



“PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR MULTILATERAL
DE MÉXICO. EL CASO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD 2009-10”

POR

JUAN CARLOS SERIO COVARRUBIAS

TESIS QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PARA OPTAR POR EL TÍTULO
DE

LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. ANA COVARRUBIAS VELASCO
EL COLEGIO DE MÉXICO-CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2021

AGRADECIMIENTOS

A mi familia.
A mis amigas y amigos.
A mis profesoras y profesores.
A la fuerza del destino.

INDICE

Prefacio	Páginas de la 4 a la 8
Introducción • La toma de decisiones como parte fundamental del estudio de la política exterior • Alcances y limitaciones	Páginas de la 9 a la 15
Capítulo I: Análisis de política exterior: Desarrollo, crítica y propuesta teórico-metodológica • Política Exterior: definiciones y la importancia de su análisis • Paradigmas del análisis de política exterior: Richard C. Snyder, James N. Rosenau, y Harold y Margaret Sprout • Críticas y reflexiones sobre el Desarrollo de la disciplina • Modelo Formal/Informal: una propuesta teórico-metodológica • Conclusiones	Páginas de la 16 a la 47
Capítulo II: México en Consejo de Seguridad, temas e individuos • Breve crónica de la participación de México en el Consejo de Seguridad en 2009-2010 • Los actores del Aparato de Política Exterior durante la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009-2010 • Conclusiones	Páginas de la 48 a la 72
Capítulo III: casos de análisis • Operación Plomo Fundido: análisis de la decisión de México ante su primera crisis de Seguridad internacional en 2009. • Hundimiento del buque Cheonan: análisis de la decisión de México como presidente del Consejo de Seguridad.	Páginas de la 73 a la 96
Conclusiones	Páginas de la 97 a la 100

PREFACIO

La noche del 31 de diciembre de 2008 fue como cualquier otra en el resto de Nueva York. En Times Square, la gente se reunía para celebrar, una vez más, la caída de la gigante bola luminosa. Ninguna novedad: se contaban, como en cualquier otra fiesta de año nuevo, los diez segundos anteriores a medianoche. En la misma ciudad, mientras Bill y Hillary Clinton —invitados especiales del evento— celebraban en el cruce de la séptima avenida y Broadway, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los embajadores de México, Austria, Japón, Uganda y Turquía esperaban la media noche: días atrás una crisis entre Israel y la franja de Gaza había provocado una debacle en las sesiones extraordinarias en el Consejo de Seguridad de la organización (CSNU). La última sesión del año se extendió hasta altas horas, creando dudas sobre si, al momento de la media noche, las delegaciones de los diplomáticos ya mencionados ocuparían su lugar en el Consejo como el protocolo de la organización dicta, al haber sido elegidos para pertenecer a este órgano durante el bienio 2009-2010. Por fortuna, la diplomacia y el protocolo pudieron esperar: las negociaciones seguirían pronto, pero esa noche la reunión concluyó antes del momento cumbre y todos los diplomáticos pudieron celebrar la llegada del nuevo año. A pesar de esto, las balas y cohetes no dejarían de volar por el cielo de Palestina y el conflicto continuaba aun el día siguiente.

La crisis se había convertido en una constante en la historia de Palestina e Israel, y la violencia, trágicamente, no era rara. De hecho, la violencia desmedida fue una de las particularidades de este nuevo episodio del conflicto árabe-israelí. Hacía cuarenta años que no se veían tantas bajas: catorce israelís y un aproximado de 1,400 palestinos perecieron a

causa de bombardeos y enfrentamientos urbanos por la ofensiva militar de Israel contra Gaza del 27 de diciembre.

La ONU, y su brazo más importante, el Consejo de Seguridad, estaban limitados por la dificultad de las circunstancias: el gobierno de Estados Unidos estaba por cambiar, la llegada de nuevos miembros al Consejo y los múltiples actores involucrados en el conflicto (la misiones de la ONU en el terreno, organizaciones no gubernamentales, lobbys de ambas partes, Estados colindantes...) volvían a la negociación, un tanto compleja. La deliberación del Consejo se concretó en la aprobación de la resolución 1860, la primera del año y del bienio de todos los nuevos miembros. En esta se condenaba la violencia y se hacía un llamado a una investigación independiente. México, como el resto de los miembros, votó a favor. Estados Unidos, de manera excepcional, se abstuvo. El cese al fuego llegó días después de su aprobación.

Desde su fundación, el CSNU es el centro neurálgico de las discusiones de más alto nivel que le daban respuesta a los conflictos de seguridad más relevantes del orbe. Ahí se congregaban las potencias y el resto de los países para intercambiar posiciones y decidir en conjunto sobre el destino de la paz internacional. Con una muy mala reputación sobre su eficiencia y eficacia —particularmente por ser un organismo colegiado desigual, por la existencia del veto para algunos de sus miembros—, el Consejo de Seguridad ha sobrevivido hasta nuestros días como una de las instituciones más importantes por la certidumbre que le da al orden mundial el balance de poder entre las potencias —con su privilegiado veto—, y el resto de los países que lo componen.

México, país con una población y una economía medianas, sin armamento nuclear ni un gran ejército, hasta la noche del 31 de diciembre de 2008, había participado en tres

ocasiones en el Consejo: durante su fundación en tres bienios que comenzaron respectivamente en 1946, 1980 y 2002. En ninguno de estos momentos la participación de México fue sencilla. Así, mientras el país refrendaba su compromiso con los principios rectores de su política exterior —autodeterminación de los pueblos, no intervención, etc. — también se percibía a si misma como una nación preocupada por el mantenimiento de la paz mundial. Lo cierto es que esto ha resultado en el involucramiento en asuntos internacionales que, en el mejor de los casos, ha ocasionado un acalorado intercambio telefónico entre presidentes o cancilleres, con respecto a nuestra posición. En el peor de los casos, el asunto concluía con agudas crisis diplomáticas. Un ejemplo claro fue la renuente posición del Estado mexicano de apoyar a Estados Unidos en su interés presentado al Consejo de intervenir militarmente en Iraq, en 2003. El resultado de esto fue el desaire hacia México de la mayor parte de la clase política en Washington, especialmente en el trabajo conjunto a realizarse en materia migratoria. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, cambiaron disintas dinámicas de la relación bilateral estadounidense con otros países, como lo fue el caso de Francia en la opinión pública de Estados Unidos y en mucha menor medida, con México.

Constitucionalmente, es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien, según el artículo 89, tiene la responsabilidad de dirigir la política exterior. Planear y ejecutar, o en otras palabras: analizar el contexto internacional y decidir. Para que la primera de estas labores sea llevada con rigor y profesionalismo, la presidenta o el presidente, cuenta con un equipo de expertas y expertos coordinado desde la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ahí, la o el titular de esta dependencia, se encarga de administrar y

facilitar la conducción de México en el mundo, haciendo uso de la red diplomático-consular que el Estado mexicano mantiene apostada en todo el globo.

No obstante, la realidad —siempre más compleja que el papel—, hace que en el trabajo diario —sin demeritar el rol intempestivo de las crisis o las circunstancias extraordinarias— a estos funcionarios se les deleguen responsabilidades que por ley le corresponden al presidente; no solo planean y analizan, como su lugar jerárquico indicta *de facto*, sino que en ocasiones también deciden. No hay sorpresa alguna: los presidentes simplemente no pueden decidir sobre todos los asuntos que recorren la anchura de la administración pública federal y son, inevitablemente, apoyados por funcionarios públicos quienes acaban representando al país —a veces con fundamento en la ley, a veces obligados por las inclemencias de la práctica.

Aquí reside la importancia de trazar un mapa que permita analizar quienes son las personas que están detrás de las decisiones que se toman en asuntos de gran calado y en qué circunstancias sus acciones han resultado fundamentales en este propósito. Asuntos que ponen en riesgo tanto al funcionamiento de nuestra política exterior, cuanto a la integridad de nuestra seguridad nacional. En otras palabras: ponerles cara y nombre a las personas que decidieron que México no apoyaría una invasión o que nuestro país no se quedaría callado frente a los abusos de un pueblo sobre otro. A lo largo de los siguientes capítulos se buscará precisamente eso: vislumbrar las decisiones detrás de los posicionamientos y acciones de México en el Consejo de Seguridad, y reconocer la labor de quienes, en Nueva York, Plaza Juárez o Los Pinos, han representado al país en el exterior, a pesar de la complejidad y la enorme responsabilidad que este trabajo representa para el país.

En otras palabras, esta tesis busca conocer el proceso de toma de decisión poniendo en el centro al individuo sin ignorar la importancia del marco legal en el que, como funcionarios públicos, están constreñidos. La hipótesis de esta tesis, derivada de distintos elementos que se presentarán más adelante, es que según sea el caso, los funcionarios que forman parte del proceso de toma de decisión en la política exterior mexicana — sin salirse de la estructura legal que limita sus competencias—, intercambian de manera informal consideraciones que afectan de manera sustantiva el proceso, casi como si fuera un sistema paralelo (aunque completamente legal).

Introducción

La toma de decisiones como parte fundamental del estudio de la política exterior

La política exterior es uno de los pilares que sostienen la conformación de un Estado; es, en otras palabras, la manera en la que un Estado se proyecta hacia sus homólogos y es reconocido como tal, al mismo tiempo que se entiende a sí mismo dentro de un sistema multi actor. En este sentido, el Análisis de la Política Exterior se vuelve una herramienta fundamental para que el estudioso comprenda, valore y afine los despliegues estratégicos de agentes y acciones del Estado para alcanzar sus fines frente a un gran número de factores: otros Estados o foros multilaterales, por ejemplo.

Dada su importancia, la política exterior es un área de responsabilidad que corresponde, con mayor frecuencia al Poder Ejecutivo o su equivalente. No obstante, y como consecuencia lógica, la cabeza del Ejecutivo --unipersonal como lo es en la mayoría de los casos--, depende totalmente de una estructura que de oficio forme y ejecute la política exterior de su gobierno. Por lo anterior, dependiendo del sistema político y administrativo, los Estados han configurado un aparato especializado que permite delegar la toma de decisión de asuntos especializados o que requieren una atención urgente. Es por esta razón que, para entender el despliegue de una política exterior, es una condición *sine qua non* explicar los procesos de toma de decisiones de manera integral; si se conocen a cabalidad actores y objetivos, capacidades y responsabilidades, será posible describir las acciones de un país en el exterior, así como evaluar su impacto para la consideración de su continuación o, de ser el caso, de su reformulación.

En este sentido, la plataforma de política exterior donde más útil resulta este tipo de análisis quizá sea, en la mayoría de los casos, la agenda multilateral. Las razones de esto son varias y extensas, pero se pueden comprender al reconocer que, normalmente, el representante permanente tiene la responsabilidad de darle seguimiento puntual al ambiente parlamentario de la organización o foro al que está adscrito, por lo que en muchas ocasiones, en momentos de una crisis internacional es muy difícil, en la práctica, la realización de consultas permanentes con su respectivo gobierno. Con esto, los representantes permanentes ejercen una independencia *sui generis* que la mayoría de los embajadores no poseen al momento de gestionar una relación bilateral, cuyo ritmo exige una atención menos inmediata y más consensuada.

No obstante esta aparente agencia de los representantes permanentes, siguen supeditados a las instrucciones emanadas de su gobierno, por lo cual las justificaciones detrás de estas acciones de Estado, así como el proceso analítico para considerarlas la opción más conveniente, son constantemente supervisadas, evaluadas y corregidas por las autoridades correspondientes. Así, al reconocer el rol tan común de la inmediatez en consecuencia de la presencia continua de momentos de crisis, el análisis de los procesos que la conforman toma una relevancia excepcional.

Lo anterior es útil para dar cuenta de que el proceso --conformado por las gestiones de diversos actores--, requiere de una especificidad de elementos que solo es posible adquirir centrando el análisis en el individuo, el papel de la estructura formal al que pertenece y, en consecuencia, las acciones que ejecuta. Esto último presenta diversos problemas, particularmente la ausencia de fuentes oficiales o escritas que permitan descubrir y mapear un rastro documental que dé la oportunidad de observar paso a paso, la

ruta de una decisión hasta convertirse en una acción pública. Así, la información contenida en las interacciones de los actores es poco rastreable dada la naturaleza, en general, de la informalidad en la que se da.¹ Dicha circunstancia sienta las bases de una investigación adversa, con fuentes reducidas o no existentes. No obstante, estas condiciones no suponen terreno infértil para la exploración académica. Como se verá más adelante, la temporalidad del estudio permite un acercamiento a los actores presentes en dicho momento, aprovechándolos como una fuente directa, otorgando desde su propia voz un alto valor tanto para la reconstrucción anecdótica de dicho momento, cuanto para los intereses teóricos de esta tesis.

Así pues, la inquietud general de esta tesis se plasma en la pregunta: ¿cómo se toman decisiones en política exterior? Más concretamente, y siendo este el principal objetivo de la misma, ¿cuál es el proceso de toma de decisión en política exterior multilateral en México? La respuesta a esta pregunta se resume en el siguiente argumento: el proceso de toma de decisión en política exterior multilateral en México opera dentro de una estructura definida por la ley, pero, al mismo tiempo, en la práctica recurre a canales informales paralelos a esta estructura. Para comprobar lo anterior se utilizará como caso de estudio la última participación de México en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, y en particular dos momentos cuando la toma de decisión era necesaria: el conflicto en la Franja de Gaza en 2009 y la escalada de tensiones en la

¹ La comunicación informal es casi la norma en consecuencia de las facilidades que ofrecen los canales por los que se comunican (mensajes de texto, llamadas, i.e.). En consecuencia, dado que dichos intercambios suceden en esferas no oficiales y ajenas al escrutinio público al ser intercambios personales (aunque entre funcionarios públicos), dicha información queda protegida por la confidencialidad que la Ley brinda a la protección de datos personales.

península de Corea en 2010. La justificación de por qué estos casos se explicará páginas adelante.

Este trabajo tiene como base las herramientas ofrecidas por la subdisciplina de Análisis de política exterior y su desarrollo teórico metodológico, que ha sido determinante en el estudio de toma de decisiones en la academia norteamericana y europea. No obstante, la presente tesis recurre a la construcción de un propio modelo teórico-metodológico de nombre Modelo Formal/Informal para conceptualizar desde el contexto particular mexicano, el proceso que se busca comprender y exponer. Esta propuesta aspira a poder catalogar teóricamente los actores y procesos involucrados en la política exterior multilateral mexicana y ofrece un método para su estudio.

En este sentido, este texto presentará en primer lugar, un marco teórico donde se cotejen distintas definiciones provenientes del Análisis de política exterior, así como las particularidades del estudio de los procesos de toma de decisión, a partir de las definiciones y estudios realizados por Graham Allison, Bahgat Korany, Valerie Hudson y Joseph Frankel, entre otros. Las exploraciones teóricas de estos autores permitirán construir la propuesta ya mencionada con el fin de ponerla en operación, tomando dos casos puntuales en la última participación de México en el CSNU durante 2009 y 2010. En segundo lugar, se expondrán la estructura formal donde operan los actores que definen la política exterior mexicana, así como las particularidades de su gestión, teniendo en cuenta el rol que los individuos realizan dentro de sus cargos formales dentro de la jerarquía institucional. En un tercer momento, se tomarán dos casos que México enfrentó en el Consejo de Seguridad: el conflicto armado entre Israel y Palestina a principios de 2009 y la escalada de tensiones en la península de Corea, a mediados de 2010. En ambos casos se tratará de construir el

camino que se siguió en esos momentos para la toma de decisiones. Lo anterior se realizará con la evidencia oficial disponible, así como con los testimonios de los actores relevantes del proceso.

Alcances y limitaciones de la tesis

Esta tesis presenta dos limitaciones primordialmente. La primera tiene que ver con la configuración teórica. En cierto sentido, la propuesta teórico-metodológica aquí vertida surge de la ausencia de una teoría sobre procesos de toma de decisión en México o América Latina que surja desde estas mismas regiones o de países con condiciones económicas, demográficas, etc. similares. En este sentido, la constitución del Modelo Formal/Informal toma los elementos más útiles del trabajo realizado sobre esta temática, pero con las críticas hechas por diversos analistas de política exterior siempre presentes y en consonancia con las particularidades del caso mexicano, como el poco acceso que se tiene a documentación oficial, así como la secrecía profesional de los miembros del Servicio Exterior Mexicano que estaban involucrados. En este mismo sentido, la existencia del Modelo Formal/Informal tiene una deficiencia de origen, que se encuentra en su orfandad teórica en el marco del trabajo realizado por investigadores de América Latina, especialmente en México.

La segunda limitación es más grave que la anterior: a pesar de los grandes esfuerzos de diversos gobiernos para transparentar el actuar público y la enorme labor del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) para coordinar estas acciones, hay todavía una enorme dificultad para obtener información oficial sobre el actuar del gobierno mexicano en su política exterior. Es cierto que la participación de México en el Consejo es

un tema prioritario para la política exterior y la seguridad nacional, pero la gran mayoría de la información disponible en todas las dependencias de gobierno se encuentra reservada so pretexto de contener información delicada para el prestigio y la seguridad del Estado mexicano. No obstante, hay algunos esfuerzos de transparencia proactiva, como los esfuerzos de la Cancillería de difundir por medio de boletines y comunicados, los elementos más importantes de su participación en el exterior. Aunque una de las características centrales del Modelo Formal/Informal es el uso de fuentes no oficiales, es importante remarcar que la base en la que se opera la política exterior sigue siendo en extremo jerárquica y definida, por lo que la información oficial tiene una utilidad relevante al confirmar o contradecir el funcionamiento de esa estructura.

No obstante lo anterior, con la debida proporción guardada, el Modelo propuesto representa un punto de partida para un tema poco o nada explorado del Análisis de política exterior en México y en América Latina. La toma de decisiones en política exterior es un área fundamental para comprender de manera integral las relaciones internacionales del país y la región, al brindar claridad sobre sus intereses y la estrategia tomada frente a complejos hechos internacionales. Del mismo modo, entender cómo y por qué se deciden ciertas cosas sobre otras es una parte fundamental de la responsabilidad del Estado para rendir cuentas a la ciudadanía. Lo anterior es imposible sin una base de fuentes oficiales y no oficiales que permitan al menos delinear las rutas que se siguieron dentro de la “caja negra” que representa la toma de decisión.

Como se mencionó líneas arriba, un pilar fundamental del sustento de esta tesis tiene como base las entrevistas realizadas a los Embajadores Claude Heller y Juan Manuel Gómez Robledo. Ambos actores, centrales en el proceso de decisión – como Jefe de Misión

y Subsecretario, respectivamente —, explicaron su experiencia personal dentro de dichos cargos en los momentos que esta tesis analiza, y del mismo modo ayudaron a la construcción narrativa de dicho momento desde distintos puntos de vista. Se hace explícito que las solicitudes de entrevista hechas tanto al ex presidente Felipe Calderón como a la ex Canciller Patricia Espinosa no fueron respondidas favorablemente, por lo que el sustento del papel de dichos actores será construido a partir de la información documental disponible, así como los comentarios que los embajadores Heller y Gómez Robledo presentasen.

CAPÍTULO I

Análisis de política exterior: desarrollo, crítica y propuesta teórico-metodológica

Es posible, si nos permitimos generalizar ligeramente, escoger al azar un acontecimiento o discordia histórica y toparnos con el papel fundamental que tiene la política exterior de los Estado-nación para la definición del destino de los pueblos; de sus límites y alcances. Desde la firma de los tratados de Osnabrück y Münster, que inauguraron la paz de Westfalia, pasando por las expediciones colonizadoras de América y África, hasta la Guerra Fría y la consolidación del orden mundial actual, la política exterior ha sido la espada y el escudo que ha permitido a los Estados escribir la historia; la historia internacional es, hasta ahora, el resultado de la política exterior de los Estados.²

Las conclusiones anteriores podrían parecer reduccionistas en un principio, pero depende fundamentalmente de a quién se le pregunte. La política exterior es, sin lugar a dudas, un campo particular de la acción de gobernar un Estado; la proyección exterior de un gobierno es una parte vital de la consolidación de éste. No obstante, la teoría que apoya el análisis de la política exterior varía enormemente desde aspectos básicos sobre su naturaleza hasta cuestiones técnicas sobre su estudio.

