



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**Cambios y continuidades en el multilateralismo mexicano: De
la no intervención a la responsabilidad de proteger**

TESIS

Que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política

PRESENTA

Ricardo Javier Cárdenas Gutiérrez

Directora de Tesis:

Dra. Ana Covarrubias Velasco

México, D.F. octubre de 2013

A Xóchitl y Maricela

AGRADECIMIENTOS

Ha sido largo el camino que me ha llevado a escribir esta tesis. Más aun cuando desde que inicié el estudio de las relaciones internacionales, en mi etapa universitaria, siempre tuve la inquietud de investigar sobre las formas de evitar crímenes como el genocidio. En primer lugar quiero agradecer a mi familia, la cual me apoyó en todo momento. A Xóchitl, quien con su ejemplo de pasión por lo que hacemos en la vida me ha demostrado el enorme valor que tiene servir a los demás, a los que menos tienen, a los más necesitados. A Maricela, quien a pesar de la distancia estuvo conmigo durante todo este recorrido, alentándome para alcanzar los objetivos y sueños que me he trazado en la vida. A mis hermanas, familiares y amigos, quienes con sus palabras de apoyo me alientan a seguir pensando que los seres humanos pueden hacer grandes cosas, pero aún más cuando lo hacen en grupo, en sociedad. Ellos me han apoyado desde el inicio de este camino, desde que en el ya lejano 2007 tuve la inquietud de viajar a Kosovo y ver *in situ* las problemáticas y los beneficios que tiene la acción colectiva internacional para hacer efectiva la defensa de los principios básicos de la humanidad. A todos ellos gracias.

Mención especial merece El Colegio de México, particularmente su Centro de Estudios Internacionales, quienes con su pasión por el análisis crítico de la realidad nacional han reafirmado en mí la convicción de seguir trabajando día a día por mi país. Ha sido un privilegio formar parte de una institución que te permite pensar y reflexionar sobre los grandes desafíos de México y el mundo. Siempre agradeceré la oportunidad brindada de ser parte de la Maestría en Ciencia Política y escribir esta tesis.

Debo agradecer especialmente a mi directora de tesis, la Dra. Ana Covarrubias, quien en todo momento estuvo dispuesta a recibirme y orientarme a pesar de sus

múltiples responsabilidades. El profesionalismo con el que me ha guiado es un ejemplo que tendré presente en mi futuro. Sus enseñanzas, observaciones y comentarios me permitieron reflexionar muchas de las ideas que la tesis busca transmitir. Sin embargo, la entera responsabilidad de lo escrito recae en mí. Ha sido un honor trabajar con alguien que demuestra en sus proyectos su compromiso con el análisis profesional de la política exterior de México. La lectura minuciosa que hizo de cada palabra de la investigación me ha hecho contraer una deuda con ella.

También debo agradecer a las profesoras Blanca Torres y Mónica Serrano, mis dictaminadoras, quienes con sus comentarios y sugerencias me permitieron corregir varios de los supuestos aquí planteados. Sus trabajos, tanto la historia de las relaciones exteriores de México como los desafíos a los que se enfrenta la acción colectiva internacional, han sido obras que me motivaron al análisis de la relación entre México y la responsabilidad de proteger.

Mi reconocimiento a la Dra. Fernanda Somuano, coordinadora de la Maestría en Ciencia Política y a los profesores con los que tuvimos la oportunidad de intercambiar ideas durante el desarrollo del programa que me permitió formar parte de la comunidad de El Colegio. Al profesor Humberto Garza, mi tutor, quien con sus consejos me ha dado una muestra de amistad que llevaré toda la vida. También agradezco a mis compañeros de generación, con quienes debatí e intercambié muchas de las ideas que traté de plantear en esta investigación. Me siento afortunado de haber pasado estos dos años con personas que han hecho una excelente generación, unida por un interés común: buscar el bien de México.

Por último debo mencionar a la Secretaría de Educación Pública, quien mediante su programa de Apoyo a la Movilidad Universitaria en América del Norte, Europa y Asia-Pacífico hizo posible, económicamente, una estancia de investigación en el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo en Ginebra, Suiza, durante el segundo semestre de 2012. No concibo esa posibilidad sin el respaldo financiero de la Secretaría. Al Instituto le agradezco la oportunidad de acceder a sus aulas, archivos y biblioteca, las cuales me contagiaron el espíritu que encarna la responsabilidad de proteger.

Ernest Gellner dijo que no habría sido capaz de escribir su libro sobre nacionalismo si no hubiera derramado algunas lágrimas escuchando canciones representativas del folclór de los pueblos. En mi caso, el proceso de redacción de esta tesis ha sido similar, especialmente porque la responsabilidad de proteger representa una oportunidad para evitar que se sigan repitiendo escenarios infernales: la deshumanización del hombre por el hombre.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. CAMBIO, DEMOCRATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR	16
CAMBIO Y POLÍTICA EXTERIOR	17
DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR	27
ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR	34
DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO, MODELO DE ANÁLISIS	42
CAPÍTULO II. ACTORES DEL MULTILATERALISMO MEXICANO INVOLUCRADOS EN LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	53
ACTORES INTERNOS	58
<i>Ejecutivo</i>	58
<i>Legislativo</i>	62
<i>El Ejército</i>	70
ACTORES EXTERNOS	73
<i>Contexto Internacional</i>	74
<i>Estados Unidos</i>	76
¿NUEVOS ACTORES EN EL MULTILATERALISMO MEXICANO?	78
CAPÍTULO III. EL MULTILATERALISMO MEXICANO EN LA ONU	81
ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN NACIONES UNIDAS	85
MÉXICO ANTE LOS MECANISMOS DE PAZ Y SEGURIDAD DE LA ONU:	
CONSEJO DE SEGURIDAD Y OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ	89

MÉXICO Y LOS DERECHOS HUMANOS	97
¿CAMBIÓ EL MULTILATERALISMO MEXICANO?	106
CAPÍTULO IV. MÉXICO ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	108
ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	110
MÉXICO ANTE LA CRISIS EN KOSOVO	114
LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS	124
MÉXICO Y LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005	128
MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD 2009-2010	138
CONCLUSIONES	157
CONSIDERACIONES FINALES	163
REFERENCIAS	178
ANEXOS	196

Las Naciones Unidas no fueron creadas para traer el cielo a la humanidad, sino para salvarla del infierno.

Dag Hammarskjöld, 1954

En cambio para los armenios no quedaba apoyo, socorro, ni esperanzas en el horizonte. No habían caído en manos de un enemigo que se sintiera con el deber de considerar el derecho humano por razones de reciprocidad. Habían caído en manos de un enemigo mucho más temible; de ese enemigo que no estaba impedido por ningún escrúpulo: su propio Estado.

Franz Werfel, 1932

Si la conciencia colectiva de la humanidad no puede encontrar en las Naciones Unidas su máximo tribunal, hay un grave peligro de buscar, en otro lugar, la paz y justicia.

Kofi Annan, 2010

Para quien ha sido un defensor histórico de la autodeterminación y la no intervención, resulta difícil aceptar las nuevas tendencias internacionales de corte injerencista.

Olga Pellicer, 1994

Podemos ser una fuerza positiva y propositiva, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. México, actor con responsabilidad global.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGONU	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
CIISE	Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados
CPI	Corte Penal Internacional
CS	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas
ELK	Ejército de Liberación de Kosovo
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
OMP	Operaciones para el Mantenimiento de la Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RdP	Responsabilidad de Proteger
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Es miércoles 11 de mayo de 1960. Cae la noche en el sector norte de Buenos Aires. Da unos pasos y se baja del colectivo, con la intención de ir a su casa. Sin embargo, antes de que consiga su objetivo la Mossad, el servicio de inteligencia del joven Estado de Israel, logra capturar a Otto Adolf Eichmann, ex teniente coronel de las SS nazis, quien se ocultaba en el país sudamericano bajo la identidad de Ricardo Klement. En una operación secreta que puso mucha tensión entre Israel y Argentina por las violaciones a la soberanía debido a su detención “ilegal”, aunque legítima, Eichmann fue trasladado, después de estar detenido secretamente nueve días en el país sudamericano, a Israel para ser procesado en uno de los juicios más célebres del siglo veinte. El hecho histórico quedó registrado en una de las obras más apasionantes sobre el análisis de las causas que dieron origen al holocausto judío. Hanna Arendt, filósofa alemana, legó a la humanidad una crónica inmortal que relata el juicio de Eichmann en Jerusalén. Al final, el coronel de las SS, quien como funcionario del régimen nazi fue el encargado de la estructura logística y operativa de los trenes que hicieron posible el holocausto, fue encontrado culpable por crímenes contra la humanidad y genocidio. La banalidad de sus argumentos, aunado a su escasa capacidad intelectual, llevaron a Arendt a la conclusión de que Eichmann no era el monstruo que relataba la prensa. Al contrario, era un ser humano que, bajo un régimen totalitario, actuó de forma perversa y criminal.

La sentencia por el cargo de genocidio, palabra creada en 1944 por el jurista polaco Raphaël Lemkin para describir los crímenes cometidos por el régimen nazi contra el pueblo judío, trató de dar una definición a las atrocidades efectuadas por un gobierno en contra de un grupo: buscar la desaparición física de un pueblo con la finalidad de

negarle su condición humana debido a motivos étnicos, religiosos o políticos. Lemkin se basó en un hecho histórico: las masacres cometidas en 1915, durante los años finales del imperio otomano, en contra del pueblo armenio, primer genocidio del siglo veinte. En este sentido, Hitler, principal responsable de la *shoa* judía pronunció ante la cúpula militar alemana, ocho días antes de la invasión a Polonia en 1939: “¿Quién, después de todo, habla hoy sobre el exterminio de los armenios?” (Balakian, 2004: 165).

De acuerdo con Michael Mann (2005: 2), la violación extrema a los derechos humanos, entendidos como limpieza étnica, genocidio y crímenes contra la humanidad son fenómenos modernos porque son el lado oscuro de la democracia. Especialmente por su mayor frecuencia y mortalidad. La “modernidad” incrementó la crueldad de la guerra, más aún si se compra con épocas pasadas. Así, el siglo XX fue el siglo de los crímenes masivos. Los conflictos étnicos y religiosos dejaron una sombra de casi 70 millones de civiles asesinados. Si durante la primera guerra mundial los caídos civiles no sobrepasaron el 10 por ciento de las bajas totales, en la segunda guerra mundial llegaron al 50 por ciento y representaron el 80 por ciento durante la década de los años noventa.

Armenia, las políticas de colectivización en la URSS, el holocausto, el gran salto adelante en China, Camboya, Guatemala, Bosnia y Ruanda, son, entre otros, ejemplos de violaciones masivas a los derechos humanos, limpiezas étnicas y genocidios cometidos durante el siglo XX. Otro acontecimiento que marcó el último tramo del siglo pasado fue el fin del sistema bipolar, con la desaparición del bloque comunista liderado por la Unión Soviética, lo cual tuvo profundas implicaciones en el sistema internacional. Una de sus manifestaciones fue la paulatina transformación del tipo de conflicto internacional: se ha pasado de la guerra entre países, a una situación de enfrentamientos internos trayendo

como consecuencia el exponencial incremento de las bajas civiles, ya que son identificados o considerados como parte integrante de una de las partes en conflicto.

La comunidad internacional cuenta con distintas herramientas para evitar que se cometan este tipo de crímenes. Desde la codificación del derecho internacional humanitario, expresado por medio de las Convenciones de Ginebra, hasta las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la protección de los civiles en los conflictos armados. Sin embargo, a pesar de tener este marco jurídico, los crímenes masivos se siguen presentando en el mundo actual. Parte de ello se explica porque el marco jurídico elaborado durante la posguerra está destinado a resolver y reglamentar los conflictos entre Estados y no aquellos de carácter interno. Además, por la misma naturaleza de los conflictos contemporáneos, se enfrentan las ideas de soberanía, no intervención y protección a los derechos humanos. Por ello, y a raíz de que el debate alcanzó uno de sus puntos álgidos durante la crisis de Kosovo en 1999, conflicto que se calificó como intervención “legítima”, por evitar un crimen masivo, pero ilegal, por carecer del respaldo del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la comunidad internacional buscó encontrar un balance entre la interpretación absoluta de no intervención y la protección de los derechos humanos. Esta búsqueda ha llevado al desarrollo de la norma llamada *Responsabilidad de Proteger* (RdP), la cual reinterpreta la concepción tradicional de soberanía y busca el equilibrio entre la misma con la protección de los derechos de la población, haciendo responsable a los Estados de la seguridad de sus habitantes.

Por otra parte, si la caída del socialismo trajo un cambio en el tipo de conflictos que se presentaron durante los noventa, con implicaciones en la redefinición del concepto

de soberanía, también se ha gestado un fenómeno paralelo a la caída del mundo bipolar: la intensificación de los procesos de democratización. Al ser el mundo occidental el “vencedor”, y con ello sus ideas de democracia y libre mercado, las transiciones a la democracia fueron uno de los fenómenos políticos que marcaron el fin del siglo XX y la primera década del XXI.

México no ha sido inmune a estos fenómenos. Durante los últimos veinte años el país y el mundo entraron en un periodo de cambio el cual transformó las estructuras y marcos tradicionales de interacción política tanto a nivel interno cuanto internacional. De esta manera, el sistema que se construyó a lo largo la posguerra entró en crisis paulatina luego de las revoluciones de finales de los años ochenta que terminaron con los regímenes comunistas de Europa Oriental y algunas dictaduras en América Latina, Asia y África. En efecto, el mundo bipolar de la guerra fría desapareció con la caída del bloque socialista; mundo en el cual el gobierno mexicano logró articular una política exterior acorde a las demandas internas y externas, lo que permitió vivir episodios sobresalientes a la diplomacia mexicana, particularmente en el ámbito multilateral de la ONU.

La historia del multilateralismo mexicano es amplia y rica, y se remonta a los inicios mismos de la vida independiente del país. Además México fue uno de los 51 miembros fundadores de Naciones Unidas, lo que, en buena medida, fue el punto de partida para la construcción de una posición congruente con los intereses y principios del país. Sin embargo, el proceso de democratización y apertura del sistema político mexicano, aunado a las transformaciones que se presentaron en el mundo a finales del siglo XX, con el surgimiento de los debates en torno a las intervenciones de tipo humanitario, pusieron en cuestionamiento el principio de no intervención, principio en el

que el Estado mexicano encontró, durante la guerra fría, una herramienta para la defensa y promoción de sus intereses.

La globalización y los cambios que con ella se han producido también han tenido influencia en la forma como operaba tradicionalmente la política exterior: bajo la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), mediante la centralización del proceso de toma de decisiones. De esta manera, con la aparición de nuevos actores y la descentralización en la formulación y construcción de la política exterior, se ha abierto un campo nuevo de investigación en el análisis del comportamiento del Estado mexicano al exterior.¹

El análisis del multilateralismo mexicano es amplio y cuenta con una extensa bibliografía que permite establecer los distintos periodos que ha vivido México en su participación en Naciones Unidas. Y es en este contexto en el que se inscribe la investigación. Es decir, se intenta dilucidar cuáles son los factores que explican el acercamiento de México a la discusión en torno a la RdP, además de los orígenes de donde proviene esta política multilateral mexicana.

Principalmente la investigación se centrará en observar los cambios y las continuidades de la conducta de México respecto a los debates que se han presentado en el seno de la ONU en torno a los principios de no intervención y RdP. Se consideran apropiados dichos temas debido a que la no intervención es uno de los principios estructurales de la política exterior mexicana, el cual le brindó algunos de sus episodios diplomáticos más sobresalientes, pero que al mismo tiempo fue causa de algunas

¹ Según Hudson (2007: 186-194) aunque los análisis de política exterior se iniciaron y desarrollaron durante el siglo veinte, aún quedan por desarrollar muchos aspectos y niveles que lo componen, además de diversificar los estudios, ya que si bien existen muchos sobre las fuentes internas de la política exterior de los Estados Unidos, son pocos los que investigan otros casos.

contradicciones ya que su seguimiento no fue constante durante el periodo de la guerra fría. En ese sentido, el debate en torno a la RdP plantea grandes retos tanto a nivel internacional cuanto en el ámbito interno, ya que busca cambiar la noción tradicional de soberanía y, por tanto, la idea de que los Estados no son responsables ante ningún actor cuando cometen violaciones masivas a los derechos humanos, matizando el principio de no intervención. Finalmente, analizar los factores que intervienen en la posición mexicana frente a la RdP permite observar los cambios y las continuidades que el multilateralismo mexicano ha experimentado en los últimos catorce años, mediante el seguimiento de las fuentes *–sources–* de donde emana y su aplicación en la participación de México en la ONU.

Asimismo, la literatura relacionada con los procesos de democratización y su influencia en la política exterior permite observar la relación entre ambas variables. México, país que ha experimentado un proceso de transición y democratización, es un buen ejemplo para poder ver los efectos de dichos cambios en su política exterior. Aunado a este proceso, es de suma importancia agregar que con la transición ingresaron nuevos actores al juego político interno, haciendo más difuso el proceso de toma de decisiones, descentralizándolo de la SRE, lo cual aumentó su complejidad y, por ende, necesidad de comprensión. Por tal motivo, es de suma importancia buscar cuáles son los factores que intervienen en la elaboración de la política multilateral de México, entendida como el proceso de negociación que poseen tres o más Estados en un determinado momento o circunstancia.²

² Existen muchas definiciones de multilateralismo, lo cual se discutirá en el tercer capítulo de la investigación, pero para efectos de esta introducción, se considera pertinente basarse en la que autores como Keohane (2011: 26) han establecido: “*una práctica para coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de acuerdos ad hoc o por medio de instituciones*”.

Esta investigación, además de buscar observar las relaciones que se dan entre democratización y política exterior, trata de aportar otro ejemplo que diversifique y amplíe la literatura referente a los factores que intervienen en el proceso de formulación de la política exterior. En ese sentido, la acción multilateral cobra relevancia debido a que, de acuerdo con autores como Stein (2011: 27) la política multilateral sirve como fuente de legitimidad para los gobiernos ya que estos pueden transmitir a los electores que los objetivos gubernamentales no son sólo del Estado, sino que son intereses compartidos con toda la comunidad internacional, lo que le brinda la posibilidad de aumentar su prestigio y es un respaldo a la política exterior formulada.

En la actualidad, México sigue siendo uno de los principales contribuyentes al presupuesto de Naciones Unidas.

Cuadro 1: Principales contribuyentes al presupuesto de la ONU, 2011

<i>País</i>	<i>Contribución (en millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de la contribución</i>
Estados Unidos	583	24.14
Japón	294	12.17
Alemania	188	7.78
Gran Bretaña	155	6.41
Francia	144	5.96
Italia	117	4.84
Canadá	75	3.10
España	75	3.10
China	75	3.10
México	53	2.19

Fuente: Global Policy Forum. www.globalpolicy.org/images/pdfs/UN_Finance/2011/

En 2011 se colocó como el décimo país que más recursos económicos aportó a la organización. Estas cifras hacen de México un actor que puede cobrar mayor relevancia para el funcionamiento de la ONU debido a sus contribuciones económicas. Como lo señala el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, las Naciones Unidas son importantes para México y México para la ONU porque “no hay prácticamente tema alguno de la agenda global donde a México no se le llame de un modo u otro y, en esas discusiones, México siempre ha tenido contribuciones destacadas”.³

En efecto, por ejemplo, la participación mexicana durante el proceso de codificación del derecho internacional, en algunos momentos de la posguerra, colocó a la diplomacia mexicana en una posición de prestigio ante la comunidad internacional, sin olvidar que dicha participación estuvo acorde con uno de los principales intereses de México: buscar soluciones pacíficas a las controversias internacionales, lo que directamente se vinculó a su relación con Estados Unidos, frente al cual se buscaba cierta protección por medio de un amplio desarrollo del derecho internacional. Además, para México, la participación en Naciones Unidas representó un elemento más para fortalecer su posición frente a Washington que, por sus dimensiones, era y continúa siendo la relación prioritaria de México en el exterior.

Los debates que se han presentado respecto a la RdP pertenecen y son una respuesta a los nuevos desafíos y retos que enfrenta el mundo contemporáneo. La RdP, como señala Serrano, es una norma que “trata de reconciliar la soberanía y la protección de los derechos humanos en el umbral marcado por crímenes atroces masivos. Es un principio manejable que no da pie a obligaciones desmedidas; no pretende resolver las

³ Frase expresada en el programa *Discutamos México*, serie de televisión conmemorativa del bicentenario de la independencia, programa 128 “México y los Organismos Internacionales”. www.youtube.com/watch?v=Zoh2QadNQOU&feature=BFa&list=FLovppnZby5WZnR2k3p12.

guerras o los conflictos, sino prevenir y, en caso necesario, ofrecer una respuesta creíble”.⁴ En efecto, como indica Burke (2012: 34) la RdP es una norma de conducta internacional que busca hacer que los Estados tengan cierto comportamiento con su población, evitando que se cometan crímenes masivos. Sin embargo, aún no es una ley de derecho internacional debido a que no ha sido codificada por un tratado y carece de costumbre internacional. Así, las discusiones en torno a ella permanecen.⁵

Cabe añadir que la importancia de la presente investigación radica en el momento de su elaboración: el inicio de una nueva administración en el Ejecutivo federal abre una ventana de oportunidad para que México analice su participación en el ámbito multilateral. Además, se inscribe en lo propuesto dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual establece, en su capítulo quinto sobre política exterior, buscar posicionar a México como un actor con responsabilidad global.

No obstante, es importante tener presentes las lecciones dejadas por el periodo de la alternancia; las cuales pueden ser, por un lado, que el activismo multilateral, como parte del proceso de formulación de política exterior, debe tener bases internas sólidas que permitan al Estado maximizar las ganancias de acuerdo a los objetivos planteados. Por otro, que la acción multilateral, cuando se encuentra un ámbito de oportunidad que tenga legitimidad internacional, puede ayudar al Estado mexicano a fortalecer su presencia en

⁴ Es importante resaltar que los mecanismos de implementación del principio aún se debaten. Todavía hay mucho trabajo por delante en el desarrollo y evolución de la RdP. Por tanto se abre una oportunidad para que México busque volver a impulsar el compromiso internacional para la protección al individuo, lo cual, ante la situación de lucha contra el crimen organizado, le permitiría reubicarse en el tema de protección a los derechos humanos y seguridad internacional. Serrano (24 julio 2009) *El País*. http://elpais.com/diario/2009/07/24/opinion/1248386405_850215.html

⁵ A lo largo de la investigación se usan indistintamente los conceptos de norma o principio para referirse a la RdP. No obstante, aunque la RdP es una norma de conducta internacional, también se utiliza “principio” por las connotaciones similares que implica en el ámbito discursivo de un Estado: no tienen efectos legales pero sí reflejan lo que se espera de la conducta de otros Estados en sus relaciones internacionales. Para ver la definición jurídica de la RdP, pasar a la página 132.

el ámbito externo, lo cual posibilita la retribución de beneficios que sean congruentes con los intereses de México en el mundo.

Lo anterior cobra mayor relevancia ya que Naciones Unidas es una organización que posee un amplio reconocimiento y respaldo entre la población mexicana. Como lo demuestra la reciente encuesta de *México, las Américas y el Mundo 2010* (2011: 92), publicada por el CIDE, las Naciones Unidas obtuvieron un porcentaje de confianza de 75 por ciento entre la población, y de 73 por ciento entre los líderes del país. Ambas cifras son relevantes ya que, como el citado estudio revela, la ONU es la única institución que, en las dos categorías –población-líderes–, cuenta con amplios niveles de aceptación entre la población del país. Los mexicanos confían en la ONU para resolver los problemas internacionales. Por tanto, el multilateralismo, entendido como la participación de México en la ONU, cuenta con una base de respaldo interno para buscar un nuevo replanteamiento de la posición del país en dicho organismo internacional, en temas que le competen al mundo y en los que México puede ser un actor constructivo.

Son dos las preguntas que busca responder la investigación, preguntas que están directamente vinculadas a la participación de México en Naciones Unidas, específicamente en el ámbito de la seguridad internacional y la defensa de los derechos humanos, temas contenidos especialmente en el debate sobre la RdP. Además, con el proceso de democratización, la situación mexicana es óptima para ver la relación y las consecuencias que tiene la transición a la democracia en la política multilateral. Por tanto, la principal pregunta que guía a la investigación es: ¿cuáles son los factores que explican que el multilateralismo mexicano en Naciones Unidas se haya acercado, favorablemente, al debate en torno a la RdP?

Para poder darle respuesta también es necesario comprender de dónde emana esta política pública, es decir, se tiene que ver quiénes son los actores participantes, qué factores la delimitan, cuáles son los principales intereses involucrados; o, en otras palabras, conocer los orígenes del multilateralismo mexicano en los debates sobre la RdP

Por medio de estas preguntas se busca señalar los cambios en el multilateralismo mexicano a raíz del proceso de democratización, pero también las continuidades que siguen presentes en su actuación en la ONU, observando las fuentes *–sources–* de donde emana dicha política y los factores que explican el acercamiento de México a la agenda referente a la RdP, agenda que busca erradicar que los Estados cometan violaciones masivas a los derechos humanos evitando crímenes de guerra, contra la humanidad, la limpieza étnica y el genocidio. Para conseguirlo se observará la evolución de la postura mexicana en torno al debate de no intervención y RdP desde 1999 hasta 2012.

La principal premisa de la investigación considera que fue el proceso de democratización, entendido como la alternancia de partido en el Ejecutivo resultado de las elecciones de 2000, la causa que explica el acercamiento de México a la RdP. En principio porque se consolidó la presencia del tema de derechos humanos y promoción de la democracia en la política exterior mexicana, tanto por aspectos normativos, como por razones instrumentales. Ambas motivaciones estuvieron presentes en el tiempo, conviven y en ocasiones una prima sobre otra. La alternancia consolidó el proceso de aceptación de los distintos mecanismos que conforman el marco jurídico internacional para la protección de los derechos humanos, entre los que se incluye el ámbito de derecho internacional humanitario y la RdP. Sin embargo, también se debe considerar el factor internacional como el contexto que enmarca esta tendencia, ya que fueron Naciones

Unidas y su ex secretario general, Kofi Annan, quienes impulsaron el tema en la agenda de ese organismo internacional.

En cuanto al proceso de formulación de la política multilateral de México en torno a la RdP, se considera que es resultado principalmente de las acciones provenientes de actores internos. Dentro de estos se puede encontrar el Ejecutivo, quien, mediante la SRE es el actor central del proceso de formulación. El poder Legislativo y el Ejército no influyen directamente en la configuración de la política multilateral mexicana hacia la RdP. En el ámbito externo, las condicionantes que enmarcan la construcción del posicionamiento de México provienen de la estructura del sistema internacional y la relación con Estados Unidos.

Para comprobar estos planteamientos, la investigación se estructura en cuatro capítulos y busca ir de lo general a lo particular. El primer capítulo presenta el marco teórico y la revisión de literatura sobre la relación entre cambio político y su influencia en la política exterior. Después se procede a indagar cuál es la influencia de un cambio específico, como la democratización, en política exterior. En tercer lugar se presentan las herramientas que brinda el análisis de política exterior para poder presentar, en la última sección del capítulo, el efecto general de la democratización en la política exterior de México, lo que permite construir el modelo y la metodología que conforman y guían la investigación.

El segundo capítulo hace una revisión de los actores que pueden intervenir y participar en la formulación de la política multilateral de México en torno a la RdP. Se inicia con los actores internos es decir, aquellos que cuentan con facultades jurídicas en la constitución mexicana para la configuración de la política exterior. En este sentido, se

enumeran las facultades del Ejecutivo, la SRE y el Legislativo, para observar los cambios que la democratización ha traído en las relaciones entre los tres en la formulación de la política exterior. También se incluye al Ejército ya que por las características del debate sobre la RdP, es indispensable analizar su participación en la política multilateral mexicana. Por último, el capítulo cierra con la revisión de la posible influencia que tienen tanto el contexto internacional como Estados Unidos en el proceso de formulación de la política exterior mexicana.

El tercer capítulo explora el marco en el que se encuentra la RdP. Es decir, revisa la posición de México en el Consejo de Seguridad (CS), la postura hacia las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) y el régimen internacional de derechos humanos. Se considera pertinente analizar estos tres factores ya que están vinculados con las tareas de mantenimiento de la seguridad, la paz y la protección a los derechos humanos en el ámbito internacional, tareas que se relacionan con la RdP. Así, mediante la revisión de la postura mexicana ante estos temas, se puede observar si la democratización incidió en la percepción mexicana sobre su responsabilidad y competencias ante la comunidad internacional en las tareas de paz y seguridad.

El último capítulo presenta la evolución de la posición mexicana frente a la no intervención y RdP. Inicia con el conflicto de Kosovo en 1999, conflicto en el cual México se refugió en el principio de no intervención. Ya con la alternancia en el Ejecutivo, se explora la posición del país en la Cumbre Mundial de 2005. Finalmente, el tercer apartado consiste en la participación mexicana en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente, durante el bienio 2009-2010 y las acciones desarrolladas en torno al conflicto en Sri Lanka y Libia. A lo largo del capítulo se presentan las posiciones

de los actores que pueden influir en la construcción de la política multilateral mexicana. Se termina con unas consideraciones finales.

Por tanto, el presente trabajo de investigación busca dar un paso adelante en la comprensión de los factores que han intervenido en la formulación del multilateralismo mexicano en torno a la discusión sobre la RdP. Además, se busca aportar evidencia empírica que ayude a mejorar el conocimiento de la relación entre democratización y política exterior, por medio del análisis de uno de los temas que mayores implicaciones tiene para el futuro de la ONU y, por ende, que mayores retos representa para la política multilateral de México: el debate generado en torno a la RdP, que busca ofrecer acciones colectivas multilaterales para evitar que se sigan cometiendo crímenes masivos como la limpieza étnica, los crímenes de guerra, contra la humanidad y el genocidio.

Tres son las principales limitaciones de la investigación. La primera consiste en lo que indica Whitehead (2008: 366), quien considera a los análisis de democratización y política exterior como los menos indicados para buscar leyes causales universales que sustituyan al análisis político. Es decir, no se debe caer en la tentación de buscar hacer generalizaciones sin considerar las condiciones particulares de cada caso. La segunda se vincula con la anterior ya que es un estudio de caso, lo cual impide hacer una comparación con otras experiencias que permitan hacer alguna evaluación del fenómeno en otras situaciones donde estén presentes el cambio político y la influencia de éste en la política multilateral. La última consiste en la forma acotada de interpretación de la democratización. Es decir, se reduce a un concepto procedimental, de alternancia política electoral. Por tanto, no se contempla una interpretación de democratización más amplia que incluya otros factores. Esta postura tiene importantes implicaciones ya que hay una

paradoja al contar con un sistema democrático electoral que convive con altos umbrales de violencia y crimen organizado, ante lo cual hay profundas violaciones a los derechos humanos, lo que puede tener algún tipo de incidencia en la postura mexicana sobre la RdP.

Por tanto, la investigación se centrará en el análisis político específico y tratará de indicar los factores que ayudan a explicar el acercamiento y activismo mexicano hacia la RdP. Así, se busca contar con los elementos que permitan observar los cambios y las continuidades en el multilateralismo mexicano en este tema a raíz del proceso de democratización.

CAPÍTULO I.

CAMBIO, DEMOCRATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

Los estudios relacionados con procesos de cambio político, democratización y política exterior cobraron importancia con el fin de la guerra fría y del sistema bipolar que caracterizó la segunda mitad del siglo XX. Así, con la aparición de la llamada “tercera ola” democratizadora se retomaron y ampliaron los análisis sobre la influencia de los cambios internos en política exterior. De esta manera, las relaciones entre los tres procesos comenzaron a ser objeto de atención, con mayor frecuencia, por parte de la ciencia política.

No obstante, el interés por encontrar una explicación que permitiera comprender estas relaciones llevó a dos confusiones. La primera consiste en la asociación que algunos autores hicieron entre cambio y democratización. Es decir, no se hizo una distinción entre la influencia que puede tener el cambio en la política exterior, frente a la que produce, específicamente, la democratización.

Esta confusión se debe, en buena medida, a que después del fin de la guerra fría los principales procesos de transición estuvieron orientados a la construcción de sistemas democráticos, por lo que ambas palabras se usaron de forma indistinta. De tal manera que, cuando se habla de cambio interno, esto no implica que necesariamente su naturaleza sea de tipo democrática o hacia una vía democratizadora. La segunda confusión está vinculada a creer que hay una relación lineal entre democratización y política exterior. Asumir esta visión, sin considerar las continuidades que hay cuando existen procesos de transición muy prolongados, con finales inciertos, puede conducir a que los mismos sean explicados de forma parcial e incompleta. Por tanto, es más difícil

detectar la influencia real que producen los procesos de democratización en la política exterior.

Para poder analizar la relación entre apertura política en México, específicamente su democratización, y la política multilateral orientada a la Responsabilidad de Proteger (RdP), el capítulo se estructura de la siguiente forma. Primero se presenta la relación entre cambio y política exterior. Su base teórica permite comprender las líneas generales que sigue la política exterior de un Estado a consecuencia de las transformaciones internas que sufre una sociedad y su sistema político. Luego se procederá a ver el vínculo específico que tiene un tipo de cambio: la democratización. Así, se pretende diferenciar las implicaciones que tienen el cambio y la democratización en la política exterior. El tercer apartado muestra las principales propuestas para analizar la política exterior. Con esto se procura tener un marco de referencia general que permita observar las distintas formas de hacer estudios de política exterior.

Finalmente se presentan los lineamientos generales seguidos por la política exterior de México durante el periodo de democratización. Se define qué se entiende por democratización y el periodo que cubre para el caso mexicano. Asimismo, se muestra el modelo propuesto para el análisis de los factores que pueden explicar el acercamiento de México hacia la RdP. Con esto, se pretende identificar los cambios y las continuidades que ha sufrido el multilateralismo mexicano en las discusiones sobre la no intervención y RdP a raíz del proceso de la democratización y alternancia política.

CAMBIO Y POLÍTICA EXTERIOR

¿Cuál es la influencia del cambio institucional en la política exterior de un Estado? Ésta es una de las interrogantes que ha guiado el desarrollo de los trabajos vinculados con los procesos de transición y la política exterior. ¿Por qué? Porque implica comprender la

naturaleza de la política exterior. Es decir, es una de las preguntas que mejor puede definir los factores constituyentes de la política exterior y cuál es su estructura.

El desarrollo teórico de este campo se incrementó conforme se presentaron distintos sucesos históricos. El proceso de descolonización en los años sesenta, por ejemplo, fue uno de los primeros eventos que incentivaron la búsqueda de construcción de marcos analíticos que relacionaran cambio institucional y política exterior. Fue la caída de regímenes autoritarios, aunado al fin de la guerra fría en 1989, otro acontecimiento internacional que también impulsó este tipo de estudios.

Por su parte, con el desarrollo y consolidación de la disciplina de relaciones internacionales, y de sus dos teorías tradicionales, realismo y liberalismo, distintos investigadores buscaron explicar el comportamiento que siguen los Estados en sus interacciones con el mundo. El realismo, a partir de una concepción anárquica del sistema internacional, considera al Estado como un ente que se comporta y actúa de manera racional. Es un actor racional unificado, independientemente del tipo de régimen que posea.¹ De tal manera que los Estados se comportan y actúan de manera racional, insertos en un sistema anárquico, por lo cual deben desplegar, de manera unitaria y concreta, las políticas conducentes hacia la obtención del interés nacional (Griffiths, 1990: 70).

Desafortunadamente, el realismo no capta dos factores que son importantes para esta investigación. Por un lado, no toma en cuenta las diferentes necesidades e intereses en el ámbito interno, que posee un Estado, como elementos fundamentales en la formulación de la política exterior. Debido a esta debilidad estructural, según Lasagna

¹ El realismo, como teoría, tiene una larga trayectoria que se remonta a los estudios, en la antigua Grecia de Tucídides. Su *Historia de la guerra del Peloponeso* es una demostración de realismo político. En la época contemporánea, Hans Morgenthau y *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948) funda la nueva concepción del realismo y, al mismo tiempo, es continuador de la larga tradición realista que se remonta a los tiempos de la Grecia clásica.

(1996: 45) “la visión realista ignora la política interna y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior”. Por otro, el Estado responde a las necesidades que le impone el contexto internacional, por eso no se enfoca en las condiciones internas donde se presentan cambios o continuidades. Por tanto, si se estudia el cambio en la política exterior, bajo las consideraciones teóricas del realismo puro, no se pueden captar los factores que están dentro del régimen, perdiéndose elementos importantes para el propósito de este estudio.

Por su parte, el liberalismo considera que son las preferencias de los Estados, más que sus capacidades, las que determinan el comportamiento de los mismos. Distinguen entre preferencia e interés. Mientras el segundo está en función del poder, sin tomar en cuenta motivaciones e ideología, aquélla está sujeta a las demandas de los individuos y grupos que participan en la formulación de la política exterior. Así, las acciones de los Estados, al exterior, son producto del pluralismo que hay en la sociedad.

Las preferencias de la sociedad se transfieren al sistema internacional casi como una “copia” de su orden interno. El liberalismo cree en la cooperación internacional y considera que las bases, en las que se asienta la política exterior, deben contar con legitimidad interna ya que no es posible actuar en el sistema internacional si se carece de ella. Sin embargo, la visión liberal contiene un problema para explicar la relación entre cambio y política exterior. En efecto, al ser el liberalismo una teoría que se inserta en una dinámica favorable a los procesos de democratización, no hace una distinción entre este tipo de cambio frente a otro. Es decir, no considera que los procesos puedan orientarse hacia una vía no democrática ni aquellos donde los cambios políticos sean parciales, con continuidades y finales inciertos.

De ahí que, como lo indica Whitehead (2008: 366), tanto el realismo duro como el liberalismo tienen debilidades estructurales, lo cual no les permiten ser las mejores opciones cuando se quiere ver las consecuencias del cambio interno en la política exterior. Ante este escenario ¿cuáles han sido los estudios que buscan captar esta relación?

Se puede considerar al análisis de Rosenau, en la década de los sesenta, como el estudio pionero que inauguró la investigación de la relación entre cambio de régimen y política exterior. En su libro *Domestic sources of foreign policy*, Rosenau puso atención en dos temas: primero establece claramente el vínculo entre las fuentes internas y la formulación y ejecución de la política exterior, haciendo un análisis de cómo se procesan estos temas dentro de un sistema político nacional. El segundo consiste en observar las reacciones de los tomadores de decisiones ante los sucesos que provienen del ámbito internacional. Esto permite tener al cambio de política exterior como variable dependiente, lo cual posibilita hacer análisis de política exterior comparada y, sobre todo, contar con elementos para teorizar sobre su naturaleza (Huxsoll, 2003: 16).

Así, ambos factores le permitieron concluir que “la claridad de la conducta oficial parece ser una de las características más distintivas en los asuntos de política exterior” (Rosenau, 1967: 33), por tanto, afirma que los asuntos correspondientes a la política interna del país estarán más ligados al poder Legislativo, mientras los asuntos vinculados con el exterior caen en la esfera natural de acción del Ejecutivo.

Rosenau entiende la naturaleza de la política exterior por el vínculo que ésta posee con el poder Ejecutivo. Y, a partir de las características que conforman su proceso de formulación, hace una distinción entre política interna y exterior. Mediante esta

diferenciación, Rosenau crea un ámbito particular para el estudio de la política exterior y, con ello, sienta las bases para analizar las consecuencias que tiene el ámbito interno en los procesos de cambio en política exterior. La define como “todas las controversias que se desarrollan dentro de una sociedad, las cuales están vinculadas con intentar mantener o alterar su ambiente externo. Los intentos para ejercer el control de su ambiente externo constituye la política exterior” (Rosenau, 1967: 22). La creación de un área exclusiva para el estudio de la política exterior fue muy importante debido a que permitió sentar las bases para la construcción de un marco teórico propio referente al análisis de los cambios institucionales y su influencia en la conducta exterior del Estado.

Por su parte, a principios de los años ochenta, Robert Gilpin hizo una contundente sentencia en su libro *War and change in world politics*: la poca atención dada al vínculo entre política interna y exterior se debía a cinco factores, uno de ellos relacionado al vínculo entre cambio institucional y política exterior. El primero consistió en que las relaciones internacionales eran muy nuevas como disciplina científica, lo que implicaba que, en primera instancia, se enfocara más al análisis del orden en el sistema internacional, para después proceder al estudio de los vínculos entre cambio interno y política exterior. Otro factor consistió en que, con el auge del conductismo, se impidió la construcción de una gran teoría que articulara el orden y cambio dentro de las teorías de relaciones internacionales. El tercero tuvo que ver con un factor netamente geográfico: como la disciplina surgió en Occidente se creó un fuerte sesgo en los académicos debido a que el factor “cambio” no estaba presente en estos países en el mismo grado que en aquellas sociedades subdesarrolladas, donde sus sistemas políticos sufrían de inestabilidad. Además, dentro de los ámbitos académicos no se daba mucha importancia a

este tipo de estudios más allá del simple análisis histórico-cronológico de los hechos. Por último, la escuela norteamericana se vio influida por el predominio de las teorías realistas, lo que se inscribió en la lógica de la guerra fría; por tanto el ámbito académico no se centró en las investigaciones que vincularon este proceso de cambio y sus consecuencias en la política exterior (Hagan, 1994: 6).

Los mismos problemas que Gilpin señaló respecto a las investigaciones de política internacional se podían aplicar a los temas de política exterior; sin embargo, conforme se fue reconociendo la importancia del estudio del cambio dentro de ambas esferas, se hizo patente que “el reconocimiento del cambio así como de la continuidad debía ser examinada para comprender todas las dimensiones de la política exterior” (Hagan, 1994: 5).

La crítica de Gilpin fue fundamental para los posteriores trabajos que se desarrollaron a lo largo de la década. Fue nuevamente Rosenau quien impulsó el área de estudio cuando en 1981 publicó *The study of political adaptation*. En esta obra, Rosenau considera al Estado como un organismo que se estructura a partir de dos factores: cambio y continuidad, los cuales le permiten adaptarse, tanto a sus compromisos internos, como a las circunstancias externas. Para Rosenau la política exterior es “el mecanismo esencial por el cual el Estado-Nación se adapta a los cambios en su entorno. Así los gobiernos, para sobrevivir y lograr sus objetivos, deben buscar un balance entre las tensiones internas y las demandas que provienen del exterior” (Hagan, 1994: 8). La búsqueda de este balance entre demandas internas y externas, enmarcado en un espacio de cambio y continuidad, interactúan para conformar la estructura donde los tomadores de decisiones deben identificar el momento cuando las circunstancias son favorables para el despliegue

de los instrumentos estatales al exterior. El objetivo de encontrar el momento adecuado consiste en, por un lado, minimizar los costos que tenga la actuación estatal al exterior y, por otro, maximizar los beneficios que pueda obtener el Estado, aumentando las oportunidades de conseguir los objetivos planteados por la política exterior, sobre todo cuando las circunstancias de cambio se presentan debido a problemas en la esfera internacional.

