

La política de México hacia América Latina en el siglo XXI: ¿congruencia y legitimidad?

■
Ana Covarrubias

■ Resumen

Teniendo como punto de partida la pregunta recurrente sobre las causas (fuentes) de política exterior, este artículo analiza la influencia del modelo económico y político de México en su política exterior hacia América Latina. Después de examinar las propuestas de política exterior de los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, el trabajo analiza la congruencia y la legitimidad de esa política en el ámbito económico—con énfasis en el libre comercio— y político—destacando la democracia y los derechos humanos—. Argumenta y concluye que hay congruencia entre política interna y exterior en ambos casos, aunque no total en el político. Esto, sin embargo, no resuelve la cuestión de la legitimidad de la política exterior, pero apunta a que no puede hablarse de su ilegitimidad.

Palabras clave: México – América Latina – democracia – derechos humanos – libre comercio.

■ Abstract

Based on the recurring questions about sources of foreign policy, this article analyses the influence of Mexico's economic and political model in its policy towards Latin America by firstly examining the foreign policy proposals of Vicente Fox's, Felipe Calderón's and Enrique Peña Nieto's governments, and secondly, its congruence and legitimacy regarding free trade, and democracy and human rights. This work argues and concludes that Mexico's policies, internal and foreign, have been consistent, although not completely so in the political sphere. This congruence does not solve the problem of legitimacy in

foreign policy, but suggests that foreign policy has not been illegitimate either.

Keywords: Mexico – Latin America – democracy – human rights – free trade.

INTRODUCCIÓN

La literatura sobre la influencia de la política interna en la exterior es vasta y muy variada. El famoso artículo de James Rosenau «Pre-theories and Theories of Foreign Policy»¹ fue esencial para abrir un campo de investigación que explora la relación entre la política interna y la exterior, al mismo tiempo que reconoce la imposibilidad de elaborar una teoría. Al pasar de los años, la literatura ha recurrido a diferentes propuestas para identificar las fuentes (*sources*, en inglés) internas de la política exterior y su vinculación con las internacionales². Aunque

diversa, la subdisciplina Análisis de Política Exterior es predominantemente estadounidense –o de países desarrollados–, en su mayoría democracias consolidadas. El más reciente esfuerzo por incluir casos fuera de estas categorías es el libro de Klaus Brummer y Valerie M. Hudson (eds.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*³.

Para entender la política exterior de países como México, sin embargo, es necesario complementar o modificar las propuestas analíticas existentes para encontrar las múltiples interacciones entre la política interna y la exterior. Inspirado por el supuesto de que la política exterior es, en buena medida, definida por la política interna, este artículo intenta explorar dos vínculos posibles: la congruencia y la legitimidad. ¿Qué tan congruente ha sido la política exterior mexicana con la situación interna en el país? ¿Es legítima una política exterior que no es congruente? Sin duda, el argumento más común que sustenta estas preguntas es el que sugiere que el tipo de régimen interno de-

¹ En R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston Illinois, Northwestern University Press, 1966, pp. 27-92.

² Algunas de las referencias más conocidas son: Valerie Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Lanham, Rowmand and Littlefield, 2007; Christopher Hill, *Foreign Policy in the Twenty-First Century*, 2a. ed., Londres, Palgrave, 2016; Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis. New Approaches*, Londres, Routledge, 2012; Laura Neack, *The New Foreign Policy. Complex Interactions, Competing Interests*, 3a ed., Lanham, New

Millennium Books in International Relations, 2014.

³ Boulder, Lynne Rienner, 2015.

termina, o influye de manera muy significativa, la política exterior. ¿Es esto cierto?

La inquietud que motiva este artículo es doble: surge, en primer lugar, como resultado de la idea generalizada de que, durante la Guerra Fría, la política exterior no tenía relación con el México «interno», pues la diplomacia parecía «progresista» frente a un régimen autoritario. En otras palabras, había un desfase entre las posiciones internacionales de México y lo que sucedía en el país. Algunos ejemplos son la tesis de la incompatibilidad del marxismo-leninismo cubano con el régimen interamericano (1962), el rompimiento de relaciones con el Chile de Augusto Pinochet (1973) o con la Nicaragua de Anastasio Somoza (1979). En esas y otras ocasiones, los gobiernos mexicanos reaccionaron a interrupciones a la democracia o violaciones de los derechos humanos en otros países, sin tener en cuenta el estado de la democracia o los derechos humanos en México. Este artículo no pretende examinar si la política exterior de México en el siglo XX correspondió a las condiciones políticas, económicas o sociales del país, pero no es aventurado sugerir que el oficialismo priista construyó una imagen de política exterior que poco tenía que ver con el régimen interno. La apertura económica y política a finales del siglo XX y principios del XXI cambiaron esta

situación, promoviendo la discusión pública y académica sobre la congruencia entre política interna y exterior, y la legitimidad de esta última. En segundo lugar, las preguntas analíticas de este ensayo responden a las críticas que se hacen actualmente a la política hacia Venezuela.

Así pues, este trabajo utilizará la política de México hacia América Latina para ilustrar este debate, sobre todo en dos ámbitos: la apertura económica y la democracia y los derechos humanos. El artículo estará dividido en tres secciones: 1) las definiciones de política exterior según los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; 2) la política exterior del libre comercio, y 3) la política exterior de la democracia y los derechos humanos, y se argumentará que es en el ámbito económico en donde hay más congruencia entre política interna y exterior, aunque no puede afirmarse que haya una separación total en el ámbito político. Se dejará abierta la pregunta en cuanto a si la congruencia y, sobre todo, la legitimidad, son necesarias para tener una política exterior eficaz.

CAMBIO DE SIGLO Y POLÍTICA EXTERIOR

Es común leer que el inicio del siglo XXI marcó un cambio decisivo para México: después de más

de 70 años en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió las elecciones presidenciales y, por primera vez, un miembro de un partido de oposición ocupó el Poder Ejecutivo. Además, las elecciones de 2000 resultaron en un Congreso y un Senado plurales, y en varios estados con gobernantes no priistas. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) mantuvo la jefatura del Distrito Federal. Ese colorido político apuntaba a un México distinto.

Evidentemente, el «corte» en el año 2000 no fue tal: la alternancia en el Ejecutivo fue indudablemente un hecho novedoso en el México post revolucionario, pero lo cierto es que tanto en política interna como en la exterior, hubo, y sigue habiendo, continuidades perceptibles. En los ámbitos de política exterior que analiza este trabajo, lo más conveniente es hablar de continuidades y rupturas, pero vale la pena iniciar con el discurso oficial de los tres gobiernos en el poder desde 2000 pues, a pesar de algunas variaciones, y de ser partidos políticos distintos, destaca la importancia que dieron al libre comercio, y a la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos.

El presidente Vicente Fox y su primer Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, se refirieron a una «nueva» política exterior que buscaría demostrar al mundo la consolidación de las ins-

tituciones democráticas en México; apoyar y promover de manera activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo, y defender la democracia como la única forma de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos, entre otras cosas⁴. Según Castañeda: «Nuestro propósito es responder, de manera *congruente* y con visión, a las transformaciones nacionales, regionales y mundiales, así como al mandato de cambio implícito en la victoria electoral de Vicente Fox»⁵.

Castañeda identificó dos «pilares» fundamentales de la diplomacia mexicana, uno de los cuales era un TLCAN-plus, caracterizado por el libre movimiento de capitales, bienes, servicios e individuos en América del Norte⁶. En otras palabras, se trataba de fortalecer y profundizar un esquema de libre comercio con fronteras más permeables. El segundo podría tratarse del cambio más evidente en la

⁴ México, Presidente Vicente Fox, *Primer Informe de Gobierno*, 2001.

⁵ Jorge G. Castañeda. «Los ejes de la política exterior de México», *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre de 2001, p. 67. Énfasis añadido.

⁶ «Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, durante su reunión con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados», 26 de septiembre de 2001, en *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre de 2001)*, México, SRE.

política exterior: la incorporación plena de México a temas de la agenda global, en especial, aunque no únicamente, la democracia y los derechos humanos. En palabras de Castañeda: «Poner fin a un régimen autoritario tiene un efecto doble: significa entrar a la democracia y, al mismo tiempo, dejar atrás el aislacionismo que había mantenido al país artificialmente separado de la comunidad mundial»⁷.

Para el secretario Castañeda era necesario dejar de lado los principios que habían regido la política exterior de México en el pasado, pues el sistema internacional del nuevo siglo no descansaba en la intervención, la igualdad jurídica de los Estados o la oposición al uso de la fuerza. Al contrario, las reglas que se diseñaban para el nuevo sistema eran más intervencionistas que anti-intervencionistas, más particulares que generales y más concretas que abstractas⁸. Más aún, la política exterior sería instrumento del cambio interno; un medio para

«anclar» la democracia en el país y asegurar la reforma interna⁹.

No podemos estrechar y profundizar nuestros vínculos con otras naciones sin que esta interacción también tenga efectos sobre nosotros: la adhesión, en foros internacionales, a ciertos principios que consideramos universales y la adopción de posturas que respondan a los valores que profesamos, nos imponen la obligación de actuar de manera congruente en nuestro régimen interno. Este complejo juego entre política exterior y cambio interno se manifiesta con toda claridad en el compromiso del gobierno del Presidente Fox con la causa de los derechos humanos [...] La actualización de las obligaciones internacionales de nuestro país, en materia de derechos humanos, ha abonado el terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México¹⁰.

