

El mundo desde México

Ensayos de política internacional

Homenaje a Olga Pellicer

Arturo C. Sotomayor Velázquez
y Gustavo Vega Cánovas
Coordinadores



EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

EL MUNDO DESDE MÉXICO:
ENSAYOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, COLMEX
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, ITAM
DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, CIDE

EL MUNDO DESDE MÉXICO:
ENSAYOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Homenaje a Olga Pellicer

Arturo C. Sotomayor Velázquez
coordinador



ITAM

327.0972
M9655

El mundo desde México : ensayos de política internacional : homenaje a Olga Pellicer / Arturo C. Sotomayor Velázquez, coordinador. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales ; Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Estudios Internacionales ; Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2008.

283 p. ; 22 cm

ISBN 978-968-12-1381-7

1. México -- Política exterior. 2. México -- Relaciones exteriores -- Estados Unidos. 3. Estados Unidos -- Relaciones exteriores -- México. 4. Naciones Unidas -- México. 5. Pellicer, Olga -- Homenajes. I. Sotomayor Velázquez, Arturo C., coord.

Primera edición, 2008

D.R. © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

D.R. © CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Carretera México-Toluca 3655
Col. Lomas de Santa Fe
01210 México, D.F.
www.cide.mx

D.R. © INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Río Hondo 1
Col. Progreso Tizapán
01080 México, D.F.
www.itam.mx

ISBN 978-968-12-1381-7

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación, <i>Arturo C. Sotomayor Velázquez</i>	9
Introducción	11

PRIMERA PARTE ENFOQUES Y ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

1. MÉXICO Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA MUNDIAL <i>Jorge Alberto Lozoya</i>	17
2. MÉXICO Y LA REVOLUCIÓN CUBANA: LA INDEPENDENCIA DE UN PAÍS DEPENDIENTE <i>Ana Covarrubias</i>	25
3. DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR: ¿EL FIN DEL PREDOMINIO PRESIDENCIAL? <i>Guadalupe González González</i>	47
4. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS <i>Fabiola López Farfán y Jorge A. Schiavon</i>	91

SEGUNDA PARTE RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

5. LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: AUSENCIA DE UNA VISIÓN COMPARTIDA <i>Luis Herrera-Lasso M.</i>	121
--	-----

6. LA REFORMA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS:
IMPLICACIONES Y RETOS PARA MÉXICO
Rodolfo Tuirán 137
7. EL FUTURO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS MÉXICO-
ESTADOS UNIDOS: ¿LA UNIÓN EUROPEA O EL ESPACIO
ECONÓMICO Y DE SEGURIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE?
Gustavo Vega Cánovas 153
8. ACUERDOS Y REALIDADES DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
Mónica Carreón Díez 185

TERCERA PARTE
MÉXICO EN LA ONU

9. ¿POR QUÉ LA ONU?
Olga Pellicer 209
10. MITOS Y REALIDADES DE NACIONES UNIDAS:
PASADO, PRESENTE Y FUTURO
Athanasios Hristoulas 219
11. REFORMA Y CONTRARREFORMA:
EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LAS NACIONES UNIDAS
Jorge Eduardo Navarrete 235
12. LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD
Y SU INVIABILIDAD: UNA PERSPECTIVA POLÍTICA
E INSTITUCIONAL
Arturo C. Sotomayor Velázquez 265

PRESENTACIÓN

A finales del año 2005, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México (Colmex) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) unieron esfuerzos para celebrar la obra de Olga Pellicer, la cual se extiende por más de cuatro décadas. Diplomática, profesora, analista política, crítica, Olga Pellicer ha sido maestra de múltiples generaciones que han pasado por las tres instituciones académicas. Se trata de una personalidad que ya es una institución en sí misma y ha participado activamente en los centros de estudios internacionales más destacados del país, incluyendo el Centro de Estudios Internacionales del Colmex, el Departamento de Economía y Política Internacional del CIDE y el Departamento de Estudios Internacionales del ITAM.

Por tanto, la decisión conjunta de las tres instituciones participantes de celebrar a una de sus más queridas y destacadas académicas fue relativamente fácil. Su abundante producción literaria acredita su calidad como investigadora y docente. La pluma y el ensayo se le dan de manera casi natural. Elegante a la hora de escribir, audaz, perspicaz y diplomática en su crítica, es una analista cauta de la política exterior.

Su obra no se reduce a los libros o a la tertulia académica. El legado de Olga Pellicer se observa en la vida pública también. Diplomática, Olga ha representado a México en el exterior, incluyendo Austria, Grecia y Naciones Unidas. Ella misma ha reconocido públicamente que el paso por esas embajadas marcó su carrera de una manera determinante, al grado de convertirla en una de las férreas defensoras del multilateralismo y una de las pocas expertas en el sistema de Naciones Unidas en México.

Olga es una docente activa en el aula y una participante entusiasta en diversos foros públicos, a los que acude para contribuir al debate maduro e informado sobre política mexicana, democracia y política exterior. Quienes hemos tenido la suerte de tenerla como profesora o escucharla en seminarios, nos seguimos beneficiando de sus conocimientos y sus comentarios puntuales. Siempre dispuesta a compartir sus experiencias con alumnos jóvenes que, en ocasiones, poco saben de política internacional. Su legado, además, cubre la formación de capital humano y la generación de ideas.

Así, pues, un grupo de amigos, colegas, ex alumnos y admiradores de Olga Pellicer nos hicimos a la tarea de reunirnos en una serie de seminarios donde se discutieron temas que por años le han interesado. El resultado de esos encuentros es el libro que el lector tiene entre sus manos.

Cabe señalar que la selección de autores no fue artificial, pero tampoco fue exclusiva y —tristemente— este libro ha dejado en el tintero varios ensayos y nombres de amigos cercanos de Olga. Si esta publicación reuniera a todo aquel que alguna vez se ha beneficiado del apoyo generoso de Olga, entonces se habrían publicado muchos más volúmenes. Sin embargo, las aportaciones de varios colegas e instituciones fueron instrumentales y esenciales para concluir exitosamente esta obra. Entre ellos, cabe mencionar a Rafael Fernández de Castro, Antonio Ortiz Mena y María del Carmen Pardo, quienes apoyaron este proyecto incondicionalmente como directores de sus respectivos departamentos y centros de estudio. Asimismo, los profesores Arturo Borja, Jorge Chabat Madrid, Humberto Garza Elizondo, Natalia Saltalamacchia, Mónica Serrano, Blanca Torres, Celia Toro y Jesús Velasco Márquez ofrecieron comentarios pertinentes a los ensayos presentados en esta publicación.

De igual manera, se agradece infinitamente el apoyo brindado por las tres instituciones académicas, CIDE, Colmex e ITAM, que hicieron suyo este proyecto, ofrecieron sus instalaciones para celebrar seminarios de discusión, donde se presentaron los borradores de los artículos aquí publicados, y otorgaron un generoso apoyo para financiar esta obra. De manera particular, destaca el apoyo ofrecido por Rafael Fernández de Castro, Guadalupe González, Jorge A. Schiavon y Gustavo Vega Cánovas. El compilador de esta obra está eternamente agradecido con ellos por su paciencia e innumerables muestras de confianza.

Los participantes de los tres seminarios organizados en torno a esta publicación avivaron la discusión, generaron preguntas y nutrieron el debate; con ellos estamos igualmente agradecidos. Mariana Aparicio y Adriana Crespo, dos asistentes de investigación jóvenes y entusiastas, fueron claves en la celebración de seminarios y en la preparación final de borradores; con ambas he adquirido una deuda importante. Finalmente, nada hubiera sido posible sin la aquiescencia de quien honor merece en este libro: Olga Pellicer. Por ser una fuente de inspiración para quienes trabajan en asuntos internacionales, con gusto de amigos y orgullo profesional le dedicamos este volumen.