Ahora bien, Holsti (1991: 84), por ejemplo, se centra en un tipo particular de cambio que define como reestructuración. En efecto, esta transformación se caracteriza por ser rápida, no progresiva y su principal objetivo es afirmar la autonomía del país. Esencialmente es una manifestación del nacionalismo, por tanto busca controlar los procesos transnacionales o disminuir la presencia del colonialismo. Parte de su propuesta radica en que hay ciertas características, como la vulnerabilidad del Estado, dependencia, o injerencia externa, las que condicionan a los Estados para reestructurar su política exterior. A partir de tal distinción, y de la combinación entre factores internos y externos se pueden crear cuatro tipos ideales de política exterior que siguen los Estados: la que tiende al aislamiento; una enfocada a la búsqueda de la autosuficiencia; otra que desemboca en la dependencia de un país frente al Estado con mayor poder relativo; y la que intenta una diversificación-no alineamiento en el sistema internacional.

Así, para Holsti, el cambio se presenta, con mayor frecuencia, en los países en vías de desarrollo ya que, en los desarrollados, son mayores los costos económicos o militares que representa tal acción. Por eso, difícilmente las élites tienden a buscar grandes transformaciones. Utilizan la reestructuración para hacer las modificaciones y adaptaciones de la política exterior frente a los contextos internos e internacionales.

En los países en vías de desarrollo el cambio en su conducta internacional estuvo alentado por un fuerte nacionalismo que intentó eliminar los residuos del colonialismo y afirmar su autonomía, tratando de disminuir el dominio del poder hegemónico mediante un cambio de su política exterior.

Concluye con dos generalizaciones: la reestructuración es más fácil de declarar que implementar en los países en vías de desarrollo. Además, como este tipo de Estados se encuentran en la periferia del sistema internacional, este proceso no crea grandes conflictos. Por otro, si el cambio se presenta en una de las grandes potencias, tiende a desestabilizar al sistema, lo que incrementa las tensiones y posibilidades de conflicto debido a las consecuencias del mismo en su política exterior.

Aunque es importante considerar la propuesta de Holsti, no permite detectar otro tipo de transformaciones en la política exterior, con distintas variaciones. Por ejemplo dentro de la propuesta de Charles Hermann, la cual permite identificar cuatro niveles o tipos de cambio en la política exterior, estos se presentan de forma gradual, no intempestiva. El primero lo denomina como “cambios de ajuste”, es decir en el nivel de esfuerzo que hace el Estado para orientar sus acciones hacia la obtención de las metas planteadas por el proceso. Asimismo incluye a los potenciales beneficiarios del mismo. En los “cambios en el programa”, el Estado reestructura los medios e instrumentos que utiliza para la formulación de la política exterior. Es decir, hace un rediseño en los equilibrios y herramientas que hay, en el ámbito interno, para la proyección de la acción estatal al exterior. Por “cambios en los objetivos” Hermann señala las modificaciones que hay en los fines y propósitos de la política exterior del Estado. Así, hay un realineamiento de las metas que el Estado busca alcanzar. Por último, la cuarta dimensión consiste en el

“cambio en la orientación internacional”, es decir, en las transformaciones del rol del Estado en sus actividades a nivel internacional. Se redefine el papel mundial que busca tener la élite política. Por ende, cambian los lineamientos que estructuraban la posición del país en el ámbito regional y mundial (Hagan, 1994: 12).

Además, un elemento que distingue la posición de Hermann frente a Holsti es que, mientras Holsti pone poco énfasis en el proceso de toma de decisiones como categoría analítica del cambio y política exterior, aquél destaca el papel fundamental que tiene este para explicar y entender el vínculo entre ambos factores.²

Sin embargo, una de las debilidades que tienen estos enfoques es considerar la relación de forma lineal y directa, aplicable a todo caso y momento. Así, autores como Lasagna (1996), González (2001) y Covarrubias (2008) consideran que ésta no es siempre lineal. Es decir, cuando se presenta un cambio de régimen no se producirá, automáticamente, una reorientación profunda de la política exterior. Al contrario, será posible encontrar elementos de continuidad en el despliegue de los intereses nacionales al exterior. Depende del caso que se analice y el contexto que enmarque al país. Por tanto, la relación cambio-continuidad es fundamental para comprender la naturaleza tanto de la política exterior (como política institucional con objetivos a largo plazo), como de la relación entre proceso de transición y actuación internacional.

² Los autores entienden el proceso de toma de decisiones, con implicaciones políticas, como aquel donde los liderazgos pueden ser los agentes de cambio. El proceso se divide en fases. El primero consiste cuando la élite política tiene algunas expectativas iniciales. La segunda fase radica en el reconocimiento de la discrepancia que puede haber en la información, por lo cual se pueden desarrollar alternativas para la construcción de consensos dentro de nuevas opciones que se presenten (Hagan, 1994: 141). Asimismo, Kegley (1987: 249) identifica como la unidad primaria e inicial del proceso a los individuos, quienes son los únicos que pueden pensar, actuar y tener preferencias que influyan dentro del proceso de formulación de la política exterior. Así, dentro del debate agente-estructura, en política exterior, ambos autores le dan preponderancia al papel del agente como pieza fundamental para poder impulsar los cambios en dicha política pública.

En este sentido, Lasagna (1996: 48) considera tres dimensiones como las principales variables explicativas de la influencia del cambio en la política exterior. La primera consiste en las *pautas informales* en que se asienta el régimen. Esto permite ver la variación existente entre el tipo de política exterior desplegada previo el cambio, la visión conjuntos de principios que lo inspiran y el *political makeup* de los gobernantes.

De tal manera que, el modelo presentado por Lasagna (1996), se basa en la idea de los “atributos del régimen”, los cuales, con el proceso de transformación, se alteran y pueden modificar el ejercicio de la política exterior. El modelo se integra por:

1) relaciones Estado-sociedad.- Es el cambio que se hace en la agenda internacional del país por las modificaciones internas del sistema político. Esta relación se ve reflejada en las transformaciones de los intereses, objetivos y estrategias que sigue el Estado luego de experimentar este proceso.

2) principios y valores.- Son los lineamientos que guían al régimen y a sus líderes, las bases ideológicas que lo sustentan y legitiman, por lo que cuando estos se debilitan, pueden producir cambios dentro del sistema, causando inclusive su transformación o implosión. Se puede medir las modificaciones a los principios y los valores mediante la observación de quién toma la decisión, cómo la realiza y el proceso de formulación de la política exterior.

3) factores estructurales.- considera la fragmentación que existe entre el liderazgo o las instituciones. Es clave para entender la elaboración de una política exterior con altos grados de continuidad o cambio, ya que pueden existir rivalidades y competencia dentro del sistema por la formulación de dicha política pública. Estos elementos se traducen en el estilo diplomático (encuentro entre factores institucionales y normas no escritas) que

adopta el régimen en la conducción de la política exterior, siendo en este punto donde mejor se aprecia el dualismo cambio-continuidad dentro de la formulación de la política exterior.

Esta revisión de literatura nos permite obtener algunos puntos cruciales para el desarrollo de la investigación. El primero de ellos consiste en identificar los tipos de cambios que se presentan cuando hay algún suceso que modifica las condiciones internas donde se sustenta la política exterior. La debilidad de estos modelos es que no consideran el tipo de cambio político que se hace en el sistema, por lo que no cubren espacios importantes como las relaciones que se dan entre los distintos actores que están involucrados en el proceso de formulación de la política exterior. Por tanto, para el presente análisis, es importante destacar y analizar las consecuencias de un tipo específico de cambio político en la política exterior: la democratización.

DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

¿Cuáles son los lineamientos generales que sigue la política exterior en un régimen en democratización? ¿qué implicaciones políticas tiene este tipo de cambio para las acciones de un Estado en el ámbito externo? ¿qué se entiende por democratización y cuáles son sus características? Este tipo de preguntas permiten analizar el vínculo que hay entre democratización y política exterior.

La literatura correspondiente a la influencia de los procesos de democratización en política exterior forma parte de los estudios que se desarrollaron a partir de lo que Samuel Huntington (1994) catalogó como la “tercera ola democratizadora”. Este proceso histórico, en el cual se dieron muchas transiciones políticas hacia la democracia principalmente en países de América Latina y Europa, impulsó el desarrollo de este tipo de estudios. Además, estos análisis se inscribieron en el marco general de las

investigaciones que buscaron explicar los cambios que se presentan en la política exterior de un Estado debido a las transformaciones en el régimen político.

Sin embargo, antes de ver la vinculación entre democratización y política exterior, es importante distinguir cuáles son los lineamientos que componen un proceso de democratización. Debido a que ha sido un tema recurrente en la ciencia política, existen muchas formas de tener un acercamiento a la discusión sobre las características que deben poseer las transiciones políticas a la democracia. En este sentido, autores como Huntington (1991), Kahler (1997), Whitehead (2011) y Levitsky (2011) resumen claramente los elementos que deben estar presentes para catalogar un proceso de cambio político como democratización. Los cuatro parten de la teoría democrática procedimental de Schumpeter y la poliarquía de Dalh.

Además, es importante considerar las distintas etapas en las que se puede dividir el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Primero se presenta la liberalización, donde el gobierno, que mantiene su esencia autoritaria, inicia con una serie de reformas para el otorgamiento de libertades políticas; la segunda etapa es el momento crítico, cuando un nuevo gobierno es electo mediante una elección libre y son establecidos los elementos procedimentales de la democracia; la tercera fase consiste en la consolidación, donde se crean instituciones democráticas y se promulgan normas liberales, integrándose las dos a la vida política del país (Kanet, 1995: 2).

Según Huntington (1994: 22), el punto crítico de la democratización radica en el remplazo de un gobierno que no fue elegido de forma democrática por uno proveniente de comicios limpios, libres y abiertos. Sin embargo, si se quiere ver la totalidad del proceso de democratización antes y después de esa elección crítica, el mismo es muy

complejo y prolongado. Consiste en observar la dinámica desde el fin del régimen autoritario, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema. Así, elecciones, apertura, libertad y juego limpio son las características esenciales de la democratización. En cambio, la liberalización consiste en la apertura parcial de un sistema autoritario, lo que no implica que los representantes se elijan por medio de elecciones libres y competitivas. La liberalización no necesariamente lleva a la democratización.

Siguiendo la misma línea, Kahler (1997: 3) también distingue liberalización, en su sentido económico, frente a democratización. A la económica la entiende como “la introducción de una competencia adicional mediante la reducción del control de las transacciones de mercado”, mientras que a la democratización la define en términos institucionales como “la introducción de una mayor competencia en el sistema político, elecciones transparentes, mayor participación de los actores políticos y transparencia en la conducción política y en la gobernabilidad”.

Para Whitehead (2011:14) la democracia no es un estado final predeterminado, más bien es resultado de un proceso a largo plazo, con final que puede ser abierto. La democratización es el proceso que permite avanzar a ese estado futuro, no fijo, por lo cual, se debe analizar como un asunto dinámico, complejo y de largo plazo. Aunque algunos analistas consideran que la democratización ha finalizado cuando los actores políticos más importantes aceptan al proceso electoral como el “único juego” para la obtención de puestos públicos, Whitehead refuta esta visión ya que hay casos donde algunos actores no aceptan estas reglas, pero a pesar de eso se presenta la

democratización.³ Así, el autor interpreta y fija más la atención en el proceso de democratización que en el resultado, evitando el rigor de afirmaciones insostenibles de causalidad. En vez de ello, se centra en los componentes normativos que transforman el proceso de cambio político.

Por último, Levitsky (2011: 7), a diferencia de los otros autores, llega a la definición de democratización con una metodología distinta: mediante el establecimiento de una tipología de cuáles son los regímenes híbridos, o como él los denomina, autoritarismo competitivo. Al igual que los otros autores, considera la democratización como el proceso que permite el establecimiento de elecciones democráticas justas, con amplia protección de las libertades civiles y equidad en la competencia electoral. Lo interesante de su modelo es que agrega dos variables internacionales las cuales permiten fortalecer la democratización. La primera está vinculada con la influencia que tiene occidente en el proceso, es decir, la vulnerabilidad del régimen frente a la presión que puede ejercer occidente para que se democratice; mientras la segunda consiste en la densidad de los vínculos del país con ese espacio cultural, ya sean económicos, políticos, diplomáticos y sociales. Concluye con la siguiente idea: entre mayores sean los vínculos y la influencia de occidente en el país, mayores serán las posibilidades de que se consolide el proceso de democratización.

Por tanto, por democratización se entiende aquel proceso donde se establecen y ponen en práctica un conjunto de reglas que establecen la apertura política. Esto tiene como marco la celebración de elecciones limpias, equitativas, lo cual permite la

³ Pone de ejemplo el caso de la España posfranquista, donde un sector de la población vasca no aceptó la vía electoral como forma de participación en la vida pública. A pesar de esta posición, España fue un caso de democratización. Así, ver al proceso de democratización como algo cerrado, sin finales abiertos, no ayuda a explicar los procesos de democratización (Whitehead, 2011: 47).

alternancia en el poder de otros grupos que no pertenecen a los círculos dirigentes del régimen autoritario. El final puede ser abierto y de largo plazo, aunque existe un “momento crítico” definitorio del proceso –como lo puede ser una elección donde se permite la alternancia política–. Entre mayores sean los vínculos y la influencia de occidente en el país, mayores serán las posibilidades tener un proceso exitoso de democratización.

Ahora bien, una vez que se tiene definido qué se entiende por democratización, es necesario señalar cuáles son los vínculos y efectos de ésta sobre la política exterior. La teoría de relaciones internacionales, especialmente las corrientes liberales, son las que, en mayor medida, vinculan los procesos de democratización y política exterior. La razón se encuentra en el argumento liberal sobre la teoría de la paz democrática. En efecto, el liberalismo considera y busca probar que las democracias consolidadas no luchan entre sí y tienden a ser más pacíficas que los regímenes autoritarios.

Así, para el liberalismo, por un lado, los procesos de democratización suelen impulsar el acercamiento de los Estados a ciertas instituciones internacionales, con el objetivo de reforzar el proceso de cambio interno, mediante la aceptación de ciertos compromisos internacionales. Por otro, este acercamiento con las instituciones internacionales brinda credibilidad a los gobiernos nacionales en un periodo de incertidumbre, como suelen ser los procesos de democratización.

En este sentido se inscriben los trabajos de Dosch (2006: 47), Mansfield y Pevehouse (2006: 271). El primero considera que la rendición de cuentas es una variable clave que permite explicar uno de los efectos que trae la democratización en el área de la política exterior. La rendición de cuentas permite que haya un cambio de orientación de

una política exterior de tipo estatista a una pluralista mediante la inclusión de otros actores en el proceso de formulación. Así, este tipo de actores, que fueron marginados en los regímenes previos de corte estatista, pasan a ser parte del nuevo sistema político.

Por su parte, Mansfield y Pevehouse consideran que los organismos internacionales son una fuente de anclaje del cambio interno, limitando el margen de acción de los futuros gobiernos a un posible retroceso de las reformas que los nuevos gobiernos buscan implementar. De esta manera, ambos procesos convergen y terminan reforzándose entre sí, lo cual se refleja en la política exterior.

También para Whitehead (2008: 21) la democratización tiene consecuencias sobre la política exterior, principalmente en dos aspectos: por un lado, en su proceso de formulación, es decir, la conformación del proceso de toma de decisiones y, por otro, en los resultados que se obtienen de ella. Esto se debe a que, en los regímenes autoritarios la política exterior está bajo el control de una élite que monopoliza el proceso de toma de decisiones. La democratización, por su parte, abre espacios que permiten la participación de nuevos actores lo cual la hace más compleja e impersonal aunque, en los regímenes presidencialistas, esto queda en entredicho debido a la profunda asociación que se crea entre candidato y proyecto de gobierno.

En efecto, la política exterior puede sufrir cambios a raíz de los procesos de democratización. Sin embargo, en ocasiones estos no se observan debido a que están limitados por el contexto internacional y el perfil, ya alto, ya bajo, que tenga la política exterior. Además, depende de la importancia que le otorguen los dirigentes y tomadores de decisiones al papel que ésta pueda desempeñar en los procesos de transición democrática. Whitehead concluye que, para el estudio de dicha relación, son más

convenientes los análisis de historia comparada, los cuales permiten explorar los vínculos entre democratización y política exterior.

Por tanto, existen varios modelos que buscan cuantificar qué tanto cambia la política exterior por este tipo de transformación política. En general, la mayoría coinciden en los patrones generales que se presentan en la relación. Sin embargo, para efectos de la investigación se considera el trabajo Whitehead como el más apropiado para el análisis debido a que cubre los distintos matices e intereses que se buscan explicar.⁴

Whitehead (2008: 21) establece cuatro variables como las causas que explican la influencia de la democratización en la política exterior: los componentes de la democratización, los instrumentos que tiene la política exterior, las arenas en las que se desarrolla la política exterior y los resultados que se obtienen. En los componentes de la democratización se encuentran los actores que intervinieron en el proceso y el tipo de democratización que se tuvo, es decir, si fue por ruptura, pacto o compromiso. El segundo rubro consiste en la intensificación de la negociación debido al ingreso de más actores, de ahí que los instrumentos de la misma se descentralizan y dispersan entre un mayor número de instituciones. Por su parte, las arenas de la política exterior consisten en los nuevos temas que surgen como consecuencia de dicho proceso. En resultados, Whitehead establece las decisiones que los líderes toman dependiendo de las áreas donde tiene un poder discrecional, como puede ser la intención de acercarse a colaborar

⁴ Se descarta el modelo de Kahler (González, 2001: 634) referente a la liberalización económica debido a que si bien ayuda a explicar las transformaciones generales que experimentó la política exterior mexicana con el proceso de apertura económica, y de esa forma el inicio de los cambios referentes en materia de derechos humanos, no es así para el caso específico de la no intervención y RdP. En efecto, la crisis en Kosovo es un ejemplo que se tratará en el capítulo cuarto, donde se demuestra que a pesar de haberse iniciado un proceso de acercamiento con el régimen internacional de derechos humanos, se mantuvo una interpretación rígida y estricta en torno a la soberanía e intervención humanitaria cuando ocurren crímenes masivos, situación que cambiaría con el proceso de alternancia política en el año 2000.

estrechamente con instituciones internacionales o Estados democráticos para ayudar a afianzar el proceso de cambio político interno.

Asimismo, considera los cambios que se presentan en el proceso de la formulación de la política exterior con el ingreso de nuevos actores interesados en el tema. Existe un realineamiento de las posturas y en la agenda internacional del país y se concentra en la forma como se desarrolla el proceso de democratización para explicar el efecto de ésta en la política exterior. Con estos elementos presentes, la siguiente parte de la investigación consiste en ver las herramientas que ofrece el análisis de política exterior.

ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

Se puede considerar al análisis de política exterior como un subcampo de la disciplina de relaciones internacionales. El principal elemento que vincula tanto a los estudios de política exterior como a los de relaciones internacionales es el Estado. Sin embargo, la diferencia estriba en la posición que le otorga cada una. Para los análisis de política exterior el Estado tiene una posición primordial pero buscan observar el proceso de toma de decisiones mediante el análisis de los actores que tienen algún tipo de interés o cuentan con facultades, de ahí que procuren concentrarse en la conformación de la política exterior.

En análisis de política exterior, hay dos preguntas que animan el desarrollo de este tipo de estudios. La primera responde a la necesidad de buscar explicaciones a la conducta que siguen los Estados en sus relaciones con sus pares y organismos internacionales. La segunda se concentra en examinar cómo la sociedad de un Estado se relaciona con la política exterior. Es decir, consiste en identificar cuáles son los orígenes internos de donde surge la política exterior ya que las acciones de los Estados inician en el ámbito interno, aunque tengan como destino ser una respuesta a lo proveniente del

exterior (Hill, 2003: 21). Esta particularidad hace que el reto consista en examinar en el desarrollo de las dinámicas que provienen de los contextos internos e internacional. De esta forma, la política exterior ayuda a configurar el entorno en el que opera y, al mismo tiempo, se debe mantener en una continua adaptación a los desafíos provenientes de los dos contextos.

Para autores como Snarr (2002: 17), se debe hacer la distinción entre las teorías de relaciones internacionales y las que buscan explicar la política exterior, ya que es muy común que se tiendan a ver como iguales. Esta confusión es natural debido a que, ante las carencias de una teoría propia de política exterior, muchos de los supuestos que la componen parten de los lineamientos generales que establece la teoría de relaciones internacionales. En efecto, el análisis de política exterior contribuye al marco teórico de la disciplina de relaciones internacionales. El realismo y liberalismo, siendo sus dos teorías tradicionales, ayudan a explicar, en cierta medida, la actitud de los Estados en el sistema internacional y, por consecuencia, su política exterior.

En este sentido ¿cómo se puede definir la política exterior? Una propuesta la ofrece Hill (2003: 3), para quien la política exterior consiste en la suma de las acciones oficiales de un actor –usualmente el Estado– al exterior en sus relaciones internacionales. Así, el Estado la usa como una herramienta para sostener un conjunto amplio de actividades con las que se vincula a la comunidad internacional. Es la forma por la cual ocurre la mayoría de la acción política en relaciones internacionales.

Algo importante para destacar es que la política exterior siempre está enmarcada en un contexto internacional cambiante, por lo cual, las políticas de las que se origina y desprende también son dinámicas y variables. De acuerdo con Hill (2003: 16) el análisis

de la política exterior trata de resolver un dilema central: ubicar la posición que ocupan, como variables explicativas o independientes, la relación entre el agente y la estructura, y cómo dicha relación se inscribe en el contexto internacional.

Si bien la política exterior responde a la situación presente en el ámbito internacional, no se puede relegar la importancia que tiene, en su proceso de formulación, el tipo de régimen político y las condicionantes internas. Más aún cuando, como lo señala Covarrubias (2008: 15) “los factores internos comenzaron a sobresalir en la interpretación de la política exterior hacia los años ochenta, como resultado de la democratización de América Central y del Sur, y de la apertura económica de la mayoría de los países latinoamericanos. El tipo de régimen y modelo de desarrollo se volvieron, y continúan siendo variables indispensables para el análisis de la política exterior”.

Así, la dimensión interna permite explicar la necesidad que tiene el Estado de buscar el equilibrio entre los desafíos que provienen del exterior y las presiones que se producen en el país, revelando por qué, en muchas ocasiones, las naciones actúan de manera irracional y con altos costos en la esfera internacional, violando los supuestos realistas de acción racional y unitaria. En este sentido, la distinción entre factores internos y externos como causa principal del comportamiento de un Estado en el exterior tiende a ser poco clara o, en otras palabras, en esta época de globalización, los ámbitos interno e internacional tienen a estar relacionados. En este sentido, algunos autores utilizan la palabra “intermestic” por la combinación en inglés de las palabras *international* y *domestic*, para describir fenómenos que tienen orígenes tanto en el ámbito interno como el externo, lo que da un claro ejemplo de los desafíos a los que se enfrentan los estudios

contemporáneos de política exterior para identificar cuáles son los factores que determinan esa política (Covarrubias, 2008: 15).

Por tanto, es importante hacer las distinciones entre dichos ámbitos ya que permite alcanzar un mayor poder explicativo mediante la diferenciación entre los niveles de decisión interno, por sector, y entre actores nacionales y externos (Chacón, 2001: 998). En especial las decisiones que toman los agentes responsables del proceso de formulación de la política exterior porque, como lo indica Hudson (2005: 3), el Estado es una entidad abstracta que no toma las decisiones por sí mismo. Actores e individuos son los que están detrás de la posición adoptada por el Estado, siendo los que pueden darle dinamismo y cambio a los resultados finales de la política exterior.

En este sentido ¿qué modelos nos ayudan a explicar las acciones que se toman en el proceso de formulación de la política exterior? En general, autores como Holsti (1973), Hill (2003) y Hudson (2005) coinciden en que para hacer análisis de política exterior hay dos formas. La primera consiste en estudiar directamente los resultados, es decir, el producto final de la actividad estatal en el extranjero. La segunda se enfoca al desarrollo del proceso de toma de decisiones. Se observan las esferas de competencia de cada órgano institucional, el flujo de la información y las acciones que siguen los actores de donde surge la política exterior.

Holsti (1973: 360) considera que uno de los principales problemas, al momento de hacer estudios sobre política exterior, consiste en tratar de encontrar un factor explicativo del proceso y resultado. Al contrario, afirma que la política exterior responde a muchas causas, por lo cual, la mejor manera de entenderla es mediante el análisis de tipo multinivel, que involucre variables inscritas en el ámbito interno e internacional. Son

muchas las causas que pueden explicar la política exterior de un país. Pueden ir desde las que se relacionan con el ámbito exterior, como las orientaciones y roles que el Estado asume para responder a dicha estructura, hasta los objetivos, decisiones y acciones que sigue el Estado durante el proceso de formulación de la política exterior. Asimismo, también considera a las imágenes, actitudes, valores y creencias que los tomadores de decisiones tienen como elementos que permiten definir una situación. La estructura que tenga el sistema interno, sea el tipo de régimen o necesidades del Estado, son factores causales de un determinado resultado en política exterior. Por tanto, la formulación de la política exterior es, para Holsti, la suma de los objetivos y metas que rodean un proceso complejo en el cual interactúan valores, actitudes e imágenes, mediado por la percepción de la realidad que proporcionan algunas fuentes de información.

Para Hill (2003: 44), los Estados tienen siete expectativas que definen los objetivos y el curso de la política exterior. Iniciando de lo particular a lo general, el primero consiste en la protección de sus ciudadanos que radican en el extranjero. El segundo está relacionado con la búsqueda de proteger y difundir la identidad nacional al exterior, mediante la promoción cultural del país. Así, el Estado funciona como un promotor cultural que abre espacios y ventanas para que se difunda la cultura nacional a nivel mundial. El tercer objetivo se enfoca en el mantenimiento de la integridad territorial y la paz interna frente a las amenazas que vienen del exterior. El avance en la prosperidad económica es la siguiente línea conductora de la política exterior. El quinto objetivo es la decisión de intervenir en el extranjero, dependiendo de los requerimientos de seguridad del país. El sexto se relaciona con las negociaciones que hacen los Estados para la construcción de un orden internacional estable y seguro. Por último, la protección de los

bienes comunes ha surgido, en las últimas décadas, como uno de los principales temas en los que se enfoca la política exterior debido a los problemas que se desprenden de las actividades humanas y la degradación que éstas causan al medio ambiente.

De esta forma, Hill (2003: 221) inicia su modelo haciendo una distinción entre los cambios y las continuidades en política exterior. Las fuentes *–sources–* de ésta son múltiples y señala que la continuidad es más predominante en la orientación que tiene la política exterior cuando las fuentes internas tienen mayor poder explicativo. En efecto, mediante el vínculo con el tipo de régimen o la clase política que gobierna se pueden establecer las continuidades que hay en política exterior.

Los elementos que se deben estudiar para ver el funcionamiento del Estado al exterior, en su dinámica interna, son básicamente cuatro: las estructuras constitucionales, el tipo de régimen, la clase de desarrollo económico-social que se tiene y los agentes que toman las decisiones. Por estructuras constitucionales, Hill se refiere a la distribución de las facultades formales para la formulación de la política exterior, en particular las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. El tipo de régimen no sólo tiene vínculos con el debate liberal de regímenes autoritarios *–mayor probabilidad de guerra–* sino también en los tipos y la continuidad de la cooperación entre los Estados. La estructura económica también establece parte de los lineamientos que sigue la política exterior, al igual que el grado de nacionalismo. Por último, los valores, creencias y las actitudes de los tomadores de decisiones completan el modelo de Hill.

Este tipo de propuestas indican parte de la complejidad que hay en el análisis de la política exterior, principalmente por la propia naturaleza de ésta si se le compara con otro tipo de políticas públicas. Por tanto, las características que diferencian la política exterior

de otras políticas públicas son que tiene la necesidad de unir y crear un proyecto a largo plazo asociado con el interés nacional. Implícitamente compromete a los siguientes gobiernos a que se enmarquen dentro del mismo régimen, con el seguimiento de la política pública implementada.⁵ Otra característica de distinción radica en que, a raíz de los procesos de democratización, el Legislativo ha obtenido más herramientas, sin embargo, sigue teniendo poca influencia en su formulación, sobre todo en los regímenes de tipo presidencial, donde el Ejecutivo es el principal actor en la formulación e implementación de los proyectos al exterior, limitando la acción del Legislativo a la ratificación de tratados o agentes diplomáticos (Wallace, 1990: 88).

Asimismo, como lo señala Panebianco (1993: 434), la política exterior se construye con el mantenimiento de un precario equilibrio entre las necesidades que implican los acontecimientos del día a día interno y la *raison d'Etat*, haciendo de su administración una delicada serie de compromisos y negociaciones que se extienden y desarrollan de acuerdo al entramado institucional que posee el régimen. Sørensen (1993), Lasagna (1996) y Covarrubias (2008) lo interpretan en el mismo sentido, ya que para ellos la naturaleza del régimen político determinará, en cierta medida, el tipo de reglas que regularán el funcionamiento de la política, y por tanto, del proceso en el cual se formula la política exterior. De esta manera, se marca una diferencia entre las formas de hacer política que elaboran los distintos regímenes políticos.

⁵ Lasagna (1996: 49) identifica al interés nacional como “un concepto ambiguo bajo el cual se localizan las metas y los objetivos externos de un Estado, sus mecanismos y sus temas, e incluso los instrumentos. De aquí se desprende el carácter conservador que muchas veces se le imputa a la política exterior”. Para Hagan, el interés nacional de un país está definido por el grupo o coalición que gobierna. Para otra definición de interés nacional véase en James Rosenau, “The national interest”, en su libro *The scientific study of foreign policy*, (1971: 239 ss).

En el autoritarismo, por ejemplo, el poder se encuentra centralizado, con poca representación del pluralismo en el sistema político, y se impone el consenso con el argumento de mantener la unidad nacional. Por su parte, en un régimen totalitario, la fuente y centro de poder es unitario, teniendo como única vía para la participación política al partido único de masas, sin mecanismos que aseguren la representación del pluralismo estatal, inclinados hacia la homogenización de la sociedad.⁶

En los regímenes que se acercan a la tipología poliárquica planteada por Dahl (1989), el proceso de toma de decisiones es más complejo por la pluralidad y acotamiento de las facultades que tienen los actores principales, situación que casi no se presenta en los regímenes autoritarios y totalitarios. De esta forma, la política exterior, en los regímenes de este tipo, proyecta una imagen de mayor unidad hacia el exterior; sin embargo, la poca participación en el proceso de formulación por parte de otros actores la aleja de la sociedad. Esta situación es distinta en las poliarquías, donde la constante negociación en la formulación del proyecto otorga mayor legitimidad a las acciones del Estado desplegadas en el sistema internacional ya que se encuentra representado el pluralismo político.

Partiendo de la propuesta de Whitehead, se procederá a explicar la influencia general de la democratización en la política exterior de México.⁷ Esto permite construir el modelo para observar los factores que explican el acercamiento mexicano a la RdP,

⁶ Por régimen autoritario y totalitario se consideran aquellos regímenes en los cuales los canales de participación se encuentran constreñidos por ciertos elementos que los diferencian de los regímenes democráticos. En ese sentido, la tipología desarrollada por Juan Linz es de sumo valor ya que distingue los elementos que constituyen a los sistemas autoritarios y totalitarios. Entre los más importantes se puede encontrar que, dentro de los regímenes totalitarios se tiene permitido un partido político y cuenta con una ideología clara, mientras en los autoritarios existe un partido-frente que apela más al nacionalismo que a una ideología concreta. Ver Linz (2000).

⁷ Para ver la evolución del análisis de política exterior en México, se puede consultar el estudio de Borja (1997) el cual traza las distintas etapas por las que se ha desarrollado en la academia mexicana.

considerando los cambios y las continuidades que ha tenido el multilateralismo mexicano, en el tema, desde 1999 a la fecha.

DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR EN MÉXICO, MODELO DE ANÁLISIS

En el caso mexicano, los estudios de Chacón (2001), González (2001, 2006, 2008) Covarrubias (2008, 2010, 2011) Whitehead (2008) y Sotomayor (2008) buscan observar la relación causal entre democratización y política exterior. A grandes rasgos, los cuatro coinciden en que el caso mexicano tiene elementos que, a la par de los cambios que se efectuaron en su política exterior, también mantuvieron ciertas continuidades, matizando la relación causal planteada por Kahler entre democratización y política exterior.

El caso mexicano es peculiar si se compara con otros procesos de democratización ya que, como lo señalan González (2001), Covarrubias (2008) y Whitehead (2008), México experimentó un proceso gradual lo cual implicó que los cambios en materia de política exterior estuvieran asociados primero, al proceso de liberalización económica y, después, a la política.

Además, consideran que, sin olvidar la importancia del sistema internacional, la política exterior fue continuación e instrumento de las necesidades que la política interna demandaba frente al proceso de democratización. En ese sentido, como bien lo señala González (2006: 157) en los años noventa el proceso de cambio en México provocó desajustes entre el proceso de liberalización económica y la democratización del sistema. Es decir, se implementaron, en primera instancia, las reformas que liberalizaron la economía mexicana, sin embargo, esto no significó la democratización del sistema político. Así, la política exterior de México se desfasó entre sus dos principales elementos constitutivos: la parte económica y política. En efecto, ante los desajustes estructurales que los procesos de apertura económica y política produjeron en México, la política

exterior quedó atrapada entre tres características que surgieron por ese proceso y la posguerra fría. La autora las cataloga como la tradicional, la pragmática y el de multilateralismo liberal.

La primera tiene que ver con la continuidad de la postura tradicional de la política exterior de México desplegada durante la segunda mitad del siglo XX. Básicamente se sustentó en un nacionalismo revolucionario. Este lineamiento históricamente se tradujo en una defensa de los principios de soberanía estatal como la no intervención y autodeterminación de los pueblos, por lo cual México descartó participar en las tareas de seguridad internacional y acción humanitaria multilateral. La política exterior de México asumió una postura defensiva, lo cual se entiende por la conformación del Estado posrevolucionario, donde la injerencia de Estados Unidos en el proceso revolucionario provocó, en alguna medida, el diseño de una política exterior de este tipo.

Sin embargo, como los estudios de Covarrubias (2006: 396) demuestran, la defensa de estos principios no fue constante ya que “en algunos casos, el lenguaje y la política coincidieron y los principios defendieron los intereses de los gobiernos mexicanos. En otras ocasiones, dichos gobiernos violaron los principios actuando en contra o de manera independiente del discurso”. Así, la defensa de estos principios no fue permanente ni se aplicó a todos los contextos, al contrario, más bien fueron elementos constitutivos del lenguaje o discurso de México que su diplomacia usó para alcanzar ciertos fines que estaban alineados a los intereses del país en sus relaciones con los demás. Asimismo, también fue una forma de mostrar al mundo lo que México esperaba de sus relaciones internacionales. Por tanto, la visión tradicional de la política exterior mexicana se sustentó en un fuerte nacionalismo con una postura defensiva o legalista que buscaba

protección frente al exterior, lo cual permitió tener una política exterior estable y previsible (González, 2006: 156).

La segunda característica que marcó a la política exterior mexicana es la que se desprendió a raíz de la apertura de la economía mexicana y que González cataloga como de pragmatismo económico. Dicha tendencia se inició desde la década de los ochenta, cuando la clase política gobernante decidió que, para hacer frente a la crisis de la deuda, era necesario emprender reformas estructurales que transformaran el aparato productivo y económico del país.

La influencia del pragmatismo económico en la política exterior se tradujo en la búsqueda de una mayor colaboración y acercamiento con los países desarrollados, en especial con Estados Unidos. En ellos se vio la posibilidad de obtener divisas e inversión extranjera que ayudaran a la recuperación de la economía y el acceso a los principales mercados mundiales para colocar productos mexicanos. Además, la agenda internacional de México se concentró en temas concernientes al ámbito económico, favoreciendo a las relaciones con las que se tenían expectativas de atraer flujos de inversión. La estrategia de liberalización económica modificó, en algunos aspectos, la política exterior tradicional de México al colocar los temas económicos, financieros y comerciales en el centro de las preocupaciones del país en sus relaciones con el exterior (González, 2006: 187). En este sentido, como corolario a este proceso se despertó el interés de ciertos sectores como los grupos empresariales y la sociedad civil por participar en el proceso de formulación de la política exterior. Las principales consecuencias de la liberalización económica en política exterior fueron el tránsito de una postura ideológica y juricista hacia una de

pragmatismo. Se presentó un alineamiento con los Estados Unidos y un patrón de compromiso selectivo con las instituciones internacionales (González, 2001: 620).

La tercera característica de la política exterior mexicana en la posguerra fría es la que González (2006: 157) nombra como el multilateralismo liberal, la cual se relaciona con la defensa y promoción de los derechos humanos y los valores universales de los individuos, distinguiéndose del multilateralismo tradicional, más enfocado a la defensa de la soberanía y la no intervención, vistos como los principios que estructuran el sistema internacional, a partir del papel central que ocupa el Estado en el mismo. La autora señala que el multilateralismo liberal, durante la década de los noventa, se encontraba en proceso de consolidación. Es decir, no había un rumbo claro sobre los objetivos a alcanzar.

Por tanto, la investigación se enfoca al análisis de un tema constitutivo del multilateralismo liberal de la política exterior mexicana: la RdP. Para ello, se considera que la democratización y alternancia política buscaron consolidar el multilateralismo liberal, siendo el proyecto central de política exterior durante el inicio de la administración de Fox. El sistema internacional fue favorable hasta el 11 de septiembre de 2001, cuando los atentados terroristas en Nueva York disminuyeron el peso del discurso internacional de “intervención humanitaria” y defensa de derechos humanos por “guerra contra el terrorismo”. No obstante, la combinación de factores internos, estructurales y de agencia, aunado al reacercamiento de Estados Unidos a Naciones Unidas después de la crisis en Iraq de 2003, permitieron que México se mantuviera favorable, durante la toda la década, a uno de los temas concernientes al multilateralismo liberal: la RdP. La combinación de factores internos y externos permitió que México

tuviera un acercamiento de tipo tanto normativo como instrumental. La postura instrumental está en función de los intereses y objetivos que tiene un Estado, que utiliza un tema para conseguir otras metas a nivel interno e internacional. La postura normativa consiste en las acciones en las cuales un Estado busca proyectar su sistema de valores y preferencias interno a los demás, por medio de normas que regulen la conducta de otros Estados. En la relación de México con la RdP, ambas motivaciones convivieron en el tiempo, aunque esto no implica que una haya prevalecido sobre otra durante todo el periodo.

Ahora bien, para poder afirmar lo anterior, es necesario precisar el espacio temporal que se entiende por democratización. Partiendo de que no hay consenso sobre el inicio de la misma, puede ser tratada desde distintos puntos de vista, dependiendo qué se quiera analizar. Si nos atenemos a la definición presentada en el apartado sobre democratización y política exterior, ésta puede ser interpretada a partir de tres periodos cruciales. En principio, los inicios se encuentran con el proceso de liberalización económica y política que se remontan a las décadas de los ochenta y noventa. El desgaste del sistema electoral debido a los fraudes e inequidad en la distribución de los recursos, aceleró el proceso de reformas encaminadas a mejorar tanto la competencia como la equidad para crear certidumbre entre los partidos políticos. La reforma electoral de 1996 permitió establecer las bases para que se celebraran elecciones equitativas y la alternancia política.

Así pues, si se sigue el concepto de Huntington de momento crítico, es decir, donde se presenta un cambio de régimen con el proceso de democratización, éste sería del año 1997 al 2000. Es importante 1997 por que, por primera vez el partido Partido

Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría de escaños del Legislativo, inaugurándose el periodo de gobiernos divididos. La elección del año 2000 fue clave ya que permitió la alternancia política en el titular del Ejecutivo. Estas fechas coinciden con lo que establecen autores como Whitehead (2008: 366) y Levitsky (2011: 160) para quienes también, entre los años de 1997 y 2000, ocurre el momento crítico del proceso de democratización.

Por último, la tercera fase del proceso, visto en el largo plazo según Kanet (1995), consiste en la consolidación de la democratización. Es aquí donde hay un final abierto, y donde se establecen instituciones de tipo democrático. Además, se busca integrar normas de corte liberal al sistema político. Este periodo podemos ubicarlo durante el transcurso del primer gobierno de la alternancia con Vicente Fox (2000-2006), y de continuidad en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), segundo gobierno emanado del Partido Acción Nacional (PAN). Este proceso fue más claro durante el periodo de Fox porque, al ser el primer Ejecutivo no perteneciente al PRI, buscó proyectar, en la arena internacional, esa legitimidad democrática con la que fue elegido. El sexenio de Calderón siguió con un proceso de reforma orientado hacia la consolidación del multilateralismo liberal. Aunque la política exterior no fue la prioridad, mas si se compara con el primer gobierno panista, durante este sexenio se vivió un “tercer momento” en la relación entre derechos humanos y política exterior. En efecto, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 integró, a nivel interno, el principio pro persona y, en política exterior la protección, defensa y promoción de los derechos humanos, como uno de los principios normativos de la actividad internacional de México.

De ahí que, si bien los años de democratización se ubican a finales de la década de los noventa, por la particularidades del proceso de democratización que tuvo el país, con un proceso prolongado y sucesivo de reformas electorales, los efectos de la misma en temas vinculados con el multilateralismo liberal se extienden durante la fase tardía, o de consolidación, del proceso de democratización.

Ubicar este proceso en esos años tiene importantes implicaciones para el análisis del multilateralismo mexicano por lo que Whitehead (2008: 369) denomina como la democratización tardía de México. Tardía porque en el momento que llegó, asumiendo por esto el proceso de alternancia en la presidencia, fue breve el periodo de coincidencia con la primacía internacional de los valores del multilateralismo liberal. Es decir, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se debilitó el discurso del multilateralismo liberal debido al fortalecimiento de la seguridad y “guerra contra el terrorismo”. Las ideas del “internacionalismo liberal” y de derechos humanos, que caracterizaron el fin de la guerra fría y se propagaron a lo largo de la década de los noventa, vieron el surgimiento de un discurso de seguridad y, por consecuencia, dejaron de ser la prioridad exclusiva en la agenda del sistema internacional.