Así pues, la congruencia parece haber sido punto de partida para la política exterior de democracia y derechos humanos que proponía Castañeda, y no solo de la política interna hacia la exterior, sino también en dirección inversa. Se aprecia la intención de hacer de la política

⁷ «La influencia de las relaciones internacionales en el fortalecimiento de la democracia», palabras pronunciadas durante la inauguración de la XIII Reunión de Embajadores y Cónsules de México, Tlatelolco, D.F., 7 de enero de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, México, SRE, pp. 12-13.

⁸ Castañeda, «Los ejes de la política exterior», *op. cit.*, p. 73.

⁹ Participación de Mariclaire Acosta en el taller de derechos humanos realizado en St. Antony's College, Oxford, el 24 de octubre de 2003.

¹⁰ Jorge G. Castañeda, «Política exterior y cambio democrático», *Reforma*, 12 de junio de 2002, <http://reforma.com>

exterior la continuación de la política interna: un régimen democrático debe tener una diplomacia de apoyo a valores democráticos. Lo que distinguió al primer gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) fue la voluntad explícita y el lenguaje –proyecto abiertamente– «de ruptura» con el pasado. Especialmente en el ámbito de la democracia y los derechos humanos, el ascenso del PAN a la presidencia influyó de manera notoria en un nuevo diseño de política exterior de México.

Aunque también panista, el gobierno de Felipe Calderón no dio prioridad a la política exterior excepto por el caso de la Iniciativa Mérida, acordada con el gobierno estadounidense para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, particularmente el narcotráfico. Dos ideas fueron quizás las que dominaron el discurso de la política exterior: el «tamaño y la importancia» de México, que debían llevarlo a tener un papel significativo en la política internacional y la mejora de los niveles de vida de los mexicanos. La política exterior, entonces, debía ser activa: «que tome la iniciativa en forma permanente, [...] que se comprometa con los intereses del país, que ocupe el sitio que corresponde a la magnitud y peso específico de México en los distintos foros y regiones del mundo, que impulse activamente los valores democráticos, de pleno respeto a las libertades

y los derechos humanos [...]»¹¹. Al ser también «responsable», la política exterior se guiaría por los principios del derecho internacional establecidos en la Constitución y apoyaría «los valores y principios democráticos que son comunes a todos los mexicanos»¹². Así pues, la política exterior sería un instrumento para «proyectar el compromiso de México con las libertades y [los] derechos humanos»¹³.

Es interesante señalar que, respecto de América Latina y el Caribe, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconocía la pluralidad de opiniones sobre los efectos de la globalización, la democracia y los modelos de desarrollo, y proponía que México fortaleciera «los espacios de interlocución que corresponden a la pertenencia regional y peso específico en el continente que tiene el país»¹⁴. Como se verá más adelante, la política exterior del Presidente Calderón fue menos vocal en temas de democracia y derechos humanos en la región; respecto de la apertura económica, esta seguía presentándose como una

¹¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, <http://pnd.presidencia.gob.mx/>; Secretaría de Relaciones Exteriores, *Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012*, <http://www.sre.gob.mx/prosec/progsectrsre.pdf>, consultados el 2 de julio de 2012

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 295.

práctica deseable por el gobierno mexicano¹⁵. De una manera menos elaborada y contundente, el gobierno de Calderón proponía, en el papel, mantener una política exterior de democracia y derechos humanos; en la práctica, sin embargo, fue muy cautelosa. La continuidad más evidente fue la promoción del libre comercio. Sin embargo, paradójicamente, la reforma constitucional más importante en materia de derechos humanos, que afectaba también a la política exterior, se dio en ese sexenio.

Tal como lo hizo Vicente Fox en 2000, Enrique Peña Nieto inició su gobierno proyectando un nuevo México, resultado de una serie de reformas estructurales logradas gracias al Pacto por México, suscrito por todas las fuerzas políticas¹⁶. A México, según el primer Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, le correspondía actuar como actor con responsabilidad global¹⁷. En palabras de la segunda Secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu: «México debe jugar el papel que le

corresponde por hecho y por derecho, pero también por convicción. Hoy somos una democracia plena y con instituciones sólidas, una de las economías más grandes y pujantes del mundo y una potencia exportadora, crecientemente integrada a las cadenas globales de valor. Somos un país de instituciones, comprometido con los Derechos Humanos y el Estado de Derecho...»¹⁸

Al inaugurar la reunión anual de embajadores y cónsules 2016, Ruiz Massieu reiteró que la defensa de la democracia era una prioridad de política exterior y «ningún país de la región debe ser la excepción». Partiendo, una vez más, del supuesto de la congruencia añadió: «No pedimos a nadie más lo que nosotros nos exigimos como mexicanos. Queremos ver en la región democracias genuinas, de alternancia en los órdenes de gobierno, de división de poderes y equilibrio entre ellos, de libertades e instituciones, de procesos electorales competidos y debidamente organizados. En suma, democracias enriquecidas por estar abiertas al debate y al escrutinio público internacional».

La Secretaria se basó en la «agenda» [sic] de derechos huma-

¹⁵ *Ibid.*, pp. 301-302.

¹⁶ Las reformas estructurales se dieron en materia laboral, de competencia, financiera, fiscal, energética, política, electoral, de transparencia, educativa, de pensiones universales y de seguro de desempleo.

¹⁷ José Antonio Meade Kuribreña, «La política exterior y el cambio estructural en México», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 15, núm. 1, enero-marzo 2015, p. 79.

¹⁸ Palabras de Claudia Ruiz Massieu en la ceremonia de inauguración de la XXVII Reunión Anual de Embajadores y Cónsules, 6 de enero de 2016, <http://www.radioformula.com.mx/nota-simp.asp?Idn=560286>, consultado el 7 de enero de 2016.

nos de la Constitución Mexicana, para poner énfasis en el papel de México como arquitecto en la construcción del Sistema Internacional de Derechos Humanos¹⁹.

En un entorno muy complicado para México, después de la elección de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos, el actual canciller, Luis Videgaray, identificó a América Latina y el Caribe como «prioridad estratégica» de la política exterior, en donde México tenía el imperativo moral de consolidar su liderazgo²⁰. Ante la amenaza estadounidense de dejar el TLCAN o renegociarlo a su favor, no sorprende que América Latina y el Caribe adquirieran mayor valor económico, siendo el principal destino de la inversión mexicana en el mundo y teniendo potencial comercial para México. De esta manera, Videgaray refrendaba «el compromiso» de México con el libre comercio, que sería la herramienta para promover el desarrollo y la prosperidad de la región. Un buen ejemplo de éxito en ese sentido era la Alianza

del Pacífico (AP)²¹. Según el PND 2013-2018, la AP es «la iniciativa de integración de vanguardia en el libre comercio entre los países de América Latina», y sirve a México para promover su valor en el mundo, entre otros, el comercio y las inversiones, el turismo y la cultura²². El documento califica a México como «pieza angular» para consolidar la estabilidad y la prosperidad en la región, subrayando la importancia de la integración comercial latinoamericana para el país, y los beneficios que ha conseguido mediante los acuerdos comerciales que tiene con la región²³.

A pesar del muy comprensible énfasis en temas económico-comerciales, el gobierno no ha dejado de lado los relativos a derechos humanos y democracia, tal como lo expresó Videgaray poco después de asumir el cargo. En materia de derechos humanos, confirmó la cooperación de México con los mecanismos relatores internacionales y reiteró que las autoridades mexicanas continuarían fortaleciendo el andamiaje nacional para garantizar su protección en el territorio nacional:

Reconocemos que aún enfrentamos retos en esta materia

¹⁹ Idem.

²⁰ «Mensaje del Canciller Luis Videgaray Caso durante la Inauguración de la Reunión de Embajadores y Cónsules 2017», <https://www.gob.mx/sre/prensa/las-palabras-ofrecidas-por-el-canciller-luis-videgaray-caso-durante-la-inauguracion-de-la-reunion-anual-de-embajadores-y-consules-2017?idiom=es>, consultado el 4 de agosto de 2017.

²¹ Idem.

²² «México con responsabilidad global», PND 2013-2018, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465, consultado el 4 de agosto de 2017.

²³ Idem.

y que el escrutinio internacional es un instrumento para seguir avanzando. El escrutinio nos da la oportunidad de mejorar nuestro sistema de defensa de derechos humanos, pero también da *legitimidad necesaria* para fortalecer nuestra posición en temas como la protección de los derechos humanos de nuestros migrantes en otros países, incluyendo América del Norte²⁴.

Tal como se desprende de la breve presentación de las propuestas de política exterior de los tres gobiernos mexicanos del siglo XXI, parten, implícita o explícitamente, del supuesto de la congruencia. Los documentos y/o declaraciones de los sexenios de Fox y Peña referentes a democracia y derechos humanos, reconocen abiertamente la relación entre política interna y exterior en dos sentidos, no solo la primera como determinante de la segunda. Con énfasis distintos, sin embargo, no puede negarse la continuidad en los dos temas objeto de análisis de este artículo: el libre comercio y la democracia y los derechos humanos. Por razones distintas, Fox y Peña los incorporan en la idea del cambio; de un México distinto.