ARTURO C. SOTOMAYOR VELÁZQUEZ
CIDE, México, D.F., 31 de mayo de 2007

INTRODUCCIÓN

El presente volumen, fruto de la colaboración entre tres importantes instituciones académicas de México, CIDE, Colmex e ITAM, reúne doce ensayos que, en su conjunto, contribuyen a la reflexión sobre la política internacional de México. Con el fin de dar coherencia analítica a este volumen, se le ha dividido en tres áreas temáticas, mismas que siguen fielmente los temas que por años han apasionado a Olga Pellicer; es decir, el estudio de la política exterior, en su ámbito interno y externo, las relaciones México-Estados Unidos y el multilateralismo. En la primera parte, Jorge Alberto Lozoya comienza con una visión general del mundo, sobre todo después de la guerra fría. A lo largo del escrito, el autor hace notar que el escenario internacional es incierto y requiere una política cautelosa por parte de México, en la que, de acuerdo con las propias palabras de Lozoya, “valdría la pena no confundir los deseos con las realidades”.

Este ensayo inicia la sección del libro titulada “Enfoques y análisis de la política exterior de México”. En ella se congregan contribuciones de diversa autoría y cuyo eje temático es, propiamente, el estudio de una política pública con dimensiones externas. Los ensayos aquí reunidos consideran tanto temas históricos como contemporáneos de la política exterior, incluyendo la relación México-Cuba analizada por Ana Covarrubias; el nuevo papel del Congreso en la formulación de las relaciones exteriores en el trabajo reflexivo de Guadalupe González, y el reciente activismo internacional de las entidades federativas mexicanas descrito por Fabiola López Farfán y Jorge A. Schiavon.

En la segunda sección denominada “Relaciones México-Estados Unidos”, se agrupa una serie de ensayos que analizan un tema estudiado prolijamente por Olga Pellicer a lo largo de su carrera profesional. Para empezar, Luis Herrera-Lasso ofrece un diagnóstico sobrio sobre el estatus de la relación entre ambos vecinos norteamericanos. El autor sostiene que los objetivos de la agenda bilateral son cada vez más difusos y que no existen indicios de que las cosas tomen un curso distinto, puesto que la ausencia de estrategias claras y de metas políticas concretas impide que la relación bila-

teral mature. Rodolfo Tuirán, por su parte, provee un análisis contextual oportuno sobre el fenómeno de la migración mexicana hacia Estados Unidos. Si bien el artículo fue redactado antes de las elecciones legislativas de 2006, Tuirán ofrece un pronóstico cauteloso sobre la reforma migratoria y narra a detalle las dificultades que enfrentará la iniciativa a este respecto más reciente. Frente a las posiciones aparentemente irreconciliables dentro del Congreso, el autor es enfático al afirmar que “México no puede darse el lujo de seguir con ‘la política de no tener política’, o de posponer el despliegue ambicioso de esfuerzos dirigidos a estructurar respuestas integrales y eficaces”.

En su ensayo, Gustavo Vega analiza y contrasta el modelo de integración europeo con el norteamericano, develando las profundas diferencias que existen entre ambos. Sin embargo, Vega considera que el 11 de septiembre ofrece una oportunidad para avanzar en el proceso de integración norteamericano, cuyo eje no sería propiamente el comercio sino la seguridad, estableciendo lo que podría denominarse en un futuro el Espacio Económico y de Seguridad de América del Norte (EESAN). Finalmente, en contraste con el análisis propuesto por Gustavo Vega, Mónica Carreón sostiene que si bien existe una plétora de acuerdos bilaterales para reforzar e institucionalizar la cooperación en materia de seguridad fronteriza, éstos son insuficientes porque dejan irresoluto el problema de su puesta en marcha. Para la autora, el problema parte del hecho de que fueron creados para disminuir los efectos negativos de las medidas unilaterales de Estados Unidos, pero sin considerar los problemas que acarrea el control fronterizo para ambas naciones.

La última sección titulada “México en la ONU” contiene ensayos que reflejan la pasión y el interés que Olga Pellicer ha cosechado por los temas multilaterales, en general, y por la ONU, en particular. En el primer texto, Olga desarrolla los argumentos que justifican una política activa en el foro mundial. Resulta desconcertante que todavía se deban ofrecer razones para participar en la ONU, pero en México ha existido una larga tradición que considera al aislamiento y la pasividad internacionales como herramientas útiles para enfrentar un mundo incierto y competitivo. Olga se distancia de esa tradición y abraza el internacionalismo, proveyendo las razones políticas y de interés nacional que deben impulsar a México para que asuma el papel que le corresponde dentro de Naciones Unidas. Por su parte, Athanasios Hristoulas desarrolla una visión escéptica sobre el funcionamiento de la ONU. En su ensayo cuestiona los argumentos liberales que presuponen una visión ingenua sobre el papel del organismo internacional y busca desmitifi-

car algunas creencias a la luz de una perspectiva afín al realismo político, cuyos ejes torales son el balance militar y el poder internacional.

En su ensayo, Jorge Eduardo Navarrete explica cómo y por qué se gestó un movimiento en la ONU cuya meta consistió en ampliar la membresía del Consejo de Seguridad. Con detalle escrupuloso, Navarrete describe las diferentes posturas presentadas, sus problemas inherentes y la dificultad que envuelve la supuesta reforma del Consejo. Si bien el artículo fue escrito en 2005, cabe mencionar que el movimiento a favor de la reforma del Consejo persiste —de igual forma que persiste el *impasse* por reformarlo— precisamente por las razones que nos ofrece el autor. Por último, y en el mismo espíritu, el ensayo de Arturo Sotomayor presenta diferentes argumentos teóricos para entender por qué el proceso de reforma del Consejo ha sido tan difícil y accidentado. Con ayuda de enfoques liberales, realistas y constructivistas, Sotomayor arguye que las negociaciones secretas, la flexibilidad y la exclusividad son, precisamente, las cualidades que permiten que el Consejo de Seguridad sea eficiente y, de manera paradójica, por esas mismas razones que su reforma se antoje imposible.

Los ensayos aquí reunidos coinciden en su diagnóstico y de ellos se desprenden lecciones e, incluso, prescripciones. Primero, aparte de su enfoque o tema analizado, comparten la idea de que México está rezagado internacionalmente, ya sea porque no se ha logrado ajustar a los retos impuestos por la globalización o porque ha perdido espacios en donde pueda ejercer liderazgo internacional. Segundo, la lenta transición democrática ha impuesto un reto no menor para la política exterior tradicional. Los desafíos se aprecian más nítidamente en la aparición de diversos grupos y actores con agendas de política exterior a veces irreconciliables. Finalmente, el escenario internacional en el que México se desenvuelve es poco halagüeño, además de incierto, competitivo, dominado por la hegemonía estadounidense, pero con retos que van más allá de Estados Unidos.

La intención final de esta publicación no es sólo ofrecer un diagnóstico sombrío de las relaciones exteriores de México. Con el espíritu que la propia Olga Pellicer ha inculcado en sus colegas, los autores coinciden en que el análisis prospectivo riguroso y la evaluación objetiva, realista en sus premisas e informada en su diagnóstico, son instrumentos necesarios para mejorar y fortalecer las relaciones exteriores del país. Así, las diferentes visiones que se encuentran en esta obra buscan enriquecer la reflexión sobre dichas relaciones y situar en la mesa un debate necesario sobre la política internacional de México.