En este sentido, el presente capítulo se propone lo siguiente: en primer lugar, hacer un breve resumen sobre las definiciones más relevantes de política exterior como objeto de estudio y su relevancia para el desarrollo disciplinario de las relaciones internacionales y la ciencia política; en segundo lugar, describir los ejes centrales de las propuestas

² Dicha afirmación no es gratuita. Charles Tilly sostiene, de cierta forma, que el motor de la historia de las sociedades humanas es la experiencia de la guerra y el conflicto. La guerra, concluye, termina por dejar detrás de sí un montón de instituciones que prevalecen durante tiempos de paz, fortaleciendo al Estado y favoreciendo al desarrollo de las naciones. Para consultar: Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*, Nueva York, Wiley-Blackwell, 1992.

paradigmáticas de este tipo de análisis; en tercer lugar, hacer un recuento de las críticas que han surgido a lo largo del desarrollo de esta sub disciplina. Además, trazar un mapa sobre los alcances y límites que ha tenido la investigación de la política exterior en países en desarrollo y subdesarrollados, como México y el resto de América Latina. Por último, se propondrá una alternativa teórica con respecto a la forma en la que se entiende la política exterior en México.

- **Política exterior: definiciones y la importancia de su análisis**

Hablar de la definición de política exterior no es tiempo perdido, no obstante la falta de consenso que hay detrás de su conceptualización. A simple vista pudiera parecer redundante; no obstante, la política exterior es el único objeto de estudio del Análisis de política exterior. En este sentido, entenderla nos permite describir y explicar el pasado, presente y, también, nos permite atrevernos a tratar de predecir el futuro del extenso panorama que conforma el orden mundial en el que vivimos. Así, nos encontramos con un problema práctico de la conformación de esta disciplina: ¿cómo conceptualizar algo que las contingencias de la historia vuelven tan efímero y frágil? Es precisamente aquí donde nace el disenso sobre el concepto. Un desacuerdo común dentro de las ciencias sociales y que culmina parcialmente en escuelas teóricas dentro de las disciplinas. En consecuencia, es y será un *impasse* constante dentro de las Relaciones Internacionales mientras la Historia no se mantenga estática, obligándonos a convivir con un concepto líquido y cambiante, al mismo tiempo que se intenta robustecer de rigurosidad a la disciplina.

En principio, los aspectos en los que hay disputa son claros. Por un lado, no hay acuerdo en lo que es *per se* la política exterior: algunos la consideran una estrategia-doctrina de largo plazo, otros como acciones o decisiones contingentes. Por otro lado, tampoco hay consenso en quiénes son los actores que hacen la política exterior: varios defienden la idea de que solo los Estados, como soberanos, hacen política exterior, pero también hay quienes abogan porque en el mundo moderno hay actores extra estatales que también la hacen (i.e. ciudades, compañías transnacionales). Como veremos en las siguientes líneas, las diferencias son visibles cuando se trazan paralelismos entre las diversas definiciones de política exterior que han surgido a lo largo de los años.

Por consiguiente, regresar a Hans Morgenthau en Relaciones Internacionales se vuelve, en la mayoría de los casos, una necesidad tediosa. La fortaleza del realismo se mantiene hasta nuestros días gracias a que su premisa sigue siendo aceptada por una gran mayoría de académicos y funcionarios públicos que entienden al sistema internacional como una lucha por el poder entre los Estados. En este sentido, su definición de política exterior no varía mucho, puesto que para él no es más que un instrumento para servir a los intereses vitales de los Estados y, en específico, ayudar a garantizar la seguridad y maximizar el poder.³ En otras palabras, la política exterior es entendida como algo que usan los Estados para consolidar su poder. La ambigüedad con la que Morgenthau define qué es la política exterior corresponde, probablemente, al fin mismo propuesto; si se consolida el poder de un Estado a nivel internacional, dentro de la lógica realista todo lo que se hizo para llegar a eso, debe de ser comprendido como política exterior.

³ Hans Morgenthau, *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948, p. 21.

Para otros autores como Christopher Hill, la política exterior no es más que “la suma de las relaciones oficiales conducidas por un actor independiente (generalmente un Estado) dentro de las relaciones internacionales”.⁴ Es posible observar que la definición de Hill es menos rígida, pues ofrece una apertura considerable al estudio de actores que no son Estados y que ejercen su independencia de forma efectiva al llevar sus relaciones al escenario internacional. De igual manera, la ambigüedad con la que se habla de las relaciones oficiales amplía la gama de acciones que se consideran política exterior. No obstante, la independencia que menciona Hill nos presenta una característica fundamental que se extiende a lo largo de otras exploraciones conceptuales de la política exterior. Y es que, a vista de algunos teóricos, sólo la soberanía legitima la independencia de los actores que desean participar en el escenario internacional.

Del mismo modo, Walter Carlsnaes insiste en que lo que está en juego en la discusión sobre el concepto de política exterior, como se ha dicho líneas arriba, es el punto central del Análisis de política exterior. La resolución del debate, según dice, pretenderá establecer “qué es lo que necesita ser explicado”. Asimismo, coincide con que la disputa tiene bases profundas en el debate epistemológico de las ciencias sociales que se divide entre el individualismo y el holismo.⁵ De cualquier forma, Carlsnaes es claro con su definición: las políticas exteriores consisten en aquellas acciones que son expresadas de forma explícita en objetivos, compromisos y/o directivas, y son llevadas a cabo por representantes gubernamentales que actúan en nombre de sus comunidades soberanas. Es

⁴ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2003.

⁵ Walter Carlsnaes, “Foreign Policy”, en W. Carlsnaes et al, *Handbook of International Relations*, Los Angeles, Sage, 2020, pp. 298-300.

un concepto que pretende definir con rigurosidad lo que debe ser estudiado como política exterior: toda acción explícita hecha por un agente de un gobierno soberano.⁶

Para Joseph Frankel la definición no varía mucho. En términos generales, la política exterior según este autor se puede dividir en dos ejes: decisiones y acciones. Mientras el juicio es determinado por el tomador de decisiones (el ejecutor de la política exterior), el *decision making* es el camino por el cual éste emprende de cierta forma u otra con respecto a la necesidad de acción.⁷ Así, por último, la acción, evidentemente, es el hecho realizado (o no), el acto (o la omisión) que el tomador de decisión emprendió finalmente. Esta definición, como la de Carlsnaes, implica entender la política exterior como cualquier otra política pública. El problema de esto es que, para propósitos metodológicos, sirve de poco. El análisis específico de acciones explícitas no contribuye a la generalización ni al desarrollo de teorías generales. Muy a pesar de las enormes aportaciones que investigaciones de este tipo han hecho, como las de Richard Neustadt, Alexander George y Graham Allison. Como veremos más adelante, para James Rosenau esto es un problema constante en la subdisciplina pues conceptualmente parecería una disyuntiva limitante: por un lado, entender la política exterior como una gran estrategia o doctrina —como los análisis realistas generalmente proponen— es contraproducente para la generalización debido a las especificidades por caso que exigen estas perspectivas teóricas; del mismo

⁶ Del modo paralelo se podría concluir algo similar con la definición que Luis Aguilar nos da de las cosas que conforman una política pública: “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”. En tanto que la política exterior entra en esta lista, podría ser considerada una política pública como cualquier otra, visión compartida por muchos académicos. (Luis Aguilar, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994).

⁷ Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1963, pp. 5-9.

modo, estudiar las acciones o decisiones en su propia contingencia causa la misma situación.⁸

Ante el reconocimiento de tal problema, se han buscado soluciones desde la academia. De esta forma, Valerie Hudson, por ejemplo, propone encontrar un punto medio que permita abrir la “caja negra” que el Estado representa dentro de las teorías más tradicionales de las Relaciones Internacionales, y al mismo tiempo analizar las decisiones de política exterior (y sus procesos) desde un enfoque integral.⁹ Del mismo modo, Jean Frederic Morin y Jonathan Paquin encuentran una definición que se acopla a ese punto medio. Los autores reconocen que la política exterior no es una política pública pues no pueden ignorarse los vaivenes de la política internacional.¹⁰ En otras palabras, la política exterior es esa frontera entre la política pública y la política internacional que cada día se vuelve más porosa, siendo el terrorismo un ejemplo interesante: en la última década, y sobre todo en Occidente, la discusión pública dejó de considerarlo únicamente un tema de política exterior, y lo entendió como un uno interno.¹¹

Así, para Morin y Paquin la definición adecuada es la siguiente: “[la política exterior] es un conjunto de acciones o reglas que rigen las acciones de una autoridad

⁸ James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Free Press, 1980, p. 53.

⁹ Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis*, 1(2005), pp. 1-30.

¹⁰ Para los propósitos de esta tesis, la política exterior no puede ser considerada como una política pública como tal. Existen elementos que permiten su análisis como cualquier acción ejecutiva de un Estado, pero los fines y objetivos que persigue la política exterior no son del todo observables o medibles: la presencia internacional de un país, su prestigio y otros elementos no permiten la evaluación integral de esta acción del Estado, como sí con otras y que permite determinar la continuación, modificación o eliminación de las mismas. Al igual que la Seguridad Nacional y para los propósitos de esta tesis, la política exterior es mejor comprendida como un elemento fundamental del reconocimiento y consolidación de un Estado para sí mismo; un país no puede dejar de hacer política exterior.

¹¹ Jean-Frédéric Morin y Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Cham, Palgrave MacMillan, 2018. pp. 4-6.

política independiente desplegada en el entorno internacional”.¹² Defienden que, al establecer al sujeto de análisis de la política exterior dentro de la categoría de autoridad política independiente, les permite a distintos entes entrar en la categoría de este objeto de estudio, siempre y cuando sean reconocidos como soberanos legítimos (las entidades sub nacionales o las ciudades no son soberanas).¹³ También, aunque reconocen la problemática que Rosenau explica, defienden su decisión de escoger “un conjunto de acciones o reglas que rigen las acciones de una autoridad” al ampararse en la liquidez del concepto ya mencionada.¹⁴

Finalmente, es explícita la diversidad de definiciones que ha surgido en una discusión que probablemente nunca vea su fin. De esta forma se concluye que, aunque no es posible ignorar los avances dentro del análisis de política exterior, la ausencia de una teoría central de la disciplina da libertad conceptual a (casi) cualquier acercamiento a la política exterior. No obstante, para los fines de esta tesis, se tratará a la materia como una acción del Estado imposible de separar de la construcción del mismo. Y es que, un Estado reconocido hace política exterior simplemente existiendo, incluso en contextos de aislamiento internacional; una no decisión de un Estado hacia el exterior es, finalmente, una acción de política exterior.

¹² *Ibid.*, pp. 3-4.

¹³ No es el caso de los Estados federales, no obstante, la ejecución de política exterior se ha subordinado generalmente al gobierno central bajo supervisión de un legislativo. Esta cuestión fue tratada ampliamente en *El Federalista*, una serie de ensayos escritos entre 1787 y 1788 por John Jay, Alexander Hamilton y James Madison.

¹⁴ *Loc. cit.*

- **Paradigmas del análisis de la política exterior: Richard C. Snyder, James N. Rosenau, Harold y Margaret Sprout**

Quizás la forma más apropiada de situar los momentos fundacionales del Análisis de política exterior es por medio de los cambios teórico-metodológicos que surgen al inicio de la segunda mitad del siglo XX, pues es a finales de la segunda guerra mundial cuando el Análisis de política exterior se desprende como un esfuerzo intelectual para cambiar desde las Relaciones Internacionales, la forma en la cual se entiende y estudia la política internacional que, en principio, se encontraba dominada por corrientes teóricas clásicas como el realismo defendido por Morgenthau, pero pronto se vería dominada por las innovaciones metodológicas que los conductivistas usarían en las ciencias sociales. Es en esta circunstancia donde surgen trabajos seminales que, distinguiéndose de la academia internacionalista tradicional, comienzan a proponer una visión menos generalista y más especializada al estudiar la política exterior: la apertura de la caja negra que representaba el Estado. Es en este momento, según Valerie Hudson, cuando surgen los paradigmas que inauguran esta nueva disciplina en las décadas de 1950 y 1960: el de Richard Snyder, el de James Rosenau, y el de Harold y Margaret Sprout.¹⁵

Fue en el año de 1954, con *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics* cuando Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin, propusieron un cambio de perspectiva en la forma en la cual se entiende y estudia la política internacional. Snyder y sus colegas pretenden desentenderse del análisis macro, que otras teorías de Relaciones Internacionales hacían del sistema internacional, al poner como centro al Estado, pero no entendido como un actor en sí mismo, sino como un espacio

¹⁵ Valerie Hudson, “The history and evolution of foreign policy analysis”, en Steve Smith *et al*, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, Londres, Oxford University Press, 2012, pp. 13-14.

donde ciertas instituciones son ocupadas por un sinnúmero de actores que deciden el rumbo de la política exterior del Estado que gobiernan y administran.¹⁶ Así, el objeto de estudio pasa a ser el proceso mismo por el cual se decide; los actores, sus canales de comunicación, sus intereses y sus perspectivas sobre las vicisitudes a las que se enfrentan ellos y el Estado, son la antesala de las acciones de política exterior que se emprenden y entenderlos, según Snyder et al, permitirá conocer cómo y por qué se actúa en el escenario internacional. Escriben:

Nos adherimos al estado-nación como el nivel fundamental de análisis, sin embargo, hemos descartado al Estado como una abstracción metafísica. Al enfatizar la toma de decisiones como enfoque central, hemos proporcionado una forma de organizar los determinantes de la acción en torno a los funcionarios que actúan en favor de la sociedad política. Se considera que quienes toman las decisiones operan en una configuración de doble aspecto [en su actuar público] para que los factores, internos y externos (aparentemente no relacionados), se relacionen en las acciones de los que toman las decisiones.¹⁷

Esta idea es paradigmática por varias razones: en primer lugar, como dice Valerie Hudson, reivindica el papel del funcionario como centro del proceso, y también se le da la bienvenida a la posibilidad de integrarse como una perspectiva interdisciplinaria en donde la psicología, la sociología y la ciencia política convergen para construir un panorama integral que describa correctamente la política exterior.¹⁸ La influencia del texto es

¹⁶ *Ibid.*, pp. 14-16.

¹⁷ Richard Snyder *et al*, *Decision-making as an approach to the study of international politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954., p. 53, Cit. por *Loc. cit.*

¹⁸ Hudson, *Op. cit.*, p. 16.

inconmensurable, pero es posible encontrar paralelismos entre esta propuesta teórica y, por ejemplo, los estudios posteriores propuestos por Robert D. Putnam en 1988 para entender las negociaciones internacionales: para este último, del mismo modo en el que se explica en la cita de Snyder, los funcionarios se encuentran en una posición en la cual deben considerar dos niveles de juego para decidir sobre cualquier tema de política exterior.¹⁹

Después de Snyder, dice Hudson, James Rosenau en *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* es elemental para entender el desarrollo práctico en la forma en la que se hace el Análisis de política exterior. En este capítulo de 1966, Rosenau trata de dilucidar un equilibrio entre el estudio de las relaciones internacionales desde el punto de vista macro y desde uno micro —de actores—, como el que Snyder proponía. Con esta propuesta, Rosenau buscaba estructurar el análisis planteado por Snyder en términos metodológicos. Así, por medio de exploraciones estadísticas que integraran información multi nivel y multi factorial, tanto de líderes cuanto del sistema internacional, se podrían trazar modelos que ayudaran a plantear la forma en la que se toman decisiones y se formula la política exterior.²⁰ Rosenau escribe sobre la falta de método en el Análisis de política exterior:

Identificar factores no es rastrear su influencia. Comprender los procesos que afectan el comportamiento externo no es explicar cómo y por qué son operativos en determinadas circunstancias y no en otras. Reconocer que la política exterior está formada por factores internos y externos no es comprender cómo se combinan los dos o indicar las condiciones bajo las cuales uno predomina sobre el otro (...) El Análisis de política exterior

¹⁹ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, en *International Organizations*, 42 (1988), pp. 459-460.

²⁰ Hudson, *Op. cit.*, 2012, p. 16.

carece de sistemas comprensivos o generalizaciones comprobables (...)
El análisis de la política exterior carece de teoría general.²¹

La propuesta de Rosenau buscaba conferir a sus modelos un poder explicativo particular: quería generalizar, predecir y, además, reconciliar las conceptualizaciones del Análisis de política exterior con la complejidad de la realidad. Impulsar la creación de una teoría de alcance medio que pudiera entenderse dentro de las ciencias sociales (con todos sus elementos metodológicos), es lo paradigmático de su trabajo dentro del Análisis de política exterior.

Una postura subsecuente al trabajo hecho por Snyder es la de Deborah Gerner, que abona considerando la política exterior como una suma de “intenciones, declaraciones, y acciones de un actor — normalmente, pero no siempre, un Estado— dirigidas hacia el mundo exterior con efectos en la reacción de otro actor a esas intenciones, declaraciones y acciones”. En este sentido, su postura fortalece esta perspectiva de que si bien el Estado es una unidad imposible de no considerar, la dimensión de estudio debe partir del individuo.

Es el mismo caso de Charles Herrman, quien sostiene una idea un tanto más radical, proponiendo que la ausencia de una definición consensuada de política exterior se debe a que la mayoría de los involucrados con la misma pueden distinguirla cuando la ven suceder, una suerte de política reconocible únicamente cuando sucede. Lo anterior no es una provocación conceptual, sino que sigue en la línea de la idea de poner al actor en el centro de la cuestión. Al poner la percepción del actor de política exterior en medio de su conceptualización, se comprende lo que él concluye puede identificarse como el resultado

²¹ James Rosenau, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, en Farrell, R. B. (org), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966, pp. 98-99, Cit. por *Loc. cit.*

visible de la política exterior: “la acción discreta y deliberada que resulta de una decisión política al nivel de actor o grupo de individuos (...) un artefacto de la decisión política individual”. En otras palabras, presenta a la política exterior no como la decisión que se tomó, sino como el resultado de ésta (consecuencia única de la acción individual).

Son la pareja Sprout –Margaret y Harold– quienes contribuyen con la última piedra angular en la que se sostendría el desarrollo posterior del Análisis de política exterior. Es en dos de sus escritos: *Man-Milieu Relationship Hypotheses and the Context of International Politics* y *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*, donde establecen las bases del futuro en el que la sub disciplina se desarrolló.²² Los Sprout proponen entender la decisión de los funcionarios al realizar una acción en particular estudiando la relación entre sus percepciones y el ambiente en que toman la decisión. Para el enfoque *psycho-milieu*, como le llaman, es esencial entender la forma en la que interactúan, su relación con el contexto social (su ambiente, el *milieu*) y las características psicológicas que moldearan sus percepciones. Como explican:

En lugar de sacar conclusiones con respecto a las probables motivaciones y propósitos de un individuo, su conocimiento ambiental y sus procesos intelectuales que vinculan propósitos y conocimiento, sobre la base de suposiciones sobre la forma en que las personas probablemente se comporten en un contexto social determinado (...) [es necesario] descubrir de la forma más precisa posible, cómo las personas realmente percibieron y respondieron a contingencias particulares.²³

²² Hudson, *Op. cit.*, 2012, p. 17.