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL LIBRE COMERCIO

Como bien se sabe, la apertura económica de México se dio durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), como resultado del agotamiento del modelo económico, la caída de los precios internacionales del petróleo y, sobre todo, de la crisis de la deuda. Quizás el cambio más importante en ese sexenio fue el ingreso de México al GATT en 1986. Esta apertura fue el inicio de una política exterior favorable al libre comercio que se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 y su implementación en 1994. A partir de entonces, los gobiernos mexicanos del PRI y del PAN, han firmado tratados de libre comercio en muy distintas áreas geográficas, incluyendo América Latina. De esta manera, como se verá a continuación, la política mexicana en esta región se ha caracterizado por la continuidad más que por el cambio y es claramente resultado de posiciones internas. En otras palabras, hay una congruencia evidente entre política interna y exterior. La elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos, en 2016, ha reforzado esta posición mexicana y ha revivido significativamente el objetivo de la diversificación comercial —y la integración— en Latinoamérica.

No deja de ser interesante que el primer acuerdo de complementa-

²⁴ «Mensaje del Canciller Luis Videgaray Caso durante la Inauguración de la Reunión de Embajadores y Cónsules 2017», loc. cit. Énfasis añadido.

ción económica que firmó México durante la negociación del TLCAN fue con Chile en 1991. Se trató de una de las acciones concretas que reflejaron el giro casi total de la política económica mexicana a principios de los noventa. En ese tono, el Presidente Salinas también propuso la modernización de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el fortalecimiento del Grupo de los Tres, constituido por Colombia, México y Venezuela; en materia comercial, la promoción

de la integración centroamericana y establecimiento de una zona de libre comercio e integración en el Caribe, mediante la Asociación de Estados del Caribe (AEC)²⁵. Así pues, el primer gobierno del PAN mantuvo y fortaleció esa política, tal como lo demuestra el Cuadro 1.

²⁵ Rogelio Granguillhome, «Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe: 1988-1994», en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, julio-septiembre, 1994, p. 172.

Cuadro 1. Acuerdos y tratados comerciales suscritos por México

Acuerdo/tratado	País	Firma
TLC	Colombia	2010
TLC	Costa Rica	1994
TLC	Nicaragua	1997
TLC	Chile	1998
TLC	El Salvador, Guatemala y Honduras	2000
TLC	República Oriental del Uruguay	2003
TLC único	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	2011
Acuerdo de integración comercial	Perú	2011
Acuerdo de complementación económica	Bolivia	2010
Acuerdo de complementación económica 55	Mercosur	2003
Acuerdo de complementación económica 53	Brasil	2003
ALADI Acuerdo de complementación económica 6	Argentina	

Fuente: México, Secretaría de Economía, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1883/Cuadro_de_Acuerdos_y_Tratados_Comerciales_de_México.pdf, consultado el 11 de agosto de 2017

Sin embargo, la preferencia de los gobiernos del PAN por el libre comercio, trajo consigo el deterioro de las relaciones entre México y algunos países latinoamericanos. El inicio del siglo XXI fue testigo de una región dividida en cuanto a modelos de desarrollo económico, una vez que el proyecto neoliberal que se había adoptado en la mayoría de los países de la región fue fuertemente cuestionado.

El ejemplo más claro de estas diferencias fue la IV Reunión de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005. En esa ocasión, el gobierno mexicano mantuvo su apoyo a la propuesta estadounidense de integrar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mientras que otros países, como los del Mercosur y, sobre todo, Venezuela y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), se negaron a continuar las negociaciones. Después de un intercambio de declaraciones entre los presidentes de México, Argentina y Venezuela, el resultado fue el deterioro de las relaciones con estos dos últimos países y Brasil²⁶. Fox criticó al

Presidente argentino, Néstor Kirchner, por su lenguaje antiglobal y antiempresarial, al haber presidido la Anti-Cumbre, en compañía de Hugo Chávez, para satisfacer a la opinión pública argentina. Kirchner respondió a Fox que se ocupara de los asuntos de México y, más tarde, Chávez calificó al Presidente mexicano como «cachorro del imperio»²⁷.

México pidió una disculpa al gobierno venezolano, que nunca llegó, y el 15 de noviembre se retiraron los respectivos embajadores de la Ciudad de México y Caracas, quienes regresaron a sus puestos a finales de año. No sorprende que, meses después, el Presidente Chávez haya anunciado la salida de Venezuela del Tratado de Libre Comercio del G-3.

Las relaciones de México con Brasil han sido generalmente difíciles, y el inicio de siglo no fue la ex-

terés y no el de la región; en respuesta, Hugo Chávez criticó el «entreguismo» de Fox a Estados Unidos. Véase «El Informe Oppenheimer. El trasfondo del pleito de Fox con Chávez», en *Reforma*, 18 de noviembre de 2005, y «Exige Chávez a Fox: 'no se meta conmigo'», en *Reforma*, 14 de noviembre de 2005, <http://reforma.com>, consultados el 4 de julio de 2006.

²⁶ Dean foster, «29-Member FTAA: Nothing to Get Excited About», y John W. Graham, «Mar del Plata Post Mortem and New Challenges», en *Focal Point*, vol. 4, núm. 10, noviembre-diciembre 2005, <http://www.focal.ca>. El presidente Fox declaró que quienes trataban de bloquear el ALCA actuaban de acuerdo a su propio in-

²⁷ Guillermo Guajardo Soto, «Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox», *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1/2 (191/192), enero-junio de 2008, p. 293.

cepción. En esa ocasión, la posición mexicana a favor del libre comercio no fue la única razón del deterioro, sino una cierta rivalidad por el liderazgo latinoamericano (y presencia global), resultado de la percepción de que Brasil «excluía» a México de la región. Pero en congruencia con su política económica, México insistió en adherirse al Mercosur y firmar un tratado de libre comercio con Brasil²⁸. El gobierno mexicano solicitó el estatus de miembro asociado de Mercosur en 2004; según Fox el ingreso de México daría a Mercosur «energía y vitalidad», y sería el primer paso para firmar un acuerdo comercial y lograr la integración latinoamericana²⁹. El Mercosur, sin embargo, no preveía una asociación de ese tipo, por lo que México fue aceptado como observador. Teniendo en cuenta el contexto regional en el que sobresalía la política exterior brasileña por sus iniciativas regionales y globales, no es aventurado concluir que la decisión del gobierno mexicano de ser observador en Mercosur fue

más política que económica, pero esta medida se dio con el lenguaje integracionista de la política exterior mexicana.

El tratado de libre comercio con Brasil fue, en principio, una meta compartida por los presidentes Calderón e Inácio Lula da Silva, y hacia 2010 se hablaba de un Acuerdo Estratégico de Integración Económica (AEIE). El inicio de las negociaciones se fue posponiendo debido a que algunos grupos empresariales en ambos países se sentían amenazados por la apertura de sus sectores económicos. A inicios de 2012, el gobierno brasileño denunció el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 55 con México, al argumentar un déficit en la producción de automóviles y autopartes con este país, lo que eliminó cualquier posibilidad de un acuerdo de integración económica³⁰. Así lo expresaron tanto el Secretario de Economía, Bruno Francisco Ferrari, como la Canciller Patricia Espinosa: según el primero, las negociaciones para el tratado de libre comercio tendrían lugar solo cuando retornara la confianza a los mercados y grupos empresariales [que se había perdido por la

²⁸ Véase Ana Covarrubias, «Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 35, núm. 1, enero de 2016, pp. 49-63.

²⁹ Fabianno Maisonnave, «Fox cree que México dará aliento al Mercosur», *Folha de São Paulo*, 6 de julio de 2004, p. A9, Acervo Folha, <http://acervo.folha.com.br/fsp/2004/07/06/2/>, consultado el 10 de abril de 2014.

³⁰ El objetivo principal del ACE 55, firmado en 2002, era promover el libre comercio, la integración y la productividad complementaria en el sector automotriz. Se ha renegociado en varias ocasiones después de que lo denunciara Brasil permitiendo cuotas de importación.

declaración unilateral de Brasil], mientras que la Canciller reiteró el rechazo de México al proteccionismo y aseguró que las medidas comerciales restrictivas minaban la competitividad y obstaculizaban la inversión³¹.

El último esfuerzo integracionista del segundo gobierno del PAN, que ha sido mantenido y reforzado por la actual administración priista es la Alianza del Pacífico (AP), cuyo acuerdo fundacional se firmó en junio de 2012, y se define como un mecanismo de integración económica y comercial para, además de promover el libre tránsito de bienes, capitales, servicios y personas, impulsar el desarrollo, el crecimiento y la competitividad de las economías de los cuatro países, y convertirse en un instrumento de articulación política, integración económica y comercial con proyección internacional, especialmente hacia Asia-Pacífico. Autores como Eduardo Pastrana señalan que la AP representa el regreso de México a Sudamérica, que pareció estar bajo

la hegemonía brasileña durante la era de Lula³² y, en efecto, mucho se ha argumentado que la AP le dio a México «un pie» en América del Sur, después de haber sido excluido de distintas iniciativas propuestas por Brasil.