PRIMERA PARTE
ENFOQUES Y ANÁLISIS
DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

MÉXICO Y LA NUEVA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

Jorge Alberto Lozoya

Las colosales evoluciones en el conocimiento, la economía y la convivencia que hemos denominado globalización obligan a México a ejercitar toda su capacidad de adaptación y cambio. En otras encrucijadas de su historia, nuestro débil país supo estar a la altura de los retos que le presentó la conducta de las potencias que modulan las transformaciones de la conciencia humana y del quehacer político.

Derribado el muro de Berlín, desaparecida del escenario mundial la opción del socialismo real, desafortunadamente muchos mexicanos siguen pensando como en los buenos tiempos de la guerra fría. La bienvenida democratización de los procesos políticos, con todos sus errores y fallas institucionales, no ha ido acompañada de una admisión razonada de los cambios planetarios. Hemos sido incapaces de diseñar estrategias funcionales para gobernar adecuadamente en la nueva realidad internacional. No falta quien incluso de buena fe confunda los principios constitucionales de la política exterior con los fines de una sana inserción de la nación mexicana en el complejo y peligroso mundo del siglo XXI.

La primera verdad de la globalización estriba en el hecho contundente de que Estados Unidos domina el mundo. Con una capacidad militar inédita en la historia, ese país ha logrado —por primera vez en la experiencia humana— la hegemonía planetaria. Estados Unidos tiene a su disposición la más grande maquinaria bélica que haya existido, dotada del soporte económico que permite su reconversión continua. Esa sociedad cuenta además con el indudable liderazgo en la investigación científica y en la invención tecnológica, una persistente influencia económica y comercial, un liderazgo político indiscutible y la primacía ideológica en los medios de comunicación y publicidad. El que al hacer política hoy le apueste al debilitamiento de Estados Unidos corre el gravísimo riesgo de cometer un error garrafal.

Tras afirmar lo anterior, procede añadir que la conducción planetaria ejercida por los estadounidenses es errática y confusa. Por una parte, parten de la premisa de que el papel de Estados Unidos en el mundo es por derecho histórico excepcional, dado que está fincado en la convicción de que la libertad (*freedom*) es el valor máximo de la especie humana. Al mismo tiempo, sin tapujos promueven de manera acrítica el embate de sus intereses económicos, financieros y comerciales comprometidos exclusivamente con el beneficio inmediato a partir del dominio de los mercados. La contradicción es tan colosal que los resultados a mediano plazo son imprevisibles. El caos ocasionado por la guerra de Irak es un ejemplo evidente de esta realidad.

Los flujos migratorios que invaden el mercado norteamericano empiezan a afectar a la sociedad estadounidense de una manera que desagrada a los migrantes que llegaron a ese territorio durante los siglos XIX y XX. No le falta razón a Norman Birnbaum cuando afirma que como nación Estados Unidos siempre ha necesitado configurar un enemigo contra quien aglutinar el débil sentir nacional. Todo parece indicar que el tema migratorio está siendo enfocado de esa manera por algunos intereses políticos. Nada aconseja a los mexicanos que decidan quedarse en México fomentar ese nuevo racismo con gestos altisonantes y poco pensados.

Mientras tanto, China, Rusia, la Unión Europea y Japón buscan insertarse lo más adecuadamente posible en el orden que Estados Unidos está diseñando. Ninguna de estas potencias retará en el corto plazo la hegemonía norteamericana. Los fuegos artificiales de supuesta orientación antagonica que de vez en cuando alguno de sus líderes lanzan por allí, obedecen a contiendas electorales locales, como lo prueba su comportamiento tras el triunfo en las elecciones o la obtención de una anhelada reelección; también tienen origen en el propósito de ganar espacios durante una coyuntura específica de las negociaciones internacionales.

El déficit federal de Estados Unidos en 2005 superó los 425 000 millones de dólares. Para financiarlo, la economía norteamericana absorbe 80% del ahorro mundial, proveniente principalmente de China, Japón, Rusia, Corea, Alemania y los países petroleros del Medio Oriente.

El célebre estratega norteamericano Zbigniew Brzezinski considera que lo que en última instancia está en juego es la decisión entre que Estados Unidos ponga a trabajar su poder en la conformación de un sistema global basado en intereses compartidos con otras naciones o que opte por utilizarlo exclusivamente para afianzar su propia seguridad. Esa decisión se va a tomar en Washington, no en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En cualquier caso, sigue diciendo Brzezinski, el impacto de los intereses económicos estadounidenses seguirá trascendiendo el control territorial norteamericano sobre otras regiones y trastocando el orden tradicional de todas las sociedades del planeta.

Quien hasta hace poco fuera el primer ministro británico, Anthony Blair, insistió en la necesidad de construir instituciones multilaterales eficaces en las que el interés nacional de cada Estado se cumpla mediante una acción común efectiva. Resulta interesante que el principal aliado de Estados Unidos reconozca que el obstáculo hasta ahora insalvable para alcanzar esta meta altruista lo constituyan las naciones poderosas, temerosas de que esas instituciones multilaterales hagan su propia voluntad.

La implosión de la Unión Soviética facilitará que Rusia prosiga por el camino de lo que un arrepentido Boris Yeltsin denominó “capitalismo salvaje”. Mientras tanto, desde el Báltico y el Caspio hasta las extensísimas fronteras de Siberia y China, en lo que antes fue la URSS, una inmensa ruleta conforma las nuevas transacciones macrofinancieras de las megacorporaciones y las alianzas militares del caso. Aunque los medios de comunicación sigan encandilados con los atentados en el Medio Oriente, es más adentro, en el corazón de Asia, donde se está configurando el futuro dominio de los más vastos recursos naturales del globo. Estados Unidos es la superpotencia propietaria del casino donde este proceso planetario ocurre.

La Unión Europea (UE), ese milagroso episodio de la segunda mitad del siglo xx, tiene problemas para consolidarse. No alcanzan los recursos financieros para satisfacer la ambición de abarcar todo el continente dentro de la UE. Resultó más difícil de lo que al principio parecía incorporar a los antiguos pueblos de Europa oriental a la sociedad de consumo, esa nueva utopía de la imaginación norteamericana.

En la convención fundacional de la UE se contraponen dos visiones contradictorias de los propósitos de la alianza. Francia aspira a alcanzar el perfeccionamiento de la convivencia en común, a partir de la consolidación institucional y de los instrumentos jurídicos indispensables para avanzar en las transformaciones políticas y en la ampliación de la membresía.

Por su parte, el Reino Unido insiste en la definición de Europa como mercado y espacio económico elástico en el que la vida comercial, por su misma naturaleza, frena la integración política, social y cultural no apetecida desde el posicionamiento insular británico. Alemania pretende ejercer el liderazgo mediando entre las dos posiciones o contraponiéndolas. Con frecuencia Estados Unidos termina fungiendo como el verdadero árbitro.

La opinión pública europea no entiende el léxico tecnocrático y cuando se personaliza como votante exige beneficios constantes y sonantes. Desafortunadamente las mediciones señalaron que en 2005 el crecimiento del PIB alemán apenas superó la tasa de 1%. En Francia el paro rebasa 10% de la fuerza laboral y el crecimiento de la economía durante el año fue por debajo de 2%. La opinión pública resiente estos hechos concretos, no atiende argumentos constitucionalistas y pone en peligro la consolidación de la Unión de 27 miembros.