México llegó tarde al discurso liberal, pero además no contaba con antecedentes completamente antiliberales como sí ocurrió en otros casos de democratización, lo que en la práctica se tradujo en que los cambios experimentados en política exterior no fueran totales y se mantuvieran muchas continuidades. Lo que sí ocurrió con la alternancia fue la ampliación de la cooperación con instituciones internacionales para fortalecer el compromiso con el régimen de derechos humanos. Y en este marco se encuentra el acercamiento mexicano a la RdP.

La literatura sobre democratización considera que este tipo de procesos tienen influencia en la formulación de la política exterior. Así, de un régimen donde la formulación se concentra en las cancillerías, se transita a otro donde intervienen más actores ya que hay mayor apertura para la discusión de las posiciones que adopta el país. En este sentido, se puede suponer que uno de los factores que explican el acercamiento de México a la RdP también se debe al impulso de esta agenda por parte de algunos grupos. De ahí que en el segundo capítulo se buscará observar los actores que participan en el proceso de formulación del multilateralismo mexicano en los debates sobre no intervención y RdP.

Por último, la democratización también alteró el comportamiento tradicional del multilateralismo mexicano en el Consejo de Seguridad (CS), el régimen de derechos humanos y abrió un debate sobre la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP). Observar la posición de México en dichos organismos permite vincular el marco general donde se inscribe la RdP, ya que son factores que estructuran parte de las tareas competentes del multilateralismo liberal. Por ende, hay posibilidades de que exista cierta influencia en la posición mexicana en el tema si se consideran estos factores que enmarcan la postura general en torno a las tareas de seguridad y paz internacional, y por ende hacia la RdP.

Dentro de los elementos que establecen continuidad en el multilateralismo mexicano se debe señalar lo que la literatura sobre democratización y política exterior destaca sobre un comportamiento más pacífico de los Estados democráticos ya que hay mayores canales para la negociación. Además, tienen una mayor orientación hacia los temas vinculados con la defensa o promoción de la democracia en el exterior, y están

abiertos al escrutinio por parte de ciertas organizaciones internacionales. México ha sido un país tradicionalmente partidario por la solución pacífica de las controversias y la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, de ahí que con la democratización no hubo una ruptura con el pasado, mostrando una clara continuidad frente a los principios que regulan el comportamiento de México en el mundo. Asimismo el proceso de apertura al escrutinio internacional se inició, aunque de manera lenta, durante las administraciones del PRI, quienes, por un lado, abrieron a discusión el tema de derechos humanos y, por otro, aceptaron la firma de compromisos internacionales que protegen dicha materia.⁸

En México no hubo una ruptura total con las instituciones procedentes del “antiguo régimen” ni un desafío abierto a los compromisos heredados por la anterior élite gobernante, sin olvidar la continua presencia de los factores que tradicionalmente limitan la política exterior del país y aquellos que surgieron a raíz del proceso de democratización. Estos últimos se inscriben en el ámbito interno –ingreso de nuevos actores al proceso de formulación de la política exterior– mientras que el primero pertenece a la esfera internacional –vecindad con Estados Unidos– los cuales limitaron, en cierta medida, el desarrollo de una política más acorde al peso económico, social, geográfico y cultural que posee el país. Esto contrastó con la posición que los gobiernos panistas habían querido ocupar: desarrollar una política activa en el ámbito del

⁸ Es importante destacar que, a pesar de tener mucha reticencia, los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) iniciaron el cambio de orientación de la política exterior de México en materia de derechos humanos. El primero con fines principalmente internos como era la consolidación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Por su parte Ernesto Zedillo tuvo que reconocer la norma internacional en la materia aceptando la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998), el Estatuto de Roma (2000) y la inclusión de una cláusula democrática durante el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUEM) (1999), posturas a las que históricamente se habían opuesto los gobiernos priistas debido a que lo consideraban una forma de intromisión internacional en un ámbito que consideraban como exclusivo del Estado (Covarrubias, 2008: 318).

multilateralismo liberal, con la finalidad de participar en las labores de reestructuración del sistema internacional. Así, se mostraría al mundo, con repercusiones a nivel interno, las nuevas condiciones de México a raíz de la democratización (Whitehead, 2008: 379).

En este sentido, ¿qué factores nos pueden explicar el acercamiento de México a los temas vinculados con el multilateralismo liberal, en específico hacia la RdP? Esta investigación busca hacer una combinación de modelos que usualmente se utilizan para hacer análisis de política exterior. En este sentido, se inscribe como una de tipo multinivel, ya que integra tanto las causas internas como externas, dado que ambas influyen en la conformación de la política exterior. Además, contempla el debate agente y estructura por medio de variables que posibilitan observar la dinámica de esta relación.

La variable dependiente consiste en la posición que adoptó el multilateralismo mexicano en los debates en Naciones Unidas relativos a la RdP. Para observarlo, se recurre a la literatura de cambio y democratización ya que ofrecen la posibilidad de ver los factores que intervinieron en el acercamiento mexicano a la RdP. Así, Whitehead destaca como uno de los efectos más claros el ingreso de nuevas temas en la política exterior. También los cambios en los objetivos y orientación internacional del país, señalado por Hermann, permitirá observar el cambio y la continuidad en el multilateralismo mexicano en torno a los principios de no intervención y RdP.

Dentro de las variables independientes, inscritas en el ámbito interno, se contemplan los dirigentes, es decir, el poder Ejecutivo, junto con la SRE como los agentes que toman las decisiones. El poder Legislativo, la burocracia –Secretarías como Defensa (SEDENA) y Marina (SEMAR), es decir las Fuerzas Armadas– son actores formales que pueden incidir en la política mexicana hacia la RdP, debido a que forman

parte de la estructura constitucional en la que se enmarca la formulación de la postura mexicana hacia la RdP. Los factores externos a considerar son el contexto internacional y Estados Unidos. El primero consiste en la estructura de poder, así como los temas que predominan en la agenda del sistema de Naciones Unidas, ya que es la participación de México en la ONU donde se inscribe el debate y posicionamiento del país sobre la RdP. Estados Unidos, por cuestiones geográficas, culturales, históricas y políticas es un factor presente en la política exterior del país. De ahí que su inclusión nos permita considerar si hay posiciones cercanas entre Washington y México, lo cual pueda indicar la existencia de alguna influencia sobre la política exterior mexicana.

Para conseguir estos objetivos se utilizará el método de rastreo de procesos que permite encontrar explicaciones causales, mediante el análisis del proceso que dio forma a la política exterior. Además, se consideran los resultados de esta política, entendidos como el posicionamiento del país en los debates en Naciones Unidas. Este método ha sido utilizado por autores como Sotomayor (2008: 239), quien lo considera más conveniente para el análisis de la política exterior ya que si nos apegamos a las teorías tradicionales de relaciones internacionales, como lo indica Whitehead (2008: 366), ni realismo ni liberalismo duro logran captar la diversidad de posibles asociaciones entre democratización y política exterior. Así, observando los elementos tanto realistas – política exterior instrumental– como liberales –normativa– presentes en el acercamiento mexicano a la RdP se puede lograr una mejor capacidad explicativa observando distintos ángulos de un mismo fenómeno.

CAPÍTULO II. ACTORES DEL MULTILATERALISMO MEXICANO INVOLUCRADOS EN LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

De acuerdo con la literatura de democratización y análisis de política exterior, uno de los efectos de la democratización consiste en la modificación del proceso de formulación de la política exterior. Es decir, la democratización teóricamente altera el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Por tanto, uno de los supuestos consiste en la aparición de nuevos actores a raíz de la apertura del sistema político que buscan influir en las relaciones internacionales de un Estado.

Con la paulatina dispersión del poder, aunado a un mayor incremento en la competencia política, la democratización permite el ingreso de más individuos, asociaciones civiles, organizaciones y dependencias gubernamentales, al proceso de formulación de la política exterior. El presente capítulo analiza esos actores que participan en la formulación de la política multilateral de México. En otras palabras, se busca hacer un recuento de las posibles fuentes –*sources*– de donde proviene el multilateralismo mexicano en la Responsabilidad de Proteger (RdP).

Según González (2008: 64) la liberalización de la economía mexicana permitió el ingreso de nuevos actores al proceso de toma de decisiones. La democratización profundizó esta tendencia, ampliando el peso de las disputas y negociaciones entre las distintas agencias gubernamentales sobre la formulación y orientación de la política exterior. Además, también permitió el incremento del número de instituciones que participan en la toma de decisiones debido a dos fenómenos característicos del proceso: el primero está relacionado con el ingreso e incorporación de otros temas en la agenda internacional de México como la promoción de la democracia y defensa de los derechos

humanos.¹ El segundo tiene que ver con la creación de nuevos espacios institucionales en el aparato burocrático del gobierno federal. Por tanto, entender el proceso de formulación de la política exterior permite tener un panorama más completo para saber cómo es que intervienen —o tal vez no— e interactúan entre sí los actores que participan en el multilateralismo mexicano.

Asimismo, una vez que en el primer capítulo se señalaron los principales lineamientos que caracterizaron al proceso de democratización, dicho análisis quedaría incompleto si no se hace una revisión, por separado, de quiénes son los actores o cuáles han sido las organizaciones que influyen en el acercamiento mexicano hacia la RdP. ¿Por qué es importante? Debido a que la aparición de tal fenómeno es uno de los rasgos que, según las teorías de democratización, mejor podría ejemplificar las consecuencias del cambio político de México en su política exterior.²

Durante la década de los noventa, en pleno proceso de liberalización económica, se incorporaron nuevos actores a las relaciones internacionales de México. Asimismo, otros que estaban presentes modificaron su comportamiento cobrando mayor visibilidad en la formulación de la política exterior (Torres, 1997: 122). El contexto internacional también lo propició: la intensificación de la globalización permitió el mejoramiento de las comunicaciones e intercambio de información en tiempo real. Este fenómeno externo,

¹ No obstante, aunque el tema de derechos humanos tiene algunos antecedentes en la historia de la política exterior mexicana como la desplegada en el sexenio de Echeverría durante la década de los setenta, es en el periodo de democratización cuando se dieron las acciones más concretas para la consolidación e incorporación del discurso de derechos humanos al lenguaje de política exterior de México.

² Las teorías sobre los procesos de transición, como las propuestas de Guillermo O'Donnell (1986) y Juan Linz (1996), establecen que el ingreso de nuevos actores al proceso de formulación de políticas públicas es uno de los elementos más palpables de que se está en proceso de democratización. Por nuevos actores la presente investigación se refiere al Legislativo y otras dependencias del sector público (excluyendo a la SRE, que por sus facultades jurídicas es la encargada de implementar la política exterior) que empezaron a hacer efectivas sus facultades constitucionales. Así, con la aparición de gobiernos divididos y el surgimiento de un poder Legislativo plural en 1997 (pasando a la historia los congresos monocolors donde un partido tenía la mayoría en los escaños) el Congreso mexicano alcanzó cierto activismo en los asuntos relacionados con la política exterior del país.

aunado al proceso de liberalización de la economía mexicana, son, para Torres, las líneas conductoras que permiten entender el surgimiento y aparición de nuevos actores en la política exterior.

Lo cierto es que el fenómeno empezó a complicar las relaciones internacionales de México, principalmente por la falta de vías institucionales, la cuales permitieran conducir la actividad desarrollada por la presión de algunos actores como los grupos empresariales, Organismos de la Sociedad Civil (OSC), entre otros. El proceso también se vio acompañado de un cambio cultural producto de la liberalización de la economía mexicana, de un contexto internacional favorable y del inicio de la apertura política: el reconocimiento del pluralismo como principal elemento estructural de la sociedad mexicana, contraponiéndose a la visión nacionalista y homogeneizadora heredada de la revolución, la cual ocultó las diferencias regionales y, por ende, el reconocimiento de los intereses que tienen los distintos actores subnacionales y privados.

En este sentido, el proceso de democratización en México se entiende y explica por la paulatina transformación de un sistema de partido hegemónico, ligado a la presidencia, a uno pluripartidista donde se desarrollaron elecciones en las que los distintos partidos políticos tuvieron posibilidades reales de acceder al poder y alternarse en las tareas de gobierno. El pluralismo empezó a manifestarse en varios ámbitos de la sociedad mexicana: desde la aparición de la sociedad civil como actor clave en ciertas esferas de la vida pública, hasta sindicatos y grupos empresariales que empezaron a hacer públicas sus posturas en algunos de los temas de su interés. De esta manera, el proceso de toma de decisiones quedó más expuesto a ser objeto de mayores demandas provenientes de la sociedad y, como lo indica González (2006:195) “reduce las probabilidades de contar con

una política exterior altamente consensuada como en el pasado”. Además, lograron disminuir, en alguna medida, el monopolio que hasta ese momento tenía el poder Ejecutivo del proceso de formulación de la política exterior.

El capítulo identifica los actores que influyen en la conformación del multilateralismo mexicano en torno a la posición adoptada en los debates sobre la RdP. Para ello, se presentan actores inscritos tanto en el ámbito interno, cuanto en el internacional. Dentro del primero se encuentran los poderes Ejecutivo, Legislativo y las Fuerzas Armadas. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo cuentan con facultades establecidas en la constitución que les otorgan participación en el proceso. Por su parte el Ejército, al ser la RdP una norma vinculada con tareas de paz y seguridad internacional la participación del mismo se circunscribe al marco estructural de la RdP y, por ende, permite entender, en algún grado, el compromiso de México con la paz internacional. En el ámbito externo, se revisa la influencia del contexto internacional y Estados Unidos como factores que también pueden ayudar a explicar la construcción del posicionamiento mexicano. Se omiten los actores no estatales, es decir, OSC, empresarios y medios de comunicación ya que no hay elementos que permitan establecer su influencia en la política exterior mexicana en torno a la RdP; además dichos actores, hasta el momento, no han buscado influir en el tema. Basta señalar que la actitud de los mexicanos hacia las Naciones Unidas es, hasta cierto punto, ambivalente. En general, los mexicanos ven positivamente a la ONU.³ El 75% de los encuestados en 2010 tuvo una amplia confianza hacia la institución, colocándose en el primer lugar dentro de los organismos internacionales. Para los líderes, tuvo el segundo lugar –por debajo de la Unión Europea–

³ La información sobre la opinión pública mexicana sobre temas internacionales fue obtenida del estudio elaborado por González, Schiavon *et. al.* (2010). *Reporte México, las Américas y el Mundo 2010: política exterior, opinión pública y líderes*. México: CIDE. p. 93.

con un 73%. Esta tendencia se mantiene desde 2006. El rasgo más interesante se encuentra en el cambio observado de 2006 –fecha de la encuesta anterior– sobre la posible participación de México en las OMP. En 2006 49% de los encuestados era favorable a la participación mexicana, mientras que 43% la rechazaba. Para 2010, el porcentaje favorable llegó a 60%, y entre los líderes al 56%. El porcentaje de mexicanos dispuestos a que la ONU tenga facultades de uso de la fuerza para evitar violaciones a los derechos humanos fue del 78%. Asimismo, entre los líderes, hay un respaldo del 71% para aceptar las decisiones de la ONU inclusive cuando vayan en contra de México, situación que cuenta con menor respaldo entre la opinión pública, ya que sólo el 49% se manifestó a favor. Por tanto, los mexicanos confían en la ONU y, aunque no aceptarían cualquier decisión de ella, están dispuestos a que México colabore con sus acciones. Aunque hipotéticamente la opinión pública podría tener algún tipo de relación con la postura de México en Naciones Unidas, hasta el momento no hay evidencia para asegurar que influyen directamente en el proceso de formulación de la política multilateral de México en torno a la RdP.

En este sentido, el capítulo se restringe a los actores que tienen facultades constitucionales para incidir en el proceso de formulación. Además se incluye el ámbito internacional ante el cual el Estado mexicano reacciona y tiene que adaptarse, buscando encontrar el justo balance que permita el impulso de sus intereses y preferencias. Primero se analizarán los actores internos, y el orden de aparición responde al número de facultades y posible influencia en el multilateralismo mexicano. Después se presenta el contexto internacional para finalizar con Estados Unidos.

ACTORES INTERNOS

Entre los actores internos que tienen un mandato jurídico para participar en el proceso de elaboración de la política exterior, se encuentran el Congreso de la Unión y el poder Ejecutivo. Las Fuerzas Armadas no poseen facultades constitucionales directas para participar en el proceso, no obstante, indirectamente se encuentran ligadas al marco constitucional y a la relación entre Ejecutivo-Legislativo ya que sólo pueden salir del territorio nacional previa aprobación del Senado ante alguna solicitud del Ejecutivo. Por tanto, además del peso propio de las Fuerzas Armadas, su participación en la política exterior depende de las negociaciones políticas entre ambos poderes.

Ejecutivo

Es la principal fuente *–source–* en donde se origina la política exterior y, por consecuencia, el actor central del multilateralismo mexicano. Se puede afirmar que es el área de política exterior, quizá con excepción de la política de defensa y seguridad nacional, en la que el poder Ejecutivo ejerce un dominio más claro en el proceso de toma de decisiones. Esto es resultado de la combinación de factores tanto políticos como jurídicos.

En principio, el marco jurídico establecido por la constitución de México, similar a la mayoría de las democracias presidenciales, coloca al Ejecutivo como el origen principal para la creación, desarrollo e implementación de la política exterior. Por tanto, si se revisa el artículo 89 que establece las facultades y obligaciones del presidente, se pueden encontrar las fracciones: II, correspondiente al nombramiento libre del gabinete presidencial, y por tanto la designación del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; III, relativa a la facultad para nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules con previa aprobación del Senado; VIII correspondiente a declarar la guerra, en

nombre de México, con autorización del Congreso de la Unión y; X concerniente a la observancia de los principios de política exterior y la capacidad de firmar tratados, el entramado constitucional le otorga un papel preponderante en el proceso de formulación de la política exterior. De esta manera, el Ejecutivo cuenta con la posibilidad de remover libremente al canciller, nombrar a los integrantes del aparato diplomático que representan a México en el exterior, y celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado.

Sin embargo ¿cuál es el sentido y objetivo real de esta distribución de facultades, que son favorables, en su aspecto constitucional, al Ejecutivo? Por un lado no se debe olvidar que este poder es el encargado de representar, en su conjunto, al Estado mexicano. El presidente de la república reúne, a la vez, las categorías de jefe de Estado y de Gobierno, ante lo cual tiene la responsabilidad y obligación de representar al conjunto de la nación frente a otros países y organismos internacionales. Por otro, la constitución le otorga cierto predominio al Ejecutivo, agrupando a su alrededor las facultades jurídicas antes mencionadas, para buscar darle capacidad de acción frente a situaciones de crisis y emergencia en el sistema internacional, lo que teóricamente le permite actuar con rapidez.

Por eso, la constitución le otorga las herramientas necesarias que le permiten desarrollar una política exterior coherente y creíble, además de tratar de aislarla de la política cotidiana, donde intervienen diversidad de intereses que pueden condenarla a la parálisis, ya sea por intereses de tipo partidista, regionales, corporativos o económicos (González, 2006:198).

La preeminencia del Ejecutivo radica en que éste se mantiene involucrado permanentemente en el proceso, mientras los otros actores participan dependiendo el tema, de tal manera que su participación no es constante ni permanente. La participación

de los mismos varía de acuerdo a los intereses que tienen en algunos temas específicos, por lo que hay una parte de la agenda que no es de su interés. Y aquí es donde el Ejecutivo mantiene su primacía en la formulación de la política exterior.

Para ejecutar este dominio, el Ejecutivo cuenta, como lo indica Mastanduno (2011: 253), con una ventaja comparativa en relación con los otros actores, formales e informales, que de alguna manera están relacionados a la política exterior. La ventaja consiste en tener una “maquinaria burocrática” que le asiste en el diseño, formulación e implementación de esta política pública. Así, la SRE es la maquinaria especializada que es usada, por la presidencia, para conducir las relaciones exteriores del Estado mexicano. Además de ser el medio tradicional por el que se ejecuta la política exterior, la cancillería cuenta con un cuerpo de funcionarios especializados que cubren todos los temas de la agenda de política exterior. Por tanto, en buena medida, la SRE es el actor principal donde se origina la política multilateral mexicana, debido a que en la mayoría de los temas discutidos en los foros internacionales, el titular del Ejecutivo se basa en la opinión de los funcionarios especializados de la institución. Por tanto, la posición de México en la ONU se origina, en buena medida, en la cancillería.

La SRE cuenta con dos grupos de funcionarios que difieren en torno a los temas vinculados con la seguridad y paz internacional. Por un lado se encuentran los partidarios de la llamada “Doctrina Tello” los cuales ven con escepticismo la participación de México en los distintos mecanismos relacionados con la seguridad internacional ya que esto puede resultar en actos de intervención, violando los principios constitucionales y la tradición histórica de la política exterior mexicana. Por otro, se encuentra un sector que tiene una visión distinta del rol que puede ocupar México en estos temas, el cual ha

cobrado mayor peso al interior de la SRE principalmente con el fin de la guerra fría. En efecto busca impulsar una agenda más activa en las estructuras de seguridad internacional y, por consecuencia, en los debates relacionados con la RdP.⁴

El Ejecutivo también basa su preeminencia en un elemento que está ligado a la posesión de tal maquinaria burocrática: la centralización de las fuentes oficiales de información. Es decir, a pesar de la súbita revolución en las telecomunicaciones, siguen siendo las cancillerías los medios oficiales por los cuales se comunican los gobiernos. En efecto, la centralización de la información es una de las herramientas más valiosas que posee el Ejecutivo para tener dominio en el proceso de toma de decisiones. Si bien la característica de centralización informativa la aplica Foley (2011: 117) para analizar el caso del Ejecutivo en Estados Unidos, tales premisas también pueden ser aplicadas para México debido a que los dos sistemas tienen un diseño republicano que busca crear contrapesos en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

A pesar del creciente activismo, por parte del poder Legislativo, esto no significa que esté en cuestionamiento la centralidad del Ejecutivo en el proceso de formulación de la política exterior porque, como lo indica Foley (2011: 120) posee recursos provenientes de contar con una burocracia federal especializada y facultades constitucionales que lo posicionan como el actor principal. Asimismo, si se añaden los beneficios que traen la discreción y capacidad de tener iniciativas que permiten formular una respuesta inmediata, el Ejecutivo es origen del liderazgo en la proyección de los intereses del Estado mexicano al exterior.

⁴ La investigación utiliza algunas de las propuestas planteadas por Diego Dewar y Mónica Serrano contenidas en el artículo “Mexico and the responsibility to protect: from non intervention to active engagement”, presentado en la 51 Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales en la ciudad de Nueva Orleans, Luisiana, el 19 de febrero de 2010. Artículo en proceso de publicación.

La SRE mantiene prácticamente el monopolio de la formulación del posicionamiento mexicano hacia la RdP. Hay pocos actores interesados en el tema, no obstante que en espacios académicos hay indicios de un creciente interés por tratar las discusiones vinculadas con la prevención de crímenes y violaciones masivas a los derechos humanos.⁵ En las discusiones sobre la postura de México hacia temas vinculados con la paz y seguridad internacional, otros actores sólo se interesan en situaciones muy críticas como el debate desarrollado en el CS de la ONU sobre la invasión de Iraq en 2003. Por tanto, el factor clave, con mayor poder explicativo para entender el acercamiento de México hacia la RdP se encuentra en la cancillería. Esto se entiende por la literatura correspondiente a la centralidad del Ejecutivo en la política exterior: hay temas en los que no se involucran otros actores ya que sus intereses no están directamente relacionados, de ahí que es el Ejecutivo, por medio de su burocracia especializada, el que define los posicionamientos del país en temas como la RdP.

Ahora bien, aunque el Ejecutivo es el actor central en el proceso de formulación de la política multilateral, es un hecho que con la democratización hay un aumento de la participación del Congreso en temas de política exterior. Por tanto, es importante explorar si este creciente activismo ha llegado a la política multilateral de México en los debates para evitar crímenes masivos.

Legislativo

⁵ En el año de 2006 la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México inauguró una clase optativa sobre derecho penal internacional, en la cual se cubren temas vinculados a los distintos instrumentos que tiene el sistema internacional para prevenir crímenes masivos, además de las disposiciones relacionadas con el derecho internacional humanitario. Se analizan los crímenes de guerra, contra la humanidad, genocidio y limpieza étnica, así como el proceso de implementación de la Corte Penal Internacional (CPI) en México.

Las principales facultades del Congreso, en política exterior, son analizar las acciones del Ejecutivo, ratificar los tratados internacionales y autorizar en envío de tropas al extranjero. Asimismo, en las democracias de tipo presidencialista, el rol que tiene el Congreso en la formulación de la política exterior varía de acuerdo con factores que están directamente ligados a los espacios formales e informales del poder. Sin embargo, por la naturaleza misma del sistema presidencial, en el cual los dos poderes emanan directamente de la votación popular, se crean tensiones debido a que ambos tienen legitimidad directa del electorado.

Como se mencionó en el apartado correspondiente al poder Ejecutivo, las tensiones entre los dos poderes se entienden por las transformaciones que se han presentado en el régimen político a raíz del proceso de democratización. Antes de este proceso, el Legislativo fue prácticamente un actor “pasivo” en los temas relacionados con la política exterior debido a la conformación institucional del régimen autoritario. Así, la pasividad del Congreso no se dio porque careciera de facultades constitucionales, sino por las características del sistema autoritario mexicano en el cual los poderes estaban sometidos al Ejecutivo. De tal manera que con la apertura política el Congreso empezó a utilizar sus facultades jurídicas en materia de política exterior.

Según González (2006: 198), la función de contrapeso que puede tener el poder Legislativo, frente al Ejecutivo, depende de varios factores. El primero se vincula a lo que se mencionó anteriormente: cuáles y qué tipo de facultades constitucionales posee cada uno de los poderes. Además, es importante considerar las capacidades técnicas y profesionales del poder Legislativo en el proceso de formulación de la política exterior.

En efecto, ante la falta de reelección, se pierden incentivos para la composición de un Congreso más profesionalizado que permita tomar una posición en temas internacionales.

Por último, es importante señalar que la capacidad de acción del Legislativo también depende de la composición del Congreso, es decir, del grado de fragmentación política o si es un gobierno dividido. En efecto, este contexto puede crear los incentivos para que los partidos políticos se involucren en temas de política exterior por cuestiones ideológicas o mejorar su posición de negociación frente al Ejecutivo, lo que puede impulsarlos a diferir ante las acciones que se busquen impulsar desde la Presidencia.

El caso mexicano muestra evidencia a favor y en contra del activismo del Legislativo en la política exterior, ya que como lo señala Whitehead (2008: 328) con la democratización el Congreso mexicano ha reafirmado su autoridad en alguno de los ámbitos ligados a la política exterior como el nombramiento de embajadores y cónsules, o la autorización al presidente para salir del país. No obstante, a pesar de estas acciones, que reposicionan al Legislativo en materia de política exterior, tales cambios son más de grado que de fondo, ya que no existió un reajuste importante en las competencias ni facultades jurídicas.

En este sentido, ¿cuál es el marco formal donde se inscriben las facultades jurídicas del Congreso en materia de política exterior? Se ubican en el artículo 76 constitucional, que contiene el mayor número de funciones. En sus fracciones I, II y III, el Senado mexicano tiene la facultad de analizar la política exterior que desarrolla el poder Ejecutivo a partir de los informes anuales que presenta el mismo o el secretario de Relaciones Exteriores. Además, debe aprobar los tratados internacionales que el Ejecutivo suscriba, esto si no hay alguna objeción y se opta por modificar, enmendar,

terminar o retirar reservas. Por su parte, la fracción II le otorga la facultad de ratificar los nombramientos que el presidente haga de agentes diplomáticos, embajadores y cónsules que representan al Estado mexicano en el extranjero; mientras la fracción III le concede la facultad de autorizar al Ejecutivo la salida de tropas nacionales al extranjero, así como el paso o estacionamiento de tropas y contingentes militares de otros países en el territorio nacional. Por su parte el artículo 73 señala la facultad de expedir leyes para la organización del cuerpo diplomático y consular, lo que le brinda otra herramienta de control frente al Ejecutivo.

Otro artículo de clara importancia es el 21, que establece la necesidad de contar con la aprobación del Senado cuando el poder Ejecutivo busque reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI). Con la aprobación de la competencia de la CPI en el año 2000 y la forma en que se distribuyeron las facultades, el poder Legislativo cuenta con otra herramienta en el proceso de formulación de la política exterior. Es uno de los reajustes estructurales más relevantes en las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante el periodo de democratización en México.

Sin embargo, a pesar de que no hubo grandes alteraciones en las facultades del Legislativo, las prerrogativas otorgadas respecto al tema de la CPI coloca la reforma del artículo 21 como de gran alcance (González, 2006: 200). Para encontrar una reforma igual de relevante, se tiene que hacer referencia a la que se presentó en 1977, durante el gobierno de José López Portillo. Ésta incorporó, al artículo 76, la prerrogativa que tiene el Senado de analizar la política exterior (Sepúlveda, 1998: 359).

El último artículo relevante es el 133, el cual establece el nivel jerárquico de los tratados internacionales en México. La ley sufrió una de las reformas más importantes al

aclararse el lugar que ocupan los mismos dentro de la legislación nacional, ya que existía una ambigüedad que creaba una constante confusión sobre el tema. Así, mediante la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, los tratados internacionales que el Estado mexicano haya suscrito pasaron a ocupar un lugar equivalente a la constitución. Esto dejó a un lado la tesis que había prevalecido, ratificada por el poder Judicial, expuesta en sus resoluciones de 1992 y 1997, en la que los tratados internacionales se encontraban debajo de la constitución y por encima de leyes federales.⁶

Por tanto, éstas son las disposiciones jurídicas con las que cuenta el Legislativo para poder participar en el multilateralismo mexicano. Son las facultades formales que estructuran su relación con el Ejecutivo. Sin embargo, en el ámbito de los factores no formales, es decir, aquellos que no se encuentran establecidos por el marco constitucional, una de las principales consecuencias del proceso de democratización en el Congreso mexicano ha sido que la falta de una mayoría partidista alteró la dinámica en la que se enmarca las relaciones entre los dos poderes. Aunque no es constante su participación en temas internacionales, el Legislativo se rehusó a aprobar dos giras de trabajo al presidente Vicente Fox, tanto en 2002 –a Estados Unidos y Canadá– como en 2006 –Australia y Vietnam– lo cual marco un hito ya que fue la primera ocasión que el Congreso hizo efectiva esa facultad frente al Ejecutivo.⁷

⁶ Conferencia impartida en El Colegio de México por el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, subsecretario de Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la SRE de México, en octubre de 2011. La reforma se aprobó el 19 de junio de 2011.

⁷ Como indica González (2006: 202), durante todo el periodo de gobierno unificado, la tasa de aprobación por parte del Congreso de las iniciativas presidenciales en materia de tratados internacionales, nombramientos diplomáticos y salidas del país fue prácticamente del 100 por ciento. La situación empezó a cambiar con el surgimiento de gobierno dividido en 1997 y la paulatina dispersión del poder presidencial al empezar a hacer válidas las facultades que tiene el Legislativo en materia de política exterior. Las complicaciones aumentaron con el gobierno de la “alternancia” encabezado por Vicente Fox 2000-2006, quien se enfrentó claramente con los miembros del Congreso culpándolos de tener una posición obstruccionista que impedía la implementación de su proyecto de gobierno. La reacción del Legislativo

En este sentido, los principales efectos del nuevo activismo del Legislativo González (2006: 204) los enumera de la siguiente manera: “a) hay una canalización al Congreso de demandas por parte de sectores e intereses particulares afectados por decisiones o asuntos de política exterior –por ejemplo el sector agropecuario en relación con los acuerdos de libre comercio–; b) el uso de las facultades constitucionales por parte de la oposición como instrumento de negociación política para resolver sus diferencias con el Ejecutivo en temas que le son más importantes que la política exterior; y c) asuntos de política exterior que, por su valor simbólico, se politizan como banderas ideológicas o se vinculan directamente con temas de política interna, particularmente en periodos electorales”.

De esta manera, una primera etapa donde se puede constatar el nuevo activismo del Legislativo se remonta a la época de apertura económica, en la década de los noventa, cuando el entonces presidente Salinas de Gortari propuso una agenda de apertura comercial que se materializó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La izquierda mexicana reaccionó y, entre 1991 y 1992, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó iniciativas orientadas a limitar las facultades del Ejecutivo en la materia (González, 2006: 205). La segunda “ola” de redefinición se inscribe en el periodo de gobiernos divididos, cuando se hizo más patente la división entre Ejecutivo y Legislativo en torno a algunos temas de política exterior, por ejemplo la orientación del voto de México en Ginebra en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que solicitó a Cuba la posibilidad de recibir relatores para observar la situación de

desembocó en la negación a Fox de realizar una gira por Estados Unidos y Canadá en abril de 2002. La misma situación se repitió en 2006, cuando se le volvió a rechazar la posibilidad de ausentarse del país para hacer una gira por Australia y Vietnam.

los derechos humanos de la isla, petición que tradicionalmente rechazaba La Habana, lo que creó problemas entre los distintos partidos representados en el Congreso.

Otro mecanismo de control que tiene el Legislativo frente al Ejecutivo es en el manejo del presupuesto que el Congreso aprueba para la política exterior. En 2012, el presupuesto representó únicamente el 0.7% del total.⁸ Esto se traduce en que, en comparación con países similares a México, por ejemplo Brasil, el primero cuenta con sólo 90 representaciones fuera del área de América del Norte, mientras Brasil llega a las 181, lo cual marca una diferencia de 91 representaciones menos para México. El total sigue siendo negativo para la parte mexicana, con 48 representaciones por detrás de Brasil, restringiendo la presencia del país en otras regiones.

Sea como fuere, a pesar de este activismo y las restricciones que establece al Ejecutivo, si se analizan los resultados del activismo del Congreso, ya en los aspectos formales, ya en los informales, el Legislativo sigue sin participar constantemente en el proceso de formulación de la política exterior. En el debate sobre la RdP el Congreso no se ha pronunciado explícitamente sobre la norma, sin embargo, si se analizan los debates relacionados con el marco estructural de paz y seguridad internacional, sigue manteniendo una interpretación estricta de la soberanía, la no intervención y tiene gran cautela ante el uso de la fuerza para evitar crímenes masivos.

Un ejemplo se puede encontrar en la negativa expresada por el Senado para la participación mexicana en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas para Haití (MINUSTAH). En abril de 2009, la senadora del PAN Adriana González Carrillo, secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, propuso ante el pleno el envío de

⁸ Para ver el comportamiento del presupuesto de la SRE en el sexenio de Felipe Calderón, véase “Evolución 2006-2012 del presupuesto autorizado a la SRE: logros y retos” en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/10mddgpop.pdf>

tropas mexicanas a Haití para colaborar en las labores de la misión internacional encargada de las labores de pacificación y reconciliación en el país, agravado por el sismo de 7.3 grados Richter en enero de 2009.⁹ El pleno del Senado respondió negativamente, argumentando que la tradición de la política exterior mexicana se sustenta en la no intervención, por tanto México no respaldó el envío de tropas a menos que el país afectado directamente lo solicitara, de lo contrario, se estaría cometiendo un acto de intervención.

A pesar de que hay algunos legisladores que buscan impulsar el compromiso de México con los temas vinculados con el multilateralismo liberal, por ejemplo la reforma en materia de derechos humanos de 2011, la cual tuvo como origen la cámara alta del Congreso, el grueso del Senado no tiene mucho interés en el tema y siguen siendo renuentes a la probable cooperación de México con alguna Operación para el Mantenimiento de la Paz (OMP), o asumir mayores tareas vinculadas con la paz y seguridad internacional. Por tanto, si la democratización ha provocado que se incremente la participación del Congreso en temas de política exterior, la RdP no es un ejemplo de ese proceso debido a que sigue teniendo una interpretación estricta de la soberanía, limitando la posibilidad de que México adquiriera un rol más importante en los temas vinculados con la paz y seguridad internacional, además del poco conocimiento e interés de la mayoría de los miembros del Congreso hacia esos temas. La capacidad de influencia del Legislativo podría aumentar si, por un lado, los legisladores muestran más interés en el tema abriendo la discusión sobre los beneficios y costos que puede tener para México el incremento de su activismo en la RdP, sin dejar de considerar el poder

⁹ Véase “Propone senadora del PAN el envío de tropas a Haití”, *La Jornada*, 12 abril de 2009, <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/12/politica/006n1pol>

que tienen sobre el presupuesto de la federación. Más aún, el Legislativo puede consolidar el acercamiento mexicano a la RdP si hace cambios en su interpretación sobre los temas estructurales donde ésta se inscribe, ya sea en OMP, régimen de derechos humanos, entre otros. De ahí que su influencia ha sido limitada, a pesar de que cuenta con individuos propositivos en el tema. En todo caso, con su interpretación tradicional de soberanía crea espacios de continuidad en la política mexicana hacia la RdP. Por su falta de participación no es un contrapeso al Ejecutivo ya que México se aproximó al tema. Sin embargo, el Legislativo no ha tomado el papel que podría tener en la consolidación del acercamiento de México hacia la RdP, especialmente en el marco donde se inscriben los temas concernientes a la paz y seguridad internacional.

El Ejército

Es indispensable analizar las Fuerzas Armadas como actor en el proceso de formulación de la política multilateral de México hacia la RdP ya que, para ver el grado de compromiso mexicano con la misma, necesariamente toca el tema de participar en OMP con el objetivo de hacer efectiva la implementación de la norma, lo que directamente atañe al Ejército.

Antes de llegar al tema de las OMP y el Ejército, cabe señalar que el primer rasgo que distingue a las Fuerzas Armadas mexicanas de sus contrapartes latinoamericanas fue su posición en política exterior. El ejército mexicano tuvo una participación discreta y de poco involucramiento en temas concernientes a política interna durante la segunda mitad del siglo XX. Esto claramente contrastó con el resto de la región, donde participaron en golpes de Estado y formaron gobiernos. Así, mientras las relaciones y equilibrios entre los sectores cívico-militares fue uno de los temas que marcó las agendas de la

democratización en los países de América Latina, el caso mexicano se diferenció por la centralización de la discusión en los ámbitos electorales y de competencia política, relegando, en cierta medida, la reforma a las Fuerzas Armadas.

La falta de mayor atención al papel del Ejército en la política exterior se explica por la fuerte institucionalización y control por parte del poder civil. Esto se estableció a partir de los años cuarenta con el sometimiento de los últimos caudillos militares que participaron en la revolución. Así, mientras en América Central y del Sur ocurrieron golpes militares durante los años de la guerra fría, México se mantuvo ajeno a este fenómeno regional.

Con la democratización del país y la alternancia del Ejecutivo federal surgió el debate sobre la posición de las Fuerzas Armadas en México. Así, uno de los principales temas discutidos, vinculado con la política exterior, es la probable participación del Ejército mexicano en las OMP que organiza Naciones Unidas. El argumento de los que están a favor se basa en los beneficios internos e internacionales que tendría para México colaborar en el terreno con los esfuerzos de la comunidad internacional en tareas de seguridad. Esta postura ha sido impulsada principalmente desde la SRE, la cual argumenta que México ve limitado su acceso a distintos foros de la ONU por no participar en OMP. Además, el país se priva de obtener el reconocimiento internacional de su colaboración en otros ámbitos relacionados de las OMP, dejando espacios que otros países toman (González Saiffe, 2012: 197).¹⁰ Por tanto, se incluiría a las Fuerzas Armadas en el compromiso de México con los temas sobre la seguridad y paz internacional, consolidando la posición regional del país.

¹⁰ Para ver un cuadro comparativo de la contribución de los países latinoamericanos a las OMP véase Anexo 1.

Los argumentos contrarios a esta probable colaboración se centran en la violación que supondría de la tradición diplomática del país basada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Además, como indica Perales (2011: 140) hay resistencia, por una parte del Ejército, de ser sujeto de mayor escrutinio y abrirse a distintos sectores civiles de la sociedad. En efecto, en México no se ha tomado en cuenta la evolución que han tenido las OMP durante los últimos 10 años. Por tanto, hay grupos gubernamentales y académicos que siguen considerando la separación de dos Estados en conflicto como la principal función de las OMP, por lo que participar en ellas equivaldría a intervenir, lo que se contrapone con las disposiciones establecidas en la constitución. No obstante, según González Saiffe (2012: 194) los que son partidarios de la no participación no toman en cuenta que buena parte de las OMP contemporáneas son establecidas a petición de los Estados receptores, además de que están sancionadas por la ONU, por tanto no hay violación alguna a la soberanía.

Sin embargo, el Ejército, principalmente la SEDENA, sigue mostrando renuencia a participar en las OMP. Es un hecho que el Ejército mexicano ha estado en contra de que se le involucre en tareas relacionadas con las OMP, ejerciendo poder de veto en el tema. Un ejemplo de esto se puede encontrar en el caso de Haití: aunado a la negativa del Congreso de autorizar la colaboración mexicana con tropas, el Ejército también influyó para no participar directamente, en el terreno, en la MINUSTAH, misión compuesta principalmente por personal proveniente de países latinoamericanos que asumieron el manejo de la crisis en Haití, luego de la catástrofe que se presentó en aquel país por el terremoto de 7.3 grados Richter registrado el 12 de enero de 2010 (Whitehead, 2008: 382).

En este sentido, el Ejército mexicano es un actor relevante para consolidar el posicionamiento mexicano en temas del multilateralismo liberal, siendo el envío de tropas a las OMP el principal eje de discusión. Mientras se mantenga la no participación en OMP, se mantendrá limitada la colaboración de México en los esfuerzos que despliega la comunidad internacional en temas de seguridad y paz mundial. De ahí que la consideración de las Fuerzas Armadas como uno de los actores que permiten entender el multilateralismo mexicano ayude a explicar, principalmente, las continuidades de la política exterior en la interpretación estricta del principio de no intervención y soberanía. Esto se explica por la desconfianza de las Fuerzas Armadas ante el posible incremento del escrutinio civil dentro de la organización y la falta de claridad en cuanto quién asumirá los costos económicos de tal participación, lo que limita la postura mexicana ante el marco donde se inscribe la RdP. La influencia del Ejército sobre la política multilateral mexicana hacia la RdP es constante ya que restringe un mayor activismo e involucramiento del país en el tema, específicamente cuando se busca implementar el principio en situaciones de crisis que requieran la participación de tropas en OMP.

ACTORES EXTERNOS

La política multilateral de México también tiene parte de su configuración debido a las condiciones externas, es decir, aquellas que están fuera de control del Estado mexicano. Así, la formulación de la política exterior no es un proceso que se entienda por razones únicamente endógenas. Por tanto, como lo indica Ojeda (1976) es importante incluir los factores externos, ya que contribuyen a la construcción del multilateralismo mexicano hacia la RdP limitando, en algún grado, en la formulación de la postura mexicana en el tema.