Pastrana resalta la congruencia de México en términos de los objetivos iniciales del gobierno de Peña Nieto: transformar a México en una potencia emergente y en un actor con responsabilidad global³³. México recibió la presidencia pro t mpore de la AP en 2014 y es uno de los frentes de mayor actividad del gobierno, sobre todo ante las amenazas del gobierno de Trump, primero, de sacar a Estados Unidos del TLCAN y, segundo, ante la incertidumbre generada por la renegociación que inició el 16 de agosto de 2017. La elección del actual Presidente estadounidense ha dado lugar al llamado «efecto Trump»: quizá como pocas veces en el pasado, el gobierno mexicano ha emprendido una gran actividad para revivir el eterno objetivo de la diversificación económica y comercial en América Latina. Además de la prioridad que se ha dado a la AP, funcionarios mexicanos buscan

³¹ Lilia González, «El TLC con Brasil está enterrado: Ferrari», *El Economista*, 18 de marzo de 2012, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/03/16/brasil-perdio-confianza-tlc-ferrari>; ««Congelan» TLC con Brasil», *El Informador*, 17 de marzo de 2012, <http://www.informador.com.mx/economia/2012/364071/6/congelan-tlc-con-brasil-htm>, consultados el 25 de abril de 2012.

³² Eduardo Pastrana, «La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales», México, Konrad Adenauer Stiftung/Gedisa/Pontificia Universidad Javierana/Konrad Adenauer Center, 2016, pp. 15-16.

³³ *Ibid.*, p. 23.

*Cuadro 2. Exportaciones de México a América Latina
Países selectos 1995–2016
(millones de dólares)*

	3	3	4	3	2	2	3	3	2	4	6	8	11	14	10	15	19	20	20	18	15	12
ALADI	247.8	787.9	022.7	238.1	387	890.1	026.9	039.8	918.1	214.1	059.7	162.9	085.5	131.6	090.3	108.6	201.9	918.6	024.7	160.6	083.8	476.3
ARGENTINA	312.9	519.8	497.6	256.1	288.7	243.7	125.2	125.2	235.2	569	672.3	952.1	1130	1317.1	1083.9	1768.8	1958.1	1932.4	1963.9	1301.9	1497.1	1408.7
BRASIL	800.2	876.6	703	535.5	517.2	584.9	658.2	658.2	621.1	863.1	890.2	1147.3	2010	3366.9	2438.2	3781	4891.2	5657.5	5386.4	4739.6	3798.9	3055.9
COLOMBIA	453.5	438.2	513.3	449	461.8	506.3	658	658	662.4	788.7	1548.3	2132.1	2934.2	3032.4	2490.5	3757.1	5632.6	5592.3	4735.2	4733.9	3668	3066.5
CHILE	489.7	688.7	824.4	625	431.3	374.4	322.5	322.5	381.2	442.9	667.7	904.9	1170.4	1586.9	1049.3	1863.4	2072	2251.5	2084.7	2148	1861.4	1745
PERÚ	178.9	211.4	238.4	195.6	210	172.7	233.1	233.1	193.5	249.9	345	533.5	676.6	1179.8	585.9	973.6	1286.4	1527.6	1770.5	1730.2	1650.8	1404
URUGUAY	76.7	115.6	69.1	83.8	108	107	25.9	25.9	34.3	37.2	65.6	66.5	89.7	169.3	99.7	207.6	271	294.2	308.1	299.9	218.2	168.1
CENTRO AMÉRICA	721.9	889	1147.2	1321.1	1410.9	1462.9	1528.4	1528.4	1579.2	1770	1400.8	2847.9	3573.2	4058.2	2998.3	3755.7	4457.3	4855.5	4826.7	4875.9	5041.9	4865.3
COSTA RICA	141.9	188.1	221.4	282.1	286.2	320.9	372.9	372.9	352.5	387.2	420.7	521.8	687.2	919.7	651.2	806	997.8	993.3	977.4	996.2	964.2	915.4
EL SALVADOR	147.7	158.1	214.1	218.1	245.6	274.3	291.7	291.7	286.4	317.2	471.6	496.9	518.3	801.1	462.5	658	665.8	608.8	639.2	604.9	637.1	596.5
GUATEMALA	310.2	360.2	498.4	591.1	535.2	559.7	548.2	548.2	590.1	672.5	863.7	935.4	1152.4	1385.1	1192.1	1467.9	1787.3	1827.3	1734.6	1790.4	1817.6	1713.9

Fuente: México, Secretaría de Economía, consultado el 11 de agosto de 2017.

socios alternativos a Estados Unidos, como Argentina y Brasil, que podrían exportar a México maíz y soya. En el Foro Económico Mundial en Buenos Aires, en abril de 2017, el Secretario de Economía y el director de Proméxico, Ildelfonso Guajardo y Enrique de Madrid, respectivamente, así como los representantes de Argentina, Brasil y Chile, coincidieron en que hay condiciones para fortalecer las relaciones comerciales y económicas entre ellos: el Mercosur puede abrirse a México y a la AP en su conjunto³⁴. El resultado de la negociación del TLCAN es incierto, al igual que la apuesta por América Latina. Independientemente de cómo se renegocie el TLCAN, lo cierto es que la integración económica con Estados Unidos es indiscutible y difícil de deshacer. Esto no quiere decir que la presencia comercial y de inversión de México en la región no sea significativa. De hecho, como lo argumentan Guadalupe González

y Rafael Velázquez, es justamente en estos rubros en donde México se ha hecho más visible en América Latina³⁵.

Como se puede apreciar, a pesar de los incrementos absolutos en exportaciones e importaciones, en términos relativos, el comercio con América Latina sigue siendo incomparable con el de América del Norte: en 2007, por ejemplo, cuando las importaciones de los países ALADI fueron mayores, el porcentaje de importaciones totales fue 4.4, mientras que el de América del Norte fue de 52. En exportaciones, el año que registró más, 2012, el porcentaje para ALADI fue de 5.6, mientras que el de América del Norte fue de 80.58. Respecto de la inversión mexicana, esta ha venido creciendo desde el año 2000, según la UNCTAD, y llegó a su máximo histórico en 2010. En 2012, se calcula que la inversión de empresas mexicanas en América Latina y el Caribe era de 81.421,7 millones de dólares³⁶.

³⁴ Alberto Bello, «México quiere un «alto grado de ambición» en negociación comercial con Mercosur», en *Expansión*, <http://expansion.mx/economia/2017/04/07/mexico-quiere-un-alto-grado-de-ambicion-en-negociacion-comercial-con-mercosur>, consultado el 12 de agosto de 2017, y Alberto Bello, «ProMéxico apoyará a los sectores financiero y de tecnología», en *Expansión*, <http://expansion.mx/economia/2017/04/06/promexico-apoyara-a-los-sectores-financiero-y-de-tecnologia>, consultado el 12 de agosto de 2017.

³⁵ Guadalupe González y Rafael Velázquez, «La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico», en Humberto Garza, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez (eds.), *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México-CIDE, 2014.

³⁶ *Ibid.*, pp. 171-173; 175.

Cuadro 3. Importaciones de México de América Latina. Países selectos 1995–2016
(millones de dólares)

Países	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	79345.9	72453.3	89468.8	109808.2	125373.1	141974.8	174457.8	168396.4	168396.4	168396.4	170545.8	196809.6	221819.5	256038.3	281949	308603.2	234385	301481.8	350842.9	370751.6	381210.2	399977.2	395232.4	387064.5
Norte-América	56455.4	55276.7	69279.7	83970.3	95548.6	108216.2	131551	118001.6	118001.6	118001.6	109481.1	116154.2	124716.7	137687.2	147430.2	160777.1	119737.6	153614.8	184001.5	194999.7	197109	205323.3	196750	189138.7
Aladi	2598.9	1420.5	1754.9	2306.6	2588.9	2837.5	4017.4	4743.3	4743.3	4743.3	6528.2	9025.5	10603.2	12444.6	12474.7	12111.5	8133	9621.3	10086.4	9081.7	9385.2	9776.2	9601.2	9491.6
Argentina	332.7	190.7	299.6	236.2	263.6	211.7	247.4	441.4	441.4	441.4	867.1	1108.3	1302.8	1798.5	1609.7	1436.4	1144.6	1092.8	1061.4	1004.2	1167.3	1049.7	1056.9	896.8
Brasil	1225.5	565.3	690	869.3	1037.8	1128.9	1802.9	2101.3	2101.3	2101.3	3267.4	4341.1	5214.2	5537.8	5575.3	5182.7	3495.3	4327.5	4561.9	4494.5	4420.6	4473	4622.1	4732.8
Colombia	121	97.5	97	124.2	151.3	220.4	273.4	344.4	344.4	344.4	405.6	635.3	675.1	744.2	764	1071.5	619.1	795.3	824.5	877.1	911.8	934.5	922.5	1097.9
Chile	230.1	154.3	170.8	372.4	531.9	683.5	893.7	975	975	975	1081.9	1463.8	1754.1	2469.8	2594	2592.3	1650.5	1952.3	2101.4	1502.6	1438.4	1397.6	1480.4	1335.4
Perú	210.9	98.7	116.6	141.6	142.9	180.5	176.7	341.2	141.2	141.2	131.2	282.2	445.4	470.2	383	426.2	355.4	337.1	582.3	440	585.3	1106.3	681.3	556.3
Uruguay	56.1	17.3	35.8	35.1	30.8	42.2	83.2	84.6	84.6	84.6	101.5	135.8	262.8	262.3	333.2	325.8	261.4	233.2	277.2	288.7	283.6	372.7	373.2	338
Centro América	150.3	88.5	372.2	201.7	221.4	316.5	333.1	359.6	359.6	359.6	867.5	1255.8	1435	1411.8	1540.9	1731	1765.2	2900.1	3802.3	4489.9	4884.5	4299.4	2118.7	2083.7
Costa Rica	27.6	15.6	57.6	77.4	87.4	191.4	180.1	184.2	184.2	184.2	584.2	852.3	883.2	789.1	740.5	775.9	923.3	1902	2650.1	3259.4	3174.4	2541.8	550	391.1
El Salvador	19.3	7.9	18.9	24.1	25.3	18.2	19.8	29.9	29.9	29.9	44.3	50.2	58.5	58.6	61.6	70.6	71.1	105.2	110.3	106	125.8	127.3	136.3	115.2
Guatemala	83.4	51.1	76.8	80.5	81.3	82.6	90.8	95.2	95.2	95.2	151.1	230	221.8	355.6	456.7	501.2	499.5	488.4	543.3	611.7	528.8	489.5	461.2	487.8