Todo esto deja poco espacio en la imaginación de los europeos para ocuparse de otras regiones del mundo. En cualquier caso, confía en que Estados Unidos tiene la fuerza para poner orden. Con ello ahorra el costo en vidas y divisas para satisfacción de sus votantes y enfado de la opinión pública norteamericana, que arguye la necesidad de que Europa comparta la defensa con las armas de los ideales democráticos y no sólo los beneficios de la sociedad del bienestar y el consumo. En este sentido, Washington sabe muy bien que tiene de su lado a sus votantes cuando se trata de apretar la mano a la UE.

China representa 16% del crecimiento de la economía global, colocándose en segundo lugar después de Estados Unidos. China se ha convertido en el nuevo gran exportador del mundo con casi 400 000 millones de dólares anuales, equivalentes a 6.5% de las exportaciones globales, a partir de la producción de bienes de alta tecnología basada en espectaculares avances en educación, transporte y sistemas de comunicación. Durante 2004 el PIB chino creció a una tasa oficial de 9% y a una real de 12%. La inversión corporativa de Estados Unidos en China equivale a más de 70 000 millones de dólares. Sólo una nación sin brújula se desorienta ante lo que todo esto significa.

Dotado del segundo PIB del mundo, Japón rediseña su economía y se pregunta si debe optar por la propuesta norteamericana de, ante la amenaza terrorista, también reactivar su presencia en los esquemas de seguridad planetaria. Los otros países asiáticos preferirían que Tokio se mantenga en la neutralidad exigida por su texto constitucional de posguerra. China ve con buenos ojos esta reacción continental. En cualquier caso Asia está tejiendo un sofisticado sistema de mecanismos multilaterales que cancela definitivamente la etapa de la guerra fría. Estados Unidos desempeña un papel protagónico en este cometido.

El ideal latinoamericano de unidad regional no logra materializarse. La personalidad caudillista de algunos dirigentes políticos impera sobre la reflexión a fondo en cuanto a la viabilidad de estrategias de acción conjunta.

El populismo cautiva a quienes confunden sus emociones con la cuidadosa identificación de oportunidades reales en el ámbito global. En palabras de Carlos Monsiváis, las crisis del subcontinente son económicas, sociales, de racismo interminable, de reconsideración del proyecto histórico, del relegamiento de las mujeres y de la indefensión ante la violencia, allí donde tiene un papel fundamental el narcotráfico.

En el escenario planetario los posicionamientos políticos tradicionales se derrumban. No hay ideología que alcance a dimensionar los cambios. La política arrastra los pies en todas partes y en todos los continentes. En el siglo XXI las instituciones decimonónicas resultan disfuncionales, en el mejor de los casos. Nadie tiene respuestas eficientes. La opinión pública lo presiente y se desinteresa. Los más dotados hacen negocios, los menos sensibles se dedican a la política.

La praxis muestra que las sociedades postindustriales se autogobiernan en un sinnúmero de formas imposibles de reducir a las fórmulas convencionales de antes. A los marcos de referencia tradicionales se escapan la mayoría de las decisiones principales, que son tomadas por los gerentes de las macrocorporaciones, los que a su vez gobiernan con mano de hierro a sus millones de asalariados. La oferta de mercado es regulada por la publicidad y el consumo, los medios de comunicación se encargan de crear y manipular los estados anímicos de la opinión pública, mientras el imperio del entretenimiento promete la felicidad individual y colectiva. No está nada claro para qué puedan servir entonces los gobiernos.

Wal-Mart tiene más empleados que la población conjunta de los estados de Vermont y Wyoming. Sus tiendas venden más de la cuarta parte de todo el champú, el dentífrico y los pañales desechables que consume el mercado más rico del mundo. Si Wal-Mart fuera un país, por el volumen de sus operaciones sería el octavo socio comercial de China.

Las producciones de Hollywood controlan rígidamente 85% del mercado mundial de películas para cine, video y televisión. El 70% del total planetario de páginas web se origina en Estados Unidos y 96% del comercio electrónico se realiza en lengua inglesa.

El mercado de estupefacientes, el tráfico de armas y el de personas siguen creciendo. Sólo en el Reino Unido tres millones de sus habitantes se dedican tiempo completo a actividades ilícitas. El terrorismo no reconoce fronteras y se asocia operativamente con el crimen organizado.

La información se maneja a velocidades inverosímiles. El nuevo superordenador Blue Gene/L de IBM realiza 135.5 billones de operaciones por se-

gundo. Los utensilios que alargan y ensanchan los sentidos del hombre alcanzan lo infinitamente pequeño y lo inconmensurablemente grande y lejano. En biotecnología, el código genético de todas las especies vivas es sujeto de manipulación, incluido el del hombre y sus descendientes. Esto plantea retos inéditos a la conciencia humana y por ende a la gobernabilidad de sus sociedades. No hay aún respuestas jurídicas consensuadas sobre los métodos de reproducción asistida, el control de su tratamiento y el depósito de la autoridad árbitro. Michel Foucault, ese genio, alertó sobre los riesgos de la utilización del conocimiento del cuerpo humano para el control político.

Las mujeres toman el poder y los varones se desorientan. Tras 2000 años de dominio varonil se inicia la era matriarcal. Este fenómeno transforma el concepto de lo natural e incita a las minorías sexuales, étnicas y religiosas a la rebelión contra las creencias del pasado. El derecho a ser diferente y actuar en consecuencia sin pedir permiso sabotea los presupuestos gubernamentales de seguridad social, salud, vivienda y educación concebidos para una masa uniforme y disciplinada que ya no existe. Cada quien exige que se le proporcionen servicios adecuados para sus nuevos derechos. No hay partido político ni parlamento que aguante la presión.

La pobreza avanza. Cada 3.6 segundos una persona muere de hambre en el mundo y 2 600 millones de personas no disponen de servicios sanitarios básicos, incluido el acceso a una letrina. Sólo en Estados Unidos 46 millones de personas carecen de seguridad social.

Ante la miseria y la desigualdad, aunadas al temor de grandes conflictos armados, la inseguridad en las metrópolis, el resurgimiento del racismo y las venganzas étnicas, renace el fervor religioso que se manifiesta tanto en expresiones tradicionales como en modalidades novedosas. En casi cualquier parte del mundo un líder religioso tiene mayor credibilidad que los dirigentes políticos.

De este inquietante panorama se desprende la conveniencia de que la política exterior mexicana deba ser un asunto profesional. Hasta los más escépticos reconocen que existe una tradición de diplomacia mexicana que rindió buenos frutos en el pasado. Tampoco hay quien niegue que las cosas se hicieron bien en momentos cruciales de nuestra historia, cuando hubo que dialogar con enormes fuerzas internacionales y salir airoso de los inevitables aprietos a los que la acción de los poderosos nos somete.

Desafortunadamente en el último sexenio mucho de este esfuerzo no sólo se desperdició, sino que incluso se trató de eliminarlo. Quienes tuvimos el privilegio de trabajar durante décadas en Tlatelolco nos beneficiamos de

una estructura institucional firme que sumaba los esfuerzos de más de cien años de política exterior mexicana. Hoy esa estructura está visiblemente dañada.

Insisto en la gravedad de este asunto dado que en nuestro país la construcción institucional es tarea penosísima y de envergadura colosal. Por eso resulta muy triste que lo que estaba levantado gracias al empeño de varias generaciones de profesionales haya sufrido el embate de la improvisación y el mando errático.