Contexto Internacional

Es indudable la importancia del contexto internacional para la formulación de la política exterior. México no actúa en el vacío y responde a los desafíos que provienen del exterior. Más aún, cuando se trata de temas inscritos en la esfera multilateral, incluir el factor internacional es vital ya que la política exterior se nutre de la agenda que prevalece en los foros internacionales.

Como lo indica Ojeda (1976: 101) la política exterior de México, como país débil, debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con Estados Unidos. Así, la política exterior de México encuentra en el contexto internacional parte de su configuración ya que tiene un límite muy claro: las políticas exteriores de otros Estados. La realidad impuesta por la política internacional moldea y establece los parámetros donde se configura la política exterior.

No obstante, esta situación no es exclusiva del caso mexicano, más bien es un condicionante de todas las políticas exteriores de los Estados. Así pues, el multilateralismo mexicano hacia la RdP encuentra limitaciones por las condiciones imperantes en el contexto internacional. Ahora bien, dependiendo de cómo se enfrenten los desafíos y las oportunidades que ofrece el exterior, se podrá contar con una política más activa o defensiva. No obstante, la agenda de política exterior que impulse el Estado hacia el contexto internacional tiene doble causalidad. Es decir, es un proceso en dos sentidos, ya que por un lado depende de la capacidad de proponerla y construirla y, por otro, las propuestas se hacen a partir de la situación imperante en la agenda internacional. En este sentido los Estados influyen en la definición de la agenda y ésta influye, a su vez, en el proceso de formulación de la política exterior.

Un ejemplo sobre la influencia que tiene el contexto internacional en el acercamiento mexicano hacia la RdP fue el fin de la guerra fría. A partir del desenlace del enfrentamiento bipolar, México se aproximó a los temas ligados al multilateralismo liberal. Se aceptó la competencia de la CPI en 2000, pasando de una postura defensiva, en los años noventa, a una de compromiso con el régimen internacional de derechos humanos. Además, se buscó participar en las labores del CS, y se inició el debate sobre las OMP. Pero, en el caso específico de la RdP la influencia más importante de todas fue el cambio mismo que se dio en el sistema internacional, al dejar de utilizar un lenguaje de “intervención humanitaria” y “derecho de injerencia” conceptos que incrementaron la desconfianza en torno al uso de la fuerza colectiva para evitar crímenes masivos y violaciones graves a los derechos humanos. Por el contrario, la “RdP” es un principio que obliga a los Estados a proteger a sus individuos de crímenes masivos, tanto de forma individual como colectiva, lo cual no se contrapone con su soberanía ni con la igualdad entre los Estados (Serrano, 2009). Así, mientras en los años noventa se habló en la comunidad internacional de un “derecho de injerencia” e “intervención humanitaria”, México se abstuvo de dar respaldo a dicho “derecho”. Por el contrario, con el cambio de lenguaje a partir del año 2001, la RdP logró obtener un mayor respaldo por parte de la comunidad internacional ya que no crea ningún derecho a intervenir en situaciones internas y busca reforzar los mecanismos estatales para evitar las violaciones masivas a los derechos humanos. Frente a esta situación, México ha sido mucho más activo y se ha acercado de forma propositiva para el fortalecimiento de la norma. Así, el contexto internacional ha sido un factor clave para comprender cómo se articula y estructura el

multilateralismo mexicano en torno a los debates sobre la RdP, incidiendo de forma clara y constante.

Estados Unidos

El último de los actores que pueden incidir en el multilateralismo mexicano responde a los imperativos de la realidad geopolítica de México: su vecindad con Estados Unidos. Aunado a esta colindancia geográfica, se debe añadir la gran interdependencia económica del país. Por tanto, como señala Ojeda (1976: 102) el constante dilema de la política exterior de México consiste en conciliar dos de sus objetivos en política exterior: mantener una línea anti-intervencionista que le permita defender su soberanía y no contravenir en demasía a Washington.

La guerra fría colocó a México dentro del perímetro de seguridad de Estados Unidos, de tal manera que se estableció una práctica que funcionó para manejar las complejas relaciones bilaterales. Así, el entendimiento de posguerra entre México y Estados Unidos operó en los siguientes términos: “los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país” (Ojeda, 1976: 120). Con el fin de la guerra fría, los términos del entendimiento, en general, se mantienen, ya que México sigue estando en la primera línea del perímetro de seguridad de Washington, seguridad incrementada a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Sin embargo, la cooperación, desacuerdos y los retos comunes persisten como una constante en las relaciones entre ambos países.

Por tanto, el factor “Washington” regularmente se encuentra presente durante el proceso de formulación de la política exterior de México. Además, México tiene un valor estratégico para Estados Unidos, valor que siempre está presente aunque no es constante en sus niveles de intensidad. La importancia de México para Estados Unidos aumenta si se presenta una situación de crisis internacional que se vincula con el espacio geográfico estadounidense –véase guerra contra el terrorismo, crimen organizado y tráfico de drogas– o regionales del espacio latinoamericano, y disminuye cuando estas desaparecen.

Para entender la posible influencia de Estados Unidos en el posicionamiento mexicano hacia la RdP, es importante considerar factores históricos. Durante la guerra fría, México favoreció un discurso centrado en la no intervención y una interpretación estricta de soberanía. En buena medida, esta postura se entiende por la vecindad con Estados Unidos, país que durante el siglo XX se convirtió en una superpotencia, lo que aumentó las asimetrías entre ambos países. Además, las intervenciones estadounidenses durante la Revolución mexicana, aunado a la pérdida de la mitad del territorio en 1847, hicieron que la política exterior mexicana encontrara en la defensa de la no intervención una forma de protección frente a Estados Unidos, dándole una coherencia a un proyecto interno que buscó responder a ciertas demandas sociales que se enfrentaron con algunos intereses establecidos en Washington. Por tanto, la posición central que ocupó el principio de no intervención en la política exterior de México durante el siglo XX responde, en buena medida, a la desconfianza que impuso la vecindad e intervenciones de Estados Unidos en México. Con el fin de la guerra fría, el debate en torno al establecimiento de un derecho de injerencia que permitiera responder a los crímenes masivos, en México se asoció al factor geográfico e histórico de su vecindad con Estados

Unidos, lo que, además de las repercusiones en el debilitamiento del Consejo de Seguridad (CS) en su monopolio del uso de la fuerza colectiva, México interpretó como la antesala ante un posible exceso del uso de la fuerza por parte de la principal potencia mundial. Por ende, además de contraponerse al principio constitucional de no intervención México fue renuente a aceptar alguna disposición que avalara este tipo de doctrina. Las “intervenciones humanitarias” que en la década de los noventa estuvieron encabezadas por Washington no fueron aceptadas por el Estado mexicano, más aún cuando las mismas se presentaron, como el caso de Kosovo, sin el respaldo de la ONU.

Por tanto, es importante considerar el factor Estados Unidos como uno de los actores que pueden ayudar a comprender el origen de la política exterior de México. Con esto no se quiere decir que sea determinante ni el único factor en el que México se basa para la formulación de su política multilateral; sin embargo, es un elemento que se encuentra presente en la política exterior de México y, por ende, puede influir en su interpretación de la no intervención y RdP.

¿NUEVOS ACTORES EN EL MULTILATERALISMO MEXICANO?

A lo largo del capítulo se presentaron los actores que pueden explicar la posición y el acercamiento mexicano hacia la discusión sobre la no intervención y RdP. La democratización ha traído cambios a las relaciones entre los actores, lo cual tiene consecuencias en la política exterior. No obstante, también permanecen continuidades. Por ejemplo, el Ejecutivo, por medio de la SRE, sigue siendo el actor central en el diseño de la posición mexicana ante los mecanismos de paz y seguridad internacional y, por ende, en los debates para combatir los crímenes y violaciones masivas a los derechos humanos. Esta centralidad no se ha puesto en cuestión a pesar de que el Legislativo ha tenido cierto activismo en política exterior, principalmente porque el acercamiento del

Congreso a algunos temas internacionales se ha dado de forma parcial, selectiva y de manera inconsistente. El Legislativo no se ha pronunciado sobre la RdP. Sin embargo, ha participado en temas vinculados con la estructura general donde se inscribe este principio. Por un lado fue uno de los actores primordiales para la aprobación de la reforma de derechos humanos en 2011, la cual se inscribe en la concepción general del multilateralismo liberal, incluyendo el principio pro persona y de defensa de derechos humanos en la política exterior. Por otro, sigue teniendo una concepción tradicional de la soberanía. Así, con la democratización el Congreso ha incrementado el uso de sus facultades constitucionales en política exterior, limitando el compromiso de México con el marco estructural donde se encuentra la RdP. En el mismo caso se encuentra el Ejército mexicano quien, aunque no cuenta con las facultades constitucionales como el Legislativo, también ha vetado la posibilidad de que México adquiriera un compromiso mayor con las tareas de paz y seguridad internacional. A pesar de que no se ha pronunciado explícitamente sobre la RdP, por la forma en cómo se ha manifestado ante las OMP es esperable que sea renuente a ser participe en la implementación de la norma. Así, a pesar de que el Ejecutivo es el actor central, eso no implica que no encuentre limitaciones internas en el proceso de elaboración de la política multilateral hacia la RdP.

En los actores externos es clara la influencia del contexto internacional como variable explicativa del acercamiento mexicano a la RdP ya que es ahí donde se enmarca el desarrollo de la discusión y se establece el ritmo de la agenda internacional. No obstante no queda claro si ocurre lo mismo con Estados Unidos. Lo que sí se puede afirmar es que la aproximación mexicana hacia la RdP ha permitido coincidir con Estados Unidos en ciertos valores que son parte integrante del multilateralismo liberal,

como la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos. Por tanto, existe una tendencia que ha logrado acercar tanto a Ciudad de México como a Washington en cuanto al significado general del uso de la fuerza colectiva para evitar los crímenes masivos.¹¹

La participación de nuevos actores como los organismos de la sociedad civil, empresarios y medios de comunicación que han tenido cierto protagonismo en otras áreas y temas de la política exterior mexicana, en el caso de RdP ha sido prácticamente nula. Por tanto, sería interesante considerar cómo podría iniciarse la participación de estos actores en caso de que se incremente el activismo y participación de México en la RdP y los temas vinculados con el multilateralismo liberal.

Una vez que se identificaron los actores que ayudan a entender el proceso de formulación de la política multilateral mexicana, el siguiente capítulo consiste en observar la participación de México en los órganos de Naciones Unidas vinculados con los mecanismos de paz y seguridad internacional ya que esto permitirá observar los cambios y las continuidades en el sistema que enmarca la discusión sobre la no intervención y RdP.

¹¹ Esta tendencia se podrá observar con más detalle a lo largo del capítulo IV, donde se desarrolla la evolución de la posición mexicana hacia al RdP.

CAPÍTULO III. **EL MULTILATERALISMO MEXICANO EN LA ONU**

¿En qué consiste el multilateralismo mexicano? El presente capítulo examina la participación de México en los mecanismos de paz y seguridad de Naciones Unidas, por “autonomasia” el principal foro multilateral. Por tanto, ver el desarrollo de la posición del país en el Consejo de Seguridad (CS), Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) y el régimen de derechos humanos, los cuales implican un tipo de intervención, permite observar el marco general que puede explicar el acercamiento mexicano a la Responsabilidad de Proteger (RdP).

Sin embargo, antes de llegar a este punto es necesario precisar qué se entiende por multilateralismo. Existen varias formas de interpretar el concepto. Su evolución ha sido constante y se pueden encontrar similitudes al desarrollo de las relaciones internacionales. En efecto, para autores como Wiseman (2011: 13) el multilateralismo ha sido una pieza central en el nacimiento de las relaciones internacionales como disciplina científica. La creación de la Sociedad de Naciones en 1919, primera organización multilateral moderna, fue un acontecimiento histórico que marcó tanto al siglo XX como a la teoría de las relaciones internacionales. Además, junto con las relaciones bilaterales, es una de las variantes que puede tomar la política exterior de los Estados.

El estudio clásico de Harold Nicolson, *La Diplomacia*, publicado en 1939, es uno de los primeros análisis que tratan al multilateralismo como una de las formas para conducir la política exterior. La obra de Nicolson dio inicio al debate en torno al significado de dicha práctica.

Así, para finales del siglo XX, el multilateralismo se fue ampliando, estando más presente en las relaciones de los Estados. Por tanto, ¿qué se entiende por

multilateralismo? Para autores como Keohane (1990), Gill (2009), Holmes (2009) y Schechter (2011), la primera característica para entenderlo consiste en hacer una distinción frente a las organizaciones internacionales. Los cuatro autores parten de una visión Estado-céntrica, debido a que son los Estados los actores principales del sistema multilateral y son quienes protagonizan la constitución y el funcionamiento de las organizaciones internacionales.

Para Keohane (2011: 26) el multilateralismo es una práctica que permite coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, mediante acuerdos *ad hoc* o por medio de instituciones que posibilitan esa coordinación. Esta definición es un buen punto de partida para identificar otros matices que puedan aportar distintas aproximaciones. Por ejemplo, Holmes (2009: 9) lo identifica como el diálogo entre representantes de gobiernos, quienes buscan tener un acercamiento común a problemas compartidos. El trabajo de los representantes de tres o más Estados ayuda a complementar un espacio que no pueden llenar las relaciones bilaterales.

Por su parte, Newman (2007: 10), desde una posición liberal, considera al multilateralismo como una necesidad estatal ya que los Estados tienen vulnerabilidades, grados de interdependencia y necesitan beneficiarse de los bienes colectivos. Incluso las grandes potencias no pueden satisfacer sus necesidades de seguridad de manera unilateral, por lo que el multilateralismo les brinda cierta seguridad y promueve estabilidad en la conducta de los miembros de la comunidad internacional.

Las posiciones contrarias a la visión Estado-céntrica dirigen sus críticas a la insuficiencia que produce limitar el multilateralismo a las relaciones intergubernamentales. La principal razón consiste en los efectos producidos por la

erosión de la noción tradicional de soberanía, lo cual ha permitido el surgimiento de otros actores no estatales con cierta influencia en él (Coleman, 2005: 3).

No obstante las limitaciones que conlleva adoptar una posición Estado-céntrica, este trabajo se apega a esta visión de multilateralismo, ya que busca explicar la posición mexicana en torno a los debates que se han celebrado en Naciones Unidas hacia los principios de no intervención y RdP. Así pues, al tratarse de política exterior, el análisis necesariamente debe optar por una posición que coloque al Estado como actor principal en el ámbito multilateral.

Hay dos elementos que se añadirían a la definición Estado-céntrica. El primero se refiere a lo que el llamado multilateralismo “substantivo” o “cualitativo” considera fundamental para entender la esencia final de tal práctica: las relaciones entre las partes buscan alcanzar una base de principios generalizados que permitan regular las acciones del Estado (Schechter, 2011: 33).¹ El segundo responde al contexto en el cual se desarrolla el ámbito multilateral: las instituciones multilaterales, que adoptan y promueven las “visiones” de los principales centros de poder. Así, a partir de una concepción realista, el reto consiste en vincular las dos dinámicas en las que se enmarca el multilateralismo: por un lado, la que implica el cambio estructural en el orden mundial y, por el otro, el desarrollo de las prácticas multilaterales que los Estados adoptan para ajustarse a las nuevas condiciones estructurales (Cox, 1997: 17).

¹ El multilateralismo substantivo parte de las posturas Estado-céntricas desarrolladas por Keohane, sin embargo, considera que esta definición pierde la distinción cualitativa que hace diferente al fenómeno. Por tanto, el multilateralismo substantivo considera que el tipo de relaciones instituidas entre las partes descansa sobre principios reguladores de la conducta. Son principios que especifican el tipo de conducta permitida para cierto tipo de acciones. Buscan encontrar y tener una visión “global” de los problemas, sin enfocarse a un interés particular o exigencia individual de las partes (Schechter, 2011: 33).

Ahora bien, el multilateralismo, en su versión clásica institucional, representada por el sistema de Naciones Unidas, tiene tres temas principales. El primero se refiere a situaciones de seguridad y paz internacional, como las guerras, el uso de la fuerza colectiva y las OMP, entre otros. El segundo trata el desarrollo económico y social, por ejemplo, la ayuda humanitaria, el combate a la pobreza, epidemias y cuestiones de salud. El último se concentra en asuntos socioculturales como la preservación de sitios y monumentos históricos, fortalecimiento del sistema de derechos humanos y del Estado de derecho (Wiseman, 2011:13).

Para autores como Stein (2011: 27), la política multilateral sirve como fuente de legitimidad para los gobiernos ya que estos pueden transmitir a los electores que los objetivos gubernamentales no sólo pertenecen al Estado; al contrario, son intereses compartidos por la comunidad internacional, lo que brinda la posibilidad de aumentar su prestigio y respalda la formulación de la política exterior de corte multilateral.

Con base en lo anterior, y una vez analizada la naturaleza e implicaciones generales del multilateralismo, el siguiente paso consiste en identificar las líneas generales que ha seguido el Estado mexicano en Naciones Unidas. Se estudia la participación mexicana en temas vinculados con la seguridad y la paz mundial, específicamente la influencia de la democratización en la relación de México con el CS, las OMP y el régimen de derechos humanos. Se considera al CS porque es uno de los órganos más relevantes para el desarrollo de la RdP; las OMP porque son una de las formas en las que se puede constatar, eventualmente, el grado de compromiso con la aplicación de la RdP; y el régimen de derechos humanos porque finalmente la RdP

pertenece al campo de la protección de los derechos humanos. Por tanto, los tres constituyen el marco general donde se inscribe la discusión sobre la RdP.

ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN NACIONES UNIDAS

La historia del multilateralismo mexicano es amplia y rica. México fue uno de los 51 miembros fundadores de Naciones Unidas.² El análisis de la participación de México en la ONU cuenta con una extensa bibliografía que permite detectar las líneas generales que ha seguido el país en ese organismo. Algunos de sus principales estudios pertenecen a Olga Pellicer (1995), Modesto Seara Vázquez (1995), Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa (1995), Miguel Marín Bosch (2005) y Claude Heller (2008).

La diplomacia mexicana ha favorecido el espacio multilateral con su participación en Naciones Unidas, espacio donde se ha creado parte importante del prestigio y capital político que tiene México en el mundo. El país ha buscado, en Naciones Unidas, un contrapeso, relativo, a las relaciones de poder asimétricas que impone la vecindad con Estados Unidos. Tradicionalmente ha sido el foro utilizado para pronunciar su visión sobre el sistema internacional, los principios que lo deben regir y el papel que deben tener los Estados integrantes. Según Heller (2008: 434) una de las fortalezas de México en Naciones Unidas radica en las continuidades que ha tenido el país en sus posiciones en el foro debido a que no ha experimentado situaciones abruptas de cambios de gobierno o golpes de Estado. Además, hay una profunda coincidencia entre los principios que norman la conducta de México en el extranjero con los de la Carta de Naciones Unidas.

² El 5 de septiembre de 1944, México presentó el “Proyecto para una Unión Permanente de Naciones, sometido por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México al gobierno de los Estados Unidos de América”. El país, desde el inicio, buscó darle una orientación más jurídica que política a la organización. Sin embargo, la organización resultó ser menos democrática y jurídica de lo que México esperaba, lo cual no impidió que la ONU ocupara una posición importante en la política exterior de México (Pellicer, 2009:11).

Según Pellicer (2009: 12), al fin de la segunda guerra mundial México fue uno de los Estados convencidos de que Naciones Unidas se convirtiera en el principal instrumento para alcanzar las metas comunes de la comunidad internacional. Se criticó la posibilidad de veto de los miembros permanentes del CS y, al contrario, buscó darle mayor peso a la Asamblea General. La lógica detrás de esta posición indicaba que, mientras el CS era un órgano muy restringido, al contar únicamente con 11 miembros, la Asamblea General poseía mayor legitimidad democrática al ser el máximo foro que incluía a todos los Estados miembros.³

Durante el periodo de la guerra fría, con el establecimiento de una distribución de poder bipolar, y ante la posibilidad de enfrentamiento entre las dos superpotencias, México optó por ocupar una posición intermedia entre el grupo occidental y los países comunistas. Mientras la seguridad colectiva internacional buscó evitar el choque entre las superpotencias, México asumió una función, aunque cautelosa, de mediación, dejando las principales responsabilidades a las potencias que tenían mayores privilegios. Además, utilizó la codificación del derecho internacional para impulsar sus intereses como una herramienta para proporcionar certeza y seguridad a las relaciones entre los Estados (Heller, 2008: 436). Un buen ejemplo que logró combinar la función mediadora y el derecho internacional fue la política mexicana hacia el desarme, especialmente el activismo en torno a la firma del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe en 1967. Esto se entiende, en algún grado, debido a que México nunca aspiró a convertirse en potencia nuclear y se abstuvo de participar en conflictos armados.

³ Actualmente el CS cuenta con 15 miembros, 10 no permanentes, los cuales son elegidos por un periodo de dos años, y 5 permanentes. En su inicio fueron 11 asientos, 5 permanentes y 6 no permanentes. La reforma que amplió el número de asientos no permanentes se hizo en el año de 1965.

Para Pellicer (2009:18) cuatro son los ejes históricos en los que se basa la actuación de México en la ONU. El primero se relaciona con la posición que deben ocupar los países catalogados como “potencias pequeñas y medianas quienes también tienen responsabilidades para el mantenimiento de la seguridad y paz internacional. Luego de que se estableció la preeminencia del carácter político de la organización sobre lo jurídico, la mediación se convirtió en uno de los principales objetivos de México en la ONU debido a las características de su posición intermedia. Sin embargo, con el recrudecimiento del enfrentamiento bipolar, México pasó de un discurso donde hacía hincapié en la “función” moderadora de las potencias medias, a uno de “fuerza” moderadora, ocupando un lugar como “puente” entre las superpotencias. Ésta modificación del discurso se observó, principalmente, durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), sexenio en el que México buscó alcanzar una posición de liderazgo entre los países del tercer mundo, promoviendo distintos instrumentos internacionales como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en 1974.

El segundo eje que históricamente ha articulado la participación de México en la ONU es el desarme. Como lo indica Pellicer (2009: 21) “el tema de desarme refleja más que ningún otro la fuerza moderadora que se buscó ejercer a través de las Naciones Unidas”. Especialmente fue en las décadas de los años sesenta y setenta cuando el multilateralismo mexicano puso especial atención en el tema. Esto se reflejó en varias iniciativas, entre las que destaca la firma del Tratado de Tlatelolco en 1967, convirtiendo a América Latina en la primera región en el mundo libre de armas nucleares. Otro ejemplo fue la participación de México en el grupo de los seis en 1984, el cual tuvo como

objetivo hacer un llamado a las potencias nucleares para que asumieran su responsabilidad al buscar frenar la carrera armamentista, principalmente los ensayos, para disminuir la desconfianza que se estaba creando entre estas potencias.

El tercer eje ha sido la promoción del desarrollo. México ha mantenido la idea de que la paz no puede ser real y sostenible sin prosperidad económica. Así, no habrá paz mundial verdadera sin un mínimo de prosperidad general, y sólo en paz se pueden generar las condiciones para la prosperidad. Hay un nexo causal entre ambas y se refuerzan mutuamente. Fue en los años setenta cuando México desplegó una política más activa en el tema. Esto se explica debido a la intención de obtener cierto liderazgo entre los países del tercer mundo, lo que llevó a México a promover una agenda que trató de impulsar el fortalecimiento de órganos como el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Además, se hizo hincapié en poner en práctica los principios de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), especialmente los referentes a la igualdad en las relaciones económicas de los Estados, la no discriminación a causa de los sistemas socioeconómicos, el derecho a comerciar y disponer libremente de sus recursos naturales, y buscar eliminar las diferencias entre los niveles de vida en los países en vías de desarrollo e industrializados (Pellicer, 2009: 28).

Como se mencionó, el respaldo que se dio a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en 1974, aunado a la activa participación dentro del grupo de los 77 y la celebración, en territorio mexicano, de las cumbres sobre desarrollo en Cancún en 1982 y Monterrey en 2002, forman parte de lo que México considera como un todo. Es decir, la paz y seguridad internacional están directamente vinculadas con el desarrollo económico.

El cuarto eje se refiere a la agenda democrática y de derechos humanos. Si bien es una discusión que ha estado presente desde el inicio de la participación mexicana en la ONU, el proceso de alternancia política consolidó el tema en la agenda multilateral de México. Según Pellicer (2009: 32), México pasó de tener una posición defensiva y de distanciamiento con los mecanismos de derechos humanos de la ONU, a una de diálogo constructivo basado en principios democráticos y respeto a los derechos humanos. Un ejemplo de este cambio se presentó en 2004, cuando el gobierno mexicano aceptó la idea de la RdP, adoptando una posición que implica la redefinición del concepto tradicional de soberanía.

Por tanto, el interés de México en la ONU no sólo radica en una cuestión vinculada a “principios”. Este organismo multilateral también tiene otro papel, el cual consiste en la posibilidad de aportarle prestigio al país, mejorando su imagen y legitimidad en el mundo. Además ayuda a aumentar la capacidad de negociación en sus relaciones bilaterales mediante la construcción de alianzas y lazos con regiones como Medio Oriente, Asia y África, regiones con las que las relaciones bilaterales no son tan dinámicas y cercanas. De tal manera México encuentra en la ONU un doble objetivo y misión: por un lado es un espacio donde puede impulsar la defensa de sus intereses nacionales; por el otro, le permite contribuir al proceso de redefinición del sistema internacional, participando en el proceso de configuración de las nuevas estructuras del mundo multipolar de la posguerra fría.

MÉXICO ANTE LOS MECANISMOS DE PAZ Y SEGURIDAD DE LA ONU: CONSEJO DE SEGURIDAD Y OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

¿Cuál ha sido la influencia de la democratización en la política de México hacia los principales mecanismos de seguridad y paz de Naciones Unidas, en específico el CS y

las OMP? Con el primero hubo un cambio sustancial, mientras que en el caso de las OMP se puede observar continuidad.

Desde la fundación de las Naciones Unidas, México buscó que el CS fuera un órgano de carácter jurídico. Sin embargo, al confirmarse el poder de veto y el asiento permanente de las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial, México lamentó la preeminencia de su carácter político pues creaba un efecto pernicioso en el funcionamiento de la organización en tareas concernientes a la seguridad colectiva.⁴

México ha participado en el CS en cuatro ocasiones: 1946, 1980-1981, 2002-2003 y 2009-2010. La primera participación se debió a la necesidad de completar sus miembros. Así, con el inicio de la guerra fría, para México fue evidente que un país sin la fuerza militar de las superpotencias tenía posibilidades limitadas de influir en las decisiones del Consejo. Además, comprobó que la opción del veto, más que asegurar la paz, paralizaba el trabajo del CS (Gómez Robledo, 2012: 16).

A partir de esta experiencia se evitó participar en el CS. Esto se entiende por varias causas. Una de ellas consiste en que al interior de la SRE lograron imponerse el grupo que estaba en contra de que México formara parte del CS como miembro no permanente ya que, como lo señala el embajador Tello, desde 1945 hubo funcionarios partidarios de que México presentara constantemente candidaturas para el CS (Covarrubias, 2007: 157). Esta política exterior se vio favorecida por tres razones que se exacerbaban en el contexto de guerra fría: 1) el órgano era antidemocrático, 2) se ponía en

⁴ Durante la creación de la ONU, para evitar repetir la falta de compromiso de las grandes potencias como ocurrió con la Sociedad de Naciones, se otorgó el poder de veto a las potencias victoriosas de la segunda guerra mundial (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, la Unión Soviética y China) lo cual se consideró una garantía política y legal para asegurar la paz, evitando un enfrentamiento entre ellas. México respondió a esta situación declarando que “si las potencias persisten en retener el derecho de veto que les concede el texto de nuestra carta, convendrá examinar en un clima de paz –y sin perjuicios para nadie– la manera de limitar en la práctica el ejercicio de este privilegio” (Pellicer, 2009: 12).

riesgo los principios de política exterior y 3) se podía causar un enfrentamiento con Washington por causas innecesarias. El embajador Luis Padilla Nervo declaró que “nos perjudicaría tomar una posición en los temas importantes del Consejo de Seguridad, donde seguramente las decisiones eran desfavorables a una u otra de las grandes potencias”. La postura cristalizó en la llamada Doctrina Tello, que propone la no participación de México en el CS debido a los problemas que traería la adopción de una postura contraria a Estados Unidos, por problemas o situaciones que eran lejanas o poco importantes para el interés nacional. Fue llamada así en honor a Manuel Tello Barraud y su hijo Manuel Tello Macías, ambos cancilleres del país, quienes defendieron permanentemente esta posición. La falta de participación en el CS se sustituyó con el trabajo en otros órganos de Naciones Unidas para, en algún grado, compensar la ausencia en el Consejo (Gómez Robledo, 2012: 17).

La segunda participación fue en el bienio 1980-1981. La razón: la parálisis de la Asamblea General y del grupo latinoamericano y del Caribe por elegir al representante de la región entre Cuba y Colombia. Así, se acordó que México podía solucionar este problema y fue elegido, con el respaldo de ambos países, para ocupar un asiento en el CS. Como lo indica Heller (2007: 438) esta participación se enmarcó en el activismo de la política exterior de finales de los setenta, cuando México aparecía como “potencia media emergente” debido a los importantes descubrimientos de petróleo.

El fin de la guerra fría, aunado a la democratización del país, abrieron nuevas oportunidades para la participación de México en el Consejo. Por un lado, con la desaparición del sistema bipolar, la relevancia del CS aumentó debido a la disminución del uso del veto por parte de los miembros permanentes. Asimismo, se diversificó la

agenda, haciendo más atractivo buscar impulsar temas relacionados con el interés nacional de otros países. Durante el gobierno de Carlos Salinas se planteó la posibilidad de buscar un asiento en el CS en 1991, no obstante, la candidatura no se presentó por dos motivos: primero, para evitar complicaciones durante las negociaciones del TLCAN con Estados Unidos y Canadá. El segundo se derivó del inicio de la guerra del golfo Pérsico en 1991. Así pues, se consideró apropiado retirar la candidatura a favor de Venezuela al argumentar la falta de condiciones propicias para una participación constructiva por la falta de margen de acción en el CS (Heller, 2008: 442).

El proceso de transición y alternancia política en el año 2000 hicieron que el nuevo gobierno proveniente del Partido Acción Nacional (PAN) buscara desplegar una política exterior más activa en el sistema internacional, centrada en la promoción de valores democráticos y defensa de los derechos humanos (Gómez Robledo, 2012: 24). La obtención de un asiento para el bienio 2002-2003 respondió a la intención de mostrar al mundo una nueva política exterior. En palabras de Jorge Castañeda, canciller del gobierno de la transición:

Existe una estrecha relación entre democracia y participación internacional o, para decirlo a la inversa, entre autoritarismo y aislacionismo. Es por ello que los gobiernos no democráticos, tales como el que existió en México durante varias décadas, tienden a estar ensimismados. Mientras menos democrático es un país, resulta más probable que vea al mundo con suspicacia y que adopte una retórica nacionalista (cit. por Covarrubias, 2010: 123).

Si bien la presencia de México en el CS en el bienio 2001-2002 causó polémica debido a la redefinición de las prioridades en la agenda internacional por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en términos generales se considera un acierto la participación en el CS. Según Pellicer (2008: 212) era injustificable el alejamiento del máximo órgano de toma de decisiones para temas de seguridad y paz internacional ya que

es insustituible la experiencia que se obtiene al participar en este foro. La decisión de ingresar al CS en 2002 tuvo como marco un proceso donde, según los cálculos de la SRE, había pocos riesgos ya que eran bajas las probabilidades de tener enfrentamientos con Washington. Había una tendencia general hacia el consenso en el proceso de toma de decisiones y, en los temas delicados, Estados Unidos y sus aliados recurrían a la OTAN para evitar el veto de Rusia y China en el CS, por lo cual había pocos riesgos.⁵

La más reciente participación en 2009-2010 supuso consultas previas con distintos sectores del país para fortalecer y buscar cierto consenso interno que respaldara la posición de México en el foro internacional. En efecto, como señala Gómez Robledo (2012: 28) la última participación de México en el CS fue positiva ya que se tuvo una actuación reconocida por los demás miembros, además de la sociedad civil, y se estrecharon relaciones con los demás países no permanentes. Pero sobre todo, se demostró que México puede participar normalmente en el CS sin grandes costos ni enfrentamientos con Estados Unidos, asumiendo una posición acorde con las dimensiones del país en el sistema internacional. Por tanto, si se compara la actitud de México hacia el CS previo al proceso de alternancia, se puede observar un cambio sustantivo, tanto en términos cualitativos –buscar obtener un asiento en el CS para impulsar los intereses nacionales, cuando previo a la alternancia se evitó participar– como cuantitativos –en un lapso de 12 años se obtuvo, en dos ocasiones, un asiento en el Consejo, igualando el número de anterior de participaciones previas al año 2000–. Esta ha sido la principal influencia de la democratización en la relación de México con el CS.

⁵ El cálculo del gobierno mexicano fue que los temas relacionados con el Medio Oriente, Palestina e Israel serían los asuntos más delicados y problemáticos a los que se podía enfrentar en el CS. Las expectativas mexicanas fueron transformadas con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, dando un giro completo a la agenda del Consejo. La crisis en torno a Iraq creó mucha polémica tanto a nivel interno como en el ámbito internacional (Heller, 2008: 443).

Otro pilar que estructura las tareas de seguridad que encabeza Naciones Unidas son las OMP ya que son el instrumento principal para hacer cumplir el mandato de paz y seguridad establecido por la Carta de la ONU. Históricamente México ha mantenido una política de no participación en las OMP. Sin embargo, es el primer contribuyente financiero de América Latina y constantemente recibe invitaciones para ser parte de ellas. La respuesta negativa representa, para autores como Pellicer (2010: 642) y González Saiffe (2012: 197), una desventaja para la diplomacia mexicana debido a que, por un lado, la contribución financiera y militar a las OMP es uno de los puntos considerados para ocupar un asiento en el CS y la Comisión para la Consolidación de la Paz.⁶ Por otro, a pesar de la importante contribución financiera de México a las OMP,⁷ ésta no se traduce en un reconocimiento internacional al no participar en ellas. Esto aleja y aísla a México del resto de América Latina y, por tanto, deja espacios libres que otros países llegan a ocupar, ganando el reconocimiento internacional.⁸

Cabe señalar que México ha participado tres ocasiones en alguna tarea relacionada con las OMP. La primera fue en el año de 1947-1951 en la Comisión para la investigación en los Balcanes; la segunda en 1949 en la Misión de observación de Naciones Unidas en India-Pakistán; y la última en 1991 en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), cuando contribuyó con 100 policías. Asimismo, durante la guerra del golfo Pérsico, el entonces presidente Carlos Salinas

⁶ Para ver el número de OMP que actualmente se encuentran en funcionamiento, consúltese Anexo 3.

⁷ Con 11 millones de dólares, México es el noveno contribuidor a las OMP en Naciones Unidas (Sotomayor, 2008: 251).

⁸ El caso de Haití es representativo de tal situación. El 12 de enero de 2010 este país, el más pobre de América Latina, sufrió un terremoto de 7 puntos que dejó aproximadamente 316,000 muertos, 350,000 heridos y más de 1,5 millones de personas sin hogar. Ha sido una de las catástrofes ambientales y humanitarias más graves de la historia reciente de la región. México respondió al llamado de la MINUSTAH y envió una importante donación económica, servicios médicos y rescatistas, entre otros. Sin embargo, no contribuyó con personal militar a pesar de que estuvieron involucrados países de la región como Brasil, Chile, Argentina y Venezuela (González Saiffe, 2012: 197).

consideró enviar un contingente militar a Kuwait, sin embargo, el sector militar se opuso a tal medida (Serrano, 1995: 436). Estos casos son aislados y se mantiene la no participación en las OMP. Algunos sectores, como parte del poder Legislativo, el Ejército y algún sector de la SRE se oponen a la participación ya que la consideran un tipo de intervención.

Durante la administración de Vicente Fox se promovió el debate sobre la participación en las OMP. Sin embargo, estuvo muy descentralizado y difuso. Como apunta Sotomayor (2008: 254) el tema se inscribe en las relaciones cívico-militares. La división en el sector militar es claro: mientras la Secretaría de Marina (SEMAR) está a favor, en parte por su naturaleza más internacional, la Secretaría de Defensa (SEDENA) se opone argumentando que su principal función es velar por la seguridad nacional y el marco constitucional no contempla la salida de tropa para participar en ese tipo de operaciones.

En este contexto, la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE del gobierno de Fox, Patricia Olamendi, inició en 2005 con los debates en el Congreso mexicano para hacer las reformas que permitieran enviar soldados mexicanos a cascos azules. La discusión rompió con la tradición por la cual los funcionarios civiles se abstendían de discutir asuntos militares y los temas civiles y militares no se mezclaban. Los militares reaccionaron y presionaron para que Vicente Fox declarara que México no participaría en las OMP (Sotomayor, 2008: 256).

Una de las razones que explican la oposición militar se encuentra en la incertidumbre que enmarcó al proceso de transición mexicana. A pesar de ser una transición gradual y paulatina, eso no significó que no existieran dilemas críticos en la

misma. Las Fuerzas Armadas temieron que, a largo plazo, podría aumentar la descentralización de la política de defensa y con ello la participación civil en temas de defensa y seguridad nacional vía el Congreso o la SRE. Los militares buscaron defender las prerrogativas institucionales contenidas en el viejo pacto: independencia relativa de otras dependencias, acceso directo con el presidente, poca rendición de cuentas. Asimismo, no hubo una negociación más amplia de una posible reforma a las fuerzas armadas, por lo cual el debate fue, en cierto sentido, prematuro. Por último, tampoco se explicaron los beneficios, para el sector militar y el país, de participar en las OMP (Sotomayor, 2008: 256).

Durante el sexenio de Felipe Calderón el debate no se retomó básicamente a causa del conflicto interno derivado de la llamada “lucha contra el narcotráfico”. En propias palabras del ex mandatario “es un asunto de gran preocupación para la comunidad internacional y sé que es un tema muy polémico. Sé que genera oposición en la comunidad mexicana y por esa razón no es momento de tratar la cuestión [...] tenemos una guerra terrible en México y no podemos resolver problemas al exterior” (Covarrubias, 2010: 208).

Los resultados muestran una clara continuidad, y la democratización no logró cambios en este tema, a pesar de que creó, a instancias del Ejecutivo, la Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario en 2009.⁹ Esta Comisión agrupa a la SRE, SEGOB, SEMAR y SEDENA y es presidida por la primera. La Comisión tiene como propósito dar a conocer y promover el fortalecimiento del derecho internacional humanitario. Con la participación de sectores militares y civiles, hay interacción entre

⁹ *Crónica* (2009, 18 de septiembre) “Instalan de manera formal la CIDIH-México” <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/458263.html>

ambos grupos. Además, brinda herramientas y capacitación al sector militar en la materia mediante el curso que la Comisión ofrece anualmente. Sin embargo, aunque se podría pensar que hay cierta “apertura”, los hechos siguen indicando que México continúa sin participar en las OMP, lo cual refleja un compromiso acotado con la seguridad internacional y, por consecuencia, con el marco donde se encuentra la RdP.

MÉXICO Y LOS DERECHOS HUMANOS

El tema de los derechos humanos no es completamente nuevo para la política exterior mexicana, aunque es inobjetable la relevancia que ha cobrado con el proceso de democratización. Los antecedentes se pueden encontrar desde la misma reconstrucción del sistema internacional de posguerra; no obstante, conforme transcurrió el tiempo, México se enfrentó a una disyuntiva entre la protección a los derechos humanos y la no intervención.¹⁰ Así, durante la guerra fría, México apoyó el régimen de derechos humanos pero los defendió selectivamente y, en la mayoría de las veces, consideró que era un tema que correspondía solucionar a los Estados; era un ámbito de competencia interna (Covarrubias, 2008: 304).¹¹

El análisis sobre política exterior y derechos humanos cuenta con literatura que puede ayudar a explicar la actuación de México en ese ámbito. A grandes rasgos, hay tres tipos de posturas que se vinculan con las principales teorías de relaciones internacionales.

¹⁰ Se puede encontrar posicionamientos tempranos de México al respecto. Por ejemplo, durante la Conferencia de Chapultepec en 1945, el país se pronunció por la inclusión de los derechos humanos en el derecho internacional que regularía las relaciones entre los Estados. Buscó que los mismos se discutieran en el proyecto de Dumbarton Oaks, proyecto que a la postre daría nacimiento a las Naciones Unidas. La SRE propuso que se añadiera un apéndice a la Carta de la ONU, el cual debía contener un apartado relativo a los Deberes y Derechos de las Naciones y una Declaración sobre los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre (Covarrubias, 2008: 311).

¹¹ Hay varios ejemplos sobre la selectividad de los casos donde el Estado mexicano señaló las violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo España, Chile, Nicaragua y Sudáfrica son los casos más representativos, casos donde se buscó la defensa de la democracia y los derechos humanos (Covarrubias, 2008: 313).

La teoría realista considera que el o los poderes hegemónicos son los que acogen la norma, la promueven y coaccionan a los demás actores del sistema internacional (Covarrubias, 2008: 306). Los liberales, representados principalmente por las propuestas de Moravcsik (2000: 228), consideran que el acercamiento de un país con los derechos humanos es para tener un efecto candado porque reconocen que aceptar la norma internacional está en su interés propio, especialmente durante los procesos de democratización. Se usa para defenderse de otro país o para consolidar las transformaciones internas producto de un proceso de cambio político. Con base en un cálculo político interno, los líderes buscan reducir la incertidumbre que traen los procesos de transición acercándose a instituciones internacionales, especialmente cuando los desafíos internos son grandes. Por último, los constructivistas consideran que la norma de derechos humanos es válida ya que tiene características universales que les son atractivas a la comunidad internacional. En efecto, las normas pueden modificar a las instituciones e identidades, por lo que posibilitan el cambio en la forma del comportamiento de los gobiernos. Hay dos vías por las cuales el constructivismo plantea la relación entre el exterior y los derechos humanos. La primera es el llamado efecto bumerán, el cual ocurre cuando en un “Estado autoritario y represivo, los grupos internos de oposición buscan aliados internacionales, en lugar de dirigirse al Estado, para que lo presionen desde el exterior. Los grupos internos de oposición, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OCS) y movimientos sociales se ponen en contacto con las redes transnacionales las cuales convencen a los organismos internacionales de derechos humanos o grandes potencias para que presionen a aquellos Estados que violan la norma” (Risse, 1999: 388). La segunda consiste en el llamado proceso de espiral, que tiene cinco etapas: 1) se

presenta cuando un gobierno reprime pero se produce una activación de una red que informa al exterior la violación a los derechos humanos; 2) el gobierno represor se percibe víctima de la crítica internacional y no acepta la validez de las normas internacionales bajo el argumento de defensa de la soberanía y no intervención; 3) se inician cambios por parte del gobierno para disminuir la crítica internacional, sin embargo cambios tienen un carácter instrumental ya que busca recomponer su imagen en el exterior. Tienen efectos no deseados como movilizaciones internas, lo cual lo convierte en un punto decisivo en el proceso ya que nada está asegurado; 4) el gobierno acepta validez del régimen internacional de derechos humanos pero puede no modificar sustancialmente su comportamiento y; 5) el comportamiento del gobierno es consistente con el régimen, se institucionaliza en el ámbito interno la protección a los derechos humanos. Por tanto, la principal idea del modelo de espiral consiste en ir incrementando el compromiso de un Estado para llegar a la fase “ideal” en la cual el comportamiento del gobierno es congruente con la norma internacional, con lo que se protege a los derechos humanos de forma permanente (Keck, 1998).