²³ Margaret and Harold Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs: with Special Reference to International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 118., cit. por *Loc. cit.*

En otras palabras, lo que los Sprout proponen da continuidad a la propuesta fundacional de Snyder. Por un lado, no solo hiper individualiza el proceso de toma de decisión al intentar estudiar todos los componentes que estructuran las percepciones del individuo sobre el mundo (y en este caso específico, su trabajo en política exterior), sino también integra claramente la multi factorialidad del Análisis de política exterior con la psicología política y la sociología.²⁴

A manera de síntesis, uno puede ver claramente la importancia de las aportaciones de estos cuatro autores en la conformación de una disciplina que, en primer lugar, entiende que el estudio del Estado como ente es insuficiente para explicar y entender los procesos y las contingencias en las cuales se desarrollan las Relaciones Internacionales. Además, en segundo lugar, y como Rosenau sugiere, la configuración de una subdisciplina que aspira a crear un método que le permita generalizar y explicar más allá de las diferencias particulares de cada caso, entendiéndose como un esfuerzo teórico-metodológico multi nivel. Por último, los Sprout impulsan e integran el Análisis de política exterior con todo lo anterior, comprendiendo la necesidad de utilizar herramientas metodológicas de otras disciplinas para construir un mapa integral que explique el proceso por el cual se toma una decisión. Como Hudson concluye, el mensaje de estas tres obras constituyó un antes y un después en las Relaciones Internacionales al demostrar que el proceso de política exterior es casi igual o más importante que las decisiones mismas que se tomen.

²⁴ Hudson, *Op. cit.*, 2012, p. 17.

- **Críticas y reflexiones sobre el desarrollo de la disciplina**

A lo largo de su desarrollo, el Análisis de política exterior se ha visto envuelto en un sinnúmero de críticas. La cuestión no es extraña. En la composición de cualquier disciplina que busque la rigurosidad de otras ciencias, la disputa conceptual surge como un componente natural del avance teórico-metodológico. Lo cierto es que dichas discusiones han sido favorables y han ayudado a la realización de un análisis más minucioso. En este sentido, como veremos en esta sección, las grandes disputas se han dividido en dos: en primer lugar, la ausencia de trabajos analíticos sobre cuestiones conceptuales vitales para la subdisciplina; en segundo lugar, la hegemonía estadounidense en términos teóricos y prácticos en el Análisis de política exterior ha obstaculizado su realización en otras regiones del mundo, particularmente por lo sui generis de sus conceptos únicamente aplicables a su contexto y circunstancia.

Hay un enorme boquete en el estudio de la política exterior, dicen Chris Alden y Ammon Aran, pues hace falta una teoría del Estado dentro de la subdisciplina. Los autores explican que es necesario reconocer las limitaciones que surgen de pensar al Estado únicamente como una suma de actores que ocupan un lugar dentro de una estructura. El Estado, sugieren, debe verse desde una teoría general que ayude a entender su naturaleza y su relación con el individuo que vive bajo su manto.²⁵ Esto es fundamental, ya que el centro de la acción de política exterior en muchos estudios es el Estado. Saber qué representa la naturaleza del Estado para los funcionarios es vital para el entendimiento de su papel dentro de él, no como una “arena”, sino como un espacio de ideas, valores, que no se simplifique. Del mismo modo, los autores reconocen el poco esfuerzo que la academia especializada en

²⁵ Chris Alden y Ammon Aran, *Foreign Policy Analysis: New approaches*, Nueva York, Routledge, 2017, p. 11.

el Análisis de política exterior ha hecho para conocer las consecuencias de la globalización. Lo anterior no sorprende. Así como la primera revolución industrial cambió violentamente las relaciones políticas, sociales y económicas de los países del mundo, es necesario reconocer que las transformaciones impuestas por la globalización han afectado en múltiples aspectos a las sociedades mundiales. Así, exponen, la ausencia de la globalización como un factor de cambio dentro del Análisis de política exterior es un obstáculo al desarrollo integral de la disciplina.²⁶

Asimismo, concluyen que se ha hecho poco con respecto a la implementación de la política exterior; falta entender la relación entre las reglas y normas que surgen en cada administración y las personas que las llevan a cabo. En otras palabras: si se estudia la personalidad de los burócratas dentro de la estructura, también vale la pena conocer de dónde provienen las reglas y normas que sostienen esos arreglos institucionales.²⁷

De cierta forma, Joseph Frankel lanza una crítica similar: para el autor, se ha hablado mucho de la importancia del *decision-making* simplificando su uso al absurdo por parte de varios académicos, considerando que no es más que dos componentes: el agente y su ambiente. Y es que, dentro de su acercamiento al Análisis de política exterior, el proceso por el cual se toma una decisión es central para su trabajo, e insiste que la sobresimplificación ha ignorado la relación entre las instituciones —como entidades teóricas, pero también prácticas— y las personas que las ocupan.²⁸ En sustancia, los autores presentados señalan un problema que consideran crítico: las instituciones que representan los actores a estudiar no son simplemente un espacio en una oficina, sino una construcción

²⁶ *Ibid.*, pp. 12-13.

²⁷ *Ibid.*, p. 15.

²⁸ Joseph Frankel, *op.cit.*, 1963.

sociológica que influye, y en ocasiones limita, a los actores que las representan. De esta forma, por ejemplo, la formación y la pertenencia a servicios profesionales de carrera, a los que pertenece una gran parte de diplomáticos y funcionarios públicos, ha sido, en el mejor de los casos, menospreciada.

En suma, como hemos expuesto, tanto Frankel cuanto Alden y Aran presentan ante nosotros un panorama evidente sobre lo que falta hacer sobre la existencia de “boquetes” donde el desarrollo teórico es necesario si se busca consistencia en cualquier Análisis de política exterior. El Estado, las instituciones y la globalización, no son ajenos conceptualmente al Análisis de política exterior y su exploración dentro de la teoría que pretenda sostener la subdisciplina.

Ahora, la siguiente crítica que se ha señalado constantemente a lo largo del desarrollo del Análisis de política exterior es aquella que acusa a la subdisciplina de estar centrada epistemológicamente y geográficamente en Estados Unidos y Europa. En consecuencia, Margaret Hermann lo llama, “el distintivo sabor estadounidense” en el Análisis de política exterior.²⁹ La autora justifica esta etiqueta al argumentar que, al intentar adaptar varios modelos de análisis, los resultados dejaron mucho que desear cuando se trasladaron a “entornos no estadounidenses, particularmente a países no democráticos, de transición y menos desarrollados”.³⁰ Ella sostiene que hay un cierto “sesgo de los Estados Unidos” que ha abonado a la existencia de puntos ciegos en el estudio de procesos de toma de decisión en gobiernos no estadounidenses.

²⁹ Margaret Hermann, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework”, *International Studies Review*, 3(2001), p. 49.

³⁰ *Loc. cit.*

Del mismo modo, Valerie Hudson, sostiene que la influencia estadounidense en la construcción de la disciplina ha sido costosa para internacionalizarla. Defiende que, desde la academia estadounidense, hay perspectivas que limitan el desarrollo del análisis en otras regiones como lo ajeno que puede resultar la compleja experiencia autoritaria para los académicos estadounidenses. De la misma forma, la defensa nacional y el papel central del ejército en la política exterior estadounidense han promovido falsos entendimientos sobre la relevancia de estos temas durante los análisis de políticas exteriores no occidentales. Asimismo, aunque la ausencia de datos fiables en países no-occidentales es un problema real, cuando este no es el caso, los académicos tienden a confiar en medios occidentales sin reconocer el sesgo natural que existe en ellos. En palabras de Hudson, estas perspectivas “imponen una voz de interpretación más que de emancipación”.³¹

El problema es principalmente grave si uno sabe, como cuenta Bahgat Korany, que durante la séptima Cumbre de Países No Alineados de 1986, en ninguno de los 101 países miembros se había pretendido explicar la política exterior del Tercer Mundo.³² Korany sostiene que esto no era una casualidad y, al igual Hudson y Hermann, argumenta que no solo es un problema de accesibilidad a la información, sino también de la falta de herramientas analíticas y conceptos que ayuden a estudiar la política exterior en países subdesarrollados. Korany menciona que son dos razones, principalmente, las que causan dicha ausencia en países subdesarrollados o del Tercer Mundo. En primer lugar, porque si se hacen estudios de este tipo en estos países, lo más probable es que sean hechos en el

³¹ Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis”, en Valerie Hudson y Klaus Brummer (ed.) , *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Londres, Lynne Reinner, 2015, p. 9.

³² Bahgat Korany, *How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World: A Comparative Analysis*, Nueva York, Westview Press, 1984, pp. 1-2.

extranjero por extranjeros, además de que casi siempre mantienen un planteamiento en el cual se estudia la política exterior interregional (como los estudios de política exterior en Medio Oriente o en África).³³ En segundo lugar, menciona la ausencia de fuentes como un factor relevante pues no solo la falta de transparencia afecta la existencia de fuentes en dichos países, sino también la existencia de un gremio periodístico poco desarrollado (o libre) y la ausencia de organizaciones de la sociedad civil que sirvan de contrapeso al gobierno.

A pesar de lo anterior, Korany insiste en que el problema epistemológico es aún más grave que lo anterior. La ausencia de una teoría general ha obligado a la academia a dividirse entre propuestas teóricas como las de James Rosenau y Michael Brecher. El problema, sostiene, es que, por más avances hechos en cualquiera de estas dos perspectivas, ninguna escuela ha podido proveer a la disciplina de un conocimiento concreto que establezca categorías y conceptos fijos, cuestión que, como hemos visto ya, va desde la raíz del estudio de la política exterior y la definición de su objeto de estudio.³⁴ Así, el Análisis de política exterior acabó separándose en dos corrientes: la corriente conductivista psicologista, liderada por Snyder y sus alumnos, quienes veían la política exterior como un proceso que se podía entender y explicar mediante factores conductuales que rodeaban a los tomadores de decisiones (principalmente presidentes); en otras palabras, cómo los tomadores de decisiones veían la realidad. En esta escuela se encuentran los trabajos hechos por Ole R. Holsti y su “sistema de creencias”, así como las exploraciones de Kenneth Boulding, contemporáneo de Snyder, sobre imágenes sociales y su influencia en los

³³ *Ibid.*, p. 40.

³⁴ *Ibid.*, pp. 43-48.

tomadores de decisiones. Esta corriente, dice, predomina en este tipo de estudios sobre política exterior en el Tercer Mundo.³⁵

La otra corriente, Korany expone, es aquella de la política burocrática que entiende la política exterior no como un proceso, sino como un resultado de una negociación política. Así, el objetivo de esta corriente termina siendo responder a la pregunta “¿por qué Y escogió X?” y no simplemente “¿por qué pasó X?” El problema principal de esta corriente es la poca relevancia que se le da al tomador de decisiones quien, frecuentemente, es *primus inter pares* en cualquier contexto político burocrático. Este problema es visible en investigaciones tan trascendentales como la de Graham Allison sobre la crisis de los misiles pues, por un lado, ilustra muy bien el mundo alrededor del presidente Kennedy, pero sin darle mucho peso a su figura dentro del juego político.³⁶

Si en la mayoría de los países subdesarrollados la situación del Análisis de política exterior es marginal, en América Latina la cosa no varía mucho. Rita Giacalone defiende que, aunque desde los centros de investigación y universidades latinoamericanas se ha logrado producir un buen grueso de investigaciones sobre política exterior, esta se ha visto enmarcada en las tendencias teóricas regionales que desde los años setenta domina la teoría de la dependencia. Según Giacalone, existe un consenso implícito sobre adaptar conceptos de la dependencia al Análisis de política exterior: en principio, se tiene la certeza de que la región no tiene autonomía de los países del centro, de Occidente.³⁷ Esta ausencia de autonomía en política exterior es relativa pues, sostiene, la mayoría de los autores está de

³⁵ *Ibid.*, pp. 48-52.

³⁶ *Ibid.*, pp. 52-56.

³⁷ Rita Giacalone, “Latin America Foreign Policy Analysis”, en Valerie Hudson y Klaus Brummer (ed.), *Op. cit.*, 2015, pp. 122-123.

acuerdo en que hay espacios temáticos y estratégicos donde los países de la periferia pueden decidir con independencia la manera en la que conducen su política exterior. La forma en la que los países latinoamericanos ejercen esta independencia del centro varía dependiendo del autor y del país que se trate, pero, a pesar de esto, hay cierto consenso conceptual sobre esta autonomía; Juan Carlos Puig le llama “autonomía heterodoxa” para envolver la idea de que un Estado periférico acepta, la mayoría de las veces, un liderazgo estratégico de un Estado central, pero con la posibilidad de desviarse de él con respecto a su modelo interno de desarrollo y ciertos vínculos internacionales que no afecten sus intereses nacionales o estratégicos.³⁸

De forma similar, Jorge I. Domínguez acuña un concepto muy similar al que le llama “dependencia no ortodoxa”.³⁹ Por otro lado, Mario Ojeda en su estudio de la política exterior de México en la Guerra Fría, concluye en una *mexicanización* del término ya planteado: la soberanía relativa que le permitiría a México no estar de acuerdo con todas las posiciones de Estados Unidos (siendo el caso del reconocimiento a la Revolución cubana un ejemplo claro), siempre y cuando dicha posición no contraviniera los intereses estratégicos de este país.⁴⁰

A pesar del aparente consenso, estos marcos teóricos, que se han desarrollado alrededor de la producción de Análisis de política exterior en la región, no han pasado desapercibidos por la crítica que reconoce la existencia de la autonomía en algunas cuestiones, pero se pregunta si esto es lo ideal o si vale la pena promoverlo. Es en este

³⁸ Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980, cit. por *Loc. cit.*

³⁹ Jorge I. Domínguez, “Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations”, en *Latin American Research Review*, 13(1978), cit. por *Loc. cit.*

⁴⁰ Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, cit. por *Ibid.*, p. 124.

sentido que Carlos Escudé, sin desentenderse de la teoría de la dependencia, establece el llamado “realismo periférico”, en donde defiende la idea de que cualquier autonomía que la periferia pueda ejercer no es más que una dádiva simbólica del centro y que más que ayudar a internacionalizar los intereses de los países latinoamericanos, puede poner en riesgo el desarrollo económico de la región. En sus palabras: “confrontar al hegemón no debería ser el objetivo si la cooperación con este ayuda al desarrollo”.⁴¹

Rita Giacalone observa que la presencia de muchas corrientes y diversas perspectivas, favorecen, la mezcolanza teórica. Al hablar de Francisco Corigliano y sus estudios sobre política exterior argentina nota lo siguiente:

a nivel del tomador de decisiones individuales, Corigliano analiza la política exterior de los argentinos Néstor y Cristina Kirchner. Emplea la noción de Tickner de que los responsables de la política exterior toman decisiones basadas en una combinación de teoría de la dependencia, realismo clásico e interdependencia. Corigliano encuentra variantes periféricas de realismo e idealismo y concluye que, aunque los "híbridos" influyen en los tomadores de decisiones, su comportamiento se ajusta a las cambiantes situaciones internacionales.⁴²

Es posible observar, más allá del nombre, que las bases realistas de Escudé no son para nada distintas a las propuestas de Puig, Domínguez y, sobre todo, Ojeda. El “realismo periférico” se estableció fuertemente en la región y fue bien recibido en México a finales del siglo pasado, dice la autora, tanto en la academia cuanto en los pasillos de la Secretaría

⁴¹ Carlos Escudé, *El Realismo de los Estados Débiles*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, cit. por *Ibid.* p. 123.

⁴² *Ibid.*, p. 132.

de Relaciones Exteriores, pues se entendía la política exterior en términos de cómo proteger políticamente el recién firmado Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con Canadá y Estados Unidos. De esta forma, con la caída del muro de Berlín y la evidente hegemonía estadounidense, se establecieron escuelas informales dentro de la diplomacia mexicana que defendían esta postura.⁴³

A pesar de esto último, han surgido perspectivas paralelas en México. Olga Pellicer sostiene que las causas de la autonomía mexicana con respecto al reconocimiento de la Revolución cubana, más que una estrategia geopolítica, fue un esfuerzo por mantener la identidad del régimen revolucionario mexicano y no una negociación política con Estados Unidos. Guadalupe González y Jorge I. Domínguez, por otro lado adoptan la misma perspectiva, pero señalan una causa distinta: la autonomía como consecuencia del auge petrolero mexicano en los años setenta.⁴⁴ En otro sentido, particularmente interesante, Alba Gámez mezcla la teoría de la elección racional y la propuesta de Allison para analizar la política burocrática del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Concluye que la autonomía presentada en ese sexenio en política exterior económica necesita del aislamiento de presiones políticas (externas e internas) de los actores que participaban en la ejecución de la política exterior mexicana.⁴⁵

Así, Giacalone nota que una característica esencial de los trabajos de política exterior hechos en México y en América Latina es que, en su mayoría (salvo en el caso de

⁴³ Es conocida la existencia de la “doctrina Tello” dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que en honor a la postura de Manuel Tello Macías, defiende la idea de una diplomacia mexicana alejada de problemas globales que podrían poner en entredicho las relaciones estratégicas del país.

⁴⁴ Rita Giacalone, “Latin America Foreign Policy Analysis”, en Valerie Hudson y Klaus Brummer (ed.), *Op. cit.*, 2015, pp. 124-126.

⁴⁵ Loc. cit.

Alba Gámez), son Estado céntricos. Dice que, aunque los autores tratan de incluir variables sistémicas en su estudio, el objeto de su estudio sigue poniendo al Estado como objeto central. Esta cuestión le permite concluir que hay una divergencia teórica en América Latina y el Análisis de política exterior que se hace en la región. Por un lado, en Estados Unidos y Europa, las corrientes teóricas favorecen la apertura de la caja negra del Estado y se concentran en los actores individuales que planean y ejecutan la política exterior. En América Latina el nivel es aún más conservador, pues el Estado y el sistema internacional se mantienen como actores preponderantes.

A modo de síntesis, es posible notar la relativa poca presencia de Análisis de política exterior en México y América Latina que se disponen a abrir la caja negra y estudiar a los actores desde el individuo. Lo anterior, vale la pena aclarar, no quiere decir que desde la región no se hayan hecho distintos esfuerzos por realizar (de maneras muy bien logradas) este tipo de análisis. La causa de esto, como hemos visto, podría ser multifactorial: la ausencia de fuentes de información, así como de conceptos que ayuden a explicar las particularidades nacionales de los países ya mencionados, además, la dominación de corrientes teóricas Estado centristas. De esta forma, concluimos que es necesaria la propuesta de un acercamiento teórico-metodológico que no niegue los avances que se han hecho en México y en la región, y que impulse este tipo estudio. Es en este sentido que la siguiente parte tiene como objetivo: construir, a partir de las herramientas analíticas que se han desarrollado en la región, pero también en la academia europea y norteamericana, una propuesta que sirva para el estudio integral de la política exterior mexicana.

- **Modelo Formal/Informal: una propuesta teórico-metodológica**

Por naturaleza, la teoría no es otra cosa que cambio constante. La construcción de una disciplina requiere del golpeteo incesante de las ideas, adiciones o enmiendas al conocimiento producido dentro de este esfuerzo intelectual colectivo. Así, la construcción de una propuesta teórico-metodológica es la culminación de la empresa de este capítulo. El repaso general del Análisis de Política Exterior —de sus paradigmas, de sus propuestas teóricas y sus críticas—, sirve solamente al propósito de ofrecer, de forma integral, una alternativa teórico-metodológica al estudio de la política multilateral mexicana vista desde los ángulos que ya hemos mencionado previamente.

