de 2006.
- ♦ José Luis Ruiz. “Día histórico, califica Fox aprobación de reforma.” El Universal online, jueves 25 de mayo de 2006.
- ♦ José Manuel Arteaga. “Bajan comisiones para remesas.” En: *El Universal*, martes 2 de mayo de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ Juan Carlos Romero Puga. “Las caras de México en la condena a Cuba”. Diario Milenio. No. 186, 9 de abril de 2001. P. 24.
- ♦ Juan Manuel Venegas y Georgina Saldierna. “Las imputaciones cubanas ‘me tienen sin el menor cuidado’, asegura Castañeda.” Diario La Jornada, 22 de abril de 2001. Dirección en la web: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- ♦ Kevin Sullivan. “Fox says immigration reform will take years”. The Washington Post, Tuesday, september 4, 2001. P. A01.
- ♦ Kira Núñez. “Aprueba la Comisión de Derechos Humanos resolución contra Cuba.” Diario La Jornada, jueves 19 de abril de 2001. Página en la web: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- ♦ Leo Zuckerman. “¿Qué política exterior?” En: *El Universal*, 11 de mayo de 2005. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ “Los pasos de una división.” En: *Milenio* en línea. 29 de abril de 2002. Página en la web: <http://www.milenio.com>.
- ♦ Marco Antonio Durán. “Capta México 300 mdd más de remesas en marzo.” En: *El Universal*, jueves 27 de abril de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ María Luisa Arredondo. “Apuntes sobre el viaje que no hizo Fox.” En: *La Opinión*, jueves 11 de abril de 2002. Página en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)
- ♦ Maribel Hasting y Francisco Robles. “México frenará a los centroamericanos”. Diario La Opinión, Viernes 6 de abril de 2001. Sitio en la web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com)
- ♦ Maribel Hastings. “EU y México acuerdan los ‘principios’ de un plan migratorio”. Diario La Opinión, viernes 10 de agosto de 2001. Dirección en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com).
- ♦ Maribel Hastings. “El congreso extiende la 245i”. Diario La Opinión. Viernes 7 de septiembre de 2001. Página en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com).

- ♦ Maribel Hastings. “Golpe a la reforma migratoria integral.” Diario La Opinión, viernes 8 de septiembre de 2006.
- ♦ Maribel Hastings. “Presionan por la 245i”. Diario La Opinión. Lunes 3 de diciembre de 2001. Página en la Web: [www.laopinion.com](http://www.laopinion.com).
- ♦ “México, 2º receptor mundial de remesas”. En: *Diario de Quintana Roo*, 22 de junio de 2004. Cuarta Sección, P. 6.
- ♦ Maribel Hastings. “Senado aprueba reforma integral.” Diario La Opinión, viernes 26 de mayo de 2006.
- ♦ Nota de La Opinión. “Negociación más difícil viene ahora.” Diario La Opinión, sábado 27 de mayo de 2006.
- ♦ Notimex. “Critica Derbez análisis de política externa basados en anécdotas.” En: *El Universal*, jueves 27 de abril de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ Notimex. “Insiste México en disculpas de Venezuela.” En: *El Universal*, jueves 11 de mayo de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ Notimex. “Obtiene México asiento en Consejo de Derechos Humanos de ONU.” En: *El Universal*, martes 9 de mayo de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ Notimex. “Ocioso, hablar de muros fronterizos: Fox.” En: *El Universal*, viernes 28 de abril de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ Notimex. “Principales componentes de la iniciativa aprobada en EU.” *El Universal online*, jueves 25 de mayo de 2006.
- ♦ Notimex. “Rechazan en EU enmienda para legalizar indocumentados.” *El Universal online*, martes 23 de mayo de 2006.
- ♦ Redacción. “México espera votación de hoy en Consejo de la ONU.” En: *El Universal*, martes 9 de mayo de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).
- ♦ Rosario Green. “Enfrentamientos.” En: *El Universal*, jueves 5 de enero de 2006. Página en la web: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).

#### **Entrevistas realizadas por el autor.**

- ♦ Entrevista realizada al académico Lorenzo Meyer por el autor el día miércoles 18 de abril de 2007 en las instalaciones de El Colegio de México.