Según el estudio de Covarrubias (2008: 308), las cuatro primeras etapas ayudan a entender el proceso de evolución que ha seguido el caso mexicano. En este sentido, en México no es seguro poder establecer una historia lineal de cada fase. Las fases conviven en distintos momentos, pero sí se puede asegurar que aún no se ha llegado a la quinta etapa, lo cual implicaría que el comportamiento del Estado mexicano fuera congruente con la norma tanto a nivel interno como internacional.

Así, la relación de México con los derechos humanos se ve influida tanto por cuestiones internas como externas. Como indica Covarrubias (2011: 174) “a principios de

los años noventa había un claro desfase de los derechos humanos y las concepciones de la política exterior mexicana. En la Cancillería esto empezó causar gran inquietud: unos lo experimentaban como un riesgo y otros como un gran desafío”. La democratización aceleró y consolidó el proceso y logró resolver, en alguna medida, la contradicción entre la protección a los derechos humanos y no intervención.

El sistema internacional, no sólo la democratización, también influyó en el cambio de actitud del gobierno mexicano frente al régimen internacional de derechos humanos. Así, conforme aumentaron las críticas internacionales y creció la presión debido a los señalamientos derivados de las violaciones a los derechos humanos, se empezaron a dar pasos para el acercamiento de México a ese régimen. Es decir, el cambio fue una elección de las élites políticas, no obstante esta elección se enmarcó en un contexto internacional donde las presiones sobre el país iban en aumento (Covarrubias, 2008: 305).

Una de las primeras situaciones donde el Estado mexicano se enfrentó al desfase entre política exterior y régimen de derechos humanos fue en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) a raíz del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A pesar de que durante su discusión no se incluyó un apartado correspondiente a derechos humanos ni fue condición para su firma, el Ejecutivo buscó desactivar cualquier tipo de presión proveniente del exterior mediante la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990. Con ello se pretendió disminuir la posibilidad de algún señalamiento internacional que afectara la negociación del TLCAN y dio respuesta a las crecientes demandas internas sobre las violaciones a los derechos humanos, como las presentadas por el PAN ante la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos durante los años finales de la década de los ochenta. Por tanto, además del interés del Ejecutivo por crear instituciones internas que reforzaran el proyecto de integración con América del Norte, esta decisión tuvo un efecto no esperado: institucionalizó la agenda de derechos humanos en México, legitimándola en el ámbito interno y permitió la creación espacios para que, en el largo plazo, se incrementara el diálogo y presión con actores no estatales interesados en la situación de los derechos humanos (Covarrubias, 2011: 178).

Así, durante el sexenio de Salinas se inició un cambio voluntario en política interna, no enfocado en los derechos humanos pero con repercusiones en ese tema. Los derechos humanos se volvieron un instrumento para obtener otros objetivos, principalmente lograr la firma del TLCAN. No obstante, a pesar de que los derechos humanos estaban la agenda internacional, el nuevo rostro de México delineado por la apertura económica no incluía, en esta transformación, el apartado de derechos humanos (Covarrubias, 2008: 317).

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) puede ser catalogado como los “años de transición” ya que hubo una evolución de una posición restrictiva y resistente frente a los derechos humanos, a una de reconocimiento del régimen internacional. Cabe señalar que aumentó la presión del exterior por la aparición, en el año de 1994, de la rebelión en Chiapas encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Esto hizo que la mirada internacional estuviera más interesada en los acontecimientos que estaban ocurriendo en el país. En este sentido, es claro que el gobierno de Zedillo reaccionó a la presión proveniente del exterior. Por ejemplo, se extendió la invitación para que distintos relatores pertenecientes al sistema de Naciones Unidas visitaran México, se aceptó la

jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 así como firmó en el año 2000 el Estatuto de Roma que dio nacimiento a la Corte Penal Internacional (CPI). El sexenio finalizó aceptando la inclusión de una cláusula democrática en el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM) (Covarrubias, 2008: 319).

Las masacres de Aguas Blancas en 1995 y de Acteal en 1997, aunado a la aparición del EZLN incrementaron la presión internacional por parte de extranjeros que buscaron observar la situación de los derechos humanos directamente en el país. El gobierno de Zedillo restringió el acceso de los observadores internacionales mediante la promulgación de una ley que obligaba a las organizaciones internacionales de derechos humanos demostrar la “seriedad” y experiencia en el tema. Asimismo, la visita de esas organizaciones se podía hacer sólo mediante invitación y aprobación del gobierno. Esto reflejó una clara continuidad en la actitud de la clase política respecto al incremento de la “vigilancia” externa ya que la participación de la sociedad civil no parecía tener la suficiente legitimidad para ser considerada como un interlocutor válido por el gobierno. De tal forma que a pesar del cambio en la actitud del gobierno de Zedillo frente al régimen internacional de derechos humanos, los actores no estatales seguían sin tener una posición válida como sí lo tenían los organismos internacionales (Covarrubias, 2011: 181). Precisamente sería la presión por parte de la sociedad civil la que permitiría explicar, en alguna medida, el cambio de México hacia el régimen de derechos humanos durante los últimos años del sexenio de Zedillo y el inicio de la administración de Fox (Anaya, 2010: 200).

A diferencia de las administraciones de Salinas y Zedillo, donde la actitud del gobierno fue reactiva ante el régimen internacional de derechos humanos, los sexenios de

Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) fueron, con sus diferencias, activos. Si bien la transición a la democracia no fue el inicio del cambio, si lo aceleró y consolidó. En lugar de reaccionar a las presiones del extranjero, el gobierno de Fox buscó integrarse al grupo de países democráticos manifestando su compromiso explícito con la defensa de la democracia y los derechos humanos.¹² La vía para lograr este objetivo fue mediante una política exterior activa en los foros multilaterales centrada en los derechos humanos. Se adoptó una política de multilateralismo liberal por la cual se firmaron y ratificaron distintos instrumentos correspondientes a la materia y se estableció una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la primera en un país que formalmente no se encontraba en situación de guerra.¹³ A pesar de que esta política estuvo acorde lo prevaleciente en el escenario internacional, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos la postura proactiva del gobierno mexicano pareció estar a contracorriente de las condiciones del sistema internacional, donde el fortalecimiento de las medidas de seguridad por el 11 de septiembre y la “guerra contra el terrorismo” estableció algunas limitaciones al régimen de derechos humanos (Serrano, 2010: 17).

Este activismo tuvo sus efectos en Naciones Unidas. Por un lado, hubo un rompimiento de la política tradicional frente a Cuba: históricamente México se abstenía de votar resoluciones respecto a la situación de los derechos humanos de la isla en la

¹² La política exterior del gobierno de la “alternancia” giró en torno a cinco ejes: demostrar al mundo la consolidación de las instituciones democráticas en México, apoyar y promover de forma activa y comprometida el respeto y defensa de los derechos humanos en el mundo, la defensa de la democracia como única forma de gobierno que garantiza bienestar y la participación activa en el diseño de sistema internacional (Covarrubias, 2008: 324).

¹³ Se hicieron modificaciones y ratificaron alrededor de 13 instrumentos legales relacionados con el régimen internacional de derechos humanos. Los temas de los instrumentos son amplios y variados. Van desde la Convención contra la tortura y otros tratos crueles hasta el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, entre otros (Covarrubias, 2008: 326).

Comisión de Derechos Humanos de la ONU, lo que cambió a partir de 2002. Así, se eligió a Cuba para resaltar el cambio en la política de no intervención en violaciones a los derechos humanos que caracterizó las relaciones bilaterales con La Habana durante la era del PRI. Por otro lado, la elección del embajador Luis Alfonso de Alba como primer presidente del recién creado Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006, se logró un reconocimiento general al activismo mexicano en la materia.¹⁴

Estas acciones estuvieron directamente vinculadas a los esfuerzos que hizo México en los distintos foros internacionales de derechos humanos. Más aún, las acciones no habrían sido posibles sin que se hubiera presentado el proceso de democratización y alternancia en la presidencia. El acercamiento de México hacia el régimen internacional de derechos humanos ha ido creciendo desde el fin de la guerra fría, tanto por razones internas como externas. Para el año 2000 México integró la concepción de multilateralismo liberal en materia de derechos humanos y reconoció como legítimo el diálogo con los actores no estatales (Covarrubias, 2011: 192).

Durante el sexenio de Felipe Calderón se dio continuidad a la política de derechos humanos, aunque con menor activismo y visibilidad, principalmente porque indirectamente el proceso se encuentra relacionado con una política de “racionalidad instrumental”. Es decir, el gobierno busca mantener la imagen de México como un país aliado del régimen internacional de derechos humanos para evitar el regreso a un escenario de escrutinio internacional (Anaya, 2010: 201).

No obstante, es importante señalar que el proceso de acercamiento al régimen internacional de derechos humanos está lejos de consolidarse. El inicio del combate

¹⁴ *El Universal* (19 de junio de 2006) “Asume México presidencia de Derechos Humanos en la ONU” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/356387.html>.

frontal al crimen organizado provocó una espiral de violencia que, de acuerdo con cifras de la SEGOB, ha dejado un saldo de 70,000 muertos.¹⁵ La participación del Ejército en estas tareas ha provocado una oleada de críticas en el ámbito interno e internacional. Al mismo tiempo, se incrementó el número de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. Muchos vinculan el uso de una estrategia militar con el profundo deterioro de los derechos humanos. La situación provocó que el Legislativo, durante el gobierno de Calderón, impulsara una reforma sobre derechos humanos en 2011, una de las más importantes en la última década. Esto refleja claramente que hay otros actores a nivel interno interesados en fortalecer el régimen, ya no es únicamente el Ejecutivo. Asimismo, si bien ha continuado la actitud general al régimen internacional, se disminuyó el perfil y la intensidad de la política exterior relacionada con los derechos humanos. En parte se explica por los problemas internos y las críticas que ha generado la política de seguridad en el exterior por parte de distintos OSC y organismos internacionales.¹⁶ Como lo indica Covarrubias (2011: 204) la promoción de la democracia y defensa de los derechos humanos seguirá siendo uno de los objetivos de la política exterior mexicana, se mantendrá en el lenguaje multilateral pero el énfasis ya no está puesto en ello. Los altos umbrales de violencia en México le imponen un nuevo reto en su proceso de democratización, ahora entendido no sólo como la competencia electoral, sino como la existencia real de un Estado de derecho con menores niveles de violencia y desigualdad.

¹⁵ *Proceso* (15 de febrero de 2013) “SEGOB: 70 mil muertos con Calderón” <http://www.proceso.com.mx/?p=333688>.

¹⁶ México ocupa el primer lugar de la lista de países donde provienen el mayor número de denuncias ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con su informe de 2012, 431 se originaron en México, superando a Colombia y Perú, países que en años anteriores habían ocupado el primer lugar. Es la primera vez en la historia que México encabeza la lista. Además, nunca antes se habían presentado tal cantidad de denuncias provenientes de un solo país. *Octavo día* (20 abril 2013) <http://www.octavodia.mx/articulo/40993/encabeza-mexico-quejas-ante-cidh>. Para más información consultar *Reporte anual 2012 de la CIDH* en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp>.

Así, aunque el lenguaje de derechos humanos ha ingresado a la diplomacia mexicana, depende del proceso de consolidación interno para que siga manteniendo un lugar prioritario en la política exterior de México. En parte se entiende porque, como lo señala Serrano (2010: 20) la democracia es el único sistema donde puede existir el respeto a los derechos humanos. En este sentido, la propuesta de Keck sobre el proceso de espiral permite entender la falta de consolidación en México de la protección a los derechos humanos y, por tanto, una de las tareas pendientes que tiene la democracia mexicana.

¿CAMBIÓ EL MULTILATERALISMO MEXICANO?

A lo largo del capítulo se presentaron los lineamientos generales de la política multilateral de México hacia los mecanismos de paz y seguridad internacional de Naciones Unidas y el régimen internacional de derechos humanos. Los cambios y continuidades obedecen tanto a factores internos como externos. En el caso del CS el fin de la guerra fría y el sistema bipolar diversificó la agenda, lo que hizo más atractivo la búsqueda de un asiento para un país en las condiciones de México. Sin embargo, fue el proceso de democratización y alternancia política el que impulsó la decisión estratégica de participar constantemente en las labores del Consejo. En principio porque tanto el gobierno de Fox como el de Calderón consideraron que ser miembro no permanente del CS estaba en función de los intereses nacionales, principalmente para enviar una señal de ruptura con el tradicional alejamiento de México del Consejo. En cuanto al régimen de derechos humanos, México experimentó un acercamiento gradual, paulatino, de evolución hacia el mismo, pasando de una posición de rechazo a otra de aceptación y promoción de la norma. En cuanto a la participación en las OMP, hay una continuidad en la ausencia de tropas mexicanas en cascos azules que el proceso de democratización no logró alterar. De tal forma que, tanto la democratización como los cambios en el sistema

internacional no han influido para modificar la posición de México respecto de las OMP. Así pues, a pesar de que las transformaciones en el régimen político impulsaron el acercamiento de México a los mecanismos de paz y seguridad internacional, sigue existiendo un compromiso acotado debido a limitaciones internas. El multilateralismo mexicano cambió pero aún continúa con muchas restricciones que impiden un mayor activismo en dichos mecanismos. En general las tendencias se mantendrán y la política multilateral de México continuará con un compromiso, aunque acotado, con los mecanismos de paz y seguridad. Bajo estas premisas, ahora toca el turno de observar cuál ha sido la posición de México frente al desarrollo de la RdP, e indicar cuáles son los factores que explican el acercamiento mexicano a esta norma, tomando en consideración los elementos que se encuentran presentes en la política desplegada hacia el CS, las OMP y el régimen de derechos humanos, los cuales son, en cierta medida, el marco donde se localiza el debate sobre la RdP.

CAPÍTULO IV.

MÉXICO ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

El 20 de septiembre de 1999, el entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, inició el periodo de sesiones de la Asamblea General con las siguientes palabras:

Es general el reconocimiento de que el Estado está al servicio de su pueblo, y no a la inversa. Al mismo tiempo, la soberanía del individuo –y con esto me refiero a los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona consagrados en nuestra Carta– se ha visto reforzada por una mayor toma de conciencia del derecho de todo individuo a decidir su propio destino (cit. por Gómez Robledo, 2010: 134).

Esta afirmación destaca la importancia de los nuevos desafíos a los que se enfrentaba la comunidad internacional, en especial al debate sobre la no intervención y protección de los derechos humanos. Más aún, fue una respuesta a lo ocurrido en los años noventa en los genocidios en Ruanda y Srebrenica, donde se demostraron las consecuencias de la falta de acción colectiva para evitar esas masacres. Aunado a estos casos se unió el de Kosovo, provincia serbia que sufrió una crisis humanitaria en la primavera de 1999 cuando las violaciones de derechos humanos cometidas por el ejército yugoslavo llevaron a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a intervenir para detener, de forma unilateral y sin aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS), esas masacres. En este sentido, Annan indica en sus memorias que:

La crisis en Kosovo ofreció una oportunidad importante: la de establecer un nuevo estándar en la forma en cómo los Estados deben ser responsables, al interior de sus fronteras, del tratamiento y protección de sus pueblos. Necesitábamos dejar en claro que los derechos de no intervención, en la soberanía de los Estados, no deberían anular los derechos de libertad que tienen los individuos, más aún cuando hay una brutal y sistemática violación a los derechos humanos (Annan, 2012: 89).

La contundente posición de Annan fue el comienzo de un proceso que se ha ido concretando en el principio de la Responsabilidad de Proteger (RdP). Es decir, marca el inicio de una serie de hechos consecutivos que se han dirigido a la construcción de una

norma que pueda asegurar la respuesta efectiva de la comunidad internacional para evitar los crímenes de guerra, lesa humanidad, la limpieza étnica y el genocidio.

La RdP busca conciliar la acción colectiva para la protección de los derechos humanos, específicamente en los temas vinculados al derecho internacional humanitario, y el respeto a la soberanía estatal, representado por la no intervención. En este sentido, cabe preguntarse ¿cuáles son los factores que explican el acercamiento de México al desarrollo y evolución de esta norma? ¿cuáles han sido los cambios y las continuidades producto de la democratización de México respecto a la no intervención y RdP? Primero debe considerarse que ambos procesos, tanto la democratización de México, como el origen de la RdP, coinciden en el tiempo: son sucesos que aparecen a finales del siglo XX. En efecto, el inicio del desarrollo de la RdP surge a partir del discurso que hizo Kofi Annan ante la Asamblea General en septiembre de 1999. Asimismo, en julio de 2000, México celebró la elección que permitió la alternancia en el Ejecutivo después del prolongado periodo del PRI en el poder, terminando la época de partido hegemónico. Claramente se observa que la evolución de los dos fenómenos transcurrió en la primera década del nuevo milenio. Otro factor a considerar es que hubo momentos durante el siglo XX en los cuales el lenguaje de principios fue muy útil para México, especialmente la no intervención, la cual tuvo un lugar esencial en la política exterior (Covarrubias, 2010: 168).

Para observar los factores que definieron la posición mexicana respecto a la RdP se presentará un breve resumen sobre los principales antecedentes del principio. En segunda instancia se encuentra el debate en torno a la situación en Kosovo, conflicto que, como anteriormente se mencionó, es clave para entender el nacimiento de la RdP. El

tercer apartado contiene la posición mexicana frente a la Cumbre Mundial de 2005, Cumbre en la cual la Organización de Naciones Unidas (ONU) definió y delimitó la RdP. La última sección abarca el debate en la Asamblea General de 2009 y la participación de México en el CS en el periodo 2009-2010.

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Como previamente se señaló, la literatura general ubica, al final de los años noventa, el origen de la RdP. No obstante, para autores como Donnelly (2007), Bellamy (2009) y Axworthy (2012) las raíces del debate se pueden encontrar en la vieja discusión de la guerra justa y la aparición del Estado a partir de la paz de Westfalia de 1648.¹ En este sentido, la RdP está ligado a las interpretaciones de soberanía estatal ya que implica establecer un nuevo paradigma de cómo se entiende el concepto de seguridad y autoridad soberana del Estado.

Tradicionalmente se ha interpretado el concepto de soberanía como la “autoridad suprema”. La primera referencia al concepto la estableció el jurista francés Jean Bodine, quien en 1576, en un contexto de guerras religiosas, consideró al príncipe como el poder soberano ya que su autoridad emanaba directamente de Dios. Desde entonces, el concepto ha sufrido muchas modificaciones. Mientras la revolución francesa incorporó la noción de “nación” como fuente depositaria de la soberanía, fue hasta el siglo XX cuando se consolidó la idea de no intervención (Ortega, 2007: 230). Para Donnelly (2007) y Badie (1999), la guerra fría hizo que la noción de soberanía se entendiera y expresara como las capacidades de un Estado frente a los demás. Es decir, la soberanía no emana de un poder

¹ La tradición de la guerra justa tiene que ver con la legitimidad de ciertas acciones que, desde la época clásica del imperio romano, se buscaron imponer al conflicto armado. Al contrario, al hacer un cierto tipo de acciones se perdía la legitimidad para hacer la guerra. Por tanto, la guerra puede ser legítima si se cumplen ciertas reglas: los actos son legítimos si se justifican en términos de los referentes y las perspectivas comunes que provee esta tradición (Bellamy, 2009: 27).

o autoridad internos, sino de la capacidad del Estado para obtener el reconocimiento mutuo que hacen los Estados soberanos de la jurisdicción y autoridad exclusiva que el Estado tiene en un espacio.

La década de los noventa marcó un nuevo punto de quiebre. Según Evans (2008: 32) cuatro fueron los sucesos que crearon las condiciones para el surgimiento de la RdP. El primero fue la aparición del llamado “derecho de injerencia”, propuesta presentada por el ex canciller francés y fundador de la organización médicos del mundo Bernard Kouchner. Utilizar este término, a inicios de la posguerra fría, tuvo gran resonancia debido al tipo de conflictos que surgieron con el fin del orden bipolar.² La idea despertó gran interés en los países del norte, mientras en el sur se vio con profundo escepticismo la posibilidad de establecer facultades legales que permitieran satisfacer algún deseo neo colonial por parte de los países occidentales o del norte.

La segunda fase se relaciona con la participación del primer ministro británico, Tony Blair, en el club económico de Chicago en abril de 1999, en plena guerra de Kosovo. La denominada “doctrina Blair” consistió en poder detectar las circunstancias en las cuales se hace necesaria la intervención de la comunidad internacional durante un conflicto interno. Caracterizó al conflicto en Kosovo como “una guerra justa”, sin embargo, la gran debilidad de las consideraciones de Blair radicó en que hizo caso omiso de cualquier tipo de prevención para evitar estas catástrofes, y puso énfasis

² El tipo de conflictos que dominaron la agenda de seguridad internacional en la posguerra fría fueron principalmente de carácter interno. Así, del enfrentamiento tradicional entre Estados se pasó a uno de conflictos circunscritos al ámbito nacional, ya sean guerras de tipo civil, ya la desintegración de Estados plurinacionales como Yugoslavia o la Unión Soviética. El incremento de las crisis humanitarias y las profundas violaciones a los derechos humanos fueron, en gran medida, el principal catalizador para buscar transformar y adaptar la idea de soberanía a las nuevas necesidades que surgieron con los cambios producidos en el sistema internacional. Asimismo, cabe señalar que en este tipo de conflictos, fue la población civil la que sufrió los mayores daños, incrementándose el número de refugiados (Gómez Robledo, 2010: 151).

exclusivamente a intervenciones militares. Su propuesta, como la de Kouchner, sólo tuvo impacto en los países occidentales; en los del sur fue ignorada (Evans, 2008: 34).

La agenda de “seguridad humana” impulsada inicialmente por Canadá, se considera la tercera etapa. Con ella Naciones Unidas buscó tender un puente entre los países del norte y el sur, mediante la ampliación de la noción de seguridad nacional, cubriendo aspectos no sólo de tipo militar, sino aquellos ligados a los individuos. Intentó dar respuesta a los nuevos desafíos que enfrentaba la comunidad internacional, donde los conflictos de carácter interno desplazaron al tradicional entre Estados. Con la publicación del reporte en 1994 sobre el desarrollo humano, titulado “las nuevas dimensiones de la seguridad humana”, se buscó extender el concepto de seguridad internacional. Así, la seguridad no sólo consistía en aspectos bélicos, sino también en aquellos que estaban surgiendo a causa de la globalización. El principal problema de la idea de la seguridad humana fue que, a diferencia de las dos consideraciones anteriores únicamente se concentraron en intervenciones militares, amplió el rango de temas que trató de cubrir, impidiendo la creación de respuestas prácticas y precisas. La principal herencia de esta agenda se materializó en el establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) (Evans, 2008: 35).

En este contexto, Francis Deng, representante del secretario general de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos, planteó en 1996 la idea de soberanía como responsabilidad. Ésta interpretación de soberanía se considera el origen conceptual de la RdP. En efecto introdujo, en el debate sobre las intervenciones humanitarias, la idea de que el Estado, al ser soberano, adquiere derechos pero también obligaciones frente a sus ciudadanos y la comunidad internacional. La soberanía, para ser legítima, conlleva

algunas responsabilidades, así un gobierno es legítimo en la medida que responde a las necesidades de su pueblo (Ortega, 2007: 232). Así, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, lo cual dio un giro a la concepción westfaliana de soberanía. Esta interpretación se enmarca en el contexto del multilateralismo liberal colocando en una posición central al individuo, por lo cual es una de las principales ideas que dieron origen a la RdP (Axworthy, 2012: 8).

Es importante señalar que Evans omite un momento importante en la evolución del pensamiento sobre la no intervención y RdP: el informe “un programa de paz” elaborado en 1992 por el ex secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali. En él se reafirma la importancia e indispensabilidad del Estado como entidad fundamental de la comunidad internacional. No obstante, también considera que ha pasado el momento de la soberanía absoluta y exclusiva, la cual no fue nunca del todo cierta ni real. El reporte tiene la intención de proporcionar ayuda humanitaria, no obstante, no hace referencias claras a los conflictos de carácter interno (Gómez Robledo, 2010: 149).

La falta de consensos en Naciones Unidas que permitieran la acción colectiva frente a los genocidios en Ruanda (1994) y Srebrenica (1995), al contrario de la intervención humanitaria unilateral en Kosovo (1999), provocó que el sucesor de Boutros-Ghali, Kofi Annan, decidiera plantear, junto con un grupo de expertos y diplomáticos, el desafío en el que se encontraba la comunidad internacional en temas de intervención humanitaria y soberanía. Esto también reflejó la tendencia mostrada durante los años noventa, en la que las sucesivas crisis internacionales en Somalia, Haití, Bosnia, Timor Oriental y Sierra Leona provocaron que la ONU flexibilizara su principio de neutralidad hacia una posición de mayor uso de la fuerza colectiva para justificar ciertas

intervenciones que le permitieran hacer efectivas las normas internacionales (Serrano, 2001: 26). El problema derivado de la crisis en Kosovo, donde hubo una intervención humanitaria que se consideró legítima por el uso de la fuerza para evitar una limpieza étnica, pero ilegal por carecer de la aprobación del CS, sería un punto clave para que el secretario general diera un paso definitivo en la búsqueda de un mecanismo que tratara de conciliar el principio de soberanía a nacional y el uso de la fuerza colectiva.

MÉXICO ANTE LA CRISIS EN KOSOVO

En la madrugada del 24 de marzo de 1999 las fuerzas de la OTAN iniciaron el bombardeo de Belgrado y otras zonas de Serbia donde se encontraban instalaciones militares. La acción unilateral de la alianza atlántica fue una respuesta a tres situaciones que se entrelazaron: por un lado, durante el avance de las fuerzas militares dirigidas por Belgrado hacia Kosovo se empezaron aplicar tácticas contrainsurgentes que recordaron la limpieza étnica hecha en Bosnia seis años atrás. Por otro, el CS experimentó una parálisis debido al veto explícito de Rusia para que la ONU no actuara bajo las facultades que le otorga el capítulo VII de la Carta. Por último, el fracaso de las negociaciones de paz en Rambouillet en marzo de 1999 también fue uno de los acontecimientos que dio origen al ataque militar de la OTAN a Yugoslavia (Handke, 2011: 225).

Slobodan Milosevic, dirigente de lo que quedaba de la antigua Yugoslavia –sólo Montenegro unido con Serbia la mantenían viva, dos de las seis repúblicas que conformaron la original Yugoslavia– dio órdenes, a inicios de 1998, para que el ejército yugoslavo se dirigiera contra la provincia sureña de Kosovo con el fin de detener las actividades que realizaban los independentistas albaneses del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK). Previo al estallido de los conflictos bélicos que fueron desmembrando la antigua Yugoslavia en los años noventa, Kosovo y su estatus era uno de los conflictos

más antiguos en ese país. Esto se agravó en 1989, cuando Serbia adoptó una nueva constitución que derogó el estatus autonómico de Kosovo y expandió los poderes del presidente serbio.³ Para el pueblo serbio, Kosovo es la cuna de su nación, el origen de su primer reino. La derrota frente al ejército otomano en 1389 en la batalla de Kosovo Polie sólo incrementó el poder de Kosovo dentro del imaginario colectivo en Serbia. La intención de Milosevic era clara: sofocar el movimiento separatista y de paso expulsar la mayor cantidad de albaneses (Annan, 2012: 88).

Conforme se agravó la crisis humanitaria, mediante la expulsión de la población albanesa de Kosovo, la presión en la comunidad internacional aumentó para que se activaran los mecanismos de seguridad contenidos en la Carta de la ONU. Para la Unión Europea (UE), Kosovo significaba la posibilidad de demostrar que podían responder colectivamente en su región para evitar crímenes masivos y de paso mejorar su imagen luego del su penosa actuación durante la guerra en Bosnia a mediados de los años noventa. Por su parte, Naciones Unidas carecía de presencia sobre el terreno donde se estaban cometiendo los crímenes, por lo cual no podía brindar asistencia a los desplazados. De acuerdo con cifras de Annan (2012: 88) para el verano de 1998, seis meses después de la entrada del ejército yugoslavo a Kosovo, el diez por ciento de la población se encontraba en calidad de refugiada. Sin duda se estaban repitiendo los patrones de limpieza étnica que habían ocurrido en Bosnia.

En el CS Rusia se opuso a la promulgación de una resolución que implicara algún tipo de intervención de la ONU en Kosovo. Prefería continuar negociando un acuerdo

³ Kosovo, junto con Voivodina, eran provincias autónomas de la república socialista de Serbia, una de las seis repúblicas que integraron la antigua Yugoslavia. En este sentido, la revocación del estatus de autonomía de Kosovo exacerbó los deseos separatistas de Serbia de la población albanesa para tener el estatus de república y con ello poder alcanzar la independencia mediante un referéndum bajo el respaldo del derecho internacional en caso de desintegrarse la federación yugoslava (Phillips, 2012: 15).

con Milosevic que permitiera poner fin a la violencia en la zona. No obstante, Moscú también miraba con preocupación la escalada de violencia que se estaba produciendo por los enfrentamientos entre el ELK y el ejército yugoslavo. Así, anticipándose al *impasse* en Naciones Unidas, la OTAN y Estados Unidos no buscaron la autorización de la ONU y llegaron a la conclusión de que sólo mediante el uso de la fuerza se detendría la escalada de la crisis en Kosovo (Power, 2005: 535).

Asimismo, luego de conocerse la muerte de 45 albanokosovares en Racka, aunado al rompimiento, por parte de Milosevic, de las negociaciones celebradas en Rambouillet (Evans, 2008: 29), Madeleine Albright, entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, llamó el 24 de marzo a Kofi Annan para confirmarle que la OTAN había decidido intervenir en la zona debido a la falta de acuerdos dentro de Naciones Unidas.⁴ Con esto inició la intervención de la OTAN en Yugoslavia, intervención que se prolongaría durante los siguientes 78 días (Annan, 2012: 94). Como indica Power (2005: 535) fue la primera vez que Estados Unidos y sus aliados europeos intervinieron para impedir un genocidio potencial.

En este contexto, México enfrentó el dilema que supuso el uso de la fuerza por parte de la OTAN en la falta de autorización del CS para hacer uso de la fuerza en contra de Yugoslavia. La reacción de México fue apearse estrictamente al principio de no intervención. El mismo 24 de marzo, con el inicio de los ataques aéreos, la entonces secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, reconoció la disyuntiva que

⁴ El argumento oficial que usó el gobierno de Milosevic para romper con las negociaciones de Rambouillet fue que estaban orientadas a buscar la celebración de un referéndum para la secesión de Kosovo. Así, según Milosevic, Kosovo, al ser parte integrante de Serbia, no contaba con las mismas facultades que las repúblicas integrantes de Yugoslavia para poder celebrar un referéndum que llevara a la declaración de independencia. Sin embargo, para Estados Unidos y la OTAN era la misma táctica utilizada por Milosevic en Bosnia: prolongar las negociaciones para ganar el tiempo que le permitiera realizar los desplazamientos de población (Annan, 2012: 92).

representaba Kosovo, declarando que la ONU no estaba diseñada para resolver problemas internos de los Estados; al contrario, su objetivo era resolver disputas entre ellos. Por ello, México lamentó el uso de la fuerza en un conflicto interno pues no era la solución para resolver la controversia y la acción carecía de legalidad al no contar con el respaldo del CS (González, 2001: 638).⁵

Al adoptar esta posición, México se distanció de la postura estadounidense y de la OTAN, para refugiarse en los principios de no intervención y solución pacífica de las controversias. Fue una clara continuidad con la interpretación tradicional de soberanía de la política exterior mexicana en torno al uso de la fuerza internacional. México fue poco flexible para la interpretación de la intervención humanitaria debido a que no contaba con fundamento jurídico que la justificara, por más nobles que fueran los motivos que la incitaran. Además, en los años noventa se continuaba discutiendo el llamado “derecho de injerencia”, lo cual era totalmente contrario a los principios rectores que habían guiado a la política exterior de México.

En las propias palabras de la ex canciller Green:

La búsqueda de soluciones a las controversias, sean internas o internacionales, debe ajustarse a la letra y al espíritu de la Carta de San Francisco... México siempre ha sostenido que el uso de la fuerza, así sea motivado por las causas humanitarias más nobles, no representa la solución y, por el contrario, es fuente de mayor inestabilidad, incertidumbre y violencia. Sin embargo, mi país ha sabido moderar el tono cuando el CS ha actuado con estricto apego al Capítulo VII de la Carta.

Aun así, el Gobierno de México reitera el valor de la solución pacífica de las controversias y rechaza con firmeza la existencia de un supuesto derecho de injerencia, particularmente cuando se enarbola al margen del derecho internacional (cit. por Gómez Robledo, 2010: 136).

Sin embargo, en la práctica, la interpretación mexicana no ofreció una solución viable con elementos tangibles para resolver el dilema de cómo accionar los mecanismos

⁵ La posición del gobierno mexicano fue expresada mediante el comunicado 121 de la SRE, el 24 de marzo de 1999. México declaró enfáticamente su rechazo a la intervención de la OTAN y lamentó el uso de la fuerza por parte de la alianza atlántica para solucionar el conflicto en Kosovo sin contar con el respaldo de una resolución emitida por el CS (Serrano, 2001: 27).

de seguridad colectiva cuando se están efectuando crímenes masivos y hay parálisis en el CS. Más aún cuando el tema coyuntural de la primavera en 1999 consistía en obtener una respuesta al agravamiento de la crisis humanitaria que había en Kosovo (Serrano, 2001: 26).

Otro factor que explica la postura inicial del gobierno de Zedillo fue el hecho que también señaló el gobierno de Milosevic: Kosovo, a diferencia de Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Croacia y Eslovenia, no era una república constituyente de la federación yugoslava, por tanto carecía de posibilidad jurídica para celebrar un referéndum que llevara a la independencia y reconocimiento internacional. En efecto, Kosovo era una provincia integrante de la república de Serbia, por lo cual no se podía aplicar el mismo criterio seguido con las ex repúblicas yugoslavas para independizarse (Gil Villegas, 2001: 831).

Si bien a lo largo del conflicto México sostuvo una postura a favor de la no intervención, el 14 de abril de 1999 la ex canciller Green anunció el respaldo de México a una resolución en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que condenó al gobierno yugoslavo por la práctica sistemática de “limpieza étnica” contra los habitantes de Kosovo. Esto causó controversia ya que el entonces embajador de Yugoslavia en México, Dusan Vasic, declaró que esta posición se debía a la falta de información en el país sobre lo que ocurría en Yugoslavia, ya que no se trataba de un problema de derechos humanos, al contrario, era un intento de secesión. Además, indicó que en la misma Comisión se habían hecho algunos reportes de violaciones a los derechos humanos en México debido a las “matanzas en Chiapas”. La canciller Rosario Green respondió indicando que “por supuesto, la limpieza étnica nos parece un acto genocida y, en este

sentido, votamos a favor de la resolución que condena las prácticas de limpieza étnica y de genocidio en Kosovo, como lo haríamos en cualquier otra parte del mundo”.⁶

El voto a favor de la resolución en la Comisión de Derechos Humanos se puede explicar por el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM). En efecto, como señala Gil Villegas (2001: 832) para el gobierno mexicano hubiera resultado muy costoso no respaldar la resolución de la Comisión ya que el TLCUEM estaba en proceso de ratificación en los parlamentos europeos, de ahí que México necesitara enviar un mensaje de compromiso con la cláusula de derechos humanos integrante del tratado. Asimismo, la mayoría de los países de la UE formaban parte de la misión de la OTAN en Kosovo, por lo cual el voto de México a favor de la resolución era importante para la UE.

Gil Villegas también argumenta que el trabajo del Departamento de Estado de Estados Unidos influyó en el cambio de la posición mexicana, reforzándose por las expresiones de la opinión pública mexicana condenando el genocidio en Kosovo. Sin embargo, no explica cómo fue su influencia y no muestra evidencia contundente de que ambos factores hayan sido considerados por el gobierno mexicano para tomar esta decisión. Por tanto, es más factible y evidente su primer argumento sobre la importancia de las negociaciones en torno al TLCUEM como factor que incitó a México respaldar la resolución en la Comisión. De tal forma que México relegó, temporal y circunstancialmente en Kosovo, el principio de no intervención para facilitar el trabajo de negociación del TLCUEM.

⁶ El Embajador Vasic, al igual que el régimen de Milosevic, señalaron a Estados Unidos como el principal impulsor de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que condenó las graves violaciones a los derechos humanos en Yugoslavia. Según ellos México y los demás países integrantes de la Comisión carecían de información real sobre lo que estaba ocurriendo en la provincia yugoslava. *La Jornada*, 29 abril de 1999 <http://www.jornada.unam.mx/1999/04/29/sre.html>.

Sin embargo, debe destacarse que México respaldó el proyecto de resolución con una importante reserva: era un texto desequilibrado que no hacía énfasis en la integridad territorial de los Estados, en este caso la de Yugoslavia. La posición se reafirmó el 10 de junio de 1999 con la aprobación de la resolución 1244 del CS que estableció una fuerza de paz internacional y el retiro del ejército yugoslavo de Kosovo. El entonces representante de la Misión de México en la ONU, el embajador Manuel Tello manifestó que México deploraba “que no se hubieran encontrado vías de solución pacífica al conflicto y lamentó que se hubiera recurrido a uso de la fuerza sin el consentimiento explícito del CS”.⁷ Al igual que la canciller Rosario Green, volvió a señalar que el uso de la fuerza, aun por la causa humanitaria más noble, conduce a mayor violencia que difícilmente soluciona los problemas (Serrano, 2001: 27).

En una posición que Serrano denomina de “pacifismo atávico”, el embajador Tello mantuvo su oposición a la idea de la intervención humanitaria ya que durante su aplicación podía prestarse a dobles estándares, principalmente por la falta de un marco claro que permitiera controlar los momentos en los cuales se pueden activar los mecanismos de seguridad. No obstante, al igual que la comunidad internacional, celebró el retorno a la ONU para encontrar una solución al conflicto, lo que la volvía a colocar en una posición central, y condenó las violaciones a los derechos humanos que se cometieron en la región.

El 20 de octubre de 1999, al inicio del 54 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el embajador Pablo Macedo volvió a subrayar, en el cuarto Comité

⁷ El principal argumento esgrimido por el embajador Tello en contra de la idea de “intervención humanitaria” consiste en que éstas crean una nueva división del mundo “porque las intervenciones por razones humanitarias siempre se llevarán a cabo en países del Sur, en países en vías de desarrollo, y nunca en países desarrollados o que están situados, la inmensa mayoría de ellos, en el Norte” (Covarrubias, 2007: 156).

Especial de Descolonización de la Asamblea General, la postura inicial de México. En este sentido, pronunció que “se necesitaba una revisión completa sobre el tema de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en todos sus aspectos”. Esta declaración revela la actitud general de México ante las OMP y la intervención humanitaria: el país era renuente a la idea de que Naciones Unidas contara con la capacidad de reacción inmediata frente a las violaciones masivas a los derechos humanos. Más bien favorecía el estudio de las vías jurídicas, políticas y financieras para la resolución de conflictos. Asimismo, recalcó que la reacción inmediata no debía soslayar el consentimiento de las partes como elemento fundamental para buscar el equilibrio entre intervención y legitimidad.⁸

El escepticismo del gobierno mexicano también se puede entender por la situación interna del país. En primer lugar se debe considerar que la crisis en Chiapas todavía se encontraba presente en los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales. El conflicto en Chiapas se presentó por la demanda de mayor autonomía, de parte del EZLN, lo cual tuvo cierta influencia en la política exterior mexicana de la época. A esta situación se sumaron las peticiones que surgieron por parte de algunas organizaciones internacionales de establecer algún tipo de mediación internacional para poner fin al conflicto (Serrano, 2001: 29).

Por último, no se debe soslayar la influencia del proceso de apertura política en actitud de México hacia la crisis en Kosovo. Esta apertura estaba creando mayor interacción y presión por parte de las organizaciones internacionales para vigilar los

⁸ Comunicado de Prensa GA/SPD/166 del Cuarto Comité Especial Descolonización de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Continuing Peacekeeping debate, hears view on Humanitarian Intervention, need for legal frameworks” 20 de octubre de 1999. El embajador Pablo Macedo manifestó la postura mexicana ante la posible creación de mecanismos de reacción rápida para enfrentar crisis humanitarias <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991020.gaspd166.doc.html>

procesos electorales del país. Como se mencionó en el capítulo III, debido a esta presión, hubo cambios en la actitud de México sobre el tema. Por ejemplo, a partir de 1996 la administración de Zedillo decidió adoptar el tema de la democracia y los derechos humanos como asunto legítimo de la política exterior. Sin embargo, el gobierno mexicano fue renuente a entablar una colaboración directa con las organizaciones internacionales de derechos humanos y prefirió tratar el tema con actores gubernamentales, dejando aquéllas en un segundo plano (Covarrubias, 2010: 117).

Así pues, ante el dilema de Kosovo México se apegó al principio de no intervención. Como señala Serrano (2001: 34) en el momento más crítico de la crisis en Kosovo, la prensa mexicana favoreció la posición legalista de Belgrado y consideraron las acciones de la OTAN violatorias de la soberanía de Yugoslavia. Asimismo, hubo poca participación de otros actores que no fueran el Ejecutivo y la SRE en el proceso de toma de decisiones. Con la defensa absoluta de la no intervención, México coincidió con el Movimiento de los Países No Alineados, Rusia y China, quienes fueron los países que principalmente condenaron la intervención de la OTAN y paralizaron al CS.