La mudanza de la Secretaría de Relaciones Exteriores a sus nuevos edificios en la Plaza Juárez debe aprovecharse para acometer la reforma funcional de la cancillería. Con ánimo constructivo (literalmente) y reconociendo el advenimiento de una nueva época que coincide con el principio del siglo, habrá que trabajar de manera sistemática en el rediseño de la administración de la política exterior de México. El bagaje tradicional está allí para invocarlo y hacer buen uso de él. No se trata de sentir una reaccionaria nostalgia del pasado sino de aprovechar óptimamente los recursos, la experiencia propia y la de otros gobiernos que también emprenden ahora la renovación de sus servicios internacionales para adecuarlos a los tiempos difíciles que apenas comienzan.

A grandes rasgos éste es el panorama mundial en el que el gobierno de México tendrá que maniobrar. En política exterior es muy importante no confundir los deseos con las realidades. No porque un gobierno, un partido político o todo un pueblo se lo propongan, las reglas del juego internacional van a cambiar. En el caso concreto de México más vale no engañar a nadie prometiendo el cielo y la tierra o que el mundo hará lo que caprichosamente se nos ocurra.

Nuestras alianzas son endeble debido a la poca claridad de nuestros juicios y conductas. En la vorágine de la globalización hemos perdido presencia porque no hemos tomado a tiempo las decisiones adecuadas. Desde luego resulta del todo inútil quejarse o echar la culpa a los demás, en particular a Estados Unidos, nuestro chivo expiatorio predilecto. Si nos seguimos equivocando en política exterior, nos hundiremos en la pobreza y el aislamiento. En el paisaje de la globalización el abismo es oscuro y profundo, ¡cuidado con precipitarse en él!

MÉXICO Y LA REVOLUCIÓN CUBANA:
LA INDEPENDENCIA DE UN PAÍS DEPENDIENTE

Ana Covarrubias

INTRODUCCIÓN

El libro de Olga Pellicer, *México y la Revolución cubana* (1972), es una de las contribuciones más valiosas al estudio de la política exterior de México. A partir de un estudio de caso en sí interesante, Pellicer plantea una pregunta central sobre la formulación y ejecución de la política exterior mexicana: ¿qué tan independiente puede ser un país como México al conducir sus relaciones exteriores? El ejemplo de la Revolución cubana es uno de los más atinados para explorar respuestas a esta pregunta pues se trató de un momento de crisis regional: al ser un problema para Estados Unidos, y al traer la guerra fría al continente, los países de América Latina tuvieron que definirse en relación con el gobierno gradualmente más radical de Fidel Castro y con el conflicto entre éste y la potencia regional.

De acuerdo con Olga Pellicer, la política de México hacia Cuba fue excepcional en el contexto latinoamericano. Al publicarse *México y la Revolución cubana*, muchos estudios subrayaban cómo los vínculos económicos de los países de América Latina con Estados Unidos y la relación entre los sectores dominantes de las dos partes disminuían la viabilidad de un desarrollo independiente y hacían casi imposible la autonomía de las decisiones de los gobiernos latinoamericanos. Además, los países de América Latina se veían como “actores secundarios’ sometidos, en momentos de crisis internacional, a los intereses de Estados Unidos” (Pellicer, 1972). De esta forma, el punto de partida de Pellicer fue la singularidad de la política exterior mexicana puesta de manifiesto por actitudes independientes en el ámbito de las relaciones hemisféricas, sobre todo en las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) al tratar el caso cubano. En palabras de Pellicer: “El acto más conocido de independencia fue la negativa a cumplir las decisiones del

Órgano de Consulta que, a mediados de 1964, decidió el rompimiento de las relaciones de todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos con el gobierno encabezado por Fidel Castro” (Pellicer, 1972). Al respecto, Pellicer plantea dos preguntas centrales: “¿Estas relaciones son prueba de que el gobierno mexicano desea conservar la autonomía de sus decisiones en materia de política exterior? O bien, ¿expresan un juego político destinado a contrarrestar los efectos de una mayor y más efectiva integración de México con una de las grandes potencias?” (Pellicer, 1972).

El análisis que presenta Pellicer en su libro destaca por su rigor y porque identifica claramente los dos ámbitos constitutivos de la política exterior, el interno y el externo, y su vinculación. La incorporación del ámbito interno al estudio de la política exterior es indispensable pues refleja los intereses que el gobierno mexicano tuvo que tener en cuenta para formular su política hacia Cuba, a pesar de haberse tratado de lo que la autora llama un régimen de partido dominante. Si bien el libro no se refiere, por ejemplo, a una política negociada con el Congreso, sí destaca la diversidad de grupos que influyeron en las decisiones del presidente López Mateos en cuanto a cómo conducir la política de México hacia Cuba. *México y la Revolución cubana* documenta con detalle que la sociedad mexicana no fue pasiva ante los sucesos que ocurrían en Cuba, alrededor de Cuba y ante las posiciones mexicanas oficiales. Grupos de izquierda y de derecha, dentro y fuera de la élite gobernante, se movilizaron de forma tal que el gobierno mexicano tuvo que calcular sus políticas no sólo en función de una revolución que se radicalizaba o de una superpotencia que respondía agresivamente, sino también de diversas perspectivas en México. Es decir, la política exterior de México también tenía como destinatarios a grupos internos.

El propósito de este ensayo es volver a algunas de las preguntas centrales del trabajo de Pellicer y reflexionar sobre la decisión del gobierno mexicano de mantener relaciones diplomáticas con Cuba en 1964. Esta inquietud surge de una aseveración que hace la autora después de analizar la política del presidente López Mateos en función de las consecuencias de la Revolución cubana en la política interna de México: “Si México hubiera acatado entonces las decisiones de la Reunión [la ruptura de relaciones diplomáticas], la reacción en la vida interna del país hubiera sido intrascendente” (Pellicer, 1972). Si a esto se añade que el propósito principal de Estados Unidos era aislar a Cuba, ¿por qué no rompió el gobierno mexicano sus re-

laciones diplomáticas con Cuba?, y ¿por qué al no hacerlo no se deterioró la relación con Estados Unidos?¹

Para responder estas preguntas, el ensayo identificará tres hipótesis: 1] el gobierno mexicano mantuvo relaciones con Cuba por su deseo de ser consecuente con los principios de su política exterior y con sus posiciones previas en el sistema interamericano; 2] México y los países de la OEA, o Estados Unidos únicamente, acordaron que el primero debía mantener relaciones con la isla como un medio para enterarse de las actividades subversivas del gobierno de Fidel Castro en la región, y 3] la preservación de la estabilidad interna y la no intervención cubana en México fueron las razones por las que el gobierno mexicano no rompió relaciones con Cuba.

Antes de iniciar es necesario presentar una nota de cautela. En primer lugar, este ensayo se concentra en una cuestión muy concreta que, en general y con buenas razones, se ha visto como parte de un proceso más amplio: la posición de México hacia la Revolución cubana desde el triunfo de ésta en 1959 hasta finales de los sesenta. De esta forma, al no verse la fotografía completa, la defensa de las hipótesis presentadas puede resultar incompleta. Además, al tratarse de un proceso, la evidencia que justifica tales hipótesis no se limita al momento de la decisión, en 1964, sino que puede tomarse de años anteriores o posteriores. Esto es ciertamente una debilidad metodológica pero, al tratarse precisamente de un proceso, la decisión del gobierno mexicano de mantener relaciones con Cuba en 1964 no puede aislarse totalmente de su política general hacia el gobierno de Castro a partir de 1959.