Esta propuesta no surge de la nada. Como hemos visto, tanto en América Latina cuanto en México, los Análisis de política exterior se concentran principalmente en una visión Estado céntrica. Por esta razón, son escasos los estudios que intentan abrir la “caja negra” y acercarse a la disciplina desde las corrientes teóricas donde el funcionario es central para entender los cómo y porqués de la política exterior. Las causas de esta ausencia no son una casualidad. Como se ha mencionado también, información necesaria para entender estos procesos es, en el mejor de los casos, insuficiente, en el peor, inexistente. La opacidad con la que el Estado mexicano trata la información relacionada a la planeación y ejecución de su política exterior dificulta en gran medida la realización de este tipo de investigaciones que podrían aportar mucho al extenso grueso de Análisis de política exterior que se produce en México y en América Latina. Va en este sentido el esfuerzo de la presente propuesta: el modelo teórico metodológico en las siguientes líneas plantea la categorización y la conceptualización del proceso de toma de decisiones en la política

exterior mexicana. A pesar de la especificidad del área de política exterior a tratar (multilaterales) y su temporalidad, el modelo tiene como objetivo ser una herramienta útil para entender las partes y sus relaciones dentro de la política exterior del Estado mexicano. Para esto, el modelo tendrá como base evidencia recogida no solo de la información documental disponible para su consulta, sino también de entrevistas formales a los actores que formaron parte central del proceso de toma de decisión. Es decir: lo que se presenta tendrá como base toda la evidencia disponible sobre cómo se tomaron las decisiones reconociendo el valioso aporte de las entrevistas dentro de un enfoque teórico que reconoce y acepta la experiencia personal de los actores como una parte fundamental del análisis de la toma de decisiones. Es por esto último que el modelo toma el nombre de Modelo Formal/Informal, en virtud de que reconoce la existencia de una estructura legal –formal– que constriñe las capacidades de distintos actores para actuar, no obstante el modelo no ignora y pone en el centro el rol que tiene el individuo que, las más de las veces, se expresa por medio de la informalidad.

Así, el modelo analiza la estructura interorganizacional que, en el marco jurídico mexicano, es la encargada de la planeación y ejecución de la política exterior: llamado de ahora en adelante como *aparato de política exterior*, esta estructura comprenderá todas las dependencias de la administración pública federal cuya función sea la ya mencionada. Este *aparato de política exterior* está configurado por diversas partes cuya cualidad jurídica y presupuestal resulta en un ejercicio parcial en la planeación y ejecución de la política exterior, puesto que se encuentran subordinadas jerárquicamente a las órdenes del presidente. En otras palabras, las partes del *aparato de política exterior* poseen atributos legales que les permite llevar la política exterior de forma autónoma, pero sin dejar de ser

dependientes directas del escrutinio y ordenamiento de la autoridad a la que están constitucionalmente subordinadas: el Presidente de la República. A continuación se presenta una lista con las partes del llamado *aparato de política exterior* y cómo funciona para el caso de la política multilateral mexicana y particularmente para lo relativo a nuestra membresía a la Organización de las Naciones Unidas:

- **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:** según el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente es la persona en la que se “deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”. Sus responsabilidades y facultades en materia de política exterior están enmarcadas en el artículo 89, en su fracción X, donde se le encarga al Presidente “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales (...) En la conducción de tal política, el titular de Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo ; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”. Así, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente es *primus inter pares* dentro de la estructura del Estado mexicano para dirigir la política exterior de México.

- **Secretaría de Relaciones Exteriores:** como el Presidente tiene como responsabilidad dirigir la política exterior, a la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde la conducción de esta. Sus responsabilidades y funciones se encuentran bien establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 28 en su fracción I y III, donde se establece que deberá “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. Dentro del reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores se especifican más responsabilidades en el artículo 2o, de las cuales destaca aquella establecida en la fracción I: “ejecutar la política exterior de México”. Asimismo, en su artículo 4o, se señala la relación de dependencia que hay entre la Secretaría y las representaciones de México en el exterior: “Las representaciones de México en el exterior dependerán administrativamente de la Secretaría en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y de su Reglamento. Los titulares elaborarán en coordinación con las subsecretarías sus programas de trabajo y el presupuesto necesario para su ejecución; asimismo, serán responsables de cumplir con los objetivos y programas de trabajo que se establezcan y de la aplicación de los recursos que les sean autorizados”. Según el mismo reglamento interno en el artículo 7, al Secretario

de Relaciones Exteriores corresponden tareas no delegables al ser titular de la Secretaría que tiene como responsabilidad ejecutar la política exterior mexicana. De esta forma, el secretario y solo el secretario es responsable de “ejecutar la política exterior de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los lineamientos que para tal efecto dicte el Presidente de la República”, “planear, coordinar, ejecutar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, la política exterior que desarrolla la Secretaría y el Servicio Exterior Mexicano, para lo cual procederá de conformidad con las metas, objetivos y directrices que determine el Presidente de la República”, “asistir al Presidente de la República en el manejo de las relaciones exteriores, así como desempeñar las comisiones y funciones especiales que éste le confiera”, “someter al acuerdo del Presidente de la República, e informarle sobre el desarrollo de los asuntos encomendados a la Secretaría”.

- **Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos:** la personalidad jurídica de las subsecretarías de la Secretaría de Relaciones Exteriores está determinada en el artículo 5o del reglamento interno de la misma. En el cual se establece su carácter de “unidad administrativa” dependiente del Secretario de Relaciones Exteriores. La figura de los subsecretarios está enmarcada en el artículo 8 del reglamento interno ya mencionado. En este se indican sus funciones, de las cuales, las relevantes para esta tesis son aquellas indicadas en las fracciones I, XI, XII que se

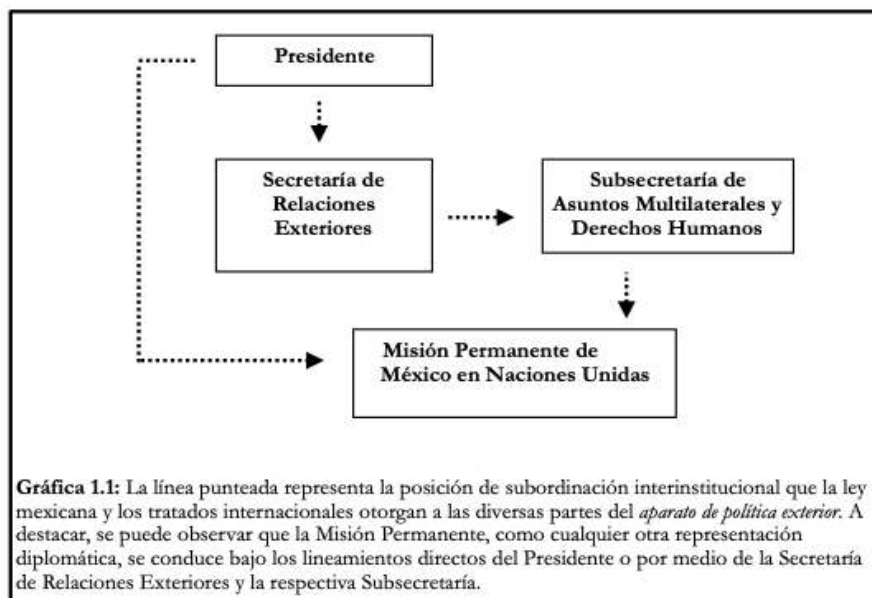
exponen a continuación en el mismo orden: “acordar con el Secretario, el despacho de los asuntos de las unidades administrativas que éste adscriba orgánicamente bajo su responsabilidad”, “coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades gubernamentales y proporcionarles la cooperación, información y opiniones que soliciten, de conformidad con las instrucciones que emita el Secretario”, y “emitir instrucciones sobre asuntos de su competencia a los titulares de las representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior o a los servidores públicos que los suplan durante sus ausencias”. Así, los subsecretarios, delegados por la ley, tienen la responsabilidad de girar instrucciones a las representaciones diplomáticas que entran bajo su área de especialización.

- **Misión Permanente de México en la Organización de las Naciones**

Unidas: La personalidad jurídica de las representaciones en el exterior está enmarcada en el artículo 16 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior con la norma siguiente: "La Secretaría tendrá a su cargo la dirección y administración de las Representaciones, sólo a aquélla corresponderá dar o transmitir órdenes o instrucciones a éstas. Las Representaciones se comunicarán con las autoridades mexicanas a través de la Secretaría, salvo en los casos en que la misma o las normas aplicables las autoricen a gestionar directamente". De esta forma, las representaciones de México en el exterior tienen un estatus legal complejo: dependen directamente del Presidente, al mismo nivel que cualquier otra dependencia, pero su

administración y dirección es responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Transmitir órdenes e instrucciones del Presidente, por medio de su Secretario o Subsecretarios, es la labor de la Secretaría según la ley. Dentro de esta relación de dependencia con la Secretaría, los titulares de las representaciones (según su tipo) son los únicos legalmente reconocidos, para representar al Estado mexicano según la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho de otra forma: los funcionarios de carrera o no que ocupen esta responsabilidad son distinguidos bajo este ordenamiento jurídico como los únicos representantes del Estado mexicano, pero bajo la autonomía e independencia que la Secretaría o el Presidente permitan.

Expuesto el marco legal de cada parte del *aparato de política exterior*, su estructura es posible ordenarla de la siguiente manera en la Gráfica 1.1.

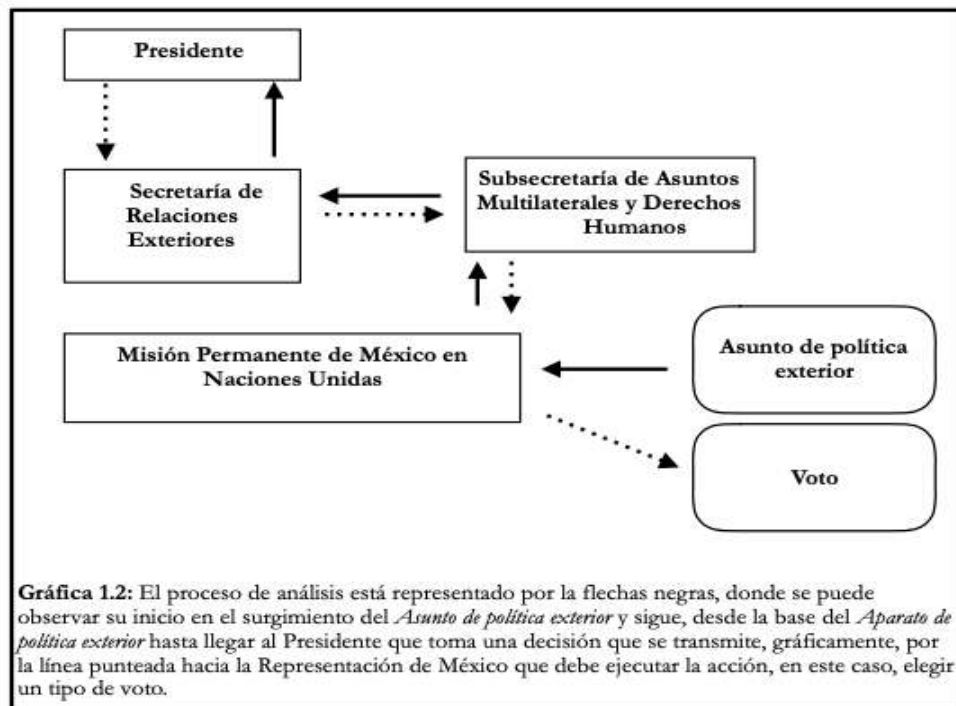


Lo anterior nos permite asumir la siguiente parte del modelo: el *proceso de toma de decisión* —al que así nos referiremos de ahora en adelante—, será aquel por el cual, según las responsabilidades legales y estructurales de los actores del *aparato de política exterior*, se decide algo en materia de política exterior.

El proceso de toma de decisión, se propone, tiene dos momentos identificables que a continuación se plantean. Primero, al que llamaremos, *proceso de análisis*, es en donde se reconoce el asunto a decidir y se estudia la mejor estrategia dentro del aparato de política exterior. Al asunto a decidir, el input del proceso, se le llamará simplemente como *Asunto de política exterior*. Como la práctica lo indica, esta parte del proceso es de abajo hacia arriba, es decir, el primer reconocimiento lo hace la Representación de México en el exterior para después turnarlo a la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, y al despacho principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde se pondrá a consideración del Presidente el curso de acción.

En un segundo momento, con la decisión tomada sobre qué hacer en la materia a tratar, inicia el *proceso de acción* en el que se comunica, desde el más alto nivel, el curso de acción que debe tomar el Estado mexicano y que la Representación de México debe ejecutar. En el caso particular de política multilateral, en especial en los organismos internacionales de estructura parlamentaria como Naciones Unidas y en específico el Consejo de Seguridad, la decisión se centra en cuál de los tres tipos de votación se ha decidido: si por la votación a favor, en contra o abstención. Ambos procesos se pueden

observar en la Gráfica 1.2.



Conclusiones

Durante este capítulo, se presentaron las bases teóricas generales del Análisis de Política Exterior con el objetivo de mostrar, a grandes rasgos, las limitaciones surgidas del desarrollo de esta disciplina en distintos contextos. Particularmente se hace énfasis en el poco desarrollo teórico que se ha hecho en distintos objetos de estudio, en especial en investigaciones relacionadas a la toma de decisiones.

En consecuencia, la presente tesis realiza un análisis del sistema político mexicano para presentar una herramienta teórica-metodológica que permita hacer una descripción de los procesos de toma de decisión dentro de la política exterior mexicana presentando a los actores que la ejecutan como un factor *sine qua non* para entender la complejidad de la misma y acercarnos a una descripción más precisa de la serie de sucesos que culminan en una acción del Estado mexicano en el escenario internacional.

CAPÍTULO II

México en el Consejo de Seguridad: temas e individuos

El presente capítulo tiene como objetivo hacer una breve crónica de la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2009-2010); así también, se propone introducir a los actores que ocupan las posiciones centrales dentro del Aparato de Política Exterior ya expuesto. En este sentido, ya explicadas las responsabilidades legales del puesto de cada actor, es necesario ahondar en los perfiles personales de cada uno. Finalmente, se ocupará el modelo expuesto en el capítulo anterior para explicar el proceso de toma de decisión dentro del *Aparato de Política Exterior*, tomando como ejemplo dos momentos particulares de la participación de México en el Consejo de Seguridad: la Operación Plomo Fundido que desencadenó una escalada de violencia en la franja de Gaza, y el hundimiento del buque surcoreano Chenoan por parte de las fuerzas armadas de Corea del Norte.

- **Breve crónica de la participación de México en el Consejo de Seguridad en 2009-2010**

A principios del mes de abril de 2004, el embajador de México ante Naciones Unidas, Enrique Berruga Filoy sometía a consideración del Grupo de Países de América Latina y el Caribe, una petición del Estado mexicano para que se le considerara como el candidato regional para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad para el bienio 2009-10. Semanas más tarde, esta petición se hizo pública en Brasilia, durante el discurso del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, frente a un grupo de estudiantes universitarios: “Porque creemos en el multilateralismo, porque creemos

también que es a través de estas instituciones como el derecho internacional puede tener prevalencia, México considera su obligación, su responsabilidad el participar en el Consejo de Seguridad”, justificando la búsqueda de la candidatura de México a este organismo.⁴⁶

Lo cierto es que, un año antes, cuando México era parte de dicho Consejo durante el periodo 2002-03, las cosas habían terminado de una manera impoluta: la discreción y el protocolo diplomático se rompió en el contexto de la abstención de México a la iniciativa estadounidense de invadir Iraq para erradicar la amenaza de unas supuestas armas de destrucción masiva. El entonces representante de México en Naciones Unidas, el embajador Adolfo Aguilar Zinser, fue un actor muy relevante en las discusiones del Consejo, lo cual le ocasionaría una mala relación con sus homólogos estadounidenses al punto que, en una conferencia en una universidad de la Ciudad de México el 11 de noviembre de 2003, dijo que la clase política e intelectual estadounidense consideraba a México un "un país cuya posición es la de un patio trasero".⁴⁷ El entonces presidente Vicente Fox le pidió su renuncia y como consecuencia de esta llegó Berruga Filloy a la Misión Permanente, en medio del escándalo que su antecesor había causado.

Es en estas circunstancias que la nueva solicitud del secretario Derbez resulta compleja: aunque la decisión se tomó como parte de la política exterior foxista, la última palabra la tendría el gobierno siguiente, pues las votaciones en Naciones Unidas para admitir a México en el Consejo serían pasadas las elecciones presidenciales. En este sentido, el sucesor de Vicente Fox, el presidente Felipe Calderón, tenía frente a sí mismo

⁴⁶ Reuters, “México quiere regresar al Consejo de Seguridad de ONU”, 12 de abril de 2004, <https://www.eluniverso.com/2004/04/12/0001/14/7C1DC00F5FC34259A4B6461E16F30AD6.html>, consultado el 4 de abril de 2020.

⁴⁷ Jorge Ramos, “Aun somos el patio trasero de EU: Aguilar Zinser”, 12 de noviembre de 2003, <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/104475.html>, consultado el 4 de abril de 2020.

un asunto urgente que resolver: decidir si México mantenía su candidatura para participar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad sería uno de los ejes centrales de su política exterior, aunque él no lo hubiera buscado. De cualquier manera, la candidatura seguía ahí y había que tomar una decisión. El camino a seguir fue de prudencia: tiempo antes se citó en la residencia oficial de Los Pinos a diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a expertos en multilateralismo para que todos expusieran su posición frente a la candidatura de México al Consejo, en especial después de la última participación del país. Las posturas en general estuvieron lejos de ser unánimes, pero acabarían convenciendo al presidente que mantener la candidatura era la mejor decisión. Lo anterior no ha sido un tema que genere opiniones unánimes entre los expertos de política exterior dentro y fuera de la Cancillería; como he mencionado la Doctrina Tello (llamada así en referencia a las posturas de Manuel Tello) había predominado en las oficinas de la Secretaría y había ocasionado que México no se involucrara en temas internacionales en donde el costo político fuera elevado para el país.

Paulina Rivera aseguraría que, históricamente, México siempre había optado por alejarse de esa clase de foros por miedo a que los costos de su participación dañaran su relación bilateral con Estados Unidos o su prestigio frente al mundo.⁴⁸ Pero desde 1945, año de la fundación de Naciones Unidas, ha habido cuatro momentos en los que el Estado mexicano ha participado. El argumento de Rivera es simple pero poderoso: son las percepciones dentro del Ejecutivo federal sobre las oportunidades que tiene México para satisfacer sus intereses, las que acaban determinando la participación de México en el

⁴⁸ Para más información, consultar: María Paulina Rivera Chavez, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: un asunto de percepciones, intereses y oportunidad*, tesis, Ciudad de México, El Colegio de México.

Consejo de Seguridad. Como vimos en el párrafo anterior, la resolución de la disyuntiva que el presidente Calderón tenía frente a sí culminó en este sentido; se expusieron las razones que hicieron que el Estado mexicano percibiera oportunidades en su participación, sin descuidar las amenazas y los costos que esta podría tener, incluso después de la escandalosa participación de 2003.

Tomada ya la decisión de ir al Consejo, el Comité de Candidaturas de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encargó del trabajo político, a pesar de haber acordado ya con el grupo de Grupo de Países de América Latina y el Caribe el lugar regional de México, la última palabra la tenía el voto del resto de los países miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas y el beneplácito de los miembros permanentes del Consejo. Así, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores se coordinó un plan de tres etapas para conseguir los votos necesarios para la elección de México. En dicho plan se hicieron promesas de campaña y se establecieron alianzas estratégicas con diversos países, entre otras cosas. Del mismo modo, antes de la elección, y previendo la enorme capacidad operativa que se requeriría en la Misión Permanente de México en Naciones Unidas, se aprobó la expansión del personal apostado en dicha representación, además de la creación de un equipo espejo en México que se encargaría de dar seguimiento puntual a los avances de la Misión.