Como antes se mencionó, la posición de México en este conflicto se entiende, por un lado, por las condiciones internas del país. México, aunque se encontraba en plena apertura política, aún no se democratizaba. Según la propuesta de Huntington, México todavía no llegaba al momento crítico del proceso de democratización, es decir la elección del año 2000. Además, la crisis en Chiapas, aunado a la presión proveniente de distintas organizaciones internacionales de derechos humanos que buscaron tener algún tipo de participación en la solución del conflicto, hizo que el gobierno mexicano se

cerrara. Es decir, ante los problemas internos, trató de evitar la intromisión de actores externos en la resolución del conflicto. Esta actitud la proyectó a la crisis en los Balcanes.

El sistema internacional también influyó en esta posición. La intervención unilateral de la OTAN, encabezada por Estados Unidos, careció de cualquier tipo de legalidad al estar fuera de los márgenes del CS y la ONU. Por tanto, México se rehusó a respaldar una acción que estuviera fuera de los marcos establecidos por el derecho internacional ya que no deseaba que se establecieran precedentes de acciones unilaterales sin contar con el respaldo de Naciones Unidas. El gobierno de México rechazó y lamentó el uso de la fuerza por razones humanitarias que esgrimieron Estados Unidos y sus aliados en la OTAN.

Así, Kosovo es muestra de continuidad en la política exterior mexicana hacia el dilema soberanía-derechos humanos, ya que se defendió el principio de no intervención y la concepción tradicional de soberanía, favoreciendo una interpretación rígida de la Carta de Naciones Unidas. Se tomó una postura distinta a la adoptada por Estados Unidos, y la valoración en cuanto a la noción de amenaza a la paz y seguridad internacionales estuvo calculada por necesidades internas. A pesar de los cambios que estaba trayendo el proceso de apertura política, éste no influyó en la formulación de la política exterior en el conflicto de Kosovo. Más bien, ante los intentos del exterior por vigilar la apertura del sistema político mexicano y la crisis en Chiapas, el gobierno de Zedillo se apegó a una interpretación tradicional de derechos humanos, considerándolos como competencia fundamental del Estado. Por eso respaldó el principio de no intervención en Yugoslavia, lo que en la práctica impidió ofrecer una respuesta clara ante las alertas que señalaban las

violaciones y crímenes masivos cometidos por las fuerzas armadas yugoslavas en contra de la población de origen albanés de Kosovo.

LA COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

El debate que se desprendió por la intervención ilegal pero “legítima” de la OTAN en Kosovo impulsó al secretario general Kofi Annan a reabrir la discusión alrededor del llamado derecho de “injerencia”. Annan estipuló en su intervención, al inicio del periodo de sesiones de la Asamblea General en 1999, que no existía un solo tipo de soberanía, la soberanía nacional del Estado debía ser balanceada y equilibrada con la soberanía que tienen los individuos. En propias palabras del ex secretario general:

Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía nacional ¿Cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común? (Annan, 2012: 116).

El llamado del secretario general fue atendido por el gobierno de Canadá, quien anunció a la Asamblea General, en septiembre de 2000, la formación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). La Comisión tuvo como objetivo la creación de un reporte que lograra conciliar los aparentemente contradictorios principios de no intervención, soberanía y defensa de los derechos humanos. Se le pidió que considerara los distintos retos que estaban presentes en el debate: jurídicos, morales, operacionales y políticos.

La Comisión quedó integrada por quince miembros de distintas partes del mundo, lo cual le permitió contar con diferentes perspectivas sobre los dilemas de la intervención humanitaria.⁹ En diciembre de 2001 publicó el reporte titulado *Responsabilidad de*

⁹ El grupo que conformó la CIISE fue amplio, de diferentes orígenes y regiones, lo cual le proporcionó una gran legitimidad. Además, se celebraron reuniones y conferencias en ciudades que aportaron la visión y perspectiva regional al debate. Gareth Evans, ex canciller de Australia y el diplomático argelino Mohamed Sahnoun fueron designados como copresidentes de la comisión. Evans es

Proteger. Básicamente el primer efecto del reporte en la discusión soberanía-derechos humanos fue cambiar el término “intervención humanitaria” por el de “RdP”. Fue un cambio importante debido a las implicaciones jurídicas y políticas que la palabra “intervención” representaba frente a la soberanía. Tres son las ideas contenidas en el reporte: la obligación de la comunidad internacional de prevenir las crisis humanitarias, la responsabilidad de reaccionar, y la responsabilidad de reconstruir. Por tanto, en este proceso, la intervención militar sólo es posible hasta que se hayan agotado las dos fases previas.

Como indica Axworthy (2012: 12) el reporte sobre la RdP buscó reconciliar el dilema en los casos donde se hace necesaria la intervención militar y los principios de la “guerra justa”. Se substituyó el derecho a intervenir, que era visto con mucha hostilidad y recelo por los países del sur, por RdP y, en consecuencia, se establecía la responsabilidad de actuar cuando un Estado cometa crímenes masivos contra su población.

El cambio del lenguaje también implicó que la discusión no sólo se concentrara en las modalidades del uso de la fuerza militar, sino que se empezaran a replantear las distintas formas de prevención para evitar una intervención militar y el uso de la fuerza cuando se cometen crímenes masivos (Evans, 2008: 43). Asimismo, “limpió” el término humanitario de las connotaciones militares que le imputaba la intervención humanitaria, para otorgarle una concepción más neutral, demanda solicitada por distintas

considerado una de las autoridades en el tema, mientras que Sahnoun aportó la sensibilidad adquirida durante sus años de experiencia en los conflictos del cuerno de África. Por los países del sur estuvo el ex presidente de las Filipinas Fidel Ramos; de Sudáfrica Cyril Ramaphosa, presidente del Congreso Nacional Africano, el partido de Nelson Madela; el canciller guatemalteco Eduardo Stein, y por la India el académico Ramesh Thakur. Por los países del norte estuvieron el congresista estadounidense Lee Hamilton; el general alemán de la OTAN Klaus Naumann; los especialistas canadienses en conflictos y derechos humanos Michael Ignatieff y Gisele Cote-Harper; el parlamentario y diplomático ruso Vladimir Lukin y el anterior presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, Cornelio Sommaruga (Evans, 2008: 39).

organizaciones internacionales como la Cruz Roja. En efecto, como señala Chesterman (2007: 190) una acción humanitaria no es sinónimo de intervención militar. Las operaciones militares, inclusive cuando se realicen por motivos “humanitarios”, no tienen naturaleza humanitaria. Por lo cual argumentaron que se debía hacer una distinción de ambos términos ya que hay riesgo de identificar una con otra y, por tanto, que los Estados se nieguen a aceptar ayuda humanitaria para evitar una intervención militar.

Otra importante contribución de la CIISE consistió en la idea de que la RdP es, en principio, una facultad del Estado, pero le corresponde a la comunidad internacional asistir a los Estados que no pueden cumplir con su responsabilidad. En caso de que el Estado no pueda o no quiera cumplir con la RdP a sus ciudadanos, se activa la acción colectiva internacional por medio del CS (Evans, 2008: 43).

Si bien el gobierno de México no participó directamente en las labores de la Comisión, la ex canciller Rosario Green fue parte de su Junta Consultiva. Es decir, además de los doce Miembros de la Comisión, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, John Manley, creó una Junta Consultiva internacional que reunió a ministros, ex cancilleres y otras personalidades para ayudar en las labores de la Comisión. El principal objetivo de esta Junta Consultiva consistió, por un lado, en servir de referencia política a la CIISE. Por otro, buscó ayudar a los miembros para que se apegaran a la realidad política imperante mediante la asistencia en sus labores, con la finalidad de que los puntos acordados pudieran ser aceptados por los distintos gobiernos del mundo. La Junta Consultiva se reunió con los miembros de la Comisión en Londres el 22 de junio de 2001. La ex canciller Green estuvo presente en esa reunión (CIISE, 2001: 87).

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, tres meses antes de la publicación del informe, hicieron que la resonancia de su publicación quedara opacada por lo que se convertiría en el principal tema de la agenda internacional: la guerra contra el terrorismo. Además, la intervención estadounidense en Iraq en el año de 2003, invasión donde se esgrimieron algunas razones humanitarias para derrocar al régimen de Sadam Hussein, provocó mucho escepticismo sobre las verdaderas intenciones del contenido de este principio. De tal manera que algunos países en vías de desarrollo, incluidos China y Rusia, vieron con recelo las acciones unilaterales de Estados Unidos, y con ello la probable pérdida de centralidad del CS en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales al invadir a Iraq sin el aval de Naciones Unidas. Asimismo, muchos países se empezaron a cuestionar si la adopción de la RdP abriría la posibilidad de un constante intervencionismo por parte de las naciones occidentales.

En 2003, el mismo año de la invasión de Estados Unidos a Iraq, se celebró en Costa Rica una reunión sobre la perspectiva latinoamericana ante el lanzamiento del reporte de la CIISE. En ella, se pueden detectar algunos cambios en la actitud de México respecto a la RdP. México expresó que se había mostrado renuente a utilizar y aceptar la validez de la “intervención humanitaria” ya que la propia dimensión de la palabra intervención se oponía al principio de no intervención, uno de los ejes rectores de su política exterior. Por tanto, se le asociaba a una connotación negativa para la seguridad y la paz internacionales, violatoria de la soberanía estatal. En este contexto, México empezó a aceptar el nuevo principio, sin dejar de señalar los importantes retos que implicaría su institucionalización, desarrollo de criterios para hacerlo operable y los espacios donde se podría implementar (Gómez Robledo, 2010: 167).

Además de los cambios conceptuales para referirse al uso de fuerza colectiva para hacer frente a los crímenes y violaciones masivas de derechos humanos, es indudable que el proceso de alternancia en el poder influyó en el acercamiento del gobierno mexicano hacia el tema. El país apoyó casi en la totalidad los instrumentos pertenecientes al régimen internacional de derechos humanos. Este compromiso profundizó y reforzó el proceso de ingreso de nuevos temas en la política exterior, integrando los derechos humanos en el discurso, lo cual permitió una modificación de la actitud mexicana hacia la RdP. Se entrelazaron los cambios discursivos tanto a nivel interno, con el cambio de gobierno, como en el ámbito internacional, al pasar del uso de las palabras “intervención humanitaria” o “derecho de injerencia” por RdP.

MÉXICO Y LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005

Durante los meses previos a la negociación de la Cumbre Mundial de 2005, que tuvo como marco general el debate en torno al proceso de reforma de la ONU, se formaron grupos para compartir propuestas en común, agrupando a distintos Estados. Las negociaciones de 2005 fueron una batalla diplomática en torno a los elementos que deberían estar presentes en el documento final y los que debían ser excluidos. México formó parte del grupo “amigos para la reforma de Naciones Unidas”.¹⁰ En este contexto, se pronunció acerca de la RdP, pronunciamiento en el que se pueden observar muchos cambios si se le compara con su posición durante el conflicto en Kosovo.

¹⁰ El grupo “Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas” se reunió, por primera vez, en abril de 2004, por convocatoria del presidente Vicente Fox. México asumió parte del liderazgo, buscando impulsar su visión sobre el proceso de reforma de la ONU. Principalmente planteó la intención de una reforma integral al sistema de Naciones Unidas. El grupo estuvo integrado por Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, España, Japón, Kenia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia. Para ver sus documentos y posicionamientos, consultar http://www.un.int/mexico/indice_reforma.htm.

El inicio de esta postura se puede encontrar en el discurso del ex canciller Luis Ernesto Derbez durante el debate general de la Asamblea General en 2004. En esa ocasión Derbez, inclusive antes de la publicación del Informe del Panel de Alto Nivel, primer documento oficial de Naciones Unidas que incluyó una referencia específica sobre la RdP, expresó que México miraba positivamente los pasos dados por el secretario general para hacer frente a crímenes como el genocidio y las crisis humanitarias. Asimismo, la delegación mexicana mostró su acuerdo con la esencia de la naturaleza que compone la RdP: especialmente la idea de que los Estados tienen responsabilidades frente a sus ciudadanos e individuos, y cuando estos fallan, ese deber recae en la comunidad internacional. Consideró que era necesario una amplia discusión en la Asamblea General para definir los márgenes de acción de la RdP. En cuanto al CS, órgano que estaba presente en el debate por las intenciones de Brasil, India, Japón y Alemania de ocupar un asiento permanente, México señaló su compromiso con el CS para que siguiera ocupando un lugar central en la acción colectiva durante las labores de paz y seguridad internacionales, especialmente en el desarrollo de mecanismos para la prevención de conflictos.¹¹

Como se señaló líneas atrás, 2005 fue un año clave para entender la evolución de la RdP. México fue sede, a mediados de enero, de la segunda reunión del grupo amigos de la reforma, primera fuera de las instalaciones de Naciones Unidas en Nueva York y al término de la reunión se publicó un comunicado. En él, los miembros del grupo volvieron a reafirmar su compromiso con el fortalecimiento de los mecanismos de Naciones Unidas

¹¹ En un discurso donde se alcanza a percibir el posicionamiento de México ante la Cumbre Mundial de 2005, el canciller Derbez expuso ante la Asamblea General en 2004 los lineamientos generales que seguiría el gobierno de Fox ante el proceso de reforma de la ONU, entre ellos estaba incluido el tema del uso de la fuerza colectiva ante los crímenes masivos como el genocidio y la limpieza étnica. Para ver el discurso de Derbez, consultar http://www.un.int/mexico/2004/interv_092404ing.htm

respecto a los temas relacionados con la seguridad y la paz internacionales. Asimismo, destacaron la obligación de ampliar las estrategias de prevención de conflictos de la ONU para que mantuviera su posición central en el sistema multilateral. A pesar de que no fue un pronunciamiento individual del gobierno mexicano, se encuentran ciertos paralelismos entre la posición del grupo y la actitud de México hacia algunas de las dimensiones constitutivas de la RdP, como ser proactivos en el desarrollo de mecanismos de prevención y el fortalecimiento del CS y la ONU en el uso de la fuerza colectiva.

El 28 de febrero, el entonces representante de México en la ONU, el embajador Enrique Berruga, reiteró la necesidad de que la Asamblea General fuera el órgano competente para establecer los criterios que definieran los casos en los cuales el CS autorizaría el uso de la fuerza durante crisis humanitarias y crímenes como el genocidio. También respaldó las propuestas contenidas en el Informe del Panel de Alto Nivel que buscaban resolver los principales problemas que enfrentaba la ONU, incluyendo aquellos relacionados con el dilema entre soberanía y acción colectiva ante violaciones masivas de derechos humanos.¹²

La cuarta reunión del grupo amigos de la reforma se celebró en Chile durante el mes de mayo de 2005. En ella se presentaron las “pautas de acción de Santiago” con las cuales se estableció el posicionamiento del grupo ante los trabajos de la Cumbre Mundial de 2005. Dentro de las cuatro secciones que lo constituyeron, la RdP quedó incluida en el sector III titulado “La Libertad para Vivir en Dignidad”. Ésta agrupó temas vinculados

¹² El discurso del embajador Berruga se dio en el marco de la celebración de la cuarta reunión informal de la Asamblea General sobre las recomendaciones contenidas en el Informe del Panel de Expertos sobre las amenazas, los retos y los cambios (A/59/565 y A/59/565/CORR.1). Las reuniones informales tuvieron como finalidad el análisis de las recomendaciones elaboradas por el Panel, lo cual también estuvo orientado para preparar la Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60 periodo de sesiones de la Asamblea General. Para ver la participación del embajador Berruga en la reunión informal, consultar http://www.un.int/mexico/2005/interv_012805.htm.

con el derecho internacional, el fortalecimiento del Estado de derecho así como la seguridad y los derechos humanos. Lo novedoso del documento, si se compara con los anteriores, es que establece una visión de *continuum* de la RdP. Es decir, no sólo se concentra en la parte del uso de la fuerza colectiva, sino también incluye la prevención y asistencia internacional para el desarrollo de las capacidades estatales. De tal manera que el uso de la fuerza únicamente se utilizará cuando se hayan agotado estas etapas, incluidas las contenidas en los capítulos VI y VIII de la Carta de la ONU.¹³ Además, incluye a los organismos regionales como actores importantes en el proceso previo al uso de la fuerza colectiva de la ONU.¹⁴

Finalmente en septiembre de 2005 se celebró en Nueva York la mayor reunión de líderes mundiales por motivo de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas para analizar las metas del milenio y el proceso de reforma de Naciones Unidas. En este marco la RdP encontró una arena política propicia para su discusión (Gómez Robledo, 2010: 166).

En tres párrafos del documento final se hizo mención a la RdP y se definieron sus alcances y límites. El primero de ellos es el 138 en el que se estableció que “cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su población de crímenes internacionales [...] asimismo la comunidad internacional debe alentar y ayudar a los Estados en el ejercicio de esta responsabilidad”. El párrafo 139 estipuló que “la comunidad internacional, a través de la ONU, tiene la responsabilidad de usar las herramientas diplomáticas,

¹³ A lo largo del desarrollo de la RdP el gobierno mexicano ha puesto especial énfasis en la necesidad de agotar las disposiciones contenidas en la Carta de la ONU, en sus capítulos VI y VIII, antes de la intervención militar. El primero hace referencia al arreglo pacífico de controversias y el octavo sobre primacía y consideración de la participación de los organismos regionales en la solución de los conflictos. En caso de que estos se encuentren imposibilitados de hacer alguna acción, se activa la participación de la ONU. Para ver el contenido de la Carta, véase: <https://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap8>.

¹⁴ Los documentos relativos a la reunión en Santiago con motivo de organizar el posicionamiento del grupo amigos de la reforma se encuentran en el siguiente vínculo: http://www.un.int/mexico/2005/santiagoguidelines_clusterIII.pdf.

humanitarias y otras vías pacíficas, de acuerdo con los capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a la población de crímenes de guerra, contra la humanidad, limpieza étnica y el genocidio. La acción colectiva se hará con base en el análisis de caso por caso y mediante la cooperación con los distintos organismos regionales, especialmente cuando las autoridades de un Estado fallen en la protección de su población de estos crímenes” (Hoffmann, 2012: 14). Por último, el párrafo 140 señaló el respaldo al establecimiento del asesor especial del secretario general para la prevención del genocidio.

Después de largas negociaciones, la Asamblea General promulgó la resolución 60/1 el 24 de octubre de 2005 que dio carácter oficial al documento final de la Cumbre Mundial. La importancia de la resolución consiste en que a pesar de no ser fuente directa de derecho internacional, y por tanto no crea obligaciones entre los Estados, como indica Burke (2012: 23) tiene cierta influencia como *opinio juris* lo que en la práctica del derecho internacional se traduce en una declaración política que aporta evidencia que un grupo de Estados creen estar obligados por ciertas disposiciones legales para comportarse de una forma. En otras palabras, es una norma de conducta internacional sin efectos legales ya que no es parte de la costumbre internacional ni está codificada en un tratado. Así, para que este tipo de norma pueda convertirse en parte constitutiva del derecho internacional, y por tanto con efectos legales, debe estar ampliamente respaldada por la práctica estatal, situación que aún no ocurre con la RdP. Algo importante de señalar es que la RdP, como norma que busca fomentar cierto comportamiento entre los Estados, no busca crear nuevas leyes internacionales, sino reafirmar las ya existentes poniendo énfasis en los mecanismos de prevención.

Algunas organizaciones no gubernamentales y activistas consideraron el consenso de 2005 como una interpretación más acotada y limitada de la RdP. De tal manera que, si se le compara con la propuesta presentada por el reporte de la CIISE, donde no especificaba cómo se podía evitar la parálisis del CS y abarcaba muchos tipos de violaciones a los derechos humanos, la de 2005 buscó crear certeza en esta laguna. Asimismo, la RdP que surgió en 2005 limitó la acción colectiva a cuatro crímenes. En efecto, los líderes reunidos en Nueva York acordaron que únicamente los crímenes de guerra, contra la humanidad, la limpieza étnica y el genocidio eran materia de RdP.

Como lo indica Hoffmann (2012: 15) la resolución 60/1 permitió acotar y establecer un ámbito de acción claro y definido para la aplicación de la RdP, siendo el primer paso que le permitió ser operable y comenzar a salir del espacio académico al proceso de toma de decisiones en el CS. Además, el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 hizo énfasis en el reforzamiento de los métodos de prevención para evitar la necesidad del uso de la fuerza militar cuando se deban detener las violaciones a los derechos humanos. Así, se estableció que la asistencia y cooperación de la comunidad internacional son las vías para la construcción de las capacidades estatales y de esta manera se pueda evitar la intervención militar (Evans, 2008: 47). Por último, el documento de 2005 reforzó la centralidad que deben ocupar las Naciones Unidas en la implementación y práctica de la RdP, lo que le brinda a la norma la legalidad y legitimidad necesaria por haber sido aceptada ante el pleno de la Asamblea General.

El 14 de septiembre de 2005, el presidente Vicente Fox acudió a la Sesión Plenaria de Alto Nivel de Naciones Unidas. En su discurso, a pesar de no mencionar directamente a la RdP, indicó varios elementos que están vinculados como el carácter

multidimensional que tiene la seguridad internacional, considerando los aspectos de desarrollo socioeconómico y respeto a los derechos humanos. Además expresó el respaldo de México al establecimiento de la Comisión para la Consolidación de la Paz, iniciativa que tiene como fin ayudar a la recuperación de los países en situaciones de postconflicto y procesos de reconstrucción.¹⁵

Así, se mantuvo el acercamiento de México hacia la RdP. Para 2005, luego de cinco años de la llegada del PAN a Los Pinos, el gobierno de Vicente Fox buscó en el activismo multilateral una forma de mostrar y reposicionar al país luego del proceso de alternancia en el Ejecutivo y, al mismo tiempo, encontró en él un medio para poder consolidar las transformaciones internas mediante la adopción de los compromisos internacionales vinculados al ámbito de los derechos humanos. Según Sotomayor (2008: 240), la política multilateral se convirtió en el eje del activismo mexicano en el extranjero, centrada en la ONU, y tuvo una distinta motivación si se le compara con el activismo mexicano de los años setenta. Por ejemplo, durante esa época, los descubrimientos de petróleo dieron la posibilidad a México de buscar reconocimiento como potencia media. En cambio, el sexenio de Fox, ante la falta de mayoría en el Congreso, trató de ampliar su base social de apoyo mediante la participación activa en Naciones Unidas. La finalidad era anclar el cambio institucional democrático mediante una diplomacia activa centrada en temas multilaterales y de derechos humanos. Además, consideró que era el ámbito propicio para diferenciarse del anterior régimen ya que había un saldo negativo en derechos humanos.

¹⁵ Los miembros de la Comisión para la Consolidación de la Paz son elegidos a partir de sus contribuciones que demuestre su compromiso con la paz internacional. Es decir, criterios como la cooperación económica a las OMP así como el envío de personal. Ambos son factores que se consideran para la elección de los países integrantes. El discurso completo del presidente Fox en la Asamblea General de 2005 se encuentra en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=20768>.

La posición de Estados Unidos en la Cumbre de 2005 fue ambivalente ya que si bien utilizó un lenguaje favorable y afín a los principios que componen a la RdP, respaldando la resolución 60/1, no fue explícito en apoyar claramente la idea de cómo se iba a reaccionar, colectivamente, ante este tipo de crímenes.¹⁶ La actitud de Washington responde a dos factores. El primero se vincula con el reacercamiento que tuvo hacia Naciones Unidas luego de la falta de consenso, en ese organismo, sobre Iraq, que llevó a Washington a optar por una solución unilateral. Estados Unidos buscó nuevamente en la ONU una herramienta de multilateralismo instrumental para resolver la crisis humanitaria provocada por la invasión a Iraq. En ese sentido, la ocupación de ese país produjo un efecto moderador en el unilateralismo de Washington, encontrando en el ámbito multilateral el espacio apropiado para resolver los problemas derivados de estos impulsos unilaterales (Weiss, 2007: 222). Así, durante el gobierno de George W. Bush hijo hubo un cambio en la percepción sobre las ocasiones en las que debía actuar por sí solo, considerándolas como situaciones de excepción. Este acercamiento le brindó un espacio favorable a la RdP, en el discurso de Washington, previo a la Cumbre Mundial de 2005.

El segundo factor que intervino en la conformación de la política estadounidense en la Cumbre Mundial se relaciona con los sectores conservadores que estuvieron presentes en el equipo de Bush. Este grupo, que se conforma por personal proveniente desde el ámbito de la academia, hasta asesores y equipo de trabajo, eran poco partidarios de que Estados Unidos se involucrara en la RdP. Consideraban que era riesgoso y poco prudente fortalecer una norma que puede minar la soberanía del país. Establecieron argumentos que van desde la fundación de las trece colonias y la posibilidad de mantener

¹⁶ Para ver la postura de Washington y los distintos posicionamientos de los Estados en reuniones previas a la Cumbre Mundial de 2005, consúltese http://responsibilitytoprotect.org/files/Chart_R2P_11August.pdf.

el monopolio del proceso de toma de decisiones, hasta la negación de cualquier tipo de obligación legal para tomar una decisión que no esté en función del interés nacional.¹⁷

Por tanto, si se toman en cuenta ambos factores, se puede entender la actitud ambivalente de Estados Unidos previo a la celebración de la Cumbre de 2005, en la cual, por un lado, coincide con los principios que componen y estructuran a la RdP y, por otro, tiende a buscar un equilibrio con los sectores conservadores internos que buscan mantener el papel de principal potencia militar mundial. De tal manera que, a pesar de esta postura reticente y ambivalente de Washington, la comunidad internacional continuó con el proceso de acotamiento y desarrollo de la RdP.

Después de un año de haberse celebrado la Cumbre Mundial de 2005, el CS, mediante la resolución 1674 (28 de abril de 2006) relativa a la protección de los civiles en conflictos armados, hizo la primera referencia a la RdP. La segunda mención vino con la resolución 1706 (31 de agosto de 2006) con motivo del conflicto en Sudán y la misión de Naciones Unidas en ese país (UNMIS). Finalmente en 2009 con la resolución 1894 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, se retomó, nuevamente, la RdP. Sin embargo, como indica Gómez Robledo (2010: 169) hasta el momento el CS ha evitado pronunciarse por la aplicación clara y efectiva de la RdP, ya que en las tres resoluciones se la incluyó en las disposiciones preambulares, es decir, no operativas; aunque se puede leer, entre líneas, la intención de promover la norma de forma implícita.

Asimismo, el CS, en el periodo 2006-2009, celebró ocho debates sobre la protección de los civiles, debates en los cuales también pudieron participar las

¹⁷ Para ver los argumentos esgrimidos por parte de un sector de la academia estadounidense, la cual es muy renuente a la RdP, ver: <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/42-learn-about-the-responsibility-to-protect/1632-the-us-should-reject-the-un-responsibility-to-protect-doctrine>.

delegaciones que no ocupaban un asiento en el Consejo. México no participó en los primeros dos que se celebraron durante 2006. En el tercero, efectuado el 27 de enero de 2007, el representante de México en la ONU, el embajador Claude Heller, señaló la dificultad observada para aplicar la RdP por la atmósfera de desconfianza que se estaba creando alrededor de la norma. Esta dificultad se presentó debido a que algunos países continúan relacionando la RdP con intervención humanitaria. Además siguen considerando que su aplicación se presta al uso de dobles raseros. Por esta razón, Heller subrayó la necesidad de establecer reglas y procedimientos claros que permitan al CS actuar cuando se cometen dichos crímenes masivos bajo las condiciones que establecen los capítulos VI y VIII de la Carta y el derecho internacional. En este sentido, la posición de México de reafirmar la centralidad de la Asamblea General como el órgano más competente para establecer y definir los criterios de la RdP, indica una clara continuidad con la participación histórica de México en la ONU. Heller terminó señalando las intenciones mexicanas de tener un rol activo en el proceso de codificación de la RdP.

El 20 de noviembre de ese año, Heller nuevamente se pronunció en uno de los debates abiertos convocados por el CS para la protección de los civiles en los conflictos armados. Nuevamente el embajador mexicano hizo referencia a la RdP. Lo relevante de esta ocasión consistió en la declaración explícita de la disposición de México de respaldar la acción colectiva cuando los medios pacíficos han sido agotados. En este sentido, hubo un cambio fundamental ya que durante los anteriores pronunciamientos se puso mayor énfasis en los métodos de prevención y construcción de capacidades estatales como medios para hacer efectiva la RdP sobre la posibilidad del uso de la fuerza colectiva.¹⁸

¹⁸ El embajador Gómez Robledo asistió en septiembre de 2008 a un encuentro en Naciones Unidas que tuvo como objetivo preparar las condiciones políticas para el lanzamiento del informe del secretario

México ingresó al CS como miembro no permanente por cuarta ocasión el primero de enero de 2009. A sólo doce días del inicio de la participación mexicana, el actual secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, con el apoyo de especialistas como Edward Luck, publicó el informe titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger* (A/63/677). Como indica Luck (2012: 41), la elaboración del informe tuvo como base los párrafos 138, 139 y 140 del documento de 2005. Propone tres pilares para la implementación de la RdP: la responsabilidad del Estado de brindar protección a sus ciudadanos –responsabilidad de proteger–, asistencia internacional para que el Estado tenga las capacidades de brindar esa protección –responsabilidad de reconstruir–, y respuesta de la comunidad internacional de forma decisiva y a tiempo –responsabilidad de responder– (Hoffmann, 2012: 15).

El primer pilar reafirma la obligación del Estado de proteger a las personas que están en su territorio, sean ciudadanos del país o extranjeros. Aunque no aportó nada nuevo al debate, vuelve a establecer la premisa del vínculo entre soberanía responsable y respeto a los derechos humanos (Gómez Robledo, 2010: 170).

El segundo pilar se enfoca en la ayuda de la comunidad internacional con aquéllos Estados que no pueden cumplir con sus obligaciones (Burke, 2012: 31). En este sentido, las Naciones Unidas cuentan con una amplia gama de opciones para ayudar y asistir en la construcción de las capacidades de los Estados que les permitan cumplir con lo dispuesto en la RdP. Este punto es interesante ya que aquí radica el principio de prevención

general sobre hacer efectiva la RdP. Cabe señalar que Gómez Robledo, fue uno de dos participantes latinoamericanos de los 11 que integraron el encuentro. Bruno Stagno, entonces canciller de Costa Rica, fue el otro integrante latinoamericano del grupo. Para ver el pronunciamiento publicado al finalizar la reunión, consúltese: <http://www.globalr2p.org/media/files/uniting-to-support-the-r2p-preserving-the-spirit-of-the-2005-agreement.pdf>.

contenido en el CIISE. Por ejemplo, los buenos oficios, en conjunto con los mecanismos de la ONU para evitar crímenes masivos como el envío de altos comisionados y funcionarios de organismos internacionales, permiten el fortalecimiento de las capacidades internas que refuerzan el Estado de derecho (Gómez Robledo, 2010: 170). El tercer pilar se orientó a las posibles respuestas que pueden provenir de la comunidad internacional y, en su caso, de la forma y uso a tiempo de la fuerza colectiva, como resultado de la incapacidad o falta de interés de un Estado por proteger a su población de crímenes masivos. En este pilar se consideran fundamentales los sistemas de alerta temprana que permiten detectar el inicio de los conflictos.

México respaldó el informe del secretario general. Asimismo, fue congruente con lo dicho por Heller en 2007; sin embargo, la embajadora Rovirosa, representante del país en la Asamblea General, a diferencia de 2007, volvió a expresar una postura cautelosa cuando se trataron los aspectos vinculados al uso de la fuerza y la centralidad de la ONU al invocar este concepto. En este sentido, Rovirosa declaró ante la Asamblea General el 24 de julio de 2009 que la RdP cuenta con una base más sólida en ese organismo por ser aceptada al más alto nivel de la comunidad internacional en la Asamblea General y el CS. Para México es un concepto que reúne, conjuga y nutre distintas normas previas referentes a la protección de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Respecto a los pilares 1 y 2, México señaló que la primacía para la aplicación de la RdP la tiene el Estado, no obstante cuando falla, se deben reforzar los parámetros que delimitan su uso una vez que esa responsabilidad recae en la comunidad internacional. La ONU tiene función complementaria a las competencias soberanas de los Estados. En efecto, Rovirosa recalcó que el tercer pilar necesita mayor precisión y no necesariamente

implica el uso de la fuerza militar. Subrayó que la labor de mejorar el marco jurídico para el uso de la fuerza debe continuar discutiéndose en la Asamblea General, y reforzar que la definición de acción colectiva de la RdP excluya y no respalde cualquier acción de tipo unilateral. Por tanto, la posición mexicana hizo énfasis en la solución pacífica de controversias ya que la RdP no altera la obligación de los Estados de abstenerse del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. También Rovirosa destacó las facultades que ofrece la Carta más allá de las contenidas en el capítulo VII, vinculadas con la mediación y la diplomacia preventiva.¹⁹

En términos generales, México recalcó el uso gradual durante la aplicación de la norma, es decir, se tiene que analizar caso por caso, primero para evitar el uso de dobles estándares, y segundo porque su paulatina práctica le permitirá crear legitimidad y prestigio en la organización. En efecto, para México la RdP fortalece el multilateralismo ya que la ONU puede formular una respuesta adecuada ante situaciones de crímenes masivos, posicionando el enfoque preventivo como el pilar primordial en la implementación de la RdP.

La actitud favorable de México hacia la RdP lo llevó a ser sede, en febrero de ese año, del foro regional sobre la perspectiva de América Latina y el Caribe para analizar el informe del secretario general.²⁰ En esta reunión, los países latinoamericanos coincidieron en la idea expresada por el reporte de “cuatro crímenes y tres pilares”. Respecto al contenido de cada uno de los pilares, la región expresó que la esencia del

¹⁹ El discurso completo de la embajadora Rovirosa se puede encontrar en la siguiente dirección: <http://www.globalr2p.org/media/files/mexico-2009-r2p-debate.pdf>.

²⁰ Entrevista realizada el 15 de marzo de 2013 a Liliana López Ortiz, directora para temas globales de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE. Comentó que la elección de México como sede del foro regional fue un reconocimiento internacional al acercamiento y activismo del país en los debates relacionados con la RdP.

primer pilar radica en el ámbito del régimen internacional de derechos humanos. De esta manera, la reunión concluyó que en América Latina se han dado pasos correspondientes al fortalecimiento de este sistema mediante el establecimiento de comisiones nacionales de derechos humanos, las cuales cuentan con sus respectivos ombudsmen.

Sobre el tercer pilar, referente a la acción decisiva y oportuna, la región respaldó las categorías establecidas por el informe del secretario general, especialmente la que destaca el estricto apego a los principios de la Carta. El uso de la fuerza, bajo autorización del CS, sólo se utilizará cuando los medios pacíficos de solución de controversias hayan sido agotados y el Estado falle en la aplicación de la RdP.²¹ Esta postura es muy similar a la que sostiene México en particular, lo cual se puede entender debido a la historia de la región: una historia que tiene distintos capítulos de intervenciones que dieron como resultado la necesidad de fortalecer los principios de soberanía del Estado, asociándolo con la no intervención.

Respecto a la posición de Washington, la nueva administración de Obama enfrentó un desafío claro en el ámbito multilateral: recobrar cierto liderazgo en Naciones Unidas el cual pudiera, por un lado, lograr diferenciarse de su antecesor y, por otro, reposicionar a Estados Unidos con una postura menos agresiva y de “halcón” que heredó el periodo de Bush. Para lograr este objetivo, Estados Unidos, durante el debate de 2009 sobre el informe del secretario general acerca de hacer efectiva la RdP, expresó su respaldo a los tres pilares. Asimismo, Washington consideró fundamental la creación de mecanismos de prevención y alerta temprana, así como el establecimiento de fuerzas de

²¹ El representante oficial de la delegación mexicana fue el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE. También acudieron miembros de instituciones académicas como el ITAM, El Colegio de México y CIDE, entre ellos Mónica Serrano, entonces directora del Centro Global sobre la Responsabilidad de Proteger. Para ver el comunicado final de la reunión, véase: <http://www.globalr2p.org/media/files/mtgsummmexicocity2009.pdf>.

reacción rápida. El fortalecimiento de las instituciones y organismos regionales también fueron otra de las propuestas respaldadas por Estados Unidos durante los debates sobre el informe de 2009 (Vlasic, 2012: 167).²²

Respecto a México, uno de los casos donde se puede constatar claramente el acercamiento hacia la RdP fue la crisis de Sri Lanka. Desde el inicio de su participación en el CS en enero de 2009 la situación humanitaria de ese país estuvo en la agenda del Consejo. El conflicto en la isla, que databa desde 1983 enfrentó, por un lado, a las fuerzas gubernamentales y, por otro, al ejército de liberación del Eelam Tamil. Los separatistas tamiles, calificados como organización terrorista por Estados Unidos y la Unión Europea, buscaron crear un Estado independiente en el norte y este de la isla, regiones donde se concentra la población de ese origen étnico. Aproximadamente 100 mil personas perdieron la vida a lo largo del conflicto.

Previo al ingreso de México en el CS, el debate en torno a Sri Lanka estuvo presente en la agenda del Consejo. Desde 2006, cuando reiniciaron las hostilidades entre el gobierno y los Tigres Tamiles, aparecieron las alertas sobre la crisis humanitaria que se estaba produciendo en la isla. Sin embargo, fue hasta enero de 2008 cuando el gobierno de Sri Lanka canceló el cese al fuego establecido en 2002, lo que dio inicio a una contrainsurgencia sobre el territorio Tamil. Los medios de comunicación empezaron a reportar los crímenes de guerra y contra la humanidad que el Ejército de Sri Lanka estaba cometiendo en su avance hacia el norte de la isla. Desde Colombo, capital del país, el

²² Para ver las diferencias y coincidencias de México y Estados Unidos en la RdP, consúltese el anexo 2.

gobierno rechazó dichas acusaciones a pesar de haberse mostrado algunas evidencias por parte de distintas organizaciones internacionales.²³

La situación humanitaria entre enero y mayo de 2009 era crítica ya que las fuerzas gubernamentales emprendieron un avance hacia los territorios controlados por esta organización separatista para dar fin al conflicto. El problema radicó en los miles de civiles desplazados que quedaron atrapados entre los Ejércitos de Sri Lanka y del Eelam Tamil. Se incrementaron las denuncias sobre la degradación de la situación humanitaria por distintas organizaciones no gubernamentales, las cuales alertaron las altas probabilidades de que ocurriera un baño de sangre sobre los civiles. Eran casi 200 mil personas las que se encontraban entre los dos frentes (Kingsbury, 2012: 298).

Ante esta situación, la posición de Estados Unidos fue, al principio dubitativa, aunque después fue más clara pero poco activa: pasaron de bloquear un préstamo de 1.9 billones de dólares del Fondo Monetario Internacional al gobierno de Sri Lanka por su conducta en el conflicto, a la condena de parte del presidente Obama, con la finalidad de buscar frenar los ataques indiscriminados a los sectores donde se encontraba la población civil. Asimismo, Estados Unidos también buscó el desarme del Ejército Tamil, no obstante, como lo indica Kingsbury (2012: 312), la posición de Washington fue poco efectiva ya que, por un lado, no logró cesar la ofensiva gubernamental y, por otro, el Ejército de liberación del Eelam Tamil no renunció a las armas.

²³ Por ejemplo Human Rights Watch acusó al Ejército de Sri Lanka del sacrificio y matanza de civiles por los indiscriminados bombardeos aéreos y la artillería que estaban aplicando a las zonas donde se encontraba la población civil. Asimismo, el reporte señaló las acciones emprendidas por el Ejército del Eelam Tamil relativas al uso de “escudos humanos”, ya que estaban presionando a los grupos desplazados (aproximadamente 200 mil personas) a una franja de 14 kilómetros, lo cual permitía a los Tigres del Tamil protegerse en su último refugio, la zona Mullaitivu (Kingsbury, 2012: 311).

Estados Unidos tuvo poca disposición a asumir los costos de una intervención humanitaria en Sri Lanka debido a distintos factores. El primero se explica por lo que Weiss (2007: 215) considera los antecedentes aplicados de la doctrina Bush a los casos de Afganistán e Iraq. Es decir, las intervenciones de Estados Unidos, en ambos países, siguieron un patrón y lógica de defensa propia más que un fin de tipo humanitario. Se enmarcaron en la llamada “guerra contra el terrorismo”. Por tanto, la forma laxa y retardada con la que Washington aplicó la retórica humanitaria, aunada a la tentación de actuar de forma unilateral –específicamente en el caso de Iraq– heredó ciertas limitaciones a la siguiente administración encabezada por Obama. Limitaciones porque los problemas dejados en Afganistán e Iraq demandaron muchísima atención por parte de Obama. Segundo porque, ante la búsqueda de justificar ex post facto la intervención en Iraq con retórica humanitaria, la comunidad internacional, y en especial América Latina fueron renuentes a respaldar la intervención estadounidense a Iraq (Serrano, 2007: 292). Así, la discusión sobre la RdP, aunque había recibido un respaldo por consenso en la ONU durante la Cumbre Mundial de 2005, seguía encontrando resistencia y escepticismo por parte de algunos países.²⁴ Por último, como lo señala Kingsbury (2012: 313) Washington, quien calificó a los Tigres del Eelam Tamil como organización terrorista durante el periodo de la “guerra contra el terrorismo” de los años de Bush, buscó ocupar una posición intermedia entre China e India. Por un lado China apoyó al gobierno de Colombo, mientras que India tácticamente respaldó la insurgencia Tamil, lo cual le

²⁴ Hay tres ejemplos claros donde las acciones unilaterales de Estados Unidos tuvieron alguna influencia en la falta de activación de la RdP para evitar violaciones a los derechos humanos: Sudán, Myanmar y Zimbabwe. En Sudán, donde se reportó un genocidio en la zona de Darfur, el CS, a pesar de invocar la RdP en la resolución 1706 de 2006, no es un buen ejemplo para ver con éxito la aplicación de la acción colectiva humanitaria (Natsios 2012: 257). Por su parte, tanto en Myanmar, como en Zimbabwe, el veto de Rusia y China evitaron que el CS pudiera tratar la discusión sobre la situación de derechos humanos (Gómez Robledo, 2010: 169).

impuso límites a Washington. La RdP no fue invocada específicamente por Estados Unidos para el caso de Sri Lanka y la crisis continuó durante los primeros meses de 2009 (Kingsbury, 2012: 312).