¹ Documentos del gobierno estadounidense recientemente desclasificados confirman que el aislamiento de Cuba era el propósito central de su política exterior. Para Estados Unidos era muy importante demostrar que el hemisferio en su totalidad consideraba a Cuba como una amenaza, apoyaba la política del aislamiento, no veía con buenos ojos a quienes comerciaran con el gobierno de Castro e intentaría tomar las medidas apropiadas en contra de quienes lo hicieran. El gobierno de Estados Unidos quería que los cinco países que todavía mantenían relaciones diplomáticas y consulares con Castro en febrero de 1964 las rompieran. Tal medida sería evidencia del aislamiento de Cuba y podría impedir hasta cierto punto las operaciones subversivas de Castro en la región al negarle el uso de sus misiones extranjeras para este fin. Sería también un golpe psicológico contra el dirigente cubano, quien había tratado de mantener y fortalecer relaciones “normales” con países del mundo libre. El mismo documento señala que la comunicación aérea entre Cuba y México ayudaba a ese propósito. “Draft paper prepared by Gordon Chase of the National Security Council Staff”, Washington, 24 de febrero de 1964, en EUA, Departamento de Estado, *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, vol. xxxi: *South and Central America; Mexico*, <http://www.state.gov/www/about_state/history/frus.html>.

Un segundo problema se refiere al uso de fuentes primarias. El trabajo utiliza los documentos publicados por la colección del Departamento de Estado de Estados Unidos, *Foreign Relations of the United States* (algunos incluidos en el trabajo de investigación de Kate Doyle, 2003), que constan de memorandos de información, reportes, minutas y transcripciones de conversaciones telefónicas. En este sentido, no debe olvidarse que estos documentos pueden ser guías de acción pero, desde luego, no reconstruyen toda la historia. Es decir, no sabemos qué sucedió después de determinadas conversaciones telefónicas o qué influencia pudieron haber tenido los informes y reportes de ciertos funcionarios. Además, muchos de esos documentos ponen de manifiesto percepciones personales. Más importante aún, no contamos con documentos similares de la parte mexicana ni de la cubana, así que la historia que se intenta reconstruir aquí es vista principalmente desde la perspectiva estadounidense. Esto, por supuesto, resulta en un análisis parcial. A pesar de estas fallas, creo que es valioso explorar la decisión que tomó el gobierno mexicano en 1964 a la luz de nueva evidencia pues, por lo menos, puede contribuir a la consideración de ideas novedosas y a la ponderación de viejos argumentos.

LOS PRINCIPIOS Y LA INDEPENDENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Uno de los argumentos de *México y la Revolución cubana* sostiene que el gobierno de México mantuvo relaciones diplomáticas con Cuba como resultado de sus posiciones tradicionales en el sistema interamericano, justificadas mediante los principios de política exterior, sobre todo el de no intervención y autodeterminación de los pueblos. En un contexto de guerra fría, México había intentado, por un lado, mantenerse aislado de la problemática Este/Oeste y, por otro, evitar la utilización de la OEA como un instrumento de política exterior de Estados Unidos. De esta forma, según Olga Pellicer, México siempre se había opuesto a los proyectos de un organismo regional poderoso, capaz de intervenir de manera automática y con procedimientos eficaces en los problemas del continente americano. En este sentido, para los gobiernos mexicanos era muy importante mantener independencia de criterio frente a Estados Unidos en la interpretación de acuerdos interamericanos (Pellicer, 1972).

Este argumento distingue así entre la política mexicana hacia la Revolución cubana y la política de mantenerse fiel a tradiciones establecidas

por México en el ámbito interamericano (Pellicer, 1972). Como afirma Mario Ojeda, “la posición mexicana no fue resultado de la simpatía o la solidaridad con la Revolución cubana, que nunca la hubo, sino de la necesidad de defender el principio de no intervención” (Ojeda, 1984). En palabras de Pellicer:

...puede sustentarse la hipótesis de que al gobierno mexicano le convenía tomar una decisión que mantuviera los valores proclamados por los regímenes posrevolucionarios [...] La política mexicana en la Organización de Estados Americanos permitía mantener los ideales de independencia nacional. Esta política se facilitaba por la conocida tradición de México en este organismo y por la tolerancia de Estados Unidos hacia las actitudes independientes de México... (Pellicer, 1972).

Es importante, empero, no confundir la política de principios con los argumentos jurídicos que utilizó el gobierno mexicano para justificar su posición en la OEA. Como bien dice Pellicer, la decisión de mantener relaciones con Cuba fue de carácter político y no jurídico pues los gobiernos mexicanos participaron en reuniones cuyas convocatorias habían sido rechazadas por ellos (1962 y 1964).² Más aún, de acuerdo con Antonio Gómez Robledo:

las decisiones de dichos órganos [Consejo de la OEA y Reunión de Consulta] dentro de su respectiva esfera de competencia, una vez adoptadas por la mayoría especificada para el caso, son obligatorias para la minoría vencida, con la obligatoriedad que resulta del propio instrumento constitutivo. Tratándose de las decisiones que exijan la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 8º, obligará a su ejecución plenaria: la de las medidas mismas, a todos los estados signatarios y ratificantes, sea cual haya sido su actitud en la votación, o aun en el caso de que no hayan concurrido a la reunión del Órgano de Consulta (Pellicer, 1972).

En breve, México debió haber cumplido con la resolución adoptada en 1964 y debió haber puesto fin a sus relaciones diplomáticas con Cuba. No haberlo hecho fortalece la idea de que el mantenimiento de relaciones con

² El gobierno mexicano votó en contra de las convocatorias para las VII (1962) y IX (1964) Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores por no cumplir con lo establecido por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), pero participó en ellas.

Cuba fue una decisión política cuyo fin era: “conservar la imagen independiente de México en la política interamericana, y ofrecer un motivo de prestigio nacional e internacional a los dirigentes mexicanos” (Pellicer, 1972). Debe notarse, sin embargo, que la autora utiliza la palabra “imagen” pues, como bien argumenta, el grado de independencia efectiva del gobierno de López Mateos no era total y para entenderlo deben considerarse otros factores como los problemas económicos de México y las medidas que se tomaron para resolverlos (Pellicer, 1972). En palabras de Pellicer:

Basándose en ellos [los principios], México podía enfrentarse a los conflictos suscitados por la Revolución cubana con un margen de independencia que no tenían otros países latinoamericanos. Pero, no escapó a los dirigentes mexicanos el hecho de que la posibilidad de guardar estas tradiciones dependía en gran medida de las consecuencias que tuvieran en la consecución de intereses vitales para la política exterior norteamericana (Pellicer, 1972).

Así como el gobierno mexicano sabía que no podía poner en riesgo su relación con Estados Unidos, el estadounidense también entendía la necesidad del primero de mantener una política independiente; de aquí que tolerara cierta diferencia con respecto a sus políticas. Un memorando del secretario de Estado estadounidense, Dean Rusk, al presidente Lyndon B. Johnson, de febrero de 1964, por ejemplo, subrayaba la sensibilidad “extrema” de México sobre la igualdad soberana y su deseo firme de evitar cualquier apariencia de una actitud servil con respecto a Estados Unidos.³ De acuerdo con otro documento, aunque López Mateos había seguido una política exterior “independiente”, sabía que las buenas relaciones con Estados Unidos, especialmente en el área económica, eran esenciales para su país. “En ocasiones, su política exterior ha sido demasiado independiente —por ejemplo hacia Cuba y en las relaciones comerciales y culturales con la China comunista—. Pero cuando asuntos fundamentales estaban en juego “lo hemos encontrado comprensivo y dispuesto a ayudar, al controlar los viajes de agentes de Castro, al no reconocer a la China roja [*sic*] y al ofrecer ayuda en el caso de Panamá”.⁴

En conclusión, de acuerdo con esta hipótesis, México decidió no romper relaciones diplomáticas con Cuba para fortalecer su independencia en

³ EUA, Departamento de Estado, “Memorandum for the President”, 18 de febrero de 1964 (Doyle, 2003).