Fuente: México, Secretaría de Economía, consultado el 11 de agosto de 2017

La congruencia y continuidad de la política mexicana en el área económico-comercial es, en conclusión, evidente. Internamente, los dos gobiernos del PAN y el actual del PRI mantienen el mismo modelo económico. Aunque la defensa del libre comercio llevó al deterioro de las relaciones con varios países de la región, debe decirse que no fue con la mayoría. Al contrario, México encontró coincidencias con otros países como Colombia e incluso Chile. Puede concluirse, entonces, que México simplemente fue parte de dinámicas encontradas o divergentes en la región. En este caso, sin embargo, la cuestión de la legitimidad no debe verse como falta de congruencia, sino como posiciones a favor o en contra de un modelo económico, tanto en México como en América Latina. La firma de tratados de libre comercio o acuerdos de complementación económica, el crecimiento en el comercio y la inversión con países de la región, y la AP son prueba de la convergencia entre política interna y exterior.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Los gobiernos mexicanos fueron aceptando, desde finales del siglo XX y de manera gradual, la conveniencia, y quizá inevitabilidad de abrir la discusión sobre la demo-

cracia y los derechos humanos en México, a un mundo que dirigía su mirada a lo que sucedía dentro del país. La política exterior tenía que adaptarse a este cambio.

Las declaraciones de gobiernos mexicanos sobre procesos internos en otros países, favoreciendo la democracia y la protección de los derechos humanos, tiene antecedentes, aunque no recurrentes, a lo largo del siglo XX. Lo novedoso en los años noventa e inicios del siglo XXI es justamente que esas posiciones se vieron acompañadas de una apertura interna, y que la promoción de la democracia y los derechos humanos se volvieron prioridades *legítimas* de la política exterior a partir del sexenio de Fox. No es de sorprender, sin embargo, que esta política, bien recibida en un inicio, se haya convertido en objeto de crítica, toda vez que la llamada transición a la democracia en México ha sido imperfecta, incompleta, o ambas. Es en este ámbito en donde la congruencia y la legitimidad de la política exterior se cuestionan duramente, tanto por parte de actores internos como internacionales. ¿Debe México ser una democracia consolidada, en donde el respeto a los derechos humanos sea la regla más que la excepción para poder implementar una política de esa naturaleza?

El camino hacia una política a favor de la democracia y los derechos humanos puede identificarse

fácilmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo³⁷, pero fue durante el gobierno de Fox cuando se implementó una política de democracia y derechos humanos sin precedente³⁸. La historia de esta política en América Latina es bien conocida en tanto produjo conflictos serios con varios países de la región. El ejemplo más claro es el de Cuba, país con el que las relaciones se deterioraron casi al grado de la ruptura diplomática. El gobierno de Fidel Castro parece haber sido el caso mediante el cual el primer gobierno panista demostraría su compromiso con una política exterior de democracia y derechos humanos. Hasta 2004, cuando el gobierno de México retiró a su embajadora de La Habana y declaró persona *non grata* al Consejero para Asuntos Políticos de la embajada de Cuba en México, y pidió la salida del embajador, hay una historia compleja de la que se identifican solo momentos

y acciones claves: durante su visita a La Habana, Fox se reunió con miembros de la disidencia cubana, al parecer, sin haber avisado previamente al gobierno de Castro³⁹. La Secretaria de Relaciones Exteriores de México de los últimos años del sexenio de Ernesto Zedillo, Rosario Green, había hecho lo mismo en 1999, pero durante la IX Cumbre Iberoamericana, cuando otros funcionarios extranjeros también se entrevistaron con disidentes. En el caso de Fox, se trataba del Presidente de México y, desde luego, no fue bien recibido por las autoridades de la isla. Lo decisivo para el deterioro de la relación bilateral, sin embargo, fueron los votos de México a favor de las resoluciones anuales sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, desde 2002 y hasta que la Comisión se transformó en Consejo de Derechos Humanos.

En distintos años, estas resoluciones pedían al gobierno de la isla respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, establecer un estado de derecho con base en instituciones democráticas y un poder judicial independiente, además de permitir la visita de observadores internacionales de

³⁷ Véase Ana Covarrubias, «El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior», en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4(158), octubre-diciembre de 1999, pp. 429-452.

³⁸ Véase Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, «La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1954-2006)», en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2011, pp. 161-210

³⁹ Véase Ana Covarrubias Velasco, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo IX, México, El Colegio de México, 2010, pp. 48-54.

derechos humanos. También expresaban la preocupación de los países firmantes por las detenciones o encarcelamientos de disidentes, entre otras cosas. La primera votación desencadenó una serie de incidentes que pusieron fin a lo que fue una relación bilateral sumamente pragmática y beneficiosa para las dos partes en la Guerra Fría, incluyendo la famosa retirada de Castro de la Cumbre de la ONU sobre el Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, México⁴⁰. Para el gobierno de Castro el voto mexicano en Ginebra fue inaceptable y no habría negociación posible mientras México mantuviera la posición de

apoyar la promoción de los derechos humanos en Cuba. Como resultado del franco deterioro en la relación bilateral, el gobierno de Calderón hizo grandes esfuerzos por recuperar la comunicación con Cuba, lo cual logró parcialmente, y fue muy cuidadoso en sus declaraciones sobre la democracia y los derechos humanos. Por ejemplo, tras la muerte del prisionero Orlando Zapata, como resultado de una huelga de hambre, y el deterioro de la salud de Guillermo Fariñas, también prisionero en huelga de hambre, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) lamentó el fallecimiento del primero y exhortó al gobierno cubano a proteger la salud y la dignidad de sus prisioneros, pero añadió que México *no podría ser juez de la situación de los derechos humanos en otros países, pues tenía grandes retos en la materia*⁴¹. No hay duda de que el lenguaje del comunicado mexicano contrastaba fuertemente con el utilizado en el sexenio de Fox.

Con la excepción del caso cubano, la reacción interna e internacional más dura en contra de una

⁴⁰ En febrero de 2002, un grupo de cubanos entró de manera forzada a la embajada mexicana en La Habana, según el gobierno cubano, como resultado de las declaraciones del secretario Castañeda, en Miami, en el sentido de que las puertas de la embajada estaban abiertas a todos los cubanos; en marzo Castro salió anticipadamente de la Conferencia porque las autoridades mexicanas le habían pedido que saliera de Monterrey antes de la llegada del presidente George W. Bush. Después de que México votara a favor de la resolución en la Comisión, Castro hizo pública la conversación telefónica en la cual Fox le pedía que abandonar Monterrey antes de que llegara Bush. Ana Covarrubias Velasco, «La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos», en *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 3(173), julio-septiembre de 2003, pp. 627-644.

⁴¹ México, SRE, «México hace un llamado al Gobierno de Cuba a realizar las acciones necesarias para proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros», lunes 15 de marzo, comunicado núm. 074, México, D.F., http://www.sre.gob.mx/csocia/contento/comunicados/201/mar/cp_074.html, consultado el 16 de marzo de 2010. Énfasis añadido.

política exterior de democracia y derechos humanos, se dio durante el gobierno de Calderón, lo que puede explicarse por los cuestionamientos sobre su triunfo democrático en las elecciones de 2006 y por las consecuencias que tuvo la «guerra contra las drogas», que implementó poco después de tomar el poder y que provocó un número muy elevado de muertes y otro tipo de violaciones a los derechos humanos, como desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Los análisis, periodísticos y académicos, se refieren a «los muertos de Calderón», entre 60 y 100 mil, aunque la cifra sigue siendo debatida. Debe decirse, sin embargo, que –en general– la crítica al gobierno de Calderón suele no distinguir violaciones de los derechos humanos –aquellas cometidas por una autoridad pública– y crimen, ya sea del orden común u organizado. Lo que debe resaltarse es la *percepción* de la opinión pública, nacional e internacional, de un México en «crisis de derechos humanos»; en ocasiones, humanitaria. Así pues, la política exterior en defensa de los derechos humanos perdió credibilidad y, paradójicamente, regresó la mirada del mundo a México; una mirada, las más de las veces, condenatoria⁴².