Así, el 17 de octubre de 2008, México fue electo en votación secreta por la Asamblea General con 186 votos a favor y una abstención, demostrando el éxito rotundo de la estrategia diseñada desde el Ejecutivo federal. Tanto en la campaña como después de la elección de México, los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores hicieron del conocimiento público los objetivos y metas a cumplir durante el periodo que México

ocuparía un asiento en el Consejo. Se exponen a continuación, como se pueden encontrar en el Libro Blanco de la Participación de México en el Consejo de Seguridad:

- Promover un enfoque integral en la atención a los conflictos, con base en estrategias de prevención y medidas de consolidación de la paz.
- Fortalecer las capacidades del Consejo en materia de ayuda humanitaria y la protección de grupos vulnerables, como desplazados internos, refugiados, mujeres y niños.
- Impulsar la cooperación internacional y la responsabilidad compartida en los conflictos relacionados con el tráfico ilícito de armas y drogas bajo revisión del Consejo.
- Aprovechar su experiencia y tradición en la lucha a favor del desarme, mediante la incorporación de mandatos y relaciones con este tema en las operaciones para el mantenimiento de la paz, la desmovilización e integración de grupos armados a la vida civil, el retiro de minas terrestres en zonas de conflicto y la eficacia del régimen internacional de no proliferación nuclear.
- Fomentar en la agenda del Consejo una labor basada en los tres grandes pilares de la ONU: seguridad, derechos humanos y desarrollo.
- Proponer que las misiones de mantenimiento de la paz incluyeran mandatos de asistencia electoral, supervisión de derechos humanos y, acuerdos de paz y ayuda humanitaria.

- Fortalecer el diálogo político al más alto nivel con los miembros del Consejo y otros Estados interesados en la agenda.⁴⁹

De la misma manera, en el Libro Blanco se explica de manera resumida y en extenso las diversas actividades y participaciones de México en el Consejo separadas por a) una agenda geográfica, donde el Consejo tiene vigilancia permanente gracias a los trabajos de diversos comités y misiones de la organización, y b) cuestiones temáticas, o diversos temas en particular que el Consejo absorbe por tener un impacto relevante en la seguridad y paz internacional. A continuación, se enlistan ambas, en virtud del involucramiento de México en todas ellas y son parte de su experiencia durante su participación durante el bienio 2009-2010:

Agenda geográfica

1.- Afganistán-UNAMA-Comité 1267

Comité relacionado a las cuestiones relativas al Estado Islámico, Al Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas.

2.- Burundi-BINUB

Oficina de las Naciones Unidas para impulsar la agenda de paz en Burundi

3.- Chad y RCA-MINURCAT

Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad

4.-Chipre-UNIFICYP

Fuerzas de mantenimiento de la paz en Chipre

⁴⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en el bienio 2009-2010*, Ciudad de México, 2012, p. 22.

5.-Corea del Norte-Comité 1718

Comité para tratar temas relacionados a las sanciones a la República Popular Democrática de Corea

6.- Costa de Marfil-ONUCI-Comité 1572

Comité para tratar la situación en Costa de Marfil

7.- Darfur-UNAMID

Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

8.-Etiopía-Eritrea (MINUEE)-Djibouti

Misión de las Naciones Unidas para Etiopía y Eritrea

9.-Georgia-UNOMIG

Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia

10.-Guinea Bissau-UNIOGBIS

Oficina de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Guinea Bissau

11.-Haití- MINUSTAH

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

12.-Irán-Comité 1737

Comité para tratar las sanciones a la República Islámica de Irán

13.-Iraq-UNAMI-Comité 1518

Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq

14.- Kosovo-UNMIK

Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

15.-Líbano-UNIFIL-Comité 1636

Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano

16.- Liberia-UNMIL-Comité 1521

Misión de las Naciones Unidas en Liberia

17.-Nepal-UNMIN

Misión de las Naciones Unidas en Nepal

18.-Palestina-UNSCOP

Comité Especial de Naciones Unidas para Palestina

19.-Congo-MONUSCO-Comité 1533

Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

20.-Sahara Occidental-MINURSO

Misión de las Naciones Unidas para el Referendo en el Sahara Occidental

21.-Sierra Leona-UNIOSIL-Comité 1132

Oficina Integrada de Naciones Unidas para Sierra Leona

22.-Siria-UNDOF

Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación

23.-Somalia-Comité 751-1907

Comité para tratar las sanciones relacionadas a Somalia y Eritrea

24.-Sudán-UNMIS-Comité 1519

Misión de las Naciones Unidas en Sudán

25.- Timor Leste-UNMIT

Misión de Naciones Unidas para Timor Leste

26.-Tribunal Penal para Rwanda (TPIR) y la Ex Yugoslavia (TPIY)

Órganos subsidiarios para el seguimiento a los crímenes de guerra.

Cuestiones temáticas

- 1.- Niños en conflictos armados
- 2.- Fortalecimiento las capacidades de Estado de Derecho
- 3.- Civiles en conflictos armados
- 4.- Mediación y solución pacífica de controversias
- 5.- El tráfico de drogas y el crimen organizado como amenazas a la paz y la seguridad internacionales
- 6.- El impacto del tráfico ilícito de las armas en la paz y la seguridad
- 7.- Mujer, paz y seguridad
- 8.- Mantenimiento de la paz
- 9.- Cooperación ONU-organismos regionales
- 10.- Consolidación de la paz post-conflicto
- 11.- Mediación y Estado de Derecho
- 12.- Prevención de conflictos ⁵⁰

En este mismo sentido, México tuvo que adquirir responsabilidades administrativas dentro del Consejo al ejercer la presidencia rotativa en dos ocasiones, una en cada año de su participación. En la primera ocasión, en abril de 2009, México tuvo que coordinar 31 sesiones del Consejo con un estilo particular promovido por la Misión Permanente de México en Naciones Unidas y su cabeza, el Embajador Claude Heller, pues tres de las reuniones fueron en formato al que se le llamó “diálogos interactivos informales” en los cuales, en un contexto de informalidad y fuera del escrutinio público, México promovió la interacción de todos los actores involucrados en los asuntos del Consejo, incluyendo

⁵⁰ *Ibid.*, p. 23.

aquellos que no eran parte del Consejo pero se veían afectados por la temática que se tratara. De un modo similar, se promovió el uso de la Fórmula Arria, técnica de negociación creada por Diego Arria en 1992, mientras representaba a la misión de Venezuela en el Consejo. En dicha Fórmula se permite a los miembros del Consejo invitar y consultar a diversos actores de la sociedad civil organizada o miembros destacados en la comunidad internacional que sean relevantes en los procesos de negociación a los que el Consejo se enfrenta.⁵¹ Un ejemplo de esto se dio en 2018, cuando convocados por la delegación francesa, los miembros del Consejo de Seguridad asistieron a una reunión informal en una de las salas de Naciones Unidas para conocer la evidencia de los ataques sirios contra su población.

En un segundo momento durante el mes de junio de 2010, México ocupó por segunda ocasión la presidencia del Consejo: se coordinaron 29 sesiones de las cuales vale la pena destacar, al igual que su primera presidencia, la formación de un diálogo interactivo informal durante un momento coyuntural en la península de Corea. Durante esta presidencia en particular, el gobierno de México buscó promover a nivel nacional las acciones y decisiones que se habían tomado hasta el momento. En esta promoción activa de la participación de México en el Consejo, se invitó a la sociedad civil organizada y a la academia a opinar sobre el tema, así como aconsejar a los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores en ciertos temas. Al mismo tiempo, durante este mes en la presidencia México logró coordinar los acuerdos necesarios para la elección de nuevos miembros de la Corte Internacional de Justicia y demás organismos dependientes del

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas, “Manual sobre los métodos de trabajo”, 20 de agosto de 2017, <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/arria-formula>, consultado el 4 de abril de 2020.

sistema de Naciones Unidas, asimismo se aprobó un total de nueve resoluciones relacionadas con diversos temas de la agenda geográfica del Consejo.

La presidencia de Felipe Calderón hizo un balance al final de los resultados de la participación de México en el Consejo. Estos, según señala esta auto evaluación, fueron cuatro: se dinamizó la política exterior contribuyendo a la paz y seguridad y el desarrollo internacional, se preservó el prestigio de México como un actor global de primera línea, responsable y eficaz, y así también supuestamente se fortaleció la democracia nacional al escuchar diversos actores de política exterior en nuestro país —organizaciones de la sociedad civil, funcionarios, y partidos políticos—.

La última acción de la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas durante este periodo en el Consejo de Seguridad fue la de proponer una nueva candidatura mexicana para el periodo 2021-2022, en vistas a una futura participación de México en el Consejo. No obstante, como sucedió el periodo 2009-2010, sería el gobierno en turno durante el año de la elección quien se encargaría de decidir si mantener o no la candidatura.

- **Los actores del *Aparato de Política Exterior* durante la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009-2010.**

Como se presentó anteriormente, el modelo propuesto considera que la política exterior se ejecuta desde un aparato compuesto por distintas dependencias y agencias del Ejecutivo federal. Estas agencias, o actores, están compuestos por lo que Graham Allison llamó “gente con empleos”. Es decir, los actores no son parte de una máquina burocrática en donde sus interacciones están delimitadas perfectamente por un protocolo o un manual. En este sentido, es necesario hacer un breve análisis biográfico de los actores a tratar dentro

del modelo. Entender quiénes son estos personajes es fundamental para conocer su lugar dentro del aparato de política exterior y su comportamiento dentro de él. Así, esta sección tendrá como propósito hablar sobre los actores relevantes que ocuparon un lugar dentro del aparato de política exterior durante la participación de México en el Consejo iniciando por el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa; seguido por la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa Cantellano; el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Juan Manuel Gómez Robledo; y culminando con Claude Heller, jefe de la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas.

- **Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa**

Nacido en Morelia, Michoacán el 18 de agosto de 1962, fue uno de los cinco hijos del matrimonio entre Carmen Hinojosa y Luis Calderón. Este último había sido diputado federal por el Partido Acción Nacional, partido político que él y Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna habían fundado como parte de la lucha de la Unión de Estudiantes Católicos por la autonomía de la entonces Universidad Nacional de México. A los 25 años, en 1987, Felipe Calderón egresa de la Escuela Libre de Derecho. Posteriormente realizó la maestría en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, para después complementarla con un programa de maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

El mismo año después de egresar de la Escuela Libre de Derecho, Calderón fungió como Secretario de Estudios del Comité Ejecutivo Nacional del Partido

Acción Nacional, partido al que se había unido en 1981, año en el cual su padre renunció a la militancia del mismo. Como Secretario de Estudios, estuvo subordinado a las órdenes de Luis H. Álvarez Álvarez, presidente controvertido del partido, pero que durante su mandato logró abrirlo a grupos empresariales que le dieron un nuevo impulso. Al año siguiente, en 1988, Calderón contiende por una diputación local en el Distrito Federal y consigue ser electo. Al finalizar su periodo, es propuesto por su partido como diputado federal por representación proporcional para 1991-1994. En este tiempo, Calderón fue parte de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte desde su papel como legislador, dado que dicho tratado se firmaría al finalizar su periodo en la legislatura federal, cuando sería elegido por un breve momento como secretario general del PAN para posteriormente postularse como candidato a la gubernatura de Michoacán, contienda que perdería.

Para 1996, sería electo como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN donde estaría en funciones hasta 1999, para posteriormente, de 2000 a 2003, reingresar como diputado federal por representación proporcional, esta vez como coordinador de la fracción parlamentaria de su partido, que ahora tenía el control del Ejecutivo federal por la victoria de Vicente Fox Quesada en el 2000. Para 2003, el mismo Vicente Fox lo propone como cabeza del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, cargo que ocuparía brevemente para después convertirse en Secretario de Energía. Duraría no más de un año, hasta 2004, cuando empezaría la campaña dentro del partido para ser candidato por la presidencia en 2006.

Calderón conseguiría la candidatura interna por un amplio margen, lo cual lo puso en la contienda contra Andrés Manuel López Obrador, que en ese entonces era el candidato de los partidos de izquierda dentro de la “Coalición Por el Bien de Todos”. En su campaña, Calderón promovió su programa político como uno de tinte conservador-liberal, posicionándose a favor del libre mercado y en contra de la eutanasia, el aborto y el matrimonio igualitario. A pesar de haber estado siempre debajo de López Obrador en las encuestas de intención de voto, Calderón ganó la presidencia por una diferencia del 0.1%. La oposición, liderada por López Obrador, promovió una revisión de las urnas so pretexto de un fraude realizado a nivel casilla. Finalmente, el Instituto Federal Electoral daría la victoria a Felipe Calderón.

Durante su presidencia, Calderón se concentraría en dos ejes prioritarios: el combate al narcotráfico y la creación de empleos. El primer eje tuvo como estrategia una batalla frontal contra los cárteles que operaban en México, dejando a la actualidad más de 250,000 muertos. El segundo eje se concentró en la creación de programas de promoción al primer empleo, pero en el contexto de la recesión económica de 2009, su sexenio concluyó con una tasa de desocupación más alta que la del presidente Fox. Es posible asumir, después de la publicación de su autobiografía política como presidente de México, que la política exterior era para él un asunto circunstancial de su cargo, incluso en temas que aparentemente se impulsaron en su gobierno, como el combate al cambio climático.⁵²

⁵²

Felipe Calderón, *Decisiones Difíciles*, Ciudad de México, Debate, 2020, pp. 322-326.

Al concluir su sexenio, con una tasa de desaprobación muy alta por el incremento desmedido de la violencia en el país, Calderón se retiró un tiempo con su familia a ofrecer una cátedra en la Universidad de Harvard.⁵³

- **Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa Cantellano:**

Nacida en la Ciudad de México el 21 de octubre de 1958, estudió en el Colegio Alemán Alexander von Humboldt, de la Ciudad de México. Posteriormente continuaría sus estudios de licenciatura en El Colegio de México donde, en 1982, obtendría su grado en Relaciones Internacionales con la tesis “La Plataforma Petrolera Mexicana”, dirigida por el Dr. Lorenzo Meyer. Al concluir su licenciatura, ingresa al Servicio Exterior Mexicano casi de inmediato.

Durante su trayectoria diplomática fue parte de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra, en donde se desempeñó como asesora para temas económicos. Al mismo tiempo, realizó estudios de posgrado en Derecho Internacional en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra. A su regreso a México, trabajó en la Secretaría de Relaciones Exteriores, siendo la coordinadora de asesores del Subsecretario de Relaciones Exteriores hasta que en 1991 fue nombrada Directora de Organizaciones Internacionales.

⁵³ Ante la ausencia de una fuente primaria, la información biográfica del presidente Felipe Calderón Hinojosa referida solamente puede encontrarse a detalle en recopilaciones hecha por centros de estudios internacionales y la página personal del ex Presidente Calderón. Para esta breve biografía fueron consultados: Barcelona Center for International Affairs, “Felipe Calderón Hinojosa”, enero de 2015, https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/felipe_calderon_hinojosa, consultado el 7 de abril de 2020; y Felipe Calderón, “Biografía”, https://felipecalderon.org.mx/?page_id=14, consultado el 7 de abril de 2020.

En 1993 se une a la Misión Permanente ante las Naciones Unidas en Nueva York, donde fue responsable de los asuntos del Tercer Comité de la Asamblea General, encargada de tráfico de drogas, derechos humanos y desarrollo social. Desempeñó el cargo con éxito, pues fue electa presidenta del ya mencionado comité para la 60ª Asamblea General hasta 1997, año en el que regresaría a México. De vuelta en la Secretaría de Relaciones Exteriores, se convirtió en Directora General de Organizaciones y Mecanismos Regionales de América, en donde fungió de coordinadora nacional del Grupo de Río, cargo que tendría hasta el año 2000, cuando adquiere el rango de embajadora y es transferida, en 2001, como titular de la embajada de México en Alemania, misión diplomática que lideraría hasta 2002 cuando es transferida a la Embajada de México en Austria. Ahí tuvo la responsabilidad de coordinar las acciones diplomáticas de México ante el gobierno de Austria, pero también ante las organizaciones internacionales con sede en Viena.

Regresó a México en 2006 para ser nombrada Secretaria de Relaciones Exteriores por el presidente Felipe Calderón. Decisión que se tomó después de que Calderón considerara varios perfiles.⁵⁴ Durante el sexenio en el que sirvió en el más alto puesto de la diplomacia mexicana, México no solo ocupó un asiento en el Consejo de Seguridad, sino que también le dio prioridad a la participación nacional en la agenda internacional para el combate al Cambio Climático. En este sentido, se buscó durante los primeros cuatro años ser anfitriones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el foro de más

⁵⁴ Felipe Calderón, *op. cit.*, 2020, pp. 110-11.

alto nivel en este tema. La conferencia se realizó con éxito en diciembre de 2010, donde ella junto al presidente Calderón, fungieron como las más altas autoridades.

Pasado el sexenio de Felipe Calderón, Patricia Espinosa fue reemplazada por José Antonio Meade como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pasaría un año, en 2013, para que volviera a sus funciones diplomáticas de nueva cuenta como embajadora de México en Alemania, cargo que ostentaría hasta 2016, cuando fue propuesta como Secretaria General de la Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático, máxima autoridad de esta organización sobre este tema.⁵⁵

- **Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos,**

- Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco**

Nacido en la Ciudad de México el 5 de marzo de 1959, Juan Manuel Gómez Robledo es uno de los hijos de Antonio Gómez Robledo, un jurista cuya labor diplomática y académica lo distinguen como uno de los intelectuales más destacados del siglo XX. Así, Juan Manuel Gómez Robledo seguiría los pasos familiares al realizar la Licenciatura en Derecho en la Universidad de París I, donde se graduó en 1980. Casi de manera inmediata, emprendió sus estudios de posgrado en Derecho Internacional en la Universidad de París X, donde se tituló en 1982, mismo año en el cual se especializó en Relaciones Internacionales por el

⁵⁵ La información biográfica de la Emb. Patricia Espinosa referida solamente puede encontrarse a detalle en recopilaciones hecha por centros de estudios internacionales y sitios web. Para esta breve biografía fueron consultados: Presidencia de la República, “Patricia Espinosa”, 12 de febrero de 2007, <https://web.archive.org/web/20070212165444/http://www.presidencia.gob.mx/en/cabinet/?contenido=18392>, consultado el 7 de abril de 2020; United Nations Climate Change, “Executive Secretary”, <https://unfccc.int/about-us/the-executive-secretary>, consultado el 7 de abril de 2020.

Instituto de Estudios Políticos de París, ingresó a la Secretaría de Relaciones Exteriores después de pasar un periodo como becario en la Dirección General de Naciones Unidas.

Al terminar sus estudios en Francia, regresó a México y se unió a la Dirección General de Naciones Unidas como analista, y cuyo director era el Embajador Claude Heller. En 1984 realizó el examen de ingreso al Servicio Exterior Mexicano pero no quedó seleccionado. Dos años después se separó del servicio público para ingresar a la iniciativa privada en un despacho de abogados litigantes. Posteriormente concursó por una plaza abierta dentro del Secretariado de Naciones Unidas, en el área jurídica. Como asesor legal en Naciones Unidas, en Nueva York, decide intentar de nueva cuenta concursar por un lugar dentro del Servicio Exterior Mexicano en 1988. Al integrarse a la Cancillería mexicana de nueva cuenta lo hace con una plaza dentro de la Oficina de Asuntos Jurídicos, donde sería Asesor Jurídico hasta 1992, cuando se convirtió en asesor del Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana. Al año siguiente recibió la responsabilidad de coordinar el equipo de asesores del Subsecretario para América del Norte, el Embajador Andrés Rozental, y en 1994 fue el Secretario Particular de Manuel Tello, Secretario de Relaciones Exteriores, cargo que ocupó durante un año antes de ser enviado como Consejero de Asuntos Humanitarios y Desarme a la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales con Sede en Ginebra en 1998. Concluido su encargo se trasladó a Washington D.C., donde se desempeñó como Representante Alterno ante la Organización de los Estados Americanos hasta el año 2000.