En ese momento México inició su participación en el CS. El Embajador Heller, representante mexicano, buscó incluir la situación humanitaria de la isla en la parte de “otros asuntos” de las consultas informales que sostiene el Consejo. Frente a esta petición, el delegado mexicano encontró una enérgica réplica por parte del representante de la Federación de Rusia, quien argumentó, en primera instancia, que el tema no formaba parte de la agenda, lo cual es contrario a las reglas que regulan este tipo de reuniones. Era de sobra conocida la oposición de Rusia, China, Vietnam y Turquía a la activación de los mecanismos de seguridad del CS ya que esto equivaldría a una intervención en una acción estatal dirigida contra una organización terrorista. Además, estos países –a excepción de Vietnam– cuentan con este tipo de organizaciones en sus territorios, por lo cual no querían que una acción del Consejo permitiera ganar tiempo a los Tamiles para reagruparse y enfrentar a las fuerzas gubernamentales, lo que podría sentar un antecedente que pudiera ser invocado en su ámbito interno. La inquietud de México también era compartida por las delegaciones de Austria y Costa Rica, al igual que Francia y Reino Unido, países que tenían cierta presión para afrontar la situación por la importante población de origen Tamil que habita en su territorio.

Según Heller (2012: 39) Rusia terminó por comprender que el interés de México y las otras delegaciones por discutir la situación de Sri Lanka respondía a una genuina preocupación sobre la crisis humanitaria en la isla, y no buscaba un interés político propio. Finalmente, las delegaciones de China, Vietnam y Rusia aceptaron la celebración

de una reunión especial que permitiera discutir la crisis humanitaria por el avance del Ejército de Sri Lanka hacia la zona Tamil.

El primer paso dado para la solución del conflicto fue la publicación de un informe del secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios de la ONU, John Holmes. Después, se acordó celebrar un “diálogo interactivo”, es decir una reunión informal, fuera de las instalaciones del CS, que permitieran incluir al representante de Sri Lanka, bajo el aval de Rusia, China y Vietnam. El resultado de la reunión fue favorable ya que se estableció contacto entre Ban Ki-moon, secretario general de la ONU, y Rajinda Rajapaksa, presidente de Sri Lanka. Esto permitió movilizar a Naciones Unidas para ejercer presión sobre el gobierno de la isla, disuadiéndolo de emprender acciones militares que tuvieran consecuencias desastrosas en la población desplazada, atrapada entre ambos bandos. Asimismo, se logró negociar el envío de ayuda humanitaria para los desplazados por el conflicto y las víctimas del mismo (Heller, 2012: 40).

Durante la primera presidencia mexicana del Consejo, en abril de 2009, se realizaron dos nuevas sesiones de “diálogos interactivos”. Como resultado de ambas, el embajador Heller, entonces presidente del Consejo, fue autorizado para dar, por primera vez, una declaración a la prensa internacional condenando la utilización de escudos humanos por parte del Eelam Tamil. Asimismo se le exigió abandonar las armas, renunciar al terrorismo y permitir evacuar a los civiles atrapados en el conflicto. Finalmente se aprobó una misión humanitaria, respaldada por el gobierno de Sri Lanka, lo que sumado a las anteriores acciones, pondría fin al conflicto el 18 de mayo de 2009 (Kingsbury, 2012: 311).

Aunque según algunos analistas la RdP no fue empleada en forma clara y no se puede hablar de Sri Lanka como un caso de aplicación exitosa del principio, para México, como señala el embajador Gómez Robledo (2010: 171), se logró hacer efectiva la aplicación del espíritu de la RdP.²⁵ México contó con una postura activa y propositiva en la crisis desde el momento que asumió su asiento como miembro no permanente del Consejo. La solución del conflicto, mediante vías no formales del CS, permitió superar el *impasse* entre los miembros permanentes, logrando que México, junto con Austria y Costa Rica, hicieran efectivos los principios que contiene la RdP, salvando la vida de 100 mil civiles que estaban atrapados entre los dos bandos. ¿Qué intereses impulsaron a México tomar esta postura activa? La dimensión normativa estuvo presente en la actitud de México al buscar implementar la RdP en Sri Lanka. Es decir, asumió su responsabilidad frente las tareas de seguridad internacional. Además los tomadores de decisiones en la SRE, el subsecretario para Asuntos Multilaterales Gómez Robledo y el embajador Heller, representante mexicano en la ONU, respaldan el fortalecimiento de la norma.

²⁵ Para autores como Kingsbury (2012), el caso de Sri Lanka, analizado como un todo desde que se reinició la ofensiva gubernamental en 2008, se puede considerar como un fracaso para la RdP. No hubo posibilidad de invocarla básicamente por cuatro motivos. El primero responde al veto ejercido por China y Rusia en el CS, ya que ambos apoyaron al gobierno de Sri Lanka. Especialmente China, quien cuenta con importantes lazos económicos con Colombo, como parte de su política de balance regional contra India. El segundo factor consistió en el desacuerdo existente en la comunidad internacional sobre cuándo y cómo implementar la RdP. Existe desconfianza en estos países (China, Rusia) de que se creen antecedentes sobre la RdP que permitan mayor libertad en su aplicación. La existencia de cierta simpatía internacional hacia los Tamiles fue el tercer elemento que Kingsbury considera como causa de este fracaso. Además, la idea de mantener unida la isla tuvo importante apoyo internacional, lo cual no desacreditaba del todo al gobierno de Colombo. Por último, occidente no estuvo dispuesto a asumir los costos de una intervención humanitaria y, como se vio, Estados Unidos únicamente se dedicó a establecer sanciones económicas débiles que fueron superadas con el apoyo económico de China. Así, en conjunto, no se puede hablar de Sri Lanka como un caso exitoso de RdP. No obstante, en el momento crítico del reinicio de la ofensiva, fue cuando México ocupó un asiento en el CS, logrando activar y movilizar a Naciones Unidas. Esto evitó el agravamiento de la crisis humanitaria en la isla, dando como resultado el fin del conflicto y la evacuación de miles de civiles de la zona.

Sin embargo, es importante indicar que la participación de México en el CS coincidió con el agravamiento de la crisis interna que surgió por la lucha contra el narcotráfico. Desde el inicio de su mandato, el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) intensificó el combate contra los grupos pertenecientes al crimen organizado. El uso de las Fuerzas Armadas en la llamada “guerra contra el narcotráfico” provocó un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos.

De 2009 a 2011 el país vivió una ola de violencia que incrementó el número de muertos y ejecuciones como resultado de esta política.²⁶ En este contexto, grupos de la iniciativa privada en Ciudad Juárez –CANACO y la Asociación de Maquiladoras de Exportación de Chihuahua–, una de las ciudades más afectadas por la ola de violencia que azotó a México, solicitaron en noviembre de 2009 la llegada de cascos azules de Naciones Unidas a la ciudad fronteriza. Ambas asociaciones respaldaron la solicitud ante la evidencia de que Ciudad Juárez era una de las zonas más violentas del mundo, con un promedio de 10 muertos por día, por lo cual ya se podía considerar como una zona de guerra.²⁷

Al día siguiente el presidente Calderón respondió a las declaraciones provenientes de la iniciativa privada de Ciudad Juárez descartando cualquier tipo de

²⁶ De acuerdo con Eduardo Guerrero, la política de combate frontal militarizado contra el crimen organizado provocó olas de violencia en ciertas zonas del país. Entre las principales ciudades que se vieron afectadas por esta situación se encuentran Culiacán, Torreón, Tijuana, Mazatlán, Chihuahua, Monterrey, Guadalajara, Acapulco y Veracruz. El caso más paradigmático fue Ciudad Juárez, ciudad fronteriza que llegó a tener un promedio de 300 ejecuciones mensuales relacionadas con el crimen organizado en octubre de 2010. Para ver con más detalle esta situación, consúltese el estudio de Eduardo Guerrero titulado “Epidemias de violencia” en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102772>.

²⁷ Daniel Murguía y Soledad Maynez, dirigentes de CANACO y la Asociación de Maquiladoras de Exportación de Chihuahua abrieron este tema. Asimismo, pidieron que la situación de Juárez fuera tratada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la incontrolable situación de violencia. *Milenio* (12 de noviembre de 2009) http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8672233?quicktabs_1=0.

intervención de Naciones Unidas para resolver la crisis de seguridad en México. De tal manera, declaró que:

México no aceptaría la presencia ni ninguna intervención extranjera en el país, para estos temas, que son de seguridad interior, creo que la labor que realiza el Ejército y las policías es la labor indicada, aunque nos interesaría que el esfuerzo fuese complementario a niveles municipales.²⁸

La ONU también se pronunció al respecto, desestimando cualquier posibilidad de enviar una OMP a México, a menos de que el país lo solicitara en el CS, Consejo del cual México era parte en 2010.²⁹

Como previamente se señaló la situación interna es un factor que explica el acercamiento de México a la RdP. Así, siguiendo está lógica, se podría intuir que fue el incremento de la violencia, durante el sexenio de Calderón, el elemento que puede explicar el mantenimiento del acercamiento mexicano en los trabajos concernientes a la limitación de los criterios componentes de la norma, ya que ante la falta de los mismos se podría abrir la posibilidad de tener una fuerza internacional en Ciudad Juárez invocando la RdP. En efecto, ante la imposibilidad de detener las ejecuciones y asesinatos, algunos sectores de la sociedad civil empezaron a solicitar el ingreso de cascos azules a Ciudad Juárez. Es decir, se puede pensar que la actitud de México hacia la RdP fue meramente instrumental para evitar la injerencia externa ante la crisis humanitaria que resultó por el aumento de la violencia. Esto explicaría su interés para hacer una codificación y acotamiento de la RdP, de tal manera que la llamada “lucha contra el narcotráfico” fuera descartada y calificada por organismos internacionales como una situación de crímenes masivos.

²⁸ *Crónica* (13 de noviembre de 2009) <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/468714.html>.

²⁹ *CNN México* (3 de marzo de 2010) <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/03/03/las-naciones-unidas-descartan-el-envio-de-cascos-azules-a-ciudad-juarez>.

Además, se pueden encontrar paralelismos en la solicitud de ingreso de cascos azules a México al proceso vivido en Colombia y la crisis humanitaria que se desprendió durante los años noventa, especialmente por el uso de fuerzas militares para el combate al crimen organizado, lo cual trajo un incremento en las violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, en el caso colombiano, la posición del Ejército en la lucha contra el narcotráfico aumentó conforme se profundizó la política antidrogas. Esto creó una situación insostenible para algunos organismos internacionales, quienes calificaron la situación como crímenes contra la humanidad.³⁰ Además, desde la academia, algunos han considerado que las crisis de derechos humanos que se desprenden por el aumento de la violencia a raíz de la lucha contra el crimen transnacional y narcotráfico como potenciales casos donde puede ser invocada la RdP. Al respecto, Rodrigues (2012: 198) señala el caso mexicano, especialmente la frontera norte, como una situación potencial para aplicar la RdP debido al importante aumento del número de crímenes, desapariciones forzadas y violaciones de derechos humanos por el uso de las fuerzas armadas en la política antidrogas, creando situaciones prácticamente de guerras urbanas.

Hay elementos que se pueden aceptar cómo válidos cuando se presenta el argumento que una crisis de violencia durante el sexenio de Calderón con continuidad en el acercamiento de México hacia la RdP. En efecto, uno de ellos es que, ante la crisis de derechos humanos y la solicitud de cascos azules, la posición proactiva de México le permitiría influir en su codificación y evitar la injerencia externa en la crisis interna. Además, preservaría la imagen de México como un país aliado del régimen internacional

³⁰ Debido a los abusos del Ejército, Colombia ha enfrentado presiones por parte del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, Navin Pally, quien calificó las ejecuciones extrajudiciales como un hecho sistemático en la estrategia aplicada contra el crimen organizado. Esta situación puede ser considerada como crimen contra la humanidad, uno de los cuatro crímenes competencia de RdP.

de derechos humanos, en este caso la RdP. En efecto, asumir una postura proactiva le permitió a México evitar, en el sexenio de Calderón, alguna injerencia externa invocando la RdP. No obstante, esto no implica que la relación de México durante los gobiernos panistas haya sido meramente instrumental, ya que también responde a características normativas. Así, durante el sexenio de Fox convivieron ambas. En el ámbito normativo, se estableció una política exterior que promovió los valores de la democracia y la defensa de los derechos humanos. En palabras de Serrano (2007: 294) esta política “estuvo impulsada por un grupo de políticos y diplomáticos que no sólo abrigaban esperanzas y ambiciones para el perfil internacional de México, sino también para el futuro de la ONU y del orden mundial”. En este sentido, el cambio normativo en el sistema internacional se daría sin la presencia de México, por lo cual era deseable contribuir a su diseño bajo el respaldo de la tradicional participación mexicana en la codificación del derecho internacional (Covarrubias, 2010: 124).

En propias palabras de ex canciller Jorge Castañeda:

Algunos hubieran preferido que el sistema internacional del siglo XX, tras el fin de la guerra fría, hubiera descansado en esos principios de no intervención, igualdad jurídica de los Estados, o la oposición al uso de la fuerza. Pero en realidad el sistema internacional no descansa en esos principios: para mejor o peor, el hecho es que las nuevas reglas que se están diseñando son intervencionistas más que antiintervencionistas, particulares más que generales, concretas más que abstractas (cit. por Covarrubias, 2010: 124).

Así, el acercamiento mexicano a la RdP se entiende por ese contexto: buscar influir en la nueva configuración de las normas que iban a regir en el sistema internacional durante los próximos años. De acuerdo con el Partido Acción Nacional (PAN) el México del siglo XXI sería un país que defendería y promovería normas encaminadas a fortalecer los valores asociados con la democracia y defensa de los derechos humanos. Por tanto, aproximarse a la RdP fue uno de los pasos encaminados a conseguir ese objetivo.

En el lado instrumental destacó, en el ámbito interno, la búsqueda de anclaje institucional democrático para evitar retrocesos autoritarios. El gobierno de Vicente Fox buscó diferenciarse del anterior régimen mediante el despliegue de una política exterior distinta a la de los gobiernos del PRI. En efecto, también fue una de las causas principales que explica la postura mexicana favorable a los derechos humanos, ya que argumentaban que existía un fuerte déficit en la materia, lo que dio inicio al acercamiento mexicano a la RdP. Este hecho es previo al estallido de la crisis de violencia en México. Además, el debate sobre la posible intervención de la ONU y cascos azules en Ciudad Juárez fue posterior al inicio de la participación mexicana en los debates sobre la RdP. Por tanto, la aproximación positiva de México hacia la RdP está más vinculada con los cambios generales que el proceso de alternancia política trajo a la política exterior mexicana, especialmente el cambio en el que ingresaron nuevas arenas y temas a la política exterior, concernientes al multilateralismo liberal. Participar en el CS y asumir un compromiso con el régimen de derechos humanos fueron las vías por la que se buscó concretar esta motivación normativa.

Durante la administración de Felipe Calderón se buscó continuar con el proyecto de tener una política exterior inscrita en el multilateralismo liberal y, aunque con una menor visibilidad y activismo, especialmente limitado por las graves violaciones a los derechos humanos en el país, le dio continuidad. Sin embargo, a diferencia del sexenio de Fox, con Calderón se debe incluir la situación de la violencia como uno de los elementos que pueden ayudar a entender parte de las motivaciones internas para la actitud propositiva de México en la RdP. Si bien existía una tendencia general previa hacia la RdP, las peticiones de cascos azules en una Ciudad Juárez azotada por la violencia,

ingresaron al debate público esa, aunque ciertamente lejana, posibilidad.³¹ No obstante, queda claro que los lineamientos a la participación mexicana en torno a la RdP fueron establecidos antes del sexenio de Calderón y responde más su ingreso como nuevo tema en la política exterior producto de la democratización del país. En efecto, con Calderón el acercamiento a la RdP se mantuvo porque se buscó proyectar la imagen de ser un país aliado con el régimen internacional de derechos humanos, y en ese sentido se explica la relación de México y la RdP en su sexenio.

El segundo factor está relacionado con los principales formuladores de la política relativa a la RdP. En efecto, en la SRE, hay un grupo de funcionarios que consideran la RdP como una potencial herramienta del Estado mexicano para lograr un reposicionamiento en el área multilateral. Consideran que México no puede ser ajeno a los nuevos temas. Por tanto, ante la agenda que impone el sistema internacional, se ha creado en la cancillería un grupo de funcionarios proclives a impulsar la agenda de derechos humanos. La alternancia política abrió una ventana de oportunidad para que dicho grupo se fortaleciera con la llegada del ex canciller Jorge Castañeda.³²

³¹ Lejana porque hasta el momento no hay antecedentes del uso de la fuerza colectiva para detener violaciones masivas a los derechos humanos en contextos de altos umbrales de violencia por causa de políticas antidrogas y si esto se inscribe dentro de los cuatro crímenes de la RdP. Además, no queda claro si es el Estado mexicano el único responsable de ese número de muertos. Asimismo México era miembro del CS el año que se presentó ese debate, por lo cual podría influir directamente en el Consejo, especialmente con Estados Unidos, para vetar cualquier resolución dirigida a ese tema. Por último, hubiera sido catastrófico tanto para el gobierno de Calderón como para Estados Unidos aceptar siquiera una discusión sobre el tema. En principio porque los problemas posteriores a los comicios de 2006 enturbiaron la administración de Calderón lo cual hubiera sido favorable a los críticos de su administración. En cuanto a Estados Unidos, fue uno de los actores que apoyó la aplicación de esa política de seguridad, por lo que el eventual ingreso de cascos azules en uno de sus principales aliados sería visto como un desastre para su política de combate al narcotráfico, impulsada desde Washington.

³² Es conocida la oposición de Castañeda a la tradicional doctrina legalista de no intervención de la política exterior mexicana, plasmada, en buena medida, en la llamada Doctrina Tello. Castañeda fue el representante de una generación que buscó incluir el tema de derechos humanos en la política exterior de México. Si bien su renuncia fue temprana y disminuyó el protagonismo de la política exterior con Luis Ernesto Derbez, hubo continuidad en los lineamientos generales. Durante el gobierno de Calderón su canciller, Patricia Espinosa, continuó el posicionamiento general en el tema de derechos humanos aunque México buscó recomponer la relación con Cuba, muy deteriorada durante la administración de Fox. Esto se

Durante el sexenio de Calderón, los embajadores Gómez Robledo y Heller manifestaron su compromiso de buscar mantener el acercamiento de México a la RdP. Hay evidencia que permite considerar a ambos diplomáticos como actores clave para entender el proceso de formulación de la política exterior mexicana hacia la RdP en ese sexenio. Gómez Robledo cuenta con un amplio conocimiento de derecho internacional humanitario, plasmado en distintas obras y trabajos académicos donde se puede encontrar su posición favorable hacia el fortalecimiento de los mecanismos que eviten crímenes masivos.³³ Además, desde su posición como subsecretario para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la SRE, coordinó la participación de México en el CS y asistió a diversas reuniones internacionales sobre la RdP. Por su parte Heller, como jefe de la Misión de México en Nueva York, fue el representante del país durante la última participación en el CS. Ha trabajado el papel de México en Naciones Unidas y cuenta con distintos artículos académicos que dan evidencia de su posición favorable a la RdP.³⁴

Además de ambos funcionarios, hay un sector importante de la burocracia de la SRE que considera a la RdP como un espacio donde México puede asumir cierto liderazgo regional. Las principales aportaciones del país en el tema consisten en añadir elementos de equilibrio al debate, en principio porque el concepto cuenta con una base más amplia en el derecho internacional. Además, México ha buscado garantizar la aplicación adecuada del principio, gradual, analizando caso por caso, reforzando los

entiende por la política de acercamiento con América Latina que Calderón buscó desplegar en su sexenio (Covarrubias, 2010: 199).

³³ Cuenta con trabajos sobre derecho internacional humanitario, el uso de la fuerza colectiva y el papel de México en estos debates. Por ejemplo consúltese Gómez Robledo, Juan Manuel. 1994. “El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas”, en O. Pellicer (coord.), *Las Naciones Unidas hoy: visión desde México*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica.

³⁴ El más reciente de ellos se encuentra en la compilación hecha por Roberto Dondisch, que relata la participación de México en el CS. Heller es uno de los que describe la postura mexicana en torno a la RdP en el caso de Sri Lanka. Véase Dondisch, Roberto (coord.). 2012. *México en el Consejo de Seguridad de la ONU, la historia tras bambalinas*. México, Debate.

métodos de prevención y privilegiando el fortalecimiento de la capacidad institucional estatal más que la intervención militar. Esta postura, argumentan, puede posicionar a México como uno de los actores que contribuya al enriquecimiento de la norma, mejorando su entendimiento, para colocarlo en la vanguardia regional en la protección de los derechos humanos (Padilla, 2012: 92).³⁵

México ha mantenido su postura proactiva hacia la RdP en los últimos dos años, tiempo en el que el debate alrededor sobre el principio se mantiene y se siguen analizando las distintas etapas o formas de implementación de la RdP. El caso de Libia, en 2011, volvió a mostrar el cambio de la postura mexicana frente al uso de la fuerza colectiva cuando los gobiernos cometen crímenes masivos.³⁶ En efecto, conforme aumentó la violencia en Libia debido al enfrentamiento entre el Ejército del general Gadafi y los grupos insurgentes, México, junto con Francia, Reino Unido y España solicitaron la expulsión de dicho país del Consejo de Derechos Humanos de la ONU durante la sesión especial que se celebró sobre Libia.³⁷ El gobierno mexicano calificó que

³⁵ En entrevista, Liliana López, directora de Temas Globales de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, expresó la inquietud que causó en la SRE el lanzamiento de la iniciativa brasileña *responsibility while protecting*, en noviembre de 2011, días posteriores al fin de la intervención de la OTAN en Libia. Para muchos países, entre ellos Francia, la iniciativa brasileña solamente fue un distractor de la RdP, concepto que cuenta con mayor aceptación por parte de la comunidad internacional. La principal diferencia entre la RdP y la propuesta brasileña es que mientras la primera es flexible en el orden de aplicación de los pilares, la propuesta de Itamaraty obliga a seguir el orden establecido por la resolución 60/1. Señaló que para México, asumir cierto liderazgo regional era una prioridad, de ahí su acercamiento y patrocinio a algunas organizaciones como el Centro Global para la RdP. Para ver los lineamientos generales de la propuesta brasileña, véase: http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13.

³⁶ En el marco de la primavera árabe, en febrero de 2011 el gobierno del general Gadafi vio el surgimiento de una insurrección que buscó derrocar su gobierno. El 17 de marzo de 2011, luego de incrementarse las violaciones a los derechos humanos, el CS, mediante su resolución 1973, estableció una zona de exclusión aérea, con lo cual trató de terminar los enfrentamientos. Con el derrocamiento del gobierno del general Gadafi, y su asesinato, el debate continúa sobre si la RdP fue aplicada o la intervención se hizo con fines políticos (Bajoira, 2011). Lo cierto es que países como Rusia y China se niegan a invocar el concepto en el actual conflicto en Siria, donde, según cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos hasta enero de 2013 suman 60,000 muertos, cifra que se remonta a los inicios del conflicto en marzo de 2011.

³⁷ *El Universal* (25 de febrero de 2011) “México apoya expulsión de Libia del Consejo de ONU” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/747649.html>

los hechos podían convertirse en “crímenes contra la humanidad”, debido a las expresiones del general Gadafi de “exterminar” a los manifestantes. Para reprimir a los grupos insurgentes, las fuerzas de Gadafi realizaron ataques indiscriminados contra civiles, aumentando las violaciones a los derechos humanos. En este contexto, México invocó a la RdP. El representante del país en Ginebra expresó que:

En todo momento y bajo cualquier circunstancia el Gobierno de Libia está obligado a proteger a la población que se encuentra en su territorio. La responsabilidad de proteger los derechos humanos es universal y no conoce fronteras. No existe justificación para que las autoridades militares utilicen sus armas para limitar la libertad de expresión.³⁸

Asimismo, el representante mexicano manifestó que el presidente Calderón se encontraba indignado por la masacre de civiles, por lo cual México apoyó la aplicación de la resolución 60/251 para buscar la expulsión de dicho país del Consejo. La postura proactiva de México fue reconocida por distintas organizaciones internacionales. En este sentido, la directora de Human Rights Watch, Julie de Rivero, calificó de “primordial” el rol jugado por México en la negociación que suspendió a Libia del Consejo de Derechos Humanos. Además la representante de Estados Unidos, Eileen Donahoe, calificó al representante mexicano como uno de los principales promotores de esa resolución.³⁹ Por tanto en Libia, México coincidió con Estados Unidos en la aplicación del principio de RdP. La última participación de México en el tema fue el 5 de septiembre de 2012 durante el diálogo informal interactivo que tuvo lugar a raíz del informe del secretario general sobre “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva” en la Asamblea General de la ONU. El país fue uno de los 58 miembros de Naciones Unidas, junto con organismos de la sociedad civil, que formaron parte de este panel de discusión.

³⁸ Intervención de México en la Sesión especial sobre Libia. En http://mision.sre.gob.mx/oi/index.php?option=com_content&view=article&id=391%3Aintervencion-de

³⁹ *El Universal* (25 de febrero de 2011) “Consejo de la ONU pide expulsión de Libia” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/747810.html>

Lo más importante del diálogo informal fue que por primera vez la mayoría de los países participantes se centraron en debatir la forma en cómo pueden hacer operable la RdP, relegando el debate relativo a si debe ser aplicable, o su estatus dentro del sistema multilateral y el uso de la fuerza colectiva. Este cambio se debe a las experiencias en Libia y Costa de Marfil en 2011, donde la parte más controversial de la norma, el uso de la intervención militar, mostró el desafío que enfrenta la comunidad internacional para poder hacer operable la RdP.⁴⁰ En su turno, el representante mexicano señaló la importancia de considerar la interdependencia de los tres pilares. Volvió a reafirmar que la RdP es un todo y resaltó los métodos de prevención en cada una de sus etapas. Para México, la RdP es una herramienta que tiene sus límites en el derecho internacional y la propia Carta de la ONU, por lo que el tercer pilar no implica, automáticamente, el uso de la fuerza. La actitud de México, de ver a la norma como un todo y ser escéptico del uso de la fuerza militar indica una continuidad y congruencia con uno de los principios rectores de su política exterior: el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Por último, el representante mexicano añadió un párrafo sobre la rendición de cuentas y la transparencia como parte inherente de los tres pilares, o, en su defecto, podría crearse nuevo pilar que las contemple.⁴¹

CONCLUSIONES

La combinación de factores tanto internos como externos han permitido que el multilateralismo mexicano tenga profundos cambios pero también continuidades en el

⁴⁰ Para observar el desarrollo del diálogo informal interactivo de la Asamblea General en 2012, consúltese: http://www.globalr2p.org/media/files/r2p_unga_dialogue_2012.pdf.

⁴¹ El discurso oficial de la delegación mexicana durante el diálogo informal interactivo sobre el informe del secretario general de septiembre de 2012 se puede encontrar en la siguiente dirección: <http://responsibilitytoprotect.org/Mexico.pdf>.

debate sobre la RdP. Es innegable la influencia que tuvo la democratización en el acercamiento mexicano a los temas de Naciones Unidas vinculados con esta norma.⁴² Esto no quiere decir que México previamente rechazara las convenciones de Ginebra, las cuales suscribió desde 1952. Sin embargo, con el ingreso de los derechos humanos en el lenguaje de la política exterior, de forma consistente, ha posibilitado tener una participación positiva y favorable al desarrollo de la RdP. En este sentido, hay un grupo de tomadores de decisiones en la SRE que son más proclives a la participación de México en los mecanismos que enmarcan a la RdP. Además de sus convicciones personales, estos funcionarios consideran a la norma como un espacio propicio para posicionar a México en el escenario regional e internacional en el ámbito de los derechos humanos. Regional porque hasta la propuesta brasileña de 2011, México, junto con Costa Rica, Argentina y Chile habían sido los países más activos en el tema. En el ámbito internacional, el cambio del lenguaje –pasar de la búsqueda de legitimar el llamado derecho de injerencia a la RdP– también ha sido un factor fundamental para que México cambiara de una posición defensiva, centrada en la no intervención, a una de cooperación para la composición y fortalecimiento de la RdP.

En el sexenio de Calderón, el incremento de la violencia provocó que algunas zonas del país tuvieran emergencias que podrían ser calificadas como crisis humanitarias. Aunque no es una variable explicativa para la posición asertiva de México, resulta interesante explorar la potencial influencia que pudo haber tenido la discusión interna sobre la posibilidad de que ingresaran casos azules en Ciudad Juárez. Esto se podría

⁴² Para Rodrigues (2012: 190) el acercamiento de México a este tema corresponde al proceso de cambio político que trajo la llegada del PAN al poder. Su posición más “agresiva” en el tema de derechos humanos, hizo que México se convirtiera en uno de los principales defensores regionales de la RdP.

intuir por la reacción del gobierno mexicano de negar cualquier posibilidad de discutir el tema de cascos azules ante la peticiones hechas por de ciertos grupos privados de esa ciudad.

Además de los profundos cambios observados en la actitud mexicana, también hay importantes líneas de continuidad. Principalmente se pueden encontrar en la forma en como México interpreta la RdP. En efecto, para el Estado mexicano, la RdP cuenta con mayor legitimidad por haber sido adoptada en el pleno de la Asamblea General. Esto tiene profundas implicaciones ya que obliga a los Estados a encauzar esfuerzos para convertirla en una herramienta útil para la seguridad y paz internacional. En este sentido, la idea de México de analizar caso por caso, ver a los tres pilares como un todo, poniendo énfasis en métodos de prevención más que en el uso de la fuerza militar, ejemplifican que la diplomacia mexicana sigue buscando que las acciones encaminadas a resguardar la seguridad colectiva no sean utilizadas de forma unilateral por las grandes potencias. Parte de esta continuidad se entiende debido a la misma naturaleza de la RdP: a diferencia de sus antecesoras, la intervención humanitaria y el derecho de injerencia, aquella busca fortalecer los métodos de prevención y la creación de sistemas de alerta que permitan evitar, en menor medida, el uso de la fuerza militar para impedir las violaciones masivas a los derechos humanos.

Para México la RdP también es una herramienta para hacer más efectiva las disposiciones establecidas por la Carta en materia del uso colectivo de la fuerza, de ahí que la negociación multilateral sigue ocupando un lugar central. Esta posición concuerda con el lenguaje tradicional de México en la ONU, el lenguaje previo al proceso de alternancia, el cual le permite contar con líneas de continuidad que fortalecen la posición

de México en el organismo ya que genera confianza y es predecible. El que la RdP sea considerada por México como una herramienta para alcanzar otros fines e intereses también demuestra la concepción instrumental que tiene el país de la norma. En primer lugar porque le brinda la posibilidad de tener cierto liderazgo regional. El segundo se relaciona con la legitimidad del régimen, el cual busca en el exterior temas que le puedan permitir proyectar su compromiso con los derechos humanos.

Si bien la RdP no se puede considerar como una ley del derecho internacional, debido a que no ha sido codificada y plasmada en un tratado, sí se puede catalogar como una norma y principio de conducta. En efecto, es una expectativa que tienen los demás actores del sistema internacional sobre el comportamiento de un Estado. Con el tiempo, esta norma puede crear obligaciones legales, lo cual le permitiría ser codificada en tratados internacionales (Burke, 2012: 34).

Asimismo, el argumento que establecen los críticos ante la supuesta contradicción de la RdP por buscar conciliar la concepción tradicional de soberanía e intervención para la protección de los derechos humanos es inexacta por dos razones. En primera porque el Estado es soberano al aceptar los compromisos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos. Es decir, no hay limitación a la soberanía cuando un país se compromete a seguir ciertas normas de conducta en el sistema internacional. Al contrario, reafirma su poder soberano al suscribir tratados internacionales. La segunda se encuentra en lo planteado por Thakur (2011: 173): la historia demuestra que la soberanía, entendida como el principio absoluto de no intervención, no es constante. Ésta ha sido violada reiteradamente en países pequeños o débiles, ya sea por poderes regionales o globales. Por tanto, la RdP ofrece mejor protección a los países con menor poder relativo,

privilegiando la acción y autoridad multilateral de Naciones Unidas frente a la intervención unilateral. Ha logrado reconciliar los términos del debate entre protección universal de los derechos humanos y soberanía, de ahí su valor.

La democratización de México permitió que el país integrara esta concepción de soberanía a la política exterior y logró su acercamiento a la RdP. Con Calderón hubo continuidad debido a la necesidad de mantener la imagen de México como país aliado al régimen internacional de derechos humanos, lo que se sumó a las transformaciones estructurales en el discurso de política exterior que integró y reconoció como válido este régimen y, en esa dimensión, se encuentra su posición proactiva hacia la RdP.

Por otra parte, no queda del todo clara la influencia de Estados Unidos en la posición mexicana en torno a la RdP. Si tomamos por ejemplo la crisis en Kosovo, México y Estados Unidos ocuparon posiciones extremas. Mientras el primero defendió un pacifismo “atávico”, Washington lideró la coalición internacional que intervino en los Balcanes. En parte se explica porque México no se había democratizado y no existía la RdP. Conforme Estados Unidos se alejó del sistema de Naciones Unidas, para posteriormente retornar luego de la invasión a Iraq, se han acercado las posturas entre Ciudad de México y Washington. Obama asumió el compromiso de reforzar el multilateralismo, lo cual ha hecho que las posiciones de ambos países tiendan a coincidir en la discusión sobre la RdP. La crisis en Sri Lanka mostró nuevamente la imposibilidad de establecer la manera en que influye la vecindad con Estados Unidos en la posición mexicana sobre la RdP. Un ejemplo del escepticismo que tienen algunos sectores en Estados Unidos por el involucramiento de México en estos temas la expresó el ex embajador Jeffrey Davidow, para quien la participación de México en el CS no es una

buena idea ya que el país es selectivo en los casos que se involucra y ha sido un actor omiso en los esfuerzos de preservación de la paz (Estévez, 2013: 192). La posible contraposición de intereses entre México y Washington fue muy clara en el caso de Kosovo. Sin embargo, durante los 12 años de desarrollo de la RdP, y más aún, en el caso de Libia, las posturas de ambos países coincidieron, por lo cual hay casos donde México y Estados Unidos coinciden en la aplicación de la RdP.

Parece ser que la idea de no intervención absoluta, interpretando a los derechos humanos como una facultad de dominio reservado de los Estados, ha sido parcialmente superada en México con el proceso de democratización, acercándose a temas que reinterpretan esta concepción. Así, a pesar de que se mantienen importantes líneas de continuidad, los temas concernientes al multilateralismo liberal han ingresado a la política multilateral de México. Hubieron cambios importantes en la visión sobre el uso de la fuerza para evitar que se cometan crímenes masivos, sin embargo, estos se deben matizar ya que la esencia misma de la RdP contiene elementos presentes en la visión y concepción tradicional mexicana sobre el uso de la acción colectiva internacional. No obstante, es indudable que la democratización de México y el ingreso del tema de derechos humanos de forma permanente en la política exterior del país ha permitido la participación más activa y constructiva del Estado mexicano en uno de los principales temas de la agenda internacional de los tiempos por venir: la idea de eliminar, de una vez por todas, la posibilidad de contar, en la historia universal, con crímenes masivos que atenten contra los principios básicos de la humanidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Como resultado de la investigación se pueden obtener algunas conclusiones que alientan la reflexión futura de los temas tratados. En primera instancia, la literatura vinculada con el cambio institucional y política exterior ayuda a esclarecer que, a pesar de las modificaciones que puede sufrir la política exterior, siempre habrá algunas continuidades en sus lineamientos generales. Sin embargo, como se estableció en el capítulo primero, este tipo de literatura es muy general y no logra identificar las particularidades que representa un tipo de cambio en específico: la democratización. En este sentido, se puede establecer que la teoría sobre democratización y política exterior es más conveniente para estudiar la evolución de la posición mexicana durante los últimos 15 años en torno a los debates sobre la Responsabilidad de Proteger (RdP) y no intervención. En principio porque contiene distintas dimensiones apropiadas para la investigación. Por ejemplo, para entender la aproximación mexicana a la RdP, la literatura sobre democratización y política exterior considera el ingreso de nuevos temas en la política exterior como consecuencia de los cambios experimentados por dicho Estado. En efecto, el acercamiento de México a los debates sobre el uso de la fuerza colectiva internacional para evitar crímenes masivos que causen profundas violaciones a los derechos humanos apareció en la política exterior del país, de manera más consistente y recurrente, con la llegada de la alternancia en el poder en el año 2000, principalmente porque se consolidó el tema de derechos humanos como uno de los objetivos de la política exterior. Así, México pasó de tener una interpretación tradicional de soberanía, en la cual se consideraba el tema de derechos humanos como dominio absoluto de los Estados, por una donde los individuos tienen un lugar central y el Estado tiene la responsabilidad de

protegerlos. El gobierno de Vicente Fox usó el ámbito de derechos humanos en política exterior para diferenciarse de los anteriores gobiernos del PRI. No obstante, es importante señalar que el inicio de las transformaciones generales de la política exterior se remonta al proceso de liberalización económica de los años noventa. Así, de acuerdo con el modelo de Kahler, México realineó sus intereses con las nuevas prioridades económicas que surgieron con su apertura. Esto, en teoría, habría creado cambios en el proceso de formulación y, por consecuencia, en la política exterior de México. En este sentido, el modelo indica que, por un lado, ingresan nuevos actores interesados en defender sus intereses que se vieron afectados por la apertura económica. Por otro, hay cambios en la posición del país ante la agenda del sistema internacional. Aunque hubo transformaciones en algunos ámbitos de la política exterior, no fue así en la política exterior de derechos humanos y menos aún hacia el debate sobre intervenciones humanitarias. Por tanto, el modelo de Kahler no permite explicar la aproximación de México a la RdP. En este sentido, para comprender los factores que explican este acercamiento, la propuesta de Whitehead es más adecuada ya que incluye el cambio político como la principal variable explicativa del ingreso de nuevos temas a la agenda de política exterior de los Estados. Así, con la alternancia política del año 2000 los derechos humanos y la promoción de la democracia fueron el objetivo central de la política exterior del país y es donde se encuentra el principal factor explicativo del acercamiento mexicano hacia la RdP.

En cuanto al proceso de formulación del multilateralismo mexicano hacia los debates de esta norma, la democratización no logró alterarlo y sigue concentrado en el poder Ejecutivo quien, por medio de la SRE, se encarga de su formulación y aplicación. La participación del Legislativo ha sido mínima, por no decir intrascendente. Además,

tampoco hay presencia de actores no formales como organismos de la sociedad civil, ni hay pruebas sobre la influencia de los medios de comunicación y la opinión pública en la posición mexicana hacia la RdP.

A pesar de no contar con muchos cambios en el proceso de formulación de la política multilateral mexicana, sí hubo una modificación en sus resultados ya que, como se mencionó líneas atrás, México aceptó la validez de considerar la soberanía como responsabilidad, añadiendo una nueva interpretación al lugar exclusivo y absoluto que ocupaba la no intervención.

Aunque la política exterior de México, antes del proceso de democratización, nunca negó su “solidaridad” con la comunidad internacional para combatir violaciones masivas a los derechos humanos, ciertamente no buscó tener una posición “activa” como la desarrollada desde el surgimiento de la RdP. También se podría argumentar que hubo casos específicos cuando el gobierno mexicano invocó el ámbito de los derechos humanos para proteger a poblaciones de crímenes como el genocidio. El caso de Nicaragua es revelador ya que el entonces presidente José López Portillo decidió romper relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza en 1979 por el “horrendo genocidio” que se estaba cometiendo en ese país. Sin embargo, en esos años México utilizó los derechos humanos en política exterior de forma selectiva y sólo cuando los dirigentes del país percibían que el tema podía reforzar otro objetivo previamente definido en el ámbito interno o internacional.

A diferencia del régimen emanado de la revolución, la democratización logró acercar a México, de forma constante, al debate sobre la RdP. Esto se entiende por lo que indica la literatura sobre democratización y política exterior: con el cambio político hay

ciertos realineamientos de las posturas y la agenda internacional de país. Así, ingresó a la política exterior de México un tema que se miraba con desconfianza y escepticismo durante los gobiernos del PRI. Hay distintas evidencias: desde su elección para ser la sede de la reunión regional en 2009, hasta ser parte de los patrocinadores (el único de América Latina) del grupo de amigos para la RdP. Es un tema que los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional se aproximaron por razones tanto normativas como instrumentales. Normativa porque con la democratización México buscó participar en el proceso de reconfiguración de las normas y principios que estructuran a la comunidad internacional, proceso en el cual surgió la RdP y que se presentó con el fin de la guerra fría. Instrumental porque se buscó consolidar el cambio interno mediante la aceptación del régimen internacional de derechos humanos, régimen al cual la RdP se encuentra vinculado. Además México buscó mostrar su compromiso con la promoción de la democracia y derechos humanos aproximándose a los grandes temas de seguridad debatidos en los organismos internacionales, con el objetivo de reforzar su legitimidad durante un periodo de incertidumbre, como lo son los procesos de transición política.

Por otra parte, el análisis de política exterior permite hacer una distinción entre las teorías que explican las relaciones internacionales de los procesos que conforman la política exterior. En este sentido, la posición de México hacia la RdP es un buen ejemplo de cómo se puede ver limitada la comprensión sobre los factores que explican la política exterior de un país si se utiliza una postura completamente realista o liberal. Son los estudios de análisis multinivel, con variables inscritas tanto en el espacio interno como el internacional, los que mejor ayudan a la comprensión de los factores que han llevado a tener una postura más proactiva.

Otro elemento importante que aporta esta perspectiva es considerar los factores tanto estructurales, como de agencia, que han intervenido en la política mexicana en torno a la RdP. La investigación trató de considerar variables inscritas en ambos niveles. Sin embargo, una de las limitaciones radicó en poder establecer los lineamientos que puedan hacer una clara distinción sobre cuál de las dos características tiene un mayor poder explicativo. Más bien parece ser una combinación entre la agencia y la estructura lo que sirve de sustento para la construcción de la política multilateral mexicana hacia la RdP.

Es indudable que uno de los principales factores internacionales que permite entender el acercamiento de México a los temas vinculados con la RdP es el propio contexto internacional con el cambio del lenguaje de “intervención humanitaria” y “derecho de injerencia” a “responsabilidad de proteger”. El fin de la guerra fría y los dilemas a los que se enfrentó la comunidad internacional frente a la falta de acción o a las intervenciones humanitarias, algunas legítimas, pero ilegales, posibilitaron la transformación de los términos del debate internacional. En este sentido, el cambio de la palabra “intervención” por RdP fue recibido positivamente por el gobierno mexicano, ya que en principio no se contraponía con la primacía del Estado en las labores de protección y soberanía. Al contrario, busca, en primera instancia, reforzarlas, para detectar con oportunidad las zonas de crisis o posibles violaciones masivas a los derechos humanos y, de esa forma, actuar con oportunidad. Además, este nuevo lenguaje coincidió con el proceso de democratización y alternancia en México, alternancia que necesitaba encontrar un discurso que distinguiera su política exterior del anterior régimen.