En el tema de democracia, el gobierno de Calderón tuvo que reaccionar al golpe de Estado en Honduras, en junio de 2009, cuando Manuel Zelaya fue derrocado y sustituido por Roberto Micheletti. En esa ocasión, las autoridades condenaron el golpe, hicieron lo necesario para trasladar y recibir a la Canciller Patricia Isabel Rodas, en México, y llamaron a consultas al embajador Ricardo Tarcisio Navarrete Montes de Oca. Esto último fue congruente con las decisiones adoptadas en la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río. La OEA aplicó el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana y suspendió a Honduras de la Organización. Lo interesante es que el gobierno de México no se limitó a condenar el golpe y retirar a su embajador, sino que en agosto de 2009 Calderón recibió a Zelaya como jefe de Estado y, posteriormente, la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, formó parte de una de las misiones de la OEA que intentó dialogar, sin éxito, con Micheletti.

también documenta denuncias y resoluciones en materia de derechos humanos. Para violaciones de derechos humanos como tal, es decir, cometidas por la autoridad pública, los informes anuales de Amnistía Internacional son quizá el mejor referente. Destacan la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y los homicidios de activistas de derechos humanos y periodistas.

⁴² El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, y la Secretaría de Gobernación cuentan con estadísticas sobre distintos actos delictivos, incluyendo homicidios dolosos; el INEGI

Más aún, en diciembre, el gobierno mexicano envió un avión para transportar a Zelaya a México, pero el gobierno hondureño le negó el salvoconducto. Porfirio Lobo fue electo Presidente de Honduras en noviembre del mismo año, pero el gobierno mexicano se negó a invitarlo a la Cumbre de la Unidad, que se celebró en Cancún en febrero de 2010. En palabras de Espinosa: «No nos cabe duda que lo que busca el nuevo gobierno de Honduras es lograr cuanto antes su reinserción en el esquema internacional y, se lo hemos hecho saber, en su momento estaremos interesados en una normalización con Honduras, que encuentren ellos las fórmulas que les permitan tener esquemas de reconciliación a la senda del desarrollo». ⁴³ Esa normalización se dio en julio de 2010.

La crítica interna respecto de la posición de México en el caso hondureño sostuvo que el gobierno mexicano violaba la Doctrina Estrada, según la cual el gobierno mexicano no se pronuncia sobre otros gobiernos y se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos. En efecto, el caso hondureño puso de manifiesto

dos instrumentos de la diplomacia mexicana que podrían calificarse, en primera instancia, como contradictorios: la Doctrina Estrada y la Carta Democrática Interamericana. Puede discutirse si se trata, en efecto, de una disyuntiva, si la Doctrina Estrada es en realidad «neutral», o si el no pronunciamiento significa no intervención. Pero lo cierto es que el gobierno mexicano optó por el compromiso que contrajo al suscribir la Carta Democrática Interamericana en 2001. México fue congruente con sus compromisos internacionales a pesar de no ser una democracia consolidada.

No deja de ser paradójico que haya sido precisamente el gobierno de Calderón el que logró incorporar un octavo principio de política exterior en la Constitución: el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. En efecto, en 2010 se reformó la Constitución mexicana para mencionar, por primera vez, la noción de derechos humanos. Para muchos puede resultar irónico que un gobierno cuya legitimidad democrática se cuestionó desde el primer día y que ha sido duramente criticado por haber provocado un deterioro profundo de los derechos humanos en el país, haya finalizado con una reforma constitucional de esa naturaleza. Para lo que interesa en este artículo, la política exterior, valdría la pena preguntarse: ¿sirve la política exterior para el cambio

⁴³ «Busca México unir a AL y El Caribe», *Reforma.com*, 18 de febrero de 2010, [http://búsquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1159070-1066&strr=patricia espinosa](http://búsquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=1159070-1066&strr=patricia%20espinosa), consultado el 19 de febrero de 2010.

interno? ¿O son las condiciones internas las que determinan una política exterior? ¿O puede haber un divorcio entre ambas? ¿Puede entonces hablarse de una política exterior legítima? ¿Por qué no si hay divorcio?

Por su actualidad, complejidad y por la situación interna en México, la política hacia Venezuela es, quizá después del caso cubano, la que más ha generado crítica, sobre todo interna: ¿por qué debe México «meterse» en Venezuela? ¿Cómo puede el gobierno mexicano pronunciarse sobre la democracia y las violaciones de derechos humanos en ese país? Poco se recuerda ahora, pero el gobierno de México condenó el golpe contra Hugo Chávez en abril de 2002, aunque fue una condena un tanto *sui generis*. México no reconoció al Presidente Pedro Cármona, pero —con base en la Doctrina Estrada— mantuvo a su personal diplomático en Caracas. Al mismo tiempo, Castañeda pidió utilizar la Carta Democrática Interamericana o algún otro recurso, pues el problema de fondo era político:

...debemos evaluar y mencionar también las causas que contribuyeron a la ruptura del orden institucional y democrático; entre ellas, los posibles errores en la conducción del gobierno del Presidente Chávez, una creciente polarización social

interna, una conducción económica errática y un aislamiento internacional cada vez mayor. Estos elementos de ninguna manera justifican la interrupción del orden institucional en ese país. Y aunque tampoco son indispensables para condenar el golpe de Estado, su reconocimiento sí daría mayor solidez a la respuesta de la comunidad latinoamericana frente a este hecho intolerable⁴⁴.

Como puede verse, aún en concordancia con la defensa de la democracia, el gobierno mexicano demostraba una posición crítica al gobierno de Hugo Chávez. La democracia importaba. Con el agravamiento de la situación en Venezuela, México ha optado por buscar una solución negociada en aquel país, que respete la democracia y los derechos humanos. En 2016, Ruiz Massieu recibió a la esposa del opositor encarcelado Leopoldo López, Lilian Tintori, e hizo un llamado a los actores políticos venezolanos a que favorecieran el diálogo para resolver sus diferencias, respetando el estado de

⁴⁴ «Golpe de Estado en Venezuela», palabras pronunciadas durante la Reunión del Grupo de Río para analizar la situación de Venezuela, San José de Costa Rica, 12 de abril de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, México, SRE, p. 85.

derecho. Como era de esperarse, Ruiz Massieu fue criticada por la ministra venezolana de Relaciones Exteriores, Delcy Rodríguez, quien lamentó que la Secretaria atendiera «órdenes imperiales» y que apoyara «acciones terroristas en Venezuela y olvida las terribles violaciones a los derechos humanos ocurridos en su país»⁴⁵.

Ante el incremento de las protestas masivas en Venezuela, un número considerable de muertes y, sobre todo, tras el intento del Tribunal Superior de Justicia de asumir ciertas competencias que correspondían a la Asamblea Nacional y la posterior convocatoria a elecciones para la Asamblea Constituyente, el gobierno de México estuvo muy activo en la OEA⁴⁶. La reacción in-

ternacional al anuncio, en abril de 2017, de que el Tribunal Superior de Justicia adoptaría funciones de la Asamblea Nacional, fue muy fuerte en el sentido de que ello significaba una alteración seria del orden democrático en Venezuela. En la OEA, México apoyó la adopción de una resolución que llevara a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana⁴⁷. En esa ocasión, la ministra Rodríguez arguyó que México no tenía la *autoridad moral* para descalificar a Venezuela y citó la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, así como las ejecuciones de periodistas en

⁴⁵ «Recibe Ruiz Massieu a esposa de opositor venezolano», *La Jornada*, 8 de febrero, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/02/08/recibe-ruiz-massieu-a-esposa-de-opositor-venezolano-1425.html>, consultado el 12 de octubre de 2016.

⁴⁶ La única medida bilateral (trilateral quizá) fue el comunicado que emitieron las secretarías de Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público el 27 de julio de 2017, mediante el cual el gobierno mexicano anunció que «procedería en consecuencia, de conformidad con las leyes y convenios aplicables en la materia» después de que el gobierno de Estados Unidos aplicara sanciones a diversos funcionarios y exfuncionarios venezolanos por menoscabar la democracia y los derechos humanos en Venezuela. Mediante el comunicado, México

reiteró su llamado al gobierno de Maduro para que restaurara el régimen democrático y el estado de derecho de manera pacífica en su país. El comunicado generó mucha confusión en la opinión pública mexicana en cuanto a qué podría hacer el gobierno de México para ¿colaborar? con Estados Unidos en la aplicación de sanciones por parte de la Oficina para el Control de Activos Extranjeros (Office of Foreign Assets Control, OFAC) y una dura crítica en el sentido de que México no sólo se aliaba, sino que ayudaba a Estados Unidos. México, SHCP-SRE, «Comunicado con junto SHCP-SRE sobre Venezuela», 27 de julio de 2017, <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-conjunto-shcp-sre-sobre-venezuela>, consultado el 31 de julio de 2017.

⁴⁷ Véase México, SRE, «Situación en Venezuela», comunicado núm. 252, <https://www.gob.mx/sre/prensa/situacion-en-venezuela?idiom=es>, consultado el 31 de julio de 2017.

el país⁴⁸. Las gestiones mexicanas para lograr una resolución para Venezuela se incrementaron de manera muy significativa hacia la 47 Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Cancún en junio de 2017, al tiempo que el gobierno venezolano afilaba sus críticas hacia México. El documento discutido en esa ocasión proponía establecer un grupo de contacto en la OEA, que actuara como árbitro entre el gobierno de Maduro y la oposición. Se pedía también dejar sin efecto la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la liberación de los presos políticos y el establecimiento de un cronograma electoral.