De vuelta en México, Gómez Robledo se desempeñó como Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante la gestión del Canciller Castañeda Gutman. Uno de sus logros importantes fue la defensa de 51 mexicanos condenados a la pena de muerte en Estados Unidos sin haber gozado de sus derechos consulares protegidos por la Convención de Viena. Este caso, llamado comúnmente caso Avena, fue llevado con éxito hasta la Corte Internacional de Justicia, donde se litigó contra los Estados Unidos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Estados Unidos para con los inmigrantes. Al culminar con éxito su labor frente a la Consultoría Jurídica, el Canciller Derbez lo nombró en 2004 representante alterno en la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas, en Nueva York, justo un año después de que México ocupara un lugar no permanente en el Consejo de Seguridad. Con la salida de Aguilar Zinser y la llegada de Enrique Berruga a la titularidad de la Misión Permanente cambió el perfil de la representación en Naciones Unidas, en particular después de lo pública que fue la gestión de Aguilar Zinser y las líneas de política exterior del Canciller Castañeda. Durante su estancia en la Misión Permanente fueron dos temas los que marcaron su estadía: la convención de Naciones Unidas para los derechos de las personas con discapacidad y la reforma de Naciones Unidas promovida por el Secretario General, Kofi Annan.

En 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, la Embajadora Patricia Espinosa fue nombrada Secretaria de Relaciones Exteriores y Gómez Robledo fue nombrado Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Su prioridad fue el fortalecimiento de la

posición de México en materia de Derechos Humanos, aunque fueron los temas ambientales la insignia de la política multilateral por decisión directa del Presidente Calderón. Así, Gómez Robledo operó para que México se alineara a lo que muchos países europeos estaban haciendo en materia ambiental, lo cual aumentó las probabilidades de ser la sede de la 16ª Conferencia de Naciones Unidas para el Cambio Climático. Se consiguió la sede y México fue anfitrión de la COP16 en Cancún, Quintana Roo. Del mismo modo, la agenda de Derechos Humanos y la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil fueron parte fundamental de la agenda de Gómez Robledo en la Subsecretaría, junto con la participación de México en el Consejo de Seguridad, sobre el cuál se ahondará más adelante.

Finalmente, Gómez Robledo se mantuvo en el cargo durante todo el sexenio del Presidente Calderón, y tres años más durante el sexenio del Presidente Peña Nieto hasta que fue nombrado Embajador de México ante la República Francesa, cargo que ostentó hasta 2021 cuando es nombrado Representante Alterno en la Misión Permanente de México ante la ONU.⁵⁶

- **Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas, Claude Heller Rouassant**

Nació en la Ciudad de México el 2 de mayo de 1949 hijo de padres suizos. Ingresó en 1968 a la Licenciatura de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios

⁵⁶ La información biográfica del Emb. Gómez Robledo fue obtenida en una extensa entrevista: Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, 23 de abril y 20 de junio de 2018.

Internacionales de El Colegio de México, titulándose en 1972. De manera casi inmediata, realizó una Maestría en Historia y Relaciones Internacionales en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra, Suiza, donde se graduó en 1974. Durante su estancia en Suiza convivió frecuentemente con el embajador Jorge Castañeda de la Rosa, quien en ese momento se encontraba como titular frente a la Misión Permanente de México ante Organismos Internacionales. A su regreso de Ginebra, Heller recibió una invitación para colaborar en la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

Con la llegada de Castañeda de la Rosa a la Cancillería durante el gobierno de José López Portillo, Heller fue invitado a trabajar con Antonio González de León, a quien había conocido en la Universidad Autónoma Metropolitana. Heller se convirtió en Subdirector de Organismos Regionales. En esta responsabilidad, González de León invita a Heller a acompañar a la delegación mexicana que asistiría a la Asamblea General de Naciones Unidas, para después asumir en Cancillería la Subdirección de Naciones Unidas. Al terminar el sexenio, Heller asume la Dirección General de Naciones Unidas en donde participaría de cerca con el Canciller Bernardo Sepúlveda en el proceso de Paz del Grupo Contadora. Posteriormente, Heller asume como Director en Jefe para Asuntos Multilaterales, cargo que dejaría un año después en 1989 para fungir como Embajador ante el gobierno de Suiza. En esta representación diplomática solo duraría un año para después trasladarse como titular de la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Viena, Austria, puesto que mantendría

hasta 1995. Sería nombrado ese mismo año Embajador ante el gobierno de la República de Cuba hasta 1998, cuando se trasladaría a Washington DC pues ocuparía la titularidad de la Misión Permanente ante la Organización de los Estados Americanos.

Con una gran experiencia ya tanto en representaciones diplomáticas bilaterales como en multilaterales, Heller dejaría su puesto ante la Organización de Estados Americanos en 2001 para ser nombrado Embajador de México ante la República Francesa durante seis años. Así, en 2007 con la llegada de la Canciller Patricia Espinosa y el Presidente Felipe Calderón, Heller es nombrado Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas, donde tendría la gran responsabilidad de representar al país durante su estancia en el Consejo de Seguridad. El cargo de Heller culminaría en 2011, año en el que sería enviado como Embajador de México a Japón, último cargo que ocuparía frente a una representación diplomática mexicana.

Heller fue nombrado Embajador Eminente de México, cargo del más alto honor dentro del Servicio Exterior Mexicano, y es miembro del grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas que forman parte del Comité contra la Tortura.⁵⁷

Con lo anterior, se cuenta con suficiente información para exponer de manera integral el proceso de toma de decisiones, bajo el modelo propuesto. Para esto, se analizarán dos

⁵⁷ Los datos biográficos del Emb. Heller fueron obtenidos gracias a una extensa entrevista y la autobiografía de su ex pareja, Rosario Green: Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Claude Heller, 3 de septiembre de 2018; y Rosario Green, *La Canciller*, Ciudad de México, Temas de Hoy, 2013.

momentos en particular durante el periodo de México en el Consejo de Seguridad: la Operación Plomo fundido y el hundimiento del buque surcoreano Chenoan.

Conclusiones

Conocer los perfiles biográficos de los funcionarios se presenta como una necesidad ante el interés de construir un modelo que pueda explicar el papel del individuo en el Aparato de Política Exterior; reconocer a las personas de entre sus cargos con el propósito de entender cómo los ejercen. Tal como Graham Allison lo explica, los funcionarios no son ajenos a las relaciones interpersonales que construyen con sus pares, y en ese sentido, entender su contexto personal es vital para comprender sus posibles intereses y posiciones. Quizá el caso más ilustrativo de lo anterior sea el mismo que explica Graham Allison: la influencia de la confianza generada por la relación filial entre Robert y John F. Kennedy durante la Crisis de los Misiles fue fundamental para la resolución de la misma.

En este caso en particular es posible observar que los principales personajes del Aparato de Política Exterior tienen perfiles muy variados: por un lado, nos encontramos con un presidente cuya formación en temas internacionales sustantivos fue probablemente nula por lo que es posible asumir como consecuencia de esto, que entre las prioridades que su gobierno definió no se encontraba el fortalecimiento de México en el escenario internacional. En otras palabras, Felipe Calderón fue un presidente que por su perfil biográfico y las prioridades políticas de su gobierno, no tenía interés en el seguimiento a temas internacionales, dejando de lado cualquier involucramiento personal en la agenda internacional de México. Por otro lado, la Canciller Espinosa, internacionalista de formación académica y profesional (miembro del Servicio Exterior Mexicano), con un gran

interés en los temas multilaterales, fue fundamental para los éxitos de México en materia climática. No obstante lo anterior, es importante notar que la Canciller Espinosa, según lo informan distintas fuentes, fue formada profesionalmente por Manuel Tello, quien como mencionado con anterioridad, tenía una postura escéptica frente al involucramiento de México en una agenda internacional lejana a sus intereses inmediatos.⁵⁸

En contraste, los perfiles de Gomez Robledo y Heller, multilateralistas ambos y con experiencia activa en foros internacionales, les han permitido ser defensores activos del involucramiento de México en el Consejo de Seguridad y en los foros que lo ayuden a posicionarse como un actor cada vez más relevante en la esfera internacional. En este sentido, es importante hacer hincapié que tanto Heller como Gomez Robledo, responsables operativos de la participación de México en el CSNU, se conocían y habían trabajado juntos con anterioridad en múltiples ocasiones. Es posible asumir que por este hecho y por sus antecedentes de gran profesionalismo y experiencia multilateral, fueran escogidos para la gestión puntual de las acciones de México en este órgano central para la comunidad internacional.

Así, es posible distinguir que en la parte superior de la jerarquía del *Aparato de Política Exterior* es probable que se contara, a la cabeza, con un perfil ajeno a los temas internacionales. O como es el caso de la Canciller Espinosa, con un posible escepticismo al despliegue de México en el Consejo de Seguridad. En el lado contrario, se encuentran dos diplomáticos con una larga experiencia multilateral y que en cuya perspectiva personal

⁵⁸ Resulta especialmente difícil documentar con exactitud la posición de Manuel Tello, particularmente porque dicha percepción fue formada por medio de experiencias personales de los involucrados con dicha persona. En un breve artículo, Arturo G. Sotomayor, comenta que tal era la apreciación sobre el entonces embajador Tello en la ONU que era conocido como “el embajador del no”, al oponerse a cualquier participación de México en el Consejo de Seguridad. Más información puede ser consultada en: Arturo G. Sotomayor, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, en *Foro Internacional*, vol. XLVIII (2008), p. 242

reconocen la necesidad de que México se arriesgue cada vez más participando activamente en distintos foros.

En este sentido, como he explicado con anterioridad, el estudio de ambos momentos — la Operación Plomo Fundido y el hundimiento del Chenoan— se dividirá en dos partes: en primer lugar, el *proceso de análisis* del *asunto de política exterior* y, en segundo, el *proceso de acción* para resolver el *asunto de política exterior*. Para esto, como he mencionado durante la exposición del modelo, la evidencia necesaria para la reconstrucción se obtendrá de diversas fuentes, principalmente documentos oficiales que hagan constar los intercambios entre los actores del *aparato de política exterior* y entrevistas que ayuden a entender las perspectivas de los actores en el proceso.

CAPÍTULO III

Casos de análisis

El Modelo Formal/Informal se propone para el análisis de la política exterior multilateral de México durante su experiencia en el CSNU en el bienio 2009-2010 para mostrar los roles y configuraciones que sucedieron durante la gestión de esta participación. México, como miembro, tiene la responsabilidad de involucrarse en todos los temas del CSNU, sea cual fuere su posición definitiva sobre los mismos. En este sentido, se seleccionaron dos casos en donde la premura de su resolución, así como el involucramiento de distintos actores internacionales señalaban una posible activación de lo descrito como el *Aparato de Política Exterior*. Es importante señalar que, como he explicado páginas atrás, la agenda temática del Consejo se compone de aspectos técnicos que dan seguimiento a resoluciones a temas anteriores, por lo que la característica de crisis de los casos de análisis dan la oportunidad al Modelo Formal/Informal de conocer a cabalidad los procesos que llevan a México a tomar acciones sustantivas dentro del CSNU.

Finalmente, es por lo anterior que estos dos momentos son reconocidos como Asuntos de Política Exterior, sobre todos los demás en los que México se involucró de oficio durante su membresía al Consejo. De igual manera, ambos casos presentan elementos importantes que permiten un acercamiento interesante a la manera en la que, durante este momento, se balancearon elementos de la política exterior mexicana en general, particularmente el rol e influencia de los Estados Unidos así como de otros grupos de interés presentes en México.

- **Operación Plomo Fundido: análisis de la decisión de México ante su primera crisis de seguridad internacional en 2009**

A) Asunto de política exterior

Fue por la mañana del 27 de diciembre de 2009, desde las 11:30 horas, que el bombardeo comenzó; siendo sábado —día sagrado judío—, la población palestina que vivía en las ciudades de Gaza, Rafah y Jan Yunis, se sorprendió por la incursión que la Fuerza Área israelí realizaba sobre sus calles. En una primera etapa, se utilizó un aproximado de cincuenta aviones y helicópteros de combate. Se usaron cien toneladas de explosivos contra un total de cuarenta objetivos que tuvieran vínculos con Hamás y la Autoridad Palestina.⁵⁹

El conflicto tiene como antecedente una serie de tensiones y agresiones que suceden sistemáticamente entre Israel y los habitantes de Palestina desde que Hamás, organización política de corte islamista, ganó las elecciones legislativas de la Autoridad Palestina en 2006.⁶⁰ Desde ese momento, los aliados políticos de Israel en todo el mundo (Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá) lo catalogaron como un grupo terrorista ocasionando tensiones internas que culminarían con un conflicto armado directo entre Hamás y Fatah, grupo que presidía Yasser Arafat. Ese conflicto tuvo consecuencias directas en la división política palestina: por un lado, Hamás gobernaba la franja de Gaza y Fatah el territorio Palestina de Cisjordania. Seguido a esto, Hamás dispararía cientos de proyectiles a Israel durante la mayor parte de 2007, la construcción de un túnel bajo las fronteras físicas de los territorios y del interés de Hamás de usarlo para un eventual *quid pro quo*.⁶¹

Así, el 27 de diciembre de 2008, Israel decidió lanzar una ofensiva directa contra la Franja de Gaza resultando, según fuentes palestinas, en la muerte de 225 ciudadanos y

⁵⁹ Yaakov Katz, "IAF uses new US-supplied smart bomb", *The Jerusalem Post*, Jerusalén, 29 de diciembre de 2008.

⁶⁰ Stephen Erlanger, "Hamás Routs Ruling Faction, Casting Pall on Peace Process", *The New York Times*, Nueva York, 27 de enero de 2006.

⁶¹ BBC, "Hamás militants vow to end truce", 20 de junio de 2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5065982.stm, consultado el 7 de abril de 2020.

más de mil heridos. En represalia a tan grande ataque, Hamás respondió lanzando un total de 700 cohetes y morteros con dirección a Israel, causando la muerte de un ciudadano e hiriendo a ocho más. El día terminó con un título estremecedor en la historia de Palestina e Israel al producir la mayor cantidad de muertos en los sesenta años que ha durado el conflicto.

El día siguiente, los bombardeos continuaron en intensidad causando aún más derramamiento de sangre. A petición de Libia, el Consejo de Seguridad sesionó a puerta cerrada durante cuatro horas para analizar la situación y decidir de inmediato sobre la escalada del conflicto entre las partes. Finalmente se emitió una declaración instando al alto al fuego. Para el 29 de diciembre la cosa no cambió mucho, salvo por un incidente aislado: la marina israelí interceptó y detuvo un buque chipriota con ciudadanos estadounidenses, irlandeses y chipriotas que planeaban introducir casi cuatro toneladas de ayuda humanitaria a Gaza. Los días 30 y 31 de diciembre la situación se volvió crítica: el frágil sistema de salud palestino se había visto sobrepasado, no solo por la cantidad de heridos a los que tenía que atender, sino por las condiciones en las que debía de hacerlo en un momento en el cual Israel tenía bloqueada la entrada de diversos productos a la Franja de Gaza, en particular combustible. El gobierno francés propuso el 31 de diciembre un alto al fuego durante 48 horas, pero la propuesta fue rechazada por Israel.⁶²

Durante estos dos días, el Consejo de Seguridad urgió a Israel a levantar el bloqueo de combustibles con el argumento de que la ausencia de los mismos representaba un golpe certero a la producción de energía eléctrica palestina, afectando a miles de personas que no

⁶² Ethan Bronner y Taghreed El-Khodary, "Israel weighing 48-hour cease-fire if rockets stop", *The New York Times*, Nueva York, 30 de diciembre de 2008.

solo se encontraban desprotegidas por la escalada de violencia, sino también por los pocos servicios públicos que el gobierno palestino de Hamas les proveía.⁶³ El asunto se agravaba durante las últimas horas del 2008, por lo que el Consejo de Seguridad se reunió de emergencia para escuchar al Secretario General Ban Ki Moon y a los representantes de Palestina e Israel. A las 8:45 de la noche, el presidente del Consejo de Seguridad, el embajador Jurídica, de la delegación croata, dio por concluida la sesión sin acuerdo para el cese al fuego, a pesar de los esfuerzos expresos del Secretario General.⁶⁴

El primero de enero los bombardeos también comenzaron temprano, pero en esta ocasión hacia un objetivo que dificultaría más los esfuerzos para la paz: un avión israelí dejaría caer una tonelada de explosivos en un barrio de refugiados en la Franja de Gaza, asesinando a nueve mujeres, once niños y a Nizar Rayan, uno de los líderes políticos más respetados de Hamás.⁶⁵ Las consecuencias directas del asesinato se vieron reflejadas en el llamado “Día de Ira” por parte de Hamas, impulsando un gran número de protestas en todo Gaza y también en Cisjordania. El Consejo de Seguridad se reuniría de nueva cuenta el primero de enero, pero ahora con nuevos miembros: Uganda, Japón, México, Turquía y Austria.

Así, en sus nuevas funciones como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, y en seguimiento a la agenda del mismo, México se vería obligado a

⁶³ Libby Leist, “UN presses for fuel supplies to Gaza”, 31 de diciembre de 2008, <https://archive.vn/20130104043836/http://firstread.msnbc.msn.com/archive/2008/12/31/1728756.aspx>, consultado el 7 de abril de 2020.

⁶⁴ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “Sobre la Situación en Medio Oriente S/PV/6060”, 31 de diciembre de 2008, <https://undocs.org/en/S/PV.6061>, consultado el 7 de abril de 2020.

⁶⁵ Nidal al-Mughrabi, “Israeli strike kills senior Hamas leader”, 31 de diciembre de 2008, <https://www.reuters.com/article/us-palestinians-israel/israeli-strike-kills-senior-hamas-leader-idUSLS69391620090101?feedType=RSS&feedName=topNews>, consultado el 7 de abril de 2020.

involucrarse de lleno en la resolución de una crisis internacional que, aunque llevaba ya tiempo en la agenda internacional, nunca con un conflicto armado de esta escala.

B) Proceso de análisis

El gobierno de México estaba enterado de la escalada de tensiones desde el primer momento, no solo por ser un suceso público y de gran envergadura, sino porque había estado presente durante el mes de diciembre y noviembre en las sesiones del Consejo de Seguridad como parte de una introducción que se les da a los miembros no permanentes que están por ingresar. Además, la misión permanente de Finlandia en Naciones Unidas organizó, como lo hace año con año, un retiro entre los miembros salientes y entrantes al Consejo de Seguridad. Desde que comenzó el conflicto, por orden de Heller, la delegación mexicana comenzó a afinar los detalles de la posición de México al mismo tiempo que un equipo espejo en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos seguía el paso, según explica Juan Manuel Gómez Robledo.