No queda muy claro la influencia de Estados Unidos en el proceso de acercamiento mexicano a la RdP. Es indudable que el respaldo de Washington es fundamental, a nivel internacional, para el proceso de desarrollo de la RdP, principalmente por la capacidad de influencia que tiene sobre muchos países, especialmente si se quiere hacer operable a la RdP. Sin embargo, la importancia de Estados Unidos no implica que sea indispensable para el desarrollo del principio. Es decir, la comunidad internacional, no solamente entendida como Estados Unidos, ha desarrollado normas, principios y prácticas independientemente de si Washington las respalda o no. Así, a pesar de que Estados Unidos prefirió mantenerse al margen de la RdP, especialmente del 2001 al 2003, la comunidad internacional continuó la discusión y construcción del mismo.

Por ejemplo, durante los primeros años del periodo de Bush, años en los que el gobierno estadounidense reforzó su unilateralismo en detrimento de la ONU por la guerra contra el terrorismo y las invasiones a Afganistán e Iraq, surgió el debate sobre la RdP, impulsado principalmente por el secretario general de la ONU y Canadá, además de otros miembros de la comunidad internacional. Washington se mantuvo al margen de las discusiones. Fue en los años posteriores a la invasión de Iraq cuando Estados Unidos volvió a poner énfasis en organismos multilaterales como Naciones Unidas y empezó a manifestar posturas más claras y positivas sobre el tema. Pero México, desde 2003, cuando se celebró la primera reunión regional en Costa Rica sobre la RdP, ya había declarado su respaldo a la norma. Durante los años finales de Bush y durante la administración de Obama, Washington fue más propositivo y favorable a la RdP, coincidiendo con la postura de México. Sin embargo, la crisis de 2009 en Sri Lanka,

evidenció nuevamente las diferencias entre ambos países. Por un lado México buscó ser más activo para evitar el empeoramiento de la crisis humanitaria en la isla; por otro, Estados Unidos trató de implementar sanciones económicas al gobierno de Colombo, sin embargo, no tuvo la suficiente iniciativa para buscar otros medios que detuvieran la ofensiva contrainsurgente. No fue sino hasta la crisis de Libia, en 2011, cuando México y Estados Unidos coincidieron en el uso de la fuerza para detener las violaciones masivas a los derechos humanos cometidos por el gobierno de Gadafi. Cabe esperar que con el nombramiento de Samantha Power en junio de 2013 como nueva embajadora de Estados Unidos ante Naciones Unidas, la postura de Washington sea más “activa” y clara frente al ámbito de acción de la RdP, principalmente por el historial académico de Power, dentro del que se encuentran obras académicas sobre la historia de Estados Unidos frente a los genocidios cometidos durante el siglo XX. Su cercanía con Obama data desde el inicio de su gobierno, ocupando de enero de 2009 a marzo 2013 el cargo de directora de Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos en el Consejo Nacional de Seguridad. Esta es una de las explicaciones del acercamiento de Washington hacia el proceso de codificación de la RdP. Por tanto, aunque Estados Unidos es un factor importante para entender la política exterior de México, en el caso de la RdP su influencia en la posición mexicana no es muy clara, a pesar que durante la crisis en Libia coincidieron las posturas de ambos países.

Dentro de los factores internos que permiten explicar el acercamiento de México a la RdP principalmente se entiende por la apertura política que permitió la llegada del PAN al Ejecutivo. Es difícil suponer qué habría ocurrido si Acción Nacional no hubiera llegado a Los Pinos en el 2000 y se hubiera mantenido el PRI. Se podría intuir que

continuaría la tendencia de acercamiento y cierto compromiso con el régimen de derechos humanos. No obstante, y a pesar de que durante el gobierno de Zedillo se inició el proceso de aceptación del régimen de derechos humanos, esto no se trasladó al debate en torno a la intervención humanitaria como demostró la crisis de Kosovo, crisis en la cual la postura mexicana estuvo más cercana a la de Rusia, China y el movimiento de los países no alineados.

Dentro de los actores relacionados con la agencia, hay dos momentos que ayudan a entender la posición mexicana ante la RdP. El primero de ellos se encuentra en el gobierno de la alternancia política. Así, la llegada de Vicente Fox a la presidencia buscó diferenciarse de sus antecesores priistas conformando un equipo que adoptó el lenguaje de compromiso con el régimen internacional de derechos humanos. Su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, encabezó una política de activismo, defensa y protección de los derechos humanos principalmente en Naciones Unidas, diseñando los lineamientos generales que seguiría el gobierno de Fox en sus relaciones con el exterior. Así, la democratización profundizó los cambios generales iniciados durante la apertura económica, pero sobre todo permitió darle coherencia a la tendencia iniciada desde los años noventa: una política de protección a los derechos humanos congruente con el régimen democrático de México. Además, este activismo se inscribió en el ámbito multilateral por dos motivos. En principio por el proceso en marcha de redefinición de las nuevas normas que estaban reestructurando el sistema internacional, por lo cual, era más deseable que México fuera parte del proceso ya que con o sin su presencia se establecería una nueva “arquitectura” internacional. Asimismo, porque para diversificar las relaciones del país, sin el propósito de equilibrar la relación con Estados Unidos, únicamente los

organismos multilaterales le podían ofrecer esa posibilidad a la política exterior mexicana. Como en diversas ocasiones Castañeda declaró, ninguna relación con algún país individual ofrecía un contrapeso real frente a Estados Unidos como sí lo podía hacer la comunidad internacional en su conjunto (Covarrubias, 2010: 124). Así, los agentes del gobierno de la alternancia tuvieron un papel importante para establecer los nuevos lineamientos de la participación de México en la RdP como parte del marco general del régimen internacional de derechos humanos.

El segundo momento se presentó durante el segundo gobierno de Acción Nacional. Aunque se disminuyó el activismo del país en los foros internacionales, se mantuvieron ciertas tendencias provenientes de la anterior administración. En efecto, el gobierno de Calderón, si bien no tuvo la misma proyección en Naciones Unidas, mantuvo la postura y lineamientos generales sobre la RdP. Especialmente fue el grupo encabezado por los embajadores Gómez Robledo y Heller, el principal artífice del “activismo” mexicano hacia el principio. Asimismo, el mantenimiento de la posición mexicana obedeció, en alguna medida, a la necesidad de contar con nuevos ámbitos de acción y adaptarse al nuevo lenguaje internacional. Es decir, trataron de encontrar un espacio donde México pudiera alcanzar cierto liderazgo, especialmente en América Latina, sobre el proceso de consolidación de la RdP. La primacía de motivaciones instrumentales sobre normativas, durante el sexenio de Calderón, también responde por la necesidad de mantener la imagen de México como un país aliado del régimen internacional de derechos humanos, lo cual permitía desactivar la presión internacional debido a los altos umbrales de violencia en México y la política de seguridad que llevó a un detrimento de la situación interna de los derechos humanos. En este sentido, aunque se puede considerar

como una de las variables que podría explicar el mantenimiento de la postura proactiva hacia la RdP y evitar que la crisis de violencia en México fuera calificada como una situación inscrita en el ámbito de competencia de la norma, no es la principal causa que explica esta política. Más bien se vinculó con la continuidad del ingreso del régimen de derechos humanos al lenguaje de la política exterior de México para mostrar el compromiso con el régimen internacional en un tema donde el país podía aspirar a obtener cierto liderazgo regional. Además, los diplomáticos mexicanos que tomaron decisiones relevantes sobre el tema han sido partidarios del fortalecimiento de la norma durante sus carreras.

De tal forma, los agentes, tanto en el periodo de Vicente Fox, como durante la administración de Calderón, han sido clave para que México mantenga una postura proactiva en Naciones Unidas en los debates sobre la RdP. La agencia se ha visto favorecida por una estructura que también ha permitido la postura activa del gobierno mexicano en el desarrollo de la norma.

Dentro de los factores que enmarcan la RdP y pueden dar un panorama de la concepción mexicana sobre los mecanismos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se encuentran la participación en el CS y su ausencia en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP). En ambas se encuentran cambios y continuidades que revelan el proceso en el que se encuentra la política multilateral de México.

El cambio más notable se encuentra en la actitud de México hacia el CS. Este cambio se debe, ante todo, a dos factores: el fin de la guerra fría y el proceso de democratización del país. Desde el inicio de sus actividades, México consideró al CS

como un órgano hasta cierto punto “antidemocrático” por la existencia de países con asientos permanentes y su capacidad de vetar las resoluciones. Además, su función, más política que jurídica, hizo que las actividades del Consejo quedaran limitadas por el enfrentamiento ideológico entre la Unión Soviética y Estados Unidos, lo cual redujo el margen de acción de otros países. México se abstuvo de participar principalmente para evitar la tensión que podía presentarse debido a sus principios de política exterior frente a la sensible e importante relación con Estados Unidos por conflictos que no eran del interés del país. El fin de la guerra fría abrió un espacio para lograr consensos en los trabajos del CS, además de la diversificación de los temas discutidos en su agenda.

Sin embargo, no fue sino hasta la llegada de la alternancia en el Ejecutivo que México empezó a buscar la participación en el Consejo de forma explícita y regular. Tanto 2002-2003 y 2009-2010 responden, a diferencia de las participaciones en 1946 y 1980-1981, a la manifestación del interés del Estado mexicano por ocupar un asiento en el Consejo. Así, tanto el fin de la guerra fría, que relajó la tensión y las limitantes de los trabajos del CS, como la democratización de México, que buscó romper con la tradicional ausencia, lo llevaron a tener una postura más favorable hacia el Consejo.

Frente al cambio positivo de la actitud mexicana ante el CS, hay una continuidad en la ausencia mexicana en OMP. México sigue sin contribuir con personal en el terreno a las fuerzas de paz de Naciones Unidas, a pesar de que es uno de sus principales contribuyentes económicos y de asistencia técnica. Sin embargo, el país sigue sin obtener el reconocimiento internacional por esta labor al no enviar personal militar. Son distintas causas las que explican la no participación mexicana en las OMP, pero la más importante se debe a la falta de reformas de las relaciones cívico-militares en el país, reformas que

no logró el proceso de democratización. A pesar de que hay sectores favorables a esta participación, las Fuerzas Armadas, principalmente la Secretaría de Defensa (SEDENA) se opone al posible envío de soldados mexicanos a las OMP. No se ve cercana la posibilidad de que México participe en las OMP.

Respecto a la forma como México interpreta la RdP, también se pueden encontrar cambios y continuidades en su política multilateral. En efecto, hay un cambio positivo en la actitud de México frente al tema del uso de la fuerza colectiva para evitar crímenes y violaciones masivas a los derechos humanos. Más aún si se compara el posicionamiento mexicano frente a la crisis en Kosovo de 1999, cuando defendió el principio de no intervención; y la asumida diez años después en Sri Lanka, cuando buscó invocar el “espíritu” de la RdP y logró, de forma conjunta con otros países, activar los mecanismos de diplomacia preventiva para evitar el agravamiento de la situación humanitaria en la isla. Sin embargo, hay una clara continuidad en la interpretación de México sobre la RdP, ya que considera que no implica, automáticamente, el uso de la fuerza militar que lleve a intervenciones militares en los países donde se presente la crisis.

Como previamente se mencionó, México ha buscado reforzar los métodos de prevención y alertas tempranas para evitar llegar al uso de la fuerza colectiva internacional. Es un recurso de última instancia. El énfasis sobre las políticas de prevención, si bien son parte esencial de la RdP, claramente marcan una continuidad con la postura tradicional del multilateralismo mexicano de apearse a los mecanismos de diplomacia preventiva establecidos por la Carta de Naciones Unidas en los capítulos VI y VIII.

Otra continuidad se encuentra en la forma como se ha venido desarrollando la RdP. En efecto, el principio, al ser adoptado por unanimidad en el pleno de la Asamblea General, tiene mayor respaldo y sustento en el derecho internacional, características importantes en las que tradicionalmente se ha sustentado el multilateralismo mexicano. Para México la Asamblea General, desde el establecimiento de la ONU, es el órgano con mayor “autoridad moral” y sus decisiones cuentan con mayor legitimidad democrática debido a que están presentes todos los miembros del organismo.

Otro elemento de continuidad destacado por México en su visión positiva sobre la RdP es el compromiso de analizar caso por caso, de forma individual, para que, de esta manera, no se tomen decisiones erróneas y apresuradas por el hecho de hacer analogías sin fundamento real, ni acorde a la crisis en curso. Esto es significativo ya que no crea parámetros que puedan ser utilizados con dobles estándares, hechos a la medida de los intereses de las grandes potencias. Sin embargo, adoptar esta posición también puede tener implicaciones negativas ya que al discutir cada situación en su propio contexto, bajo intereses particulares, puede crear cierta parálisis para la aplicación de la fuerza colectiva que permitan la acción oportuna, con herramientas efectivas y decisivas durante situaciones de crisis y violaciones masivas a los derechos humanos.

Por tanto, con el proceso de democratización se pueden observar tanto cambios como continuidades en el multilateralismo mexicano. Cambios porque México se acercó a temas que no se consideraban en el régimen anterior, como la inclusión de los derechos humanos a la agenda de política exterior y la participación en el CS. Continuidades porque, a pesar del activismo en la ONU, el gobierno mexicano sigue renuente a asumir

mayores responsabilidades en las OMP, lo que implica que México tiene un compromiso acotado, en términos reales, con la paz internacional.

La crisis de seguridad por la que atraviesa el Estado mexicano a raíz de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y el uso de una estrategia militar para el combate a los grupos del crimen organizado, ha desencadenado una oleada de denuncias y violaciones a los derechos humanos, alcanzado una cifra importante de muertos y desaparecidos, lo cual podría calificar de crisis humanitaria. En este sentido, se podría argumentar que la participación mexicana durante el sexenio de Calderón responde al interés de buscar evitar que la crisis interna fuera calificada como un caso de RdP. No obstante, la investigación demuestra que los lineamientos generales en los que se formula la política multilateral mexicana hacia la RdP fueron establecidos desde el sexenio de Fox y se mantuvieron durante la administración de Calderón. Inclusive, frente a la posibilidad de una “disminución” de su activismo, México mantuvo su participación y siguió siendo parte de los debates informales que se celebraron en Naciones Unidas en el año de 2012.

Es deseable que México mantenga su posición “activa” en el futuro desarrollo y evolución de la RdP, pero más aún en la implementación de la misma, participando en las estructuras generales que la enmarcan: CS, OMP y régimen de derechos humanos. Además de ser un nicho diplomático que puede otorgarle beneficios de reconocimiento y liderazgo regional, podría ayudar a mejorar la deteriorada imagen interna sobre la situación de los derechos humanos mostrando el compromiso de México para evitar que se repitan situaciones donde se cometan crímenes masivos. En efecto, podría contribuir, por un lado, al cumplimiento con uno de los compromisos que adquirió el México de la

democratización y que se transformó en 2011 en uno de los ocho principios de política exterior: el respeto, protección y promoción de los derechos humanos. Por otro, permitiría alcanzar uno de los objetivos establecidos por la nueva administración contenido en el plan nacional de desarrollo 2013-2018: hacer de México un actor con responsabilidad global. Una manera de lograr que México sea ese actor con responsabilidad global es por medio del mantenimiento e incremento de la participación en el proceso de hacer efectiva la RdP.

Por último, además de las posibilidades instrumentales y normativas que la RdP le ofrece a México, el principio también posee una característica que no fue tratada a lo largo de la investigación: la dimensión ética en las relaciones internacionales. Distintos casos han demostrado que la ética y la diplomacia internacional pueden coexistir. Así, los gobiernos del mundo, como los individuos, tienen roles éticos que pueden hacer la diferencia en situaciones de crisis humanitarias. La RdP es una de esas grandes herramientas para enfrentar uno de los desafíos que tiene la humanidad en la búsqueda de evitar que se sigan cometiendo crímenes de guerra, contra la humanidad, limpiezas étnicas y genocidios. No se debe olvidar que la creación de la frase *never again* buscó transmitir la idea de que no se repitieran actos inhumanos como el holocausto, sin embargo, se continúan perpetrando crímenes masivos en contra de grupos por su condición étnica, racial, política o religiosa. Ante este escenario, la oportunidad está abierta para que México pueda consolidarse como un actor con responsabilidad global.

REFERENCIAS

ARTÍCULOS Y LIBROS

- Alons, Gerry. 2007. "Predicting a State's Foreign Policy: State Preference between Domestic and International Constraints". *Foreign Policy Analysis*. 3: 211-232.
- Annan, Kofi. 2012. *Interventions. A Life in War and Peace*. Nueva York: The Penguin Press.
- Anaya, Alejandro. 2010. "Actors and processes in the generation of change in the human rights policy in México", en Mónica Serrano y Vesselin Popovski (coords.), *Human Rights Regimes in the Americas*. Hong Kong: United Nations University Press.
- Axworthy, Lloyd. 2012. "RtoP and the evolution of State Sovereignty", en Jared Genser e Irwin Cotler (coords.), *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*. Nueva York: Oxford University Press.
- Balakian, Peter. 2004. *The Burning Tigris: The Armenian Genocide and America's Response*. Nueva York: Perennial.
- Beasley, Ryan, Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis y Michael Snarr (coords.). 2002. *Foreign Policy in Comparative Perspective*. Los Ángeles: CQ Press.
- Bellamy, Alex. 2009. *Guerras Justas, de Cicerón a Iraq*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Borja Tamayo, Arturo. 1997. "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en *La política exterior de México, enfoques para su análisis*. México DF: El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

- Burke-White, William. 2012. "Adoption of the Responsibility to Protect", en Jared Genser e Irwin Cotler (coords.), *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*. Nueva York: Oxford University Press.
- Caporaso, James. 1992. "Theory and Multilateralism: the search for foundations". *International Organization*. 46 (3): 599-632.
- Castañeda Gutman, Jorge. 2002. "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*. México DF: Ariel.
- Castañeda y Álvarez de la Rosa, Jorge. 1994. *Obras Completas*. México DF: Secretaría de Relaciones Exteriores-El Colegio de México.
- Chesterman, Simon. 2007. "No más Ruandas versus no más Kosovos: intervención y prevención", en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (coords.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México DF: El Colegio de México.
- Covarrubias, Ana. 2006. "Los principios y la política exterior de México", en Jorge Schiavion *et al.*, *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México DF: Secretaría de Relaciones Exteriores-CIDE.
- , Laura Muñoz. 2007. *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, en Historia Oral de la Diplomacia Mexicana 3. México DF: Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero.
- . 2008. "La política exterior "activa"... una vez más". *Foro Internacional*. 48 (1/2): 13-34.
- . 2008. "Los derechos humanos en la política exterior de México: ¿En defensa propia o de los valores liberales?", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de Política Exterior*. México DF: El Colegio de México.

- . 2010. *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, en Blanca Torres (coor. gral.), *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*, t. 9, México DF: El Colegio de México.
- , Natalia Saltalamacchia. 2011. “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Ana Covarrubias y Natalia Saltalamacchia (coords.), *Derechos Humanos en política exterior, seis casos latinoamericanos*. México DF: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Chacón, Susana. 2001. “Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000)”. *Foro Internacional*. 41 (166): 992-1044.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Donnelly, Jack. 2007. “La soberanía de los Estados y los derechos humanos”, en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (coords.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México DF: El Colegio de México.
- Dosch, Jörn. “The impact of democratization on the making of foreign policy in Indonesia, Thailand and Philippines”. *Sudöstasien Aktuell*. 5 (2006): 42-70.
- Estévez, Dolia. 2013. *El Embajador*. México DF: Editorial Planeta.
- Evans, Gareth. 2008. *The Responsibility to Protect, ending mass atrocity once and for all*. Virginia: The Brookings Institution.
- Fernández, Mario y Dieter Nohlen. 1991. “Democratización y política exterior: Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay”, *Revista Estudios Internacionales*, 94: 230-256.

- Foley, Michael. 2012. "The foreign policy process: executive, congress, intelligence", en Michael Cox y Doug Stokes (eds.), *US foreign policy*. Oxford: OUP.
- Garza, Humberto. 1998. "Crisis de la política exterior mexicana". *Foro Internacional*. 38 (2/3): 177-202.
- Genser, Jared e Irwin Cotler. 2012. *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gill Villegas, Francisco. 2001. "México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo". *Foro Internacional*. 41 (4): 819-839.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World politics*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Gómez Camacho, Juan. 2012. "Hacia una diplomacia multilateral novedosa: una mirada desde Ginebra". *Revista Mexicana de Política Exterior*. 95: 5-9.
- Gómez Robledo, Juan Manuel. 2010. "Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México, XII Relaciones Internacionales* (133-176 pp.). México DF: El Colegio de México.
- . 2012. "El Consejo de Seguridad en la política exterior mexicana", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU, historia tras bambalinas*. México DF: Debate.
- González, Guadalupe. 2001. "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización". *Foro Internacional*. 44 (166): 619-671.

- . 2006. “Las bases internas de la Política Exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”, en Luis Herrera Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- . 2008. “Democratización y Política Exterior: ¿El fin del predominio presidencial?”, en Arturo Sotomayor y Gustavo Vega (coords.), *El mundo desde México, ensayos de política internacional, homenaje a Olga Pellicer*. México DF: El Colegio de México, ITAM y CIDE.
- González Saiffe, Fernando. 2012. “México ante las operaciones de mantenimiento de la paz en el Consejo de Seguridad 2009-2010”, en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU, historia tras bambalinas*. México DF: Debate.
- Hagan, Joe. 1994. *Foreign policy restructuring*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Handke, Peter. 2011. *Preguntando entre lágrimas. Apuntes sobre Yugoslavia bajo las bombas y en torno al Tribunal de La Haya*. Madrid: Alento.
- Hehir, Aidan. 2012. *The Responsibility to Protect, Rhetoric, Reality and the future of Humanitarian Intervention*. China: Palgrave Macmillan.
- Heller, Claude. 2008. “Cambio y continuidad en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de Política Exterior*. México DF: El Colegio de México.
- . 2012. “Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010)”, en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU, historia tras bambalinas*. México DF: Debate.
- Hermann, Charles, *et al.*, 1987. *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen and Unwin.

- Hill, Christopher. 2003. *The changing politics of Foreign Policy*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, Julia, Andre Nolkaemper (coords.). 2012. *Responsibility to Protect, from Principle to Practice*. Amsterdam: Pallas Publications-Amsterdam University Press.
- Holsti, Kal. 1973. *Unity and Desintegration in International Alliance: Comparative studies*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- . 1977. *International politics, a framework for analysis*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- . 1982. *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*. Londres: Allen and Unwin.
- (coord.). 1991. *Change in the international system. Essays on the theory and practice of international relations*. Reino Unido: Edward Elgar.
- Hudson, Valerie. 2007. *Foreign Policy Analysis, classic and contemporary theory*. Estados Unidos: Rowman and Littlefield Publishers.
- 2005. "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis*, 1: 1-30.
- Huntington, Samuel. 1994. *La tercera ola*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Huxsoll, David. 2003. *Regimes, Institutions and Foreign Policy Change*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. Luisiana State University.
- Ingram, Helen y Suzanne Fiederlien. 1988. "Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy", *The Western Political Quarterly*, 4: 715-738.

- Kahler, Miles. 1997. *Liberalization and Foreign Policy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Kanet, Roger y Alexander Kozhemiakin. 1995. "Democratization and Foreign Policy Change: The case of the Russian Federation". *Research of the program in Arms Control, Disarmament and International Security*. Urbana, Illinois: University of Illinois.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kegley, Charles y Charles Hermann *et al.* 1987. *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen and Unwin.
- Kingsbury, Damien. 2012. "Sri Lanka", en Jared Genser e Irwin Cotler (coords.), *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lasagna, Marcelo. 1996. "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 32 (2): 42-65.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism, Hybrid regimes alter the cold war*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Nueva York: The Johns Hopkins University Press.
- . 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Loaeza, Soledad. 2010. "Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia, 1944-1968", en *Nueva Historia General de México*. México DF: El Colegio de México.

- . 2009. "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano", en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y Límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*. México DF: El Colegio de México.
- Luck, Edward. 2012. "The responsibility to protect: The journey", en Julia Hoffmann y Andre Nolkaemper (coords.), *Responsibility to Protect, from Principle to Practice*. Amsterdam: Pallas Publications-Amsterdam University Press.
- MacQueen, Norrie. 2011. *Humanitarian Intervention and the United Nations*. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Marín Bosch, Miguel. 2005. "Seis décadas de negociaciones de desarme". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 75 (2005). pp. 9-54.
- Mann, Michael. 2005. *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mansfield, Edward y Jon Pevehouse. 2008. "Democratization and the Varieties of International Organizations". *The Journal of Conflict Resolution*. 52 (2): 269-294.
- Mastanduno, Michael. 2011. "The United States Political System and International Leadership: A "Decidedly Inferior" Form of Government?", en John Ikenberry (coord.), *American Foreign Policy. Theoretical Essays*. Boston: Wadsworth. pp. 250-267.
- Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics". *International Organization*. 51 (4): 513-553.
- . 2000. "The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe". *International Organization*. 54 (2): 217-252.

- Morgenthau, Hans. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Muldoon, James, Joann Fagot, Richard Reitano y Earl Sullivan (coords.). 2011. *The new dynamics of multilateralism*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Nicolson, Harold. 1994. *Diplomacia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo *et. al.* 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspective*. Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press.
- Ojeda, Mario. 1976. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México DF: El Colegio de México.
- Ortega, Daniel. 2007. “Más allá de la intervención humanitaria”, en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (coords.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México DF: El Colegio de México.
- Padilla, Liliana, Gisèle Fernández. 2012. “Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos en México”. *Revista Mexicana de Política Exterior*. 95: 71-92.
- Panbianco, Angelo. 1993. “La dimensión internacional de los procesos políticos”, en Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pellicer, Olga. 2008. “¿Por qué la ONU?”, en Arturo Sotomayor y Gustavo Vega (coords.), *El mundo desde México, ensayos de política internacional, homenaje a Olga Pellicer*. México DF: El Colegio de México.

- . 2009. *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*. México DF: Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- . 2010. “El Consejo de Seguridad cuestionado: el papel de México”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México, XII Relaciones Internacionales* (629-650 pp.). México: El Colegio de México.
- Perales, Octavio. 2010. “Operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: factores que limitan la participación de México”, en José Barreda (coord.), *Relaciones Internacionales y políticas públicas en México*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Phillips, David. 2012. *Liberating Kosovo. Coercive Diplomacy and U.S. Intervention*. Cambridge: The MIT Press.
- Power, Samantha. 2005. *Problema Infernal: Estados Unidos en la era del genocidio*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Risse, Thomas. 1999. “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”. *Foro Internacional*. 39 (4): 374-403.
- , y Kathryn Sikkink. 1999. *The power of human rights: international norms and domestic change, Cambridge studies in international relations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rodrigues, Gilberto. 2012. “Latin America and the Caribbean”, en Jared Genser e Irwin Cotler (coords.), *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rosenau, James (coord.). 1967. *Domestic Sources of Foreign Policy*. Nueva York: Free Press-Princeton Center of International Studies.

- . 1971. *The scientific study of foreign policy*. Nueva York: The Free Press- Princeton Center of International Studies.
- Schechter, Michael. 2011. "Systemic Change, International Organizations and the evolution of Multilateralism", en James Muldoon *et. al.*, *The new dynamics of multilateralism*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schwarz, Jhon y Thomas Volgy. 1994. "Foreign policy restructuring and the myriad webs of restraint", en Joe Hagan *et al.*, *Foreign policy restructuring*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Seara Vázquez, Modesto. 1985. *Política Exterior de México*. México DF: Harla.
- Sepúlveda, Bernardo. 1998. "El Senado y la política exterior", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*. México DF: El Colegio de México-FCE-Conacyt.
- Sepúlveda, César. 1995. *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*. México DF: UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, Mónica. 1995. "The Armed Forces Branch of the State: Civic-Military Relations in Mexico". *Journal of Latin American Studies*, vol. 27: 423-428.
- . 2001. "La crisis de Kosovo y América Latina: el dilema de la intervención". *Foro Internacional*. 41 (1): 5-34.
- . 2007. "La guerra de Iraq vista desde América Latina", en Gustavo Vega (coord.), *Bernardo Sepúlveda, Juez de la Corte Internacional de Justicia*. México DF: El Colegio de México.

- . 2010. "The human rights regime in the Americas: Theory and reality", en Mónica Serrano y Vesselin Popovski (coords.), *Human Rights Regimes in the Americas*. Hong Kong: United Nations University Press.
- Smith, Peter. 1996. *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne. 2012. *Foreign Policy: theories, actors and cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Sotomayor, Arturo. 2008. "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional". *Foro Internacional*. 48 (191-192): 238-267.
- Sørensen, George. 1993. *Democracy and Democratization*. Estados Unidos: Westview Series INC.
- Stewart, Robert, Derrick Frazier. 2012. *Regional Powers and Security Orders*. Nueva York: Routledge.
- Torres, Blanca. 1997. "La participación de los actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en *La política exterior de México, enfoques para su análisis*. México DF: El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Thakur, Ramesh. 2011. *The people vs the State: Reflections on UN authority, US power and the Responsibility to Protect*. Tokyo: United Nations University Press.
- Tucídides. 1985. *Historia de la guerra del Peloponeso*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Vladsic, Mark. 2012. "Europe and North America", en Jared Genser e Irwin Cotler (coords.), *The Responsibility to Protect, the promise of stopping mass atrocities in our time*. Nueva York: Oxford University Press.

Wallace, Helen y William Wallace. 1990. "Strong State or weak State in foreign policy? The Contradictions of conservative liberalism", *Public Administration*, 68: 75-106.

Weiss, Thomas. 2007. "La responsabilidad de proteger en una era unipolar", en Ana Covarrubias y Daniel Ortega (coords.), *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México DF: El Colegio de México.

Whitehead, Laurance. 2008. "The international politics of democratization from Portugal (1974) to Iraq (2003)", en Nuno Teixeira (coord.), *The International Politics of Democratization*. Nueva York: Routledge.

----. 2008. "Consecuencias de la democratización en la política exterior de México", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de Política Exterior*. México DF: El Colegio de México.

----. 2011. *Democratización, Teoría y Experiencia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Wiseman, Geoffrey. 2011. "Norms and Diplomacy: The diplomatic underpinnings of multilateralism", en James Muldoon *et. al.*, *The new dynamics of multilateralism*. Boulder, Colorado: Westview Press.

LEYES Y TRATADOS INTERNACIONALES

Carta de las Naciones Unidas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio.

Convenios de Ginebra, cuatro convenciones.

DOCUMENTOS Y RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS

Resolución CS 1244: Kosovo, 10 de junio de 1999.

Resolución AGONU 60/1: Documento final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre de 2005.

Resolución AGONU 60/180: La comisión de consolidación de la paz, 20 diciembre de 2005.

Resolución AGONU 60/251: Consejo de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2006.

Resolución CS 1674: Protección de civiles en conflictos armados, 28 de abril de 2006.

Resolución CS 1706: Sudán, 31 de agosto de 2006.

Informe del secretario general de las Naciones Unidas A/63/677: Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, 12 de enero de 2009.

Resolución AGONU 63/308: La responsabilidad de proteger, 14 de septiembre de 2009.

Resolución CS 1894: Protección de civiles en conflictos armados, 11 de noviembre de 2009.

Informe del secretario general de las Naciones Unidas A/64/864: Alerta temprana y evaluación y responsabilidad de proteger, 14 de julio de 2010.

Resolución CS 1793: La situación en Libia, 17 de marzo de 2011.

Informe del secretario general de las Naciones Unidas A/66/874: La responsabilidad de proteger, respuesta oportuna y decisiva, 25 de julio de 2012.

DOCUMENTOS DEL GOBIERNO MEXICANO

Berruga, Enrique. Representante de México ante las Naciones Unidas. Discurso pronunciado en la cuarta reunión informal para intercambiar opiniones sobre las recomendaciones contenidas en el informe del panel de expertos sobre las amenazas, los retos y el cambio. 28 de enero de 2005, en http://www.un.int/mexico/2005/interv_012805.htm (consultado el 29 de abril de 2013).

Derbez, Luis Ernesto. Secretario de Relaciones Exteriores. Discurso pronunciado en el inicio de sesiones de la Asamblea General de la ONU. 24 de septiembre de 2004, en

http://www.un.int/mexico/2004/interv_092404ing.htm (consultado el 25 de abril de 2013).

Fox, Vicente. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Discurso pronunciado en la Sesión Plenaria de Alto Nivel de la 60 Asamblea General de la ONU. 14 de septiembre de 2005, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=20768> (consultado el 7 de mayo de 2013).

Gómez Camacho, Juan José. Representante de México ante los Organismos Internacionales en Ginebra. Discurso pronunciado durante la sesión especial sobre Libia, en el Consejo de Derechos Humanos. 25 de febrero de 2011, En http://mision.sre.gob.mx/oi/index.php?option=com_content&view=article&id=391%3AIntervencion-de-mexico-sesion-especial-sobre-libia-consejo-de-derechos-humanos&catid=18%3Acontenidointervenciones&Itemid=79&lang=es (consultado el 18 de junio de 2013).

Rovirosa, Socorro. Representante permanente alterna ante las Naciones Unidas. Discurso pronunciado en la reunión sobre el informe “hacer efectiva la responsabilidad de proteger” del secretario general de la ONU. 24 de julio de 2009, en <http://www.globalr2p.org/media/files/mexico-2009-r2p-debate.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2013).

REPORTES

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2012. *Reporte anual*. En <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp> (consultado el 14 abril de 2013).

González, Guadalupe, Jorge Schiavon *et. al.* 2010. *Reporte México, las Américas y el Mundo 2010: política exterior, opinión pública y líderes*. México: CIDE.

SRE. 2012. *Evolución 2006-2012 del presupuesto autorizado a la SRE: logros y retos*. En <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/memodoc/10mddgpop.pdf> (consultado el 2 de junio de 2013).

SRE. 2010. *Participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en el bienio 2009-2010*. Libro Blanco, México DF.

Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. 2001. *La Responsabilidad de Proteger*. Ottawa, Canadá.

Informe del foro regional sobre la responsabilidad de proteger. 2009. En <http://www.globalr2p.org/media/files/mtgsummmexicocity2009.pdf> México DF.

ARTÍCULOS Y NOTAS PERIODÍSTICAS

La Jornada (1999, 29 abril) “Pide la SRE que el embajador de Yugoslavia precise una declaración”, <http://www.jornada.unam.mx/1999/04/29/sre.html> (consultado el 24 abril de 2013).

El Universal (2006, 19 de junio) “Asume México presidencia de Derechos Humanos en la ONU” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/356387.html> (consultado el 3 de agosto de 2013).

La Jornada (2009, 12 abril) “Propone senadora del PAN el envío de tropas a Haití”, <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/12/politica/006n1pol> (consultado el 17 mayo de 2013).

Serrano, Mónica (2009, 24 de julio) “La Responsabilidad de Proteger”, *El País*, http://elpais.com/diario/2009/07/24/opinion/1248386405_850215.html (consultado el 13 febrero de 2013).

Crónica (2009, 18 de septiembre) “Instalan de manera formal la CIDIH-México”
<http://www.cronica.com.mx/notas/2009/458263.html> (consultado el 7 de agosto de 2013).

Milenio (2009, 12 de noviembre) “IP de Chihuahua exige la llegada de cascos azules”,
http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8672233?quicktabs_1=0 (consultado el 26 de mayo de 2013).

Crónica (2009, 13 de noviembre) “No a cascos azules en Ciudad Juárez: Felipe Calderón Hinojosa”, <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/468714.html> (consultado el 26 de mayo de 2013).

CNN México (2010, 3 de marzo) “Las Naciones Unidas descartan el envío de cascos azules a Ciudad Juárez”, <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/03/03/las-naciones-unidas-descartan-el-envio-de-cascos-azules-a-ciudad-juarez> (consultado el 26 de mayo de 2013).

El Universal (2011, 25 de febrero) “México apoya expulsión de Libia del Consejo de ONU”,
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/747649.html> (consultado el 20 de junio de 2013).

El Universal (2011, 25 de febrero) “Consejo de la ONU pide expulsión de Libia”,
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/747810.html> (consultado el 20 de junio de 2013).

Proceso (2013, 15 de febrero) “SEGOB: 70 mil muertos con Calderón”
<http://www.proceso.com.mx/?p=333688> (consultado el 3 de agosto de 2013).

Octavo día (2013, 20 abril) “Encabeza México quejas ante CIDH”,
<http://www.octavodia.mx/articulo/40993/encabeza-mexico-quejas-ante-cidh> (consultado el 20 abril 2013).

SITIOS DE INTERNET

Centro Global para la Responsabilidad de Proteger:

<http://globalr2p.org/>

Coalición Internacional para la Responsabilidad de Proteger:

<http://www.responsibilitytoprotect.org/>

Oficina del Asesor Especial para la prevención del Genocidio:

<http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>

Grupo “Amigos para la Reforma de Naciones Unidas”:

http://www.un.int/mexico/indice_reforma.htm/

CONFERENCIAS

Gómez Robledo, Juan Manuel. *La Reforma de derechos humanos en México*. Conferencia presentada en El Colegio de México, octubre de 2011.

ENTREVISTAS

Entrevista con Liliana López Ortiz, directora para temas globales de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, 15 de marzo de 2013, México.

ANEXO 1

Cuadro 2: Principales contribuyentes latinoamericanos a las Operaciones de Paz de la ONU 2000-2005

<i>País</i>	<i>Número de soldados de paz desplegados</i>	<i>Clasificación mundial</i>
Uruguay	8,326	9
Argentina	3,475	18
Brasil	2,452	27
Bolivia	973	41
Chile	951	42
Perú	337	58
Guatemala	204	64
Paraguay	148	66
Ecuador	93	73
Honduras	72	76
El Salvador	37	82
Venezuela	12	94
República Dominicana	6	100
Colombia	0	0
México	0	0

Fuente: Arturo Sotomayor. 2008. "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional." *Foro Internacional*. 48 (191-192) : 253.

ANEXO 2

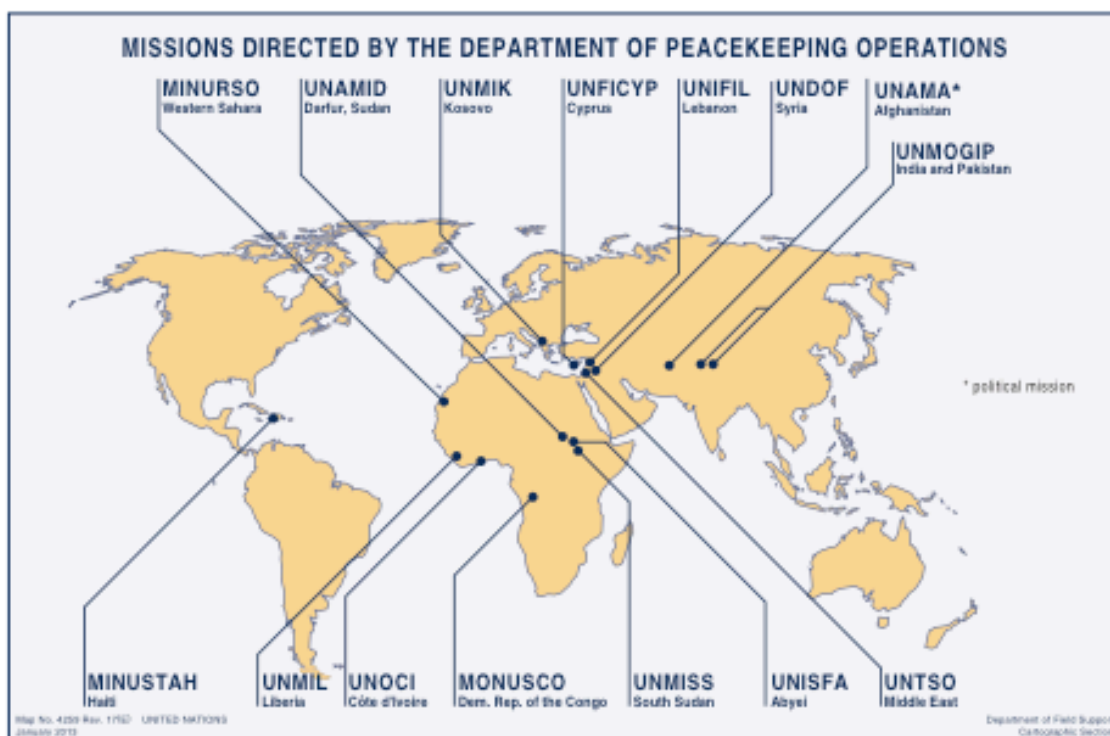
Cuadro 3: Comparación México - Estados Unidos frente a la RdP

Año	Situación	México	Estados Unidos
1999	Kosovo	<ul style="list-style-type: none"> • No intervención • Violación al derecho internacional • Multitareaismo tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsa espíritu RdP – Intervención humanitaria • Legitimidad sobre Legalidad • Multilateralismo liberal
2005	Cumbre Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Voto a favor • RdP como un todo • No implica uso de fuerza 	<ul style="list-style-type: none"> • Voto a favor • Preeminencia de pilar 3 • Uso de la fuerza colectiva
2009	Sri Lanka	<ul style="list-style-type: none"> • Postura proactiva • Impulsa espíritu de RdP-intervención humanitaria • Multilateralismo liberal 	<ul style="list-style-type: none"> • Postura reservada • Sanciones económicas • Multilateralismo liberal
2011	Libia	<ul style="list-style-type: none"> • Postura proactiva • Crímenes vs la humanidad • Aplicar RdP • Multilateralismo liberal 	<ul style="list-style-type: none"> • Postura proactiva • Violaciones masivas a derechos humanos • Aplicar RdP • Multilateralismo liberal

Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en el capítulo IV

ANEXO 3

Mapa 1: Operaciones de Paz de Naciones Unidas en 2013



MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	established: 1991
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti	established: 2004
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Dem. Republic of the Congo	established: 2010
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan	established: 2002
UNAMID	African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur, Sudan	established: 2007
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force	established: 1974
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	established: 1964
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon	established: 1978
UNISFA	United Nations Interim Security Force for Abyei	established: 2011
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo	established: 1999
UNMIL	United Nations Mission in Liberia	established: 2003
UNMISS	United Nations Mission in the South Sudan	established: 2011
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	established: 1949
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire	established: 2004
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization	established: 1948

Fuente: Sección Cartográfica de Naciones Unidas, disponible en: <https://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm> (consultado el 26 junio de 2013).