⁴ *Idem.*

el sistema interamericano y ser consecuente con su doctrina de política exterior. Pero el fundamento de esta misma doctrina, el derecho internacional, le habría dictado cumplir con la resolución, por un lado, y su independencia de criterio y acción no podía ser total. Dadas estas limitaciones a la hipótesis, ¿por qué entonces decide México mantener relaciones con Cuba?

EL ACUERDO

Una segunda hipótesis propone que México no puso fin a su relación con Cuba porque los países miembros de la OEA consideraron conveniente que alguno de ellos mantuviera vínculos con la isla para, entre otras cosas, informarse sobre las actividades subversivas del gobierno de Castro en la región. De acuerdo con Carl Migdail, el secretario Rusk le comentó años después de la Reunión de Consulta que la decisión de México de mantener relaciones con Cuba no había sido motivo de controversia pues, al discutir el rompimiento colectivo durante la reunión, “decidimos que sería muy benéfico para todos los países si alguno de ellos mantenía relaciones con Cuba y funcionaba como un puesto de escucha (*listening post*) para todos. Ese país fue México” (Migdail, 1993). Un informe sobre la Reunión de Consulta corrobora parcialmente esta versión pues, en el documento, Rusk deja claro que Estados Unidos no había presionado a México para suspender su vínculo aéreo con Cuba “porque es la última aerolínea que opera todavía entre La Habana y el continente”.⁵ Más aún, la transcripción de una conversación telefónica entre Rusk y el presidente Johnson de fines de 1964 relata la mención que hizo el primero de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de julio, en la cual los representantes de Brasil, Estados Unidos y otros países miembros habían manifestado su deseo de contar con una embajada latinoamericana en La Habana. Así, el hecho de que los mexicanos hubieran decidido quedarse en esa ciudad por algún tiempo dejaba al hemisferio “muy relajado”.⁶ Finalmente, de acuerdo con otra minuta, en 1967 Venezuela quiso que México rompiera relaciones con Cuba mediante

⁵ “Summary record of the 536th Meeting of the National Security Council”, Washington, 28 de julio de 1964, en EUA, Departamento de Estado, *op. cit.*

⁶ Rusk sugirió a Johnson que en su próxima entrevista con el presidente electo, Gustavo Díaz Ordaz, pusiera énfasis en la importancia de que México tomara todas las medidas necesarias para no permitir que los cubanos usaran al país como canal de tránsito para dinero, agentes y estudiantes que fueran a Cuba a entrenarse “y ese tipo de cosas” (Doyle 2003).

la presión estadounidense. En esa ocasión, el encargado de la embajada de Estados Unidos respondió al Departamento de Estado que a su llegada a México había sido informado de que el gobierno mexicano “tiene un entendimiento informal con Estados Unidos a los niveles más altos para mantener relaciones con Cuba de forma tal que un país de la OEA pueda tener un ‘pie en la puerta’, lo que podría ser útil” (Doyle, 2003).⁷

La idea de que México cooperaba con Estados Unidos en relación con Cuba no es nueva, pero esta evidencia relativamente reciente parece fortalecer la idea de que hubo un acuerdo entre los dos primeros países desde principios de los sesenta. En cuanto a la cooperación mexicana, por ejemplo, antes de la IX Reunión de Consulta, un informe elaborado por la oficina de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado (ARA) revela que México había tomado medidas para restringir los viajes de y hacia Cuba, y que “ha cooperado con nosotros en contra de Castro de otras formas que no atraen la atención pública”.⁸ El texto añade que ningún barco mexicano había atracado en Cuba en los últimos tres años y que el servicio de transporte aéreo se limitaba a vuelos irregulares de “*charters*”. Barcos cubanos y soviéticos, por otro lado, sí habían atracado en puertos mexicanos y la aerolínea Cubana viajaba entre una y dos veces por semana a México, pero aviones cubanos de manufactura soviética no habían aterrizado en México. De acuerdo con el texto, Estados Unidos había pedido a México que controlara más los viajes de y hacia Cuba pues éstos permitían que elementos subversivos latinoamericanos se entrenaran en Cuba, y “la cooperación mexicana ha sido buena”: se restringió la expedición de visas de tránsito y se cumplió con las solicitudes de otros gobiernos latinoamericanos de no permitir el movimiento de sus nacionales cuyos pasaportes no hubiesen sido validados para viajar a Cuba. Finalmente, el documento también menciona que el comercio entre México y Cuba era menor, aunque México era un importante punto de tránsito para bienes de origen estadounidense.⁹

Autores como Alan Riding, Philip Agee y Mario Ojeda también escribieron sobre la colaboración mexicana con Estados Unidos. De acuerdo

⁷ La presión se dio después de que se capturara a una fuerza guerrillera pequeña liderada por un oficial cubano en Venezuela en mayo de 1967. Este país pidió la condena hemisférica a Cuba.

⁸ “Meeting of Presidents Johnson and Lopez Mateos in California, February 20-22, 1964”, drafted by ARA-Mr. Crimmins, cleared by CCA-Mr. Follestad. JLM-T/10, 15 de febrero de 1964 (Doyle, 2003).

⁹ *Idem.*

con Riding, el secretario de Gobernación trabajaba con el Buró Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) intercambiando información sobre las actividades de las embajadas de la Unión Soviética, Cuba y otros países socialistas en la Ciudad de México. El autor afirma que era personal de la CIA quien fotografiaba a todos los pasajeros que viajaban hacia y desde Cuba por el aeropuerto mexicano y sellaba sus pasaportes. De igual forma, autoridades mexicanas cooperaban con la CIA en espionaje telefónico en la embajada de Cuba y los hogares de los funcionarios cubanos, y fotografiaban a quienes ingresaban a la embajada (Riding, 1985). Agee corrobora estas actividades e incluso se refiere a una colaboración muy cercana entre los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz con la CIA en México. Como miembro de la Agencia en México, Agee se encargaba de un puesto de observación para cobertura fotográfica y contacto radial, espionaje telefónico y control de viajes en el aeropuerto. Tenía acceso clandestino a la valija diplomática de *Prensa Latina* que llegaba de La Habana y a copias de la correspondencia entre *Prensa Latina* y el resto del hemisferio (Agee, 1975).

Aunque no puede utilizarse como evidencia definitiva para un hecho que sucedió en 1964, no puede ignorarse la actuación del embajador mexicano en La Habana, Fernando Pámanes Escobedo, para Estados Unidos, documentada por Kate Doyle, así como la acusación que hiciera en 1969 el gobierno cubano a Humberto Carrillo Colón, funcionario de la embajada mexicana en La Habana, de trabajar para la CIA. En el caso del embajador Pámanes Escobedo, hay evidencia de que en 1967 se entrevistó con un funcionario de la embajada estadounidense en la Ciudad de México y le habló sobre temas sensibles que incluían los efectos de la situación económica sobre los cubanos y el consecuente descontento popular, asuntos militares de Cuba, el deterioro de las relaciones cubano-soviéticas y sobre los cubanos que pedían asilo en la embajada mexicana (Doyle, 2003). Al parecer, el sucesor de Pámanes Escobedo, Miguel Covián Pérez, también aceptó informar a la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México de manera oficial mediante sus reportes al secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, así como de manera informal y no oficial mediante el diputado Alfonso Martínez Domínguez (Doyle, 2003). Con relación a Humberto Carrillo Colón, el gobierno de Cuba presentó una nota diplomática al mexicano en septiembre de 1969 en la que acusaba a dicho funcionario de espionar para la CIA y pedía al gobierno de México que le retirara la inmunidad diplomática para ser juzgado en Cuba. El gobierno mexicano

se negó, pero retiró inmediatamente a Carrillo Colón de la embajada en La Habana.¹⁰