Para el primero de diciembre, aunque no hay evidencia que pueda permitir aseverar que el Presidente Calderón conocía de la crisis, sí la hay para suponer que había una coordinación estrecha entre la Secretaria Espinosa, el Subsecretario Gómez Robledo y Heller. De esta manera, con anterioridad, la Secretaría de Relaciones Exteriores pudo consultar la posición de México tanto con su Embajada en Israel, como con la Oficina que tiene en Ramala, Cisjordania, y la Embajada de México en Washington D.C, Estados Unidos. Del mismo modo, se recibieron en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y

Derechos Humanos a los líderes de las comunidades judías en el país para consultarlos sobre la postura israelí.⁶⁶

Aunque la emergencia e intensidad del conflicto lo distinguían de crisis anteriores entre ambas naciones, en México se tenía anticipado un mecanismo de ajuste de la postura nacional. En otras palabras, aunque se tenía que consultar con las comunidades judías en México —en particular el Comité Central Judío y la Tribuna Israelita—, y con las Representaciones de México en el exterior sobre cuál era la ruta más conveniente para que el país pudiera aportar de manera positiva a la solución del conflicto, en la experiencia diplomática mexicana con asuntos de Medio Oriente, es menos costoso en términos políticos dejar que las delegaciones de países europeos negocien directamente con las partes para encontrar un terreno moderado que favoreciera las exigencias israelíes y palestinas. De esta manera, México podría colaborar de una manera más efectiva en la consolidación de una postura que evitara el veto de Estados Unidos, como aliado incondicional de Israel, o de algún otro de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Con lo anterior, México lograba su objetivo con las líneas principales de su postura ante el *asunto de política exterior*: mantener un equilibrio que le permitiera continuar con su posición histórica, sin tener que incurrir en un alto costo político con Israel y Estados Unidos. Esto se reflejó en la Resolución S/RES/1860, producto final de las deliberaciones. Dicha resolución equilibraba tanto la postura israelí y estadounidense de los hechos, al mismo tiempo que hacía un llamado implícito a todos los actores —particularmente a Israel— a evitar propiciar algún tipo de respuesta bélica desproporcionada o que no tuviera como

⁶⁶ Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, 23 de abril y 20 de junio de 2018.

fin el mantenimiento de la paz entre las partes. Es importante señalar que esto se dio no sin antes condenar la violencia de grupos radicales en la Franja de Gaza y reconocer los esfuerzos que en ese momento emprendía Israel para ser reconocido como un Estado que está en la búsqueda de consensos y, de esta manera, normalizar su participación en foros multilaterales puesto que, históricamente, los conflictos con Palestina habían marcado su paso por casi cualquier plataforma diplomática.

Vale la pena señalar que esto no dista de la posición histórica de México frente al conflicto en mención y que se resume en un reconocimiento equilibrado de los agravios de ambas partes. Por un lado, se reconoce el derecho a la autodeterminación de ambos pueblos: Israel con una larga relación diplomática con México (en particular en contexto de la importante diáspora judía en el país) y también el destacado intercambio diplomático con Palestina, con dos oficinas de representación abiertas en ambos lugares. En este sentido, aunque se apoya la llamada *Solución de dos Estados*, México no ha sido omiso de la violencia desmedida de ambas partes: por un lado, la ocupación ilegítima del ejército israelí de territorio palestino y, por otro, los constantes ataques terroristas financiados y operados por el poder político en Palestina. De esta manera, la postura histórica de México siempre ha sido un delgado equilibrio en donde se intentan armonizar los principios constitucionales de política exterior y la coyuntura política internacional, como se resolvió en la resolución supra citada.⁶⁷

⁶⁷ Blanca Torres, “Prólogo”, *México ante el conflicto árabe-israelí: 1936-1976*, México, Senado de la República, 2008, pp. 11-21.

C) Proceso de acción

Pasada la sesión de emergencia durante las últimas horas del 31 de diciembre de 2008, el Consejo de Seguridad se volvería a reunir para tratar el tema en su primera sesión del año, el 3 de enero de 2009, siendo Presidente del Consejo el embajador Miguel d'Escoto Brockmann, de la Misión Permanente de Nicaragua. No se cuenta con evidencia escrita de lo que sucedió en dicha sesión dado que los los recientes integrantes del Consejo —entre los cuales estaba México— impulsaron una sesión privada en consecuencia de la presión política que este conflicto ejercía en cada una de estas naciones. En este sentido, es posible dilucidar las razones de por qué no se logró ningún acuerdo entre los miembros a pesar de los enormes esfuerzos de d'Escoto Brockmann, quien diría al terminar la sesión que “Una vez más el mundo observa con consternación lo disfuncional del Consejo de Seguridad”.⁶⁸

Durante este tiempo, la delegación mexicana trabajó con otras delegaciones, en particular la austriaca, para que los miembros no permanentes pudieran influir en el tenor final de cualquier propuesta de Declaración Presidencial o Resolución. La sesión siguiente fue realizada el 6 de enero de 2009 y contó con la presencia de la Secretaria de Estado de Estados Unidos, Condoleezza Rice, el Ministro de Asuntos Exteriores británico, David Miliband, y el Presidente de la Autoridad Nacional Palestina (que no tenía control sobre la Franja de Gaza), Mahmoud Abbas. No hubo resultados en esta sesión.

Sería dos días después, el 8 de enero, cuando el Consejo de Seguridad encontraría el consenso necesario para votar y aprobar la Resolución S/RES/1860.⁶⁹ La delegación mexicana, encabezada por Claude Heller, había sostenido durante este periodo

⁶⁸ “ Informal takeouts to the press”, 3 de enero de 2020, UN TV, consultado el 16 de noviembre de 2020, <http://webcast.un.org/ramgen/ondemand/stakeout/2009/so090103pm2.rm>

⁶⁹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución S/RES/1860, 9 de julio de 2010.

comunicación constante entre las delegaciones que lideraban los diálogos con Palestina y con Israel, en particular aquellas cuyos Estados eran miembros de la Unión Europea. En este sentido, como se ha mencionado con anterioridad, la posición de México estaba definida en términos generales por su experiencia histórica, su papel dentro del debate de la resolución, así como por la mediación hecha por la algunos países europeos, razón por la que México votó a favor. Aunado a la anterior, estas razones se explican por el contenido de la Resolución S/RES/1860, en la que el Consejo se pronuncia sobre el hecho de que Gaza es y debe ser entendida como una parte fundamental del territorio ocupado palestino y un eventual Estado Palestino. De la misma manera, la resolución expresa la preocupación de los miembros del Consejo por la escalada de violencia entre las partes involucradas, y llama tanto a Israel como a Palestina al cese inmediato al fuego, sin culpar de la violencia a ninguna de las partes.

Así pues, la delegación mexicana conseguía su objetivo: respetar los principios constitucionales de política exterior al reconocer el derecho de Palestina a la autodeterminación, y lograba evitar el probable costo político con Estados Unidos e Israel al reconocer la necesidad de un alto al fuego entre ambas partes.

D) Interpretación del Modelo Formal/Informal

Expuestas ya las partes esenciales del Modelo Formal/Informal: los actores (sus perfiles legales y personales), el asunto de política exterior y el recuento del proceso de análisis y decisión dentro del gobierno de México, es menester detallar el proceso de la decisión en conjunto.

La experiencia del gobierno de México durante la crisis ocasionada por el conflicto entre Gaza y Palestina a finales de 2008 y principios de 2009 fue atípica. El asunto de política exterior se planteaba ante la estructura de política exterior como uno que, justo a la entrada del país al Consejo de Seguridad, implicaría tomar riesgos políticos con Estados Unidos e Israel, quienes ponen de por medio la agenda bilateral en las votaciones en foros multilaterales. Sucedió así en la participación de México en el Consejo de Seguridad durante 2002 y 2003, cuando Aguilar Zinser y su delegación tuvieron desencuentros con la delegación de Estados Unidos durante las negociaciones en el Consejo de Seguridad para conseguir una Resolución que justificara la intervención militar en Iraq, al mismo tiempo que había poca comunicación entre la Misión Permanente de México en Naciones Unidas y la oficina del Secretario Castañeda, quien lideraba de manera paralela negociaciones con los Estados Unidos al más alto nivel.⁷⁰

En este sentido, consciente de los retos que representaría un conflicto en Medio Oriente y de la experiencia anterior en el Consejo de Seguridad, el gobierno de México se previno al reforzar los mecanismos de comunicación y colaboración entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Misión Permanente. Del mismo modo, la temporalidad del conflicto ayudó a que México pudiera prepararse y afinar su posición: dado que la violencia comienza a agudizarse a mediados de diciembre, cuando México estaba como testigo de las sesiones del Consejo de Seguridad y del “pulso legislativo” de las negociaciones entre delegaciones. Con esa información, la Misión Permanente —en particular Heller—, pudo consultar con la Cancillería sobre la ruta de acción que fue definida paulatinamente después de distintas reuniones tanto en Nueva York, con las otras delegaciones, como en la Ciudad

⁷⁰ Jesús Velasco, “Acuerdo Migratorio: La debilidad de la esperanza”, en *Foro Internacional*, vol. XLVIII (2008), pp. 155-156

de México, donde la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos recibió a varios representantes de la comunidad israelí, así como a miembros de la autoridad palestina en México.⁷¹ También, se hizo una consulta tanto en Estados Unidos, como en Israel y Palestina, por medio de las Representaciones de México en el Exterior, con el objetivo de tener mayor certeza de los intereses políticos de las partes involucradas.⁷²

Al acordarse la posición dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la decisión de cómo actuar frente a las negociaciones y una eventual acción —en la forma de una Resolución o Declaración Presidencial— ya estaba tomada y correspondería a Heller operacionalizarla. Las gestiones diplomáticas que realizaron los países europeos en colaboración con el resto de los países miembros consiguieron que se propusiera una Resolución que cumplía satisfactoriamente con los objetivos de la posición de México. De esta manera la decisión se tomaría sin mayor contratiempo con los objetivos delineados de manera colegiada por el *aparato de política exterior* del gobierno de México.

Finalmente, cabe recalcar que los aspectos generales del conflicto podrían haber hecho, en un primer momento, que el proceso de toma de decisión fuera más complicado para México: la premura que exigía el asunto justo al instante en el que México se integraba al Consejo de Seguridad, la experiencia anterior del país con temas de Medio Oriente y Naciones Unidas, así como la posible presión de grupos de cabilderos israelíes a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁷¹ Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, 23 de abril y 20 de junio de 2018.

⁷² Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Claude Heller, 3 de septiembre de 2018.

- **Hundimiento del buque Cheonan: análisis de la decisión de México como presidente del Consejo de Seguridad.**

A) Asunto de política exterior

La isla surcoreana de Baengnyeong se encuentra a solamente a 16 kilómetros de la costa norcoreana, una distancia mínima si se le compara con la distancia de 160 kilómetros que separa al pequeño territorio insular de la masa continental surcoreana. Aunque es cierto que la división territorial entre ambos países quedó zanjada con el acuerdo de armisticio de la Guerra de Corea, esa área del Mar Amarillo en particular es una prolífica fuente de tensiones entre ambos países por ser una gran fuente de recursos pesqueros para ambas secciones.⁷³

La noche del jueves 25 de marzo de 2010, barcos de la Séptima Flota de los Estados Unidos y la Marina Nacional Surcoreana realizaron una serie de ejercicios militares para la práctica de operaciones antisubmarinos.⁷⁴ Dichos ejercicios eran una parte rutinaria de la cooperación militar entre ambos países, siendo conocida por todos sus participantes, incluyendo Corea del Norte. La mañana y tarde del viernes 26 de marzo transcurrieron sin ningún contratiempo hasta que a las 21:22 hrs., se escuchó una explosión en la popa de una corbeta surcoreana de nombre Cheonan. El hundimiento sucedió casi cinco minutos después y como consecuencia, la tripulación de 104 hombres y mujeres a bordo cayó a las aguas del Mar Amarillo, y murieron 46 tripulantes.⁷⁵

⁷³ Acuerdo del Armisticio de Corea, 27 de julio de 1953.

⁷⁴ Claudio A. Martinez, "Exercises Key Resolve/Foal Eagle 2010 kick off", 5 de junio de 2010, <https://web.archive.org/web/20100605032051/http://www.marines.mil/unit/mcasiwakuni/Pages/2010/03/ExercisesKeyResolveFoalEagle2010kickoff.aspx>, consultado el 7 de abril de 2020.

⁷⁵ "Report: South Korean navy ship sinks", 27 de marzo de 2010, <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/03/26/south.korea.ship.sinking/index.html>, consultado el 7 de abril de 2020.

La información recibida por las autoridades surcoreanas estaba envuelta en un halo de confusión: algunos reportes iniciales se apresuraban a señalar sin prueba alguna un ataque de los norcoreanos, pero lo cierto es que el sonar del Cheonan para detectar cualquier actividad submarina estaba encendido y funcionando a la perfección, pero este no había alertado de ningún objeto acercándose a la nave. De la misma manera, algunos reportes que surgieron inmediatamente después de la explosión sugerían que, antes de ésta, el Cheonan había abierto fuego contra una nave que se dirigía a territorio norcoreano, versión posteriormente desmentida por un oficial surcoreano que mencionó que no había tal nave y que probablemente una parvada de pájaros había sido la causa de la confusión.

Con lo anterior, es posible imaginarse un rescate envuelto en tal confusión: la misma noche se logró el rescate de 58 miembros de la tripulación, pero para el sábado 27 de marzo, ya con una robusta presencia de asistencia naval y aérea del ejército surcoreano, la probabilidad de encontrar algún sobreviviente más se reducía. Posteriormente, se sabría que, la noche del rescate, un pequeño barco pesquero que se había ofrecido a rescatar tripulantes había chocado con un navío de carga con bandera de Camboya. Así, la operación para la búsqueda y rescate de tripulantes cesó y las investigaciones comenzaron. La nave se logró recuperar el 23 de abril, momento en el cual Corea del Sur y Estados Unidos formalizarían su colaboración para la investigación de los hechos formando un Grupo de Investigación Civil y Militar (*Joint Civilian-Military Investigation Group*, JIG por sus siglas en Inglés).⁷⁶ Al grupo se le unirían después Canadá, Reino Unido, Suecia y Australia. Los resultados iniciales de las investigaciones fueron dados a conocer el 16 de abril, antes del rescate total del buque. Ahí se decía que no había evidencia suficiente para

⁷⁶ Lee Thae Hun, "Front Half of the Cheonan to be raised today", *The Korean Times*, 23 de abril de 2010.

determinar que el Cheonan había sido atacado por un torpedo, sino que se podía deducir que había sido golpeado por una onda de choque consecuencia de una explosión submarina ocasionada, probablemente, por la detonación de un torpedo. Esta versión sería sustituida semanas después por un grupo de investigadores suecos, australianos, británicos y estadounidenses que reportaban que, efectivamente, la corbeta había sido golpeada por un torpedo, y que dicho misil había sido identificado como idéntico a uno rescatado por Corea del Sur en 2003 y que presumiblemente provenía de Corea del Norte.

El hecho fue seguido de cerca por Naciones Unidas desde el comienzo. Incluso, en una rara excepción a la discreción del cargo, el Secretario General de la organización, el surcoreano Ban Ki Moon, mencionó que se encontraba “seguro de que el Consejo, en la búsqueda por cumplir sus responsabilidades de mantener la paz y la seguridad internacional, iba a tomar medidas proporcionales a la gravedad de la situación”.⁷⁷ No obstante, no fue sino hasta el 4 de junio, cuando el asunto fue tomado por el Consejo de Seguridad por una carta enviada por la Misión Permanente de la República de Corea en las Naciones Unidas en la que denunciaba que el “ataque armado el 26 de marzo de 2010 de Corea del Norte en contra de la República de Corea (...) resultó en el hundimiento de una corbeta de 1,200 toneladas ocasionando la muerte de 46 soldados surcoreanos a bordo”.⁷⁸ Resaltando las pesquisas realizadas por el grupo de países, la carta denunciaba que el hundimiento era una “violación flagrante de la Carta de Naciones Unidas, el Armisticio

⁷⁷ Mark Leon Goldberg, " Ban Ki Moon Joins the North Korea Security Council Debate", 24 de mayo de 2010, <https://web.archive.org/web/20100528051009/http://www.undispatch.com/node/9910>, consultado el 7 de abril de 2020.

⁷⁸ Park In-Kook, "Letter dated 4 June 2010 from the Permanent Representative of the Republic of Korea to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2010/281", 4 de Junio, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCE9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DPRK%20S%202010%20281%20SKorea%20Letter%20and%20Cheonan%20Report.pdf>, consultado el 7 de abril de 2020.

Coreano de 1953 y el Acuerdo de Reconciliación, no Agresión e Intercambio y Cooperación entre el Norte y el Sur de 1992” y que, en consecuencia, “constituía una amenaza para la paz y seguridad de la Península Coreana y más allá”. De esta manera, el gobierno surcoreano solicitaba al Consejo “considerar este asunto y responder de una manera apropiada a la gravedad de la provocación militar norcoreana en pos de desalentar la recurrencia de futuras provocaciones norcoreanas”.⁷⁹

Así, el Consejo atraía el Asunto de Política Exterior siendo México el presidente en turno. De esta manera, la crisis internacional ocasionada por las tensiones en la península de Corea se introducía directamente en el Aparato de Política Exterior mexicano.

B) Proceso de análisis

El gobierno de México estaba informado de la situación en la península de Corea desde el momento del accidente. Era del conocimiento público que se había producido un hundimiento que apuntaba a haber sido provocado por las tensiones entre Corea del Norte y Corea del Sur. No obstante, dicha situación había pasado silenciosamente —como muchas crisis más— por documentos de análisis por la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁸⁰

Las comunicaciones provenientes de la embajada de México en Corea del Sur —que era encabezada por el embajador Leandro Arellano Reséndiz en los meses de la crisis— comunicaban la situación con claridad a dos Direcciones Generales en particular: Asia-Pacífico y la Dirección General para Naciones Unidas. En una de estas primeras

⁷⁹ Loc. cit.

⁸⁰ Sin número, Nota Informatica de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Posibles focos de atención del CSONU: actualización junio 2009”, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009.

comunicaciones se informaba que los resultados de la investigación internacional liderada por Corea del Sur había concluido que la tragedia había sido causada por un ataque, causa suficiente para que el presidente coreano Lee Myung-bak se dirigiera a la Nación para responsabilizar a su homólogo del norte y anunciar la interrupción de todos los programas de cooperación entre ambas Coreas, a excepción de las actividades en el complejo industrial binacional de Gaeseong y la ayuda humanitaria. En la comunicación se informa que el gobierno de Pyongyang decide responder descalificando enfáticamente los resultados de las pesquisas.

De esta manera, es posible observar que el gobierno de México conocía cabalmente del tema y sabía las altas probabilidades que tenía de ser integrado en la agenda del Consejo de Seguridad en cuanto se tuviera más información sobre los hechos y los culpables. De hecho, la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos contaba con una herramienta de análisis donde se actualiza mensualmente la situación de los “focos rojos” de atención detectados como temas que fueran los que se percibían con mayor probabilidad de suceder y evolucionar (crisis humanitarias, escalada de tensiones, i.e.), o de llegar al Consejo de Seguridad; también aquellos que tienen tal complejidad que su trato dentro del Consejo de Seguridad, si sucediera, tendría que trabajarse de manera sumamente delicada; o algunos temas que son especialmente complicados para la postura internacional de México.⁸¹

En este sentido, como se mencionó con anterioridad, el día 4 de junio el Representante Permanente de la República de Corea ante las Naciones Unidas envió una carta al Consejo de Seguridad solicitando reaccionar ante lo que parecía ser una agresión

⁸¹ Loc. cit.

directa de Corea del Norte y una violación grave a los acuerdos entre ambas naciones. La llegada de la carta al Consejo de Seguridad coincidió con la Presidencia de México, lugar que se ocupa mensualmente de manera rotatoria entre todos los miembros del Consejo. En este sentido, las responsabilidades de México eran vitales para el desenvolvimiento de la crisis dentro de este órgano al ser quien decidiría cuándo, de qué manera y con quiénes se llevarían acabo las sesiones en las que se deliberaría el actuar del Consejo.