La resolución necesitaba 23 votos para aprobarse, que aparentemente estaban ya negociados, pero que finalmente no se concretaron, quedando solo 20 votos a favor. Como era de esperarse, la 47 Asamblea fue un momento de discusiones fuertes y de críticas mutuas. Lo que debe resaltarse aquí es la reacción venezolana ante la postura de México: una serie de propuestas, incluyendo una que pedía la solidaridad interamericana con «la exigencia de verdad, justicia y reparación» de las familias de los 43 estudiantes desaparecidos y condenaba toda política

estatal que, por acción u omisión, hubiese promovido, propiciado o ejecutado la desaparición forzada o ejecuciones extrajudiciales como medio de control social o amedrentamiento de la población en desmedro de los derechos humanos. El texto venezolano fue desechado por unanimidad pues no «era pertinente», según el representante de México, Luis Alfonso de Alba⁴⁹. La Canciller Rodríguez y el diputado Julio Chávez, del Partido Socialista Unido de Venezuela, sin embargo, se reunieron con familiares de los estudiantes desaparecidos, como un gesto de solidaridad latinoamericana. Chávez informó que los familiares habían sido invitados a Venezuela para presenciar la convocatoria de la Asamblea Constituyente y que serían invitados al Foro de Sao Paulo en Nicaragua, el 17 de julio⁵⁰.

En México hubo también voces en contra de la política del gobierno: el diario *La Jornada*, por ejemplo, reportó la posición de algunos

⁴⁸ «Hoy, nueva embestida contra Maduro encabezada por EU», *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/19/politica/003n1pol>, consultada el 15 de agosto de 2017. Énfasis añadido.

⁴⁹ «Fracasa golpeteo contra Venezuela», *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/22/politica/002n1pol>, y «Caracas exige en la OEA verdad y justicia para el caso Ayotzinapa», *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/21/politica/003n1pol>, consultados el 15 de agosto de 2017.

⁵⁰ «Caracas exige en la OEA verdad y justicia para el caso Ayotzinapa», *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/21/politica/003n1pol>, consultado el 15 de agosto de 2017.

académicos que participaron en el foro «La disputa dentro y fuera de la OEA: entre el neoliberalismo y las fuerzas y gobiernos emancipadores de nuestra América», que lamentaron que México apoyara la contrarrevolución. Según Ángel Guerra Cabrera: «Lo que piden en Cancún es que Venezuela haga unas elecciones, que constitucionalmente no tiene que hacer; que suelte a los presos políticos, que no son presos políticos, sino políticos presos por responsabilidad en el derramamiento de sangre y en la insurrección civil, y están pidiendo que no se realice la Asamblea Nacional Constituyente, o sea, que el gobierno venezolano ya no gobierne».⁵¹ La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por su parte, pidió al gobierno que cumpliera con los principios normativos de la política exterior establecidos en el artículo 89 de la Constitución. Los senadores Dolores Padierna y Manuel Bartlett, del PRD y PT-Morena, respectivamente, lamentaron la «irresponsabilidad» con la que actuó la SRE, a quien exigieron respetar el principio de no intervención en los conflictos de otras naciones. Videgaray, dijo Bartlett, «se ha conver-

tido en peón de Estados Unidos en América Latina, comprometiendo la seguridad nacional». Su actuación en la Asamblea de la OEA había sido «bochornosa».⁵² Bartlett también preguntó a los panistas (en general favorables a la política mexicana) por qué se interesaban tanto por el caso de Venezuela y si México podía presentarse como defensor de los derechos humanos, «cuando vivimos a diario una crisis humana». La ministra venezolana, añadió, había recordado el caso de Ayotzinapa, no resuelto todavía⁵³. Padierna, por su parte, expresó su satisfacción porque no se hubiese aprobado la resolución promovida «con ahínco» por el secretario Videgaray y «ojalá le sirva de lección para que se ocupe de los intereses de México en el mundo y no siga con las hostilidades hacia Venezuela».⁵⁴ Según la senadora, «cuestionan los procedimientos electorales en Venezuela, pero en México arrebatan la Presidencia de la República a cualquier costo. Cuestionan la violación de derechos humanos en el país hermano, pero justifican los más de 200 mil muertos en los dos sexenios recientes».⁵⁵

⁵¹ Carolina Gómez Mena, «Un puñado de gobiernos derechistas busca aislar a Venezuela, afirman académicos», en *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/21/politica/0024n2pol>, consultada el 15 de agosto de 2017.

⁵² Andrea Becerril y Víctor Ballinas, «El Congreso exige a Peña respetar los principios de política exterior», *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/22/politica/004n3pol>, consultado el 15 de agosto de 2017.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

El gobierno de México, como muchos otros, no reconoció los resultados de las elecciones de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, lamentó que el gobierno venezolano hubiese llevado a cabo comicios «contrarios a los principios democráticos reconocidos universalmente» y que no se apegaban a la Constitución de Venezuela. La SRE reiteró el respeto de México a la soberanía venezolana e instó a todas las partes a establecer un diálogo «genuino y con garantías», que permitiera al pueblo de ese país restaurar el orden democrático.⁵⁶ Finalmente, el gobierno mexicano suscribió la Declaración de Lima que, entre otras cosas, señala que Venezuela no es una democracia y que son ilegítimos los actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente. Además, condena la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la violencia, la represión y la persecución política, la existencia de presos políticos y la falta de elecciones libres bajo observación internacional independiente, y apoya la decisión de Mercosur de haber suspendido

a Venezuela al aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático⁵⁷. Unos días después, el 18 de agosto, los miembros del Grupo condenaron que la Asamblea Constituyente adoptara, de facto, competencias de la Asamblea Legislativa.

A pesar de que México ha condenado el proceder del gobierno venezolano, hasta afirmar que hay de facto una ruptura al orden democrático, lo interesante es que, hasta finales de agosto de 2017, no ha retirado a su embajadora en Vene-

⁵⁷ «Cancilleres de 12 países de América y el Caribe suscriben en la «Declaración de Lima» que Venezuela «no es una democracia», BBC Mundo, 9 de agosto de 2017, <http://www.bbc.com/mundo/40871449>, consultado el 9 de agosto de 2017. La versión completa de la Declaración puede consultarse en: «Declaración de Lima: En Venezuela se ha roto el orden democrático», <http://www.cnnchile.com/noticia/2017/08/08/declaracion-de-lima-en-venezuela-se-ha-roto-el-orden-democratico>, consultada el 19 de agosto de 2017. Después de las declaraciones del presidente Trump en el sentido de que Estados Unidos podría usar la fuerza en Venezuela, sin embargo, el gobierno mexicano expresó su rechazo al uso o amenaza del uso de la fuerza en ese país. Según la Cancillería mexicana, la situación en Venezuela no puede resolverse mediante acciones militares, internas o externas, «Rechaza México usar fuerza en Venezuela», *Reforma.com*, 12 de agosto de 2017, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx>, consultado el 15 de agosto de 2017.

⁵⁶ México, SRE, «México no reconoce la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela», comunicado núm. 295, 30 de julio de 2017, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-no-reconoce-la-eleccion-de-la-asamblea-nacional-constituyente-en-venezuela>, consultado el 30 de julio de 2017.

zuela ni ha invocado nuevamente la aplicación de la Carta Democrática Interamericana.

Si durante el sexenio de Calderón la política exterior de derechos humanos se vio debilitada por «los muertos de Calderón», no hay duda de que el gobierno de Peña Nieto se identificará siempre con «los 43» o, simplemente, Ayotzinapa⁵⁸.

⁵⁸ También se habla, sin embargo, de «los muertos de Peña» pues, a pesar de que no hay una «guerra contra las drogas» como política, el número de homicidios en el país en los años transcurridos del gobierno de Peña rebasa al total de los seis años de Calderón. Desde 2013 reportes periódicos señalaban que, en menos de dos años de gobierno, el número de muertos era mayor que los acumulados en la administración anterior. Véase: Álvaro Delgado, «Gobierno de Peña rebasa al de Calderón en muertes dolosas: mil 52 al mes», *Proceso.com.mx*, 14 de marzo de 2013, <http://www.proceso.com.mx/336263/gobierno-de-pena-rebasa-al-de-calderon-en-muertes-dolosas-mil-52-al-mex>, consultado el 18 de agosto de 2017; Silvia Leticia Díaz, «Peña culminaría con 50% más muertos que Calderón: Insyde», *Proceso.com.mx*, 27 de agosto de 2013 <http://www.proceso.com.mx/351216/pena-culminaria-con-50-mas-muertos-que-calderon-insyde>, consultado el 18 de agosto de 2017; Jorge G. Castañeda, «Las cuentas de los muertos de Calderón-Peña», *El Financiero*, 23 de noviembre de 2016, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/las-cuentas-de-los-muertos-de-calderon-pena.html>.

En efecto, el marco en el que se ha implementado la política hacia Venezuela es el de la desaparición de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa en 2014, caso no resuelto hasta 2017, y que provocó diferencias visibles entre el gobierno de México, la CIDH y el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes, GIEI.⁵⁹

⁵⁹ El GIEI fue resultado de un acuerdo firmado entre la CIDH, el Estado mexicano y representantes de los 43 estudiantes para coadyuvar a la investigación de lo ocurrido en Ayotzinapa. Las conclusiones del Grupo cuestionaron la «verdad histórica» ofrecida por la Procuraduría General de la República; además, al finalizar sus labores en México, el GIEI y el gobierno tuvieron más desacuerdos pues este último se negó a prorrogar el tiempo de trabajo del primero en el país. El resultado fue el descrédito del gobierno mexicano ante muchos sectores de la opinión pública interna e internacional. Para el premio Nobel, Adolfo Pérez Esquivel, por ejemplo, lo que pasa en México son crímenes de lesa humanidad: la crisis de inseguridad y las constantes violaciones a los derechos humanos resultado de la estrategia contra el crimen organizado. Emir Olivares Alonso, «Lamenta Pérez Esquivel la impunidad en México ante crímenes de lesa humanidad», *La Jornada*, 15 de abril de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/15/politica/006n1pol>, consultado el 15 de agosto de 2017. Para las posiciones de la CIDH y el gobierno de México sobre el fin del trabajo del GIEI en el país véase «Confirma Peña desde Copenhague el fin de la estancia del GIEI en México», *La Jornada*, 15 de abril de 2016,

Como se ha visto, fue precisamente este suceso el que utilizó la Canciller Rodríguez para cuestionar la «calidad moral» de la política mexicana hacia su país. Hay distintas interpretaciones sobre la desaparición de los 43 estudiantes pero, en la que todas parecen coincidir es que fue un grupo de policías municipales quien los entregó al crimen organizado. Si esto es cierto, se trata, entonces, de una violación a los derechos humanos. Ya desde junio de 2014, el asesinato de 22 personas, presuntamente criminales, por parte del ejército mexicano en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, había reforzado la crítica en ese sentido. Más aún, debe mencionarse la discrepancia entre funcionarios mexicanos y el relator de Naciones Unidas sobre tortura, quien declaró que esa sigue siendo una práctica generalizada en el país⁶⁰. Estos ejemplos no son ex-

haustivos, pero ilustran el contexto en el que se da la política mexicana hacia Venezuela y hacen comprensible el cuestionamiento sobre su «legitimidad».

La pregunta obvia es: ¿por qué México decidió emprender esa política hacia Venezuela a sabiendas de su vulnerabilidad? Por el momento, pueden considerarse algunas hipótesis: a) la élite gobernante genuinamente cree en los valores democráticos, tal como se expresa en documentos oficiales y declaraciones y, además, reconoce la utilidad de la política exterior de democracia y derechos humanos para fortalecer esos valores en el país. Es decir, el gobierno mexicano busca la congruencia entre su política interna y la exterior; b) la crisis venezolana es una oportunidad para que México vuelva a tener una presencia significativa en la región, demuestre su capacidad de liderazgo, quizá, y se comporte como un actor con responsabilidad global; c) ante el difícil escenario que supone la presidencia de Trump, su participación en esfuerzos regionales para buscar soluciones a la crisis venezolana –que coinciden con los intereses estadounidenses– fortalece al gobierno mexicano ante Estados Unidos; d) México actúa por

<http://www.jornada.unam.mx/2016/04/15/politica/005n2pol>, consultado el 15 de agosto de 2017, y «No hay condiciones en México para continuar el mandato del GIEI: CIDH», *La Jornada*, 16 de abril de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/16/politica/003n1pol>, consultado el 15 de agosto de 2017.

⁶⁰ En abril de 2015, el entonces Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes de Naciones Unidas, Juan Méndez, en su informe sobre México declaró que la tortura era una práctica generalizada, lo cual fue rechazado por el Secretario Meade y el Subsecretario para Asuntos Multila-

terales y Derechos Humanos de la Cancillería, Juan Manuel Gómez Robledo, provocando una fuerte controversia.

petición o sugerencia del gobierno estadounidense. Seguramente es una combinación de motivos la que explica la política de México hacia Venezuela; por el momento, valga proponer que, congruente o no con situación interna del país, la política mexicana no es «atípica» en un continuo desde inicios del siglo XXI. Coincide, además, con la de una mayoría importante de países latinoamericanos y la OEA, y de países extra-regionales; no es fuente de fricción adicional con Estados Unidos y, en efecto, da visibilidad al país por lo menos en el ámbito regional. ¿Es congruente y legítima?

POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR: ¿JUNTAS O INDEPENDIENTES? (¿O DEPENDEN?)

¿Cuáles han sido las causales —o fuentes— de la política exterior de México en los ámbitos aquí expuestos? ¿El tipo de régimen, como lo sugeriría la pregunta sobre la congruencia y la legitimidad? La respuesta inmediata sería sí, el modelo interno, económico y político, ha definido buena parte de la política exterior de México. El caso más claro es el económico: la economía de mercado y el libre comercio han sido una constante en la política interna y exterior de México. Y, a reserva de algunos matices, lo mismo ha sucedido en el ámbito

político: los temas de democracia y derechos humanos en México y en su diplomacia empezaron a ser recurrentes hacia finales del siglo XX, cuando el régimen se volvía más plural. La alternancia fue un paso decisivo y la política exterior cobró importancia para subrayar el cambio. Es cierto que la democracia mexicana es imperfecta e incompleta: la competencia política no acaba de ser total, transparente ni justa; la corrupción permea todos los niveles de gobierno, independientemente del partido en el poder; hay violación de derechos humanos, y el estado de derecho es débil. ¿Son estas condiciones un obstáculo para una política exterior de democracia y derechos humanos? No necesariamente. En los casos aquí analizados, Cuba, Honduras y Venezuela, las diferencias son significativas: hay partidos políticos en México, hay elecciones observadas, no se encarcela a miembros de la oposición, no hay golpes de Estado ni Asambleas que sustituyan al Poder Legislativo. En otras palabras, por defectuosa que sea, la democracia en México está más arraigada que en Cuba o Venezuela. Puede concluirse, así, que la congruencia se da a nivel proyecto o fin último, es decir, la contradicción no es total. Y al no ser la congruencia o la contradicción totales, el problema se vuelve uno, de legitimidad.

La legitimidad es uno de los temas más discutidos en el ámbito de

la política interna, por muy diversas y obvias razones. En una democracia, el gobierno es electo y responde a la población, de aquí parte su legitimidad, pero aunque la política exterior sea implementada por ese mismo gobierno electo, las preguntas analíticas suelen ser otras, pues ¿a quién sirve la política exterior? ¿A la población? ¿A la élite gobernante? ¿Al «interés nacional»? ¿A la «comunidad internacional» y sus valores? Es decir, ¿para quién tiene que ser legítima la política exterior: para el gobierno que la implementa, para sus gobernados, para el país objeto de esa política o para la comunidad internacional? ¿Quién define la legitimidad? Los casos examinados en este artículo nos dan algunos elementos de reflexión, a manera de respuestas tentativas: la política de libre comercio no se ha calificado como ilegítima a pesar de las críticas internas sobre un modelo económico que no ha respondido cabalmente a las necesidades del país. El crecimiento es moderado, la pobreza no se ha reducido y la desigualdad crece, entre otras cosas. Pero parece haber consenso en muchos sectores, en el sentido de que el libre comercio es positivo; el problema es la política económica interna. Así pues, con excepción del ALCA y la Cumbre de Mar del Plata, es difícil encontrar cuestionamientos sobre la promoción del libre comercio por parte del gobierno de México. En ese

caso, sin embargo, hay un elemento adicional fundamental: Estados Unidos. A las diferencias sobre los modelos de desarrollo debe añadirse la presencia del poder regional y esto modifica la ecuación.

El ámbito político es mucho más complejo e interesante. ¿Quién debería calificar la política mexicana como legítima o no: los mexicanos, los cubanos, los hondureños, los venezolanos? ¿Los gobiernos de México, Cuba, Honduras o Venezuela? ¿la OEA? Para los gobiernos de Cuba, Honduras y Venezuela, la política mexicana evidentemente no es legítima, por dos razones: el estado de la democracia y los derechos humanos en México y su naturaleza intervencionista. Lo primero tiene que ver con una lógica régimen interno-política exterior y lo segundo con las reglas del sistema internacional. Son dos lógicas distintas, aunque no para la OEA y para algunos grupos en Cuba, Venezuela y México (y el Presidente depuesto en el caso hondureño), para quienes esa política fue/es legítima y deseable. Desde el punto de vista del gobierno mexicano, Cuba y Honduras fueron esenciales justamente para subrayar su naturaleza democrática; Venezuela sería igualmente congruente y legítima, en tanto le sirve para reiterar su apertura internacional en temas de democracia y derechos humanos. ¿Es una postura cínica? Es difícil saberlo; con más certeza se puede concluir que su po-

lítica es congruente y legítima pero parcialmente, lo que nos permite afirmar que puede haber un desfase entre política interna y exterior, que pueden ser independientes pues sus lógicas, por más que estén vinculadas, no son necesariamente las mismas. El Realismo político nos diría que la política exterior procura el interés nacional, pero este puede ser definido de muy distintas maneras, más allá del poder y la seguridad, y es aquí en donde debe considerarse el papel de los valores y las ideas. Como bien concluyó Rosenau, no puede haber una teoría de política exterior; es difícil generalizar sobre qué tipo de políticas exteriores tienen qué tipo de países. Siguiendo a Rosenau, debemos identificar qué motivos o fuentes (de naturaleza interna o exterior) influyen más bajo que circunstancias para definir una política exterior. Esto no debe llevar, sin embargo, al estudio meramente casuístico: la política de México hacia América Latina en el siglo XXI demuestra la influencia innegable y decisiva de la política interna –del cambio en ideas y valores–. El desfase entre política interna y exterior, por otro lado, no debe demeritar a la segunda, siempre que se evalúe por su éxito y eficacia. Así pues, hay todavía mucho camino que recorrer en el análisis de política exterior, y mucho más que observar en la política exterior de un México en una coyuntura compleja y difícil, hacia una región igualmente complicada