El Representante Permanente de México ante Naciones Unidas, Claude Heller operó para mantener el tema fuera de la agenda del Consejo durante 10 días.⁸² El plan propuesto de Heller y respaldado por la postura oficial del gobierno de México era evitar el bloqueo del tema por parte de alguno de los miembros permanentes del Consejo, en particular China y Estados Unidos. Ante esta situación, Heller logró gestionar una reunión informal fuera de las salas del Consejo el 14 de junio. De esta manera, Heller se aseguraba de que pudiera haber avances en la discusión sin que ningún mecanismo formal impidiera el diálogo entre los miembros, en virtud de los privilegios que cuentan los miembros permanentes del CSNU.⁸³

Ante este contexto, se dio un diálogo informal --semejante a lo que en Naciones Unidas se conoce como Fórmula Arria--, se llevó a cabo con las dos partes involucradas: la República de Corea y la República Popular Democrática de Corea. Este diálogo se dio de manera separada con cada una de las partes, por lo que los miembros del Consejo de Seguridad pudieron escuchar a ambas partes sin la necesidad de que la política se inmiscuyera en la exposición de los hechos. Según informes escritos para la Canciller

⁸² Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Claude Heller, 3 de septiembre de 2018.

⁸³ Loc. cit.

Espinosa, el diálogo se llevó acabo sin ningún contratiempo. La República de Corea explicó que la investigación en conjunto que estaban llevando con Australia, Canadá, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos, había concluido y que había evidencia suficiente para determinar que la corbeta Cheonan había sido hundida por un submarino norcoreano. Por su parte, Corea del Norte negó las acusaciones, no sin destacar que los informes científicos presentados por Corea del Sur habían sido prefabricados y que carecían de rigor científico.⁸⁴

Posterior al diálogo informal se formaron tres posturas dentro del Consejo de Seguridad: por su parte, Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Japón insistieron en la necesidad de tomar acción inmediata con respecto a la agresión norcoreana; China, Rusia y Turquía hicieron hincapié en que el asunto necesitaba un análisis a mayor profundidad; México, por su parte, señaló que, aunque el Consejo debía de tomar una acción decidida, debía de hacerse de manera cautelosa y pensada.⁸⁵

En este contexto, el gobierno de México había sido informado en su totalidad de la situación: tanto el Subsecretario Gómez Robledo como la Canciller Espinosa estaban conscientes de la situación que se estaba desenvolviendo en el Consejo de Seguridad (esta última enterada personalmente por el Subsecretario).⁸⁶ No hay evidencia disponible al público que permita conocer si el Presidente Calderón estaba informado de la situación, aunque contaba un sistema de monitoreo en tiempo real desde su oficina en la Residencia

⁸⁴ Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Memorandum de Información SSMH-00250/10”, 15 de junio de 2010.

⁸⁵ Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, 23 de abril y 20 de junio de 2018.

⁸⁶ Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Memorandum de Información SSMH-00250/10”, 15 de junio de 2010 y Embajada de México en Corea, “COR01102.- Situación en la península coreana/caso Cheonan”, 24 de mayo de 2010.

Oficial de Los Pinos. Como nota relevante, tanto Heller como Gómez Robledo insisten el papel de la tecnología en la velocidad de las consultas para la toma de decisión: se usaban redes sociales —en ese entonces WhatsApp o el MSN de Blackberry— para que tanto Espinosa, como Gómez Robledo así como Heller estuvieran en contacto constante ya fuera para comunicar nueva información o para consultar alguna ruta de acción.⁸⁷ De cualquier manera, durante esos momentos, Heller gozaba del control total de la postura de México y su accionar conforme se desenvolvían los hechos dentro del Consejo de Seguridad. Sin embargo, en México la situación no pasó inadvertida: el Director General Adjunto para Consejo de Seguridad, Fernando González Saiffe, recibió al Embajador de la República de Corea en México, Whan-bok Cho, para que explicara la postura de su país frente al desenvolvimiento mexicano ante la crisis.⁸⁸

En la reunión, Cho insistió reiteradamente en que los resultados de la investigación internacional que se había hecho para determinar las causas de la tragedia eran muy claros y que, en ese sentido, esperaban que México lograra operar para que dentro del Consejo de Seguridad hubiera consenso para encontrar una resolución que castigara los hechos y condenara el ataque norcoreano. Asimismo, dejó claro los elementos que Corea del Sur buscaba en una eventual resolución del Consejo de Seguridad: por un lado, solicitaba que se aprobaran las conclusiones del grupo de investigación; que se condenara el ataque de la República Popular Democrática de Corea (así como demandar una disculpa), que se pagaran las reparaciones pertinentes y que se llevara a los responsables ante la justicia. Finalmente, Cho solicitaba que en la resolución se pudiera exigir a Corea del Norte desistir

⁸⁷ Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, 23 de abril y 20 de junio de 2018 y entrevista con Claude Heller, 3 de septiembre de 2018.

⁸⁸ Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Memorandum de Información SSMH-00250/10”, 15 de junio de 2010

de cualquier provocación posterior, y que se llamara a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para impedir actos reiterados de provocación por parte de Corea del Norte.⁸⁹

Ante la falta de consenso para que el Consejo y sus miembros actuaran sobre la situación, se acordó emitir un pronunciamiento institucional para la prensa sobre el asunto. Los miembros del Consejo, por medio de su presidencia, declaraban su preocupación por la situación en la península coreana y se les pedía a las partes abstenerse de cualquier declaración que incrementara las tensiones. Finalmente, el comunicado señalaba que el Consejo de Seguridad seguiría ocupándose del tema. Así, Heller ganaba tiempo para que la situación no se congelara y que avanzara, a paso lento, hacia una resolución que evitara una escalada de tensiones. Del mismo modo, los medios de comunicación internacionales, desde un primer momento, involucraron a la Organización de las Naciones Unidas como un participante necesario en la solución del problema. Lo anterior contrastaba con varias voces que sugerían que debería haber dictaminado de manera independiente los resultados de la investigación internacional que lideraba Corea del Sur. Sobre esto, la prensa japonesa y coreana insistían para que esto sucediera.⁹⁰

Finalmente, habiendo superado el posible *impasse* del tema dentro de la agenda del Consejo de Seguridad y abriendo la posibilidad de una ruta hacia un diálogo constructivo entre las partes, Heller buscó activamente, que se abriera la posibilidad de una decisión final —consensuada entre las partes— en la que se desahogara la crisis ocasionada por el hundimiento del Cheonan.⁹¹

⁸⁹ Loc. cit.

⁹⁰ Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Claude Heller, 3 de septiembre de 2018.

⁹¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, SC/9975, 9 de julio de 2010.

C) Proceso de acción

El Consejo de Seguridad tiene dos herramientas para actuar sobre un tema: las resoluciones y las declaraciones presidenciales. La primera es la más común y poderosa manera en la que el Consejo de Seguridad tiene para influir en la paz y seguridad internacionales, en virtud del carácter jurídico excepcional que poseen dentro del Derecho Internacional y del Sistema de Naciones Unidas, obligando a que se acate su mandato. Las resoluciones pueden ser vetadas por cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, China y Rusia), por lo cual llegar al consenso necesario para evitar el veto de cualquier resolución suele ser difícil. En este sentido, las Declaraciones Presidenciales son la alternativa a las resoluciones puesto que, a pesar de ser similares en forma y fondo, no tienen un carácter vinculante. Aunque son firmadas por el Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en turno, requieren consenso, pero cabe recalcar que las Declaraciones Presidenciales carecen de la posibilidad de ser vetadas (aunque es posible abstenerse). De esta manera, frente a un escenario en el cual una acción directa y vinculante del Consejo de Seguridad requiere un consenso político difícil de obtener, la Declaración Presidencial sirve como una opción para saciar la necesidad de una postura internacional concreta frente a un hecho o una crisis.

Así, durante los días posteriores al diálogo informal, Heller, en su calidad de Presidente, sostuvo varias reuniones con los miembros del Consejo para plantear una ruta de acción. Dentro de estas reuniones, la principal oposición vino de China, cuyos intereses geopolíticos y alianzas regionales lo ponían en una situación complicada frente a las aparentes acciones de Corea del Norte. No obstante, finalmente se pudo presentar un

proyecto de Declaración Presidencial elaborado por Estados Unidos con el compromiso político de los miembros permanentes del Consejo, Japón y Corea del Sur.

Frente a esta posibilidad, Heller comunica a México las intenciones del Consejo de adoptar dicha Declaración. Por una parte, hay evidencia para determinar que el Subsecretario Gómez Robledo avisó a la Canciller Espinosa del proyecto de Declaración recomendando para que México apoyara su adopción.⁹² No hay, por otra parte, evidencia disponible al público que demuestre si la Canciller Espinosa hizo comentarios a esta ruta de acción.

México apoyó la declaración del Consejo el 9 de julio a las 9:30 hrs. junto con el resto de los Estados miembros del mismo. La Declaración Presidencial representaba un éxito para la resolución del conflicto entre las partes puesto que no solo ambas habían tenido la oportunidad de argumentar a favor de sus respectivas versiones de los hechos, sino que también, en pos de evitar una posterior escalada y un aumento de la violencia en las áreas limítrofes de las dos Coreas, no se estableció culpable alguno del hundimiento, aunque, al mismo tiempo expresaba su preocupación por los resultados de la investigación liderada por Corea del Sur.

D) Interpretación del Modelo Formal/Informal

Así, con las partes fundamentales del Modelo Formal/Informal expuestas, es menester detallar el proceso de la decisión en conjunto, donde, a diferencia de los procesos que se tuvieron durante la crisis de la Operación Plomo Fundido, el aparato de política exterior no

⁹² Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Memorandum de Información SSMH-00250/10”, 15 de junio de 2010

tomó una decisión en conjunto sobre la ruta de acción frente a la crisis en la península de Corea.

La experiencia de México con la crisis ocasionada por el hundimiento de la fragata Cheonan fue una de gran aprendizaje. A diferencia de la crisis de la Operación Plomo Fundido, el hundimiento y la escalada de tensiones no se pudieron prever a un nivel de detalle necesario como para que el aparato de política exterior preparara una postura colegiada. Aunque la Secretaría de Relaciones Exteriores medía con cierta regularidad los aspectos temáticos que podrían entrar al Consejo de Seguridad y que requerían cierta complejidad para atenderlos —los llamados “focos rojos”—, no se podía advertir una agresión directa. En este sentido, también cabe recalcar que México no podía secundar de manera automática una posición de bloque como sucedió en otros casos —como la Resolución S/RES/1860⁹³— en los que era posible copatrocinar esfuerzos de otros países o adherirse a posiciones históricas del Estado mexicano, por el papel administrativo que tenía en el Consejo de Seguridad al tocarle a Heller la presidencia rotatoria durante el periodo de la crisis.

En este sentido, México debía involucrarse inevitablemente en la resolución de la crisis. Así, desde un primer momento, el Subsecretario Gómez Robledo decidió que la manera de gestionar la crisis estaría a cargo de Heller, por lo que no hubo una instrucción directa desde la Ciudad de México que le indicara al Jefe de la Misión mexicana qué camino seguir. No hay evidencia que permita afirmar que la Secretaria Espinosa no estaba enterada de la situación, al ser informada personalmente por el Subsecretario de los detalles de la negociación. De esta manera es posible aseverar que la libertad en la toma de

⁹³ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución S/RES/1860, 9 de julio de 2010.

decisiones con respecto al tema se hacía con la anuencia de las autoridades del Aparato de Política Exterior al más alto nivel.

Así, cuando Heller decide deliberadamente gestionar para sacar el tema del pleno del Consejo de Seguridad y promover un diálogo informal para que se pudiera sostener el debate entre las partes, lo hizo por decisión propia y con pleno respaldo del gobierno de México. De esta manera, la decisión de encontrar una solución al conflicto se vería materializada en la consolidación y aprobación de una Declaración Presidencial que cumplía con el objetivo de bajar las tensiones entre ambos países.

Finalmente, es posible observar que dentro de este esquema la Secretaría de Relaciones Exteriores deliberadamente permitió a Heller tener el control del análisis y decisión del asunto de política exterior, pues el pulso y el desenvolvimiento político de la crisis solo podía hacerse con eficacia desde el lugar de la negociación. Aunque la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos podía darles seguimiento puntual a los temas transversales a la crisis, la presencia física de Heller como Representante Permanente y como Presidente del Consejo de Seguridad lo dotó de la confianza del Aparato de Política Exterior para la resolución efectiva de la crisis.

CONCLUSIONES

El Análisis de Política Exterior tiene como base, la mayoría de las veces, una premisa que permite entender la política exterior como una acción *sui generis* del Estado. Por lo anterior, la política exterior y su análisis responden a una necesidad fundamental que es saber por qué suceden las cosas, cómo suceden y quién decide que se haga de esa manera.

Desde el primer momento, esta tesis se ha empeñado en poder dilucidar esa cuestión: ¿cuál es el proceso de toma de decisión al ejecutarse la política exterior multilateral de México? Dicha pregunta es necesaria para, en principio, entender la política exterior de México desde un nuevo nivel de análisis; uno que tome en cuenta el papel del individuo en el actuar del país en el exterior. Y en un segundo momento, esta tesis aspira a responder cómo se opera la política exterior dentro de la estructura formal definida por las instituciones que la ejecutan. Para esto, utilizó la experiencia de México en el Consejo de Seguridad durante entre 2009 y 2010. Lo anterior sucedió principalmente por la relevancia del órgano colegiado, así como por la urgencia y la importancia de la decisión. En este sentido se tomaron dos casos que representaran este escenario: el conflicto en Gaza y la creciente tensión en la península de Corea.

Con base en la propuesta metodológica que se denominó *Aparato de Política Exterior* se categorizaron las partes del proceso de decisión en ambos momentos. Se explicó, a partir de la información disponible, la reacción del Estado mexicano desde un primer momento al enfrentarse a estos *Asuntos de Política Exterior*, hasta un último momento cuando se ejecuta la decisión tomada dentro de este *Aparato*. En este sentido, en el caso del conflicto en la franja de Gaza se pudo entender que la posición mexicana se fue definiendo conforme a su trayectoria histórica en el conflicto israelí-palestino, además de

una estrategia que le permitía reducir los costos políticos secundando las iniciativas y esfuerzos de los países europeos. En contraste, en el caso coreano México tuvo un papel central desde el inicio de la escalada de tensiones como consecuencia de su responsabilidad como presidente del Consejo. En esta ocasión fue clara la estrategia del Estado mexicano para determinar su actitud frente a la situación: la Cancillería permitió al representante permanente realizar sus gestiones como presidente del Consejo con libertad, pensando en que la trayectoria y experiencia del diplomático permitiría una exitosa gestión para plasmar correctamente la postura nacional en los resultados finales de las negociaciones.

Para el Análisis de Política Exterior, este ejercicio de construcción teórico-metodológica contribuyó desde una perspectiva *ad hoc* a los esfuerzos que se hacen para comprender las estructuras que planean y ejecutan esta acción de Estado tan *sui géneris*. Como he dicho, desde América Latina y particularmente desde México, los estudios de este tipo no son abundantes, sino todo lo contrario. Lo anterior, se supone, como consecuencia de la ausencia de información pública disponible (caso que no es particular de México), así como la cerrazón institucional de los actores involucrados que, en muchas ocasiones, aún laboran para el gobierno de México y cuya posibilidad de compartir su experiencia dentro de los procesos de decisión implicaría alguna consecuencia profesional en el desempeño de sus funciones.

En este sentido, a futuro, se presenta un panorama a medias tintas para esta disciplina (el Análisis de Política Exterior) en México. Por un lado, el Estado mexicano se encuentra en un proceso de fortalecimiento de sus instituciones garantes de la transparencia y rendición de cuentas, por lo que los canales oficiales para requerir información pública siguen siendo una opción viable y cada vez más usada, para la obtención de la evidencia

necesaria para este tipo de estudios. Del mismo modo, la tecnología ha permitido que la ciudadanía y los medios de comunicación den a conocer información extraoficial que permita abonar en la construcción del proceso de toma de decisión. No obstante, por otro lado, la planeación y ejecución de la política exterior de México sigue siendo considerada materia de seguridad nacional, como consecuencia, de que ahí surge el despliegue estratégico de México en el mundo, siendo la participación de México en el Consejo de Seguridad un ejemplo perfecto de lo mismo. Así, la información disponible podría siempre presentar limitaciones por lo anteriormente mencionado. Quizá lo más conveniente para esta situación es —como esta tesis intenta hacer— la construcción de esquemas teórico-metodológicos que permitan construir desde nuevas perspectivas, el escenario de política exterior a estudiar.

Resulta particularmente útil continuar estas exploraciones en otros ámbitos de la política exterior mexicana, particularmente en el económico. Como ejemplo claro se encuentra el proceso de toma de decisión en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su última actualización entre México con Canadá y Estados Unidos. En dicho proceso es conocido el involucramiento del sector privado, en coordinación con el Estado mexicano para definir los intereses nacionales e impulsarlos en las negociaciones. De hecho, es conocido el papel que “el cuarto de junto” tuvo en este proceso asesorando a los negociadores e influyendo en las decisiones a tomar. Es probable que en ese ámbito sea mucho más sencillo el trazo de la ruta de acción desde una metodología cualitativa, al estar involucrados sectores donde no existe un sometimiento legal a la secrecía o la falta de transparencia.

Finalmente, el Modelo Formal/Informal se mostró suficiente para brindar una descripción integral del proceso de toma de decisiones en la política multilateral desde una perspectiva que analiza el papel de los actores involucrados en el proceso y que demuestra la hipótesis sugerida en la que, dependiendo del caso, se genera un sistema paralelo de toma de decisión que funciona dentro de la jerarquía definida por la ley; sin salirse de esta estructura legal, en la práctica y dependiendo de la situación la misma se adapta. En este sentido, el Modelo podría ser utilizado en diversas ocasiones para la categorización y mapeo de las decisiones de México en foros multilaterales, lugares cada vez más importantes para la construcción del mundo del mañana.

Bibliografía

- Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Alden Chris y Ammon Aran, *Foreign Policy Analysis: New approaches*, Nueva York, Routledge, 2017.
- Allison, Graham y Zelikow, Philip, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, segunda edición, Longman, 1999.
- Carlsnaes W. , et al, *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, Sage, 2002.
- Calderón, Felipe, *Decisiones Difíciles*, Ciudad de México, Debate, 2020.
- Dondisch, Roberto (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU. La historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012.
- Escudé, Carlos, *El Realismo de los Estados Débiles*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- Frankel, Joseph, *The Making of Foreign Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1963.
- Green, Rosario, *La Canciller*, Ciudad de México, Temas de Hoy, 2013.
- Hudson, Valerie y Klaus Brummer (ed.), *Foreign Policy Analysis Beyond North America*, Londres, Lynne Reinner, 2015.
- Hill, Cristopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2003.

- Korany, Bahgat, *How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World: A Comparative Analysis*, Nueva York, Westview Press, 1984.
- Morgenthau, Hans, *Politics among Nations: the struggle for power and peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948.
- Morin, Jean-Frédéric y Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Cham, Palgrave MacMillan, 2018.
- Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Farrell, R. B. (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966.
- Rosenau, James, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Free Press, 1980
- Smith, Steve, *et al*, *Foreign Policy: theories, actors, cases*, Londres, Oxford University Press, 2012.
- Snyder, Richard, *et al*, *Decision-making as an approach to the study of international politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954.
- Sprout, Margaret y Harold Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs: with Special Reference to International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1965.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*, Nueva York, Wiley-Blackwell, 1992

Documentos legales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (vigente para el año 2018)
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, SC/9975, 9 de julio de 2010.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución S/RES/1860, 9 de julio de 2010.
- Acuerdo de Armisticio de Corea, 27 de julio de 1953.

Entrevistas

- Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, 23 de abril y 20 de junio de 2018.
- Juan Carlos Serio Covarrubias, entrevista con Claude Heller, 3 de septiembre de 2018.

Tesis

- María Paulina Rivera Chavez, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: un asunto de percepciones, intereses y oportunidad*, tesis, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016.