Lo expuesto anteriormente fortalece la hipótesis del acuerdo y explica de manera nítida no sólo por qué se mantuvo la relación con Cuba, sino por qué no se deterioró la relación México-Estados Unidos. En este sentido, debe subrayarse que la respuesta oficial de Estados Unidos a la posición mexicana fue que su gobierno entendía que México defendía principios y no a Fidel Castro. El embajador Vicente Sánchez Gavito, representante de México ante la OEA, recordó en su intervención en la IX Reunión las declaraciones de “su amigo” [Thomas] Mann [secretario adjunto del Departamento de Estado]: “las discrepancias que surjan entre Estados Unidos y México en este y en cualquier otro organismo internacional no repercuten sobre las relaciones bilaterales entre los dos países, pues la nuestra es vecindad entre democracias a la que fortifica toda diferencia sincera de pareceres”.¹¹ En palabras de Mann, al conocerse los resultados de la Reunión: “México es el mejor amigo que tiene Estados Unidos” (Pellicer, 1972).

A pesar de esta evidencia a favor de un “acuerdo” entre México y Estados Unidos, no es claro si se negoció como tal, si se trató de un entendimiento implícito o si fue una decisión “relativamente independiente” de México que convenía a los intereses de los miembros de la OEA —incluso de Cuba. De haber sido una decisión “relativamente independiente”, ¿cuáles eran los intereses de México para no romper relaciones con Cuba?

EL EQUILIBRIO Y LA ESTABILIDAD INTERNOS

La tercera hipótesis consta de dos partes: 1] la decisión del gobierno mexicano de mantener relaciones con Cuba se dio en función de la necesidad de preservar un equilibrio interno y la unidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y 2] la decisión se explica por el deseo de controlar la actividad subversiva cubana en territorio mexicano. Esta segunda parte, debe decirse, es especialmente difícil pues se trata más de expectativas que de causas; es decir, el mantenimiento de relaciones llevaría a la no intervención cubana en México en el futuro. A pesar de esta dificultad, debe analizarse

¹⁰ Véase “Funcionario de la Embajada de México en Cuba al servicio de la CIA”, *Granma Semanal*, 7 de septiembre de 1969, p. 12.

¹¹ “Intervención del representante de México en la IX Reunión de Cancilleres de la O.E.A.”, *Política*, vol. 5, núm. 103, 1 de agosto de 1964, p. 11.

dado que se trata de una explicación muy común de la relación bilateral y cuenta con evidencia para defenderse.

Migdail sostiene que López Mateos trataba de cultivar buenas relaciones con Washington al tiempo que tenía que proteger la imagen de total independencia de Estados Unidos para preservar la unidad en la élite gobernante. Desde que Castro llegó al poder, López Mateos “zigzagueó” para crear la impresión de que estaba del lado de todas las facciones del PRI (Migdail, 1993). Ojeda propone que según el cálculo costo-beneficio que hizo el gobierno en relación con su política hacia Cuba, el precio político de un rompimiento con la isla podría ser mayor al de eventuales sanciones económicas de Estados Unidos, dadas sus consecuencias en la estabilidad política interna. “Al menos está claro que el mantenimiento de relaciones con Cuba atenuó los efectos de la polarización de las fuerzas políticas que la Revolución cubana había creado en el país” (Ojeda, 1984). El análisis de *México y la Revolución cubana* es justamente el de política interna y corrobora la idea de la política del “zigzag” sugerida por Migdail.

En efecto, Pellicer documenta la movilización de grupos a favor y en contra de la Revolución cubana hasta 1964 y su influencia en la política mexicana. Así, la autora demuestra cómo el gobierno de López Mateos utilizó la Revolución cubana como un instrumento para demostrar su carácter progresista, en ciertos momentos, sobre todo hacia 1960-1961, y cómo también pretendió usar la defensa de la Revolución para evitar que el general Lázaro Cárdenas fuera el único capaz de apoyarla y originara una desunión en la élite “revolucionaria” mexicana y dividiera a la sociedad. No puede olvidarse que el general quiso ir a Cuba tras el intento de invasión en Bahía de Cochinos a defender la Revolución cubana y convocó a la Conferencia Latinoamericana para la Emancipación Económica y la Paz en marzo de 1961 con el mismo fin. Uno de los resultados de esa conferencia fue la creación del Movimiento de Liberación Nacional (MLN). La separación del general Cárdenas pretendía, para unos, reforzar su posición en el sistema político mexicano y, para otros, dividir al PRI y crear otro partido (Pellicer, 1972). Al mismo tiempo, *México y la Revolución cubana* deja constancia de la reacción de la derecha en contra del gobierno de Castro y del aparente apoyo de México al mismo. Un ejemplo de esta reacción fue la organización del Frente Cívico Mexicano de Afirmación Revolucionaria, en donde participaba el ala derecha de la “familia revolucionaria”, como los ex presidentes Miguel Alemán y Abelardo Rodríguez (Pellicer, 1972). En cuanto a la sociedad en general, debe mencionarse el enfrentamiento entre estudiantes a fa-

vor de Cuba y grupos en su contra en la ciudad de Puebla en 1961, lo que dio inicio a la lucha contra el comunismo. La admisión de México en el sentido de que el marxismo-leninismo cubano no era compatible con la pertenencia del gobierno de Cuba a la OEA ha sido entendida como un mensaje claro a la derecha, y a Estados Unidos, sobre los límites del “progresismo” del gobierno mexicano (Pellicer, 1972).¹²

Los fines internos de la política de México hacia Cuba fueron también reconocidos por el gobierno de Estados Unidos. En una conversación telefónica entre el presidente Johnson y el secretario adjunto Mann sobre la Reunión de Ministros de la OEA (1964), éste comentó que creía que tendrían una buena resolución aunque había problemas con México y Chile, quienes probablemente votarían en contra. A la pregunta del presidente Johnson sobre si tenía problemas con el embajador mexicano, [Vicente] Sánchez Gavito, Mann respondió que no: “él está de nuestro lado pero tiene problemas [en México] por la situación política. Su problema básico es Lombardo Toledano y [Lázaro] Cárdenas, así como evitar que el partido [PRI] se divida”. De esta forma, según Mann, los mexicanos buscaban una redacción que satisficiera a todos.¹³ Otro documento reitera que la posición de México en contra de la resolución se debía a problemas internos pero, de manera interesante, indica que cabía la posibilidad de que para la fecha de la Reunión de Consulta “México pudiera cambiar de opinión y decidir abstenerse o, incluso, votar a favor”.¹⁴ El secretario de Estado, Rusk, sugirió usar un lenguaje obligatorio en la resolución de forma tal que México y Chile tuvieran que cumplir aunque reconoció que esto podría separarlos del sistema interamericano. Mann, por su parte, añadió que su experiencia con México le había enseñado que los mexicanos no respondían bien a la presión, pero estaban “dispuestos a razonar”. Él pensaba que si se le dejaba a su discreción, el gobierno mexicano rompería voluntariamente con Cuba, como lo habían

¹² Debe aclararse que el libro de Olga Pellicer deja claro que las divisiones entre la élite gobernante y la sociedad mexicana no se debían sólo a la Revolución cubana, sino a otros intereses más generales. No obstante, la Revolución cubana contribuyó a que fueran más profundas y evidentes.

¹³ “Telephone conversation between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann)”, Washington, 11 de junio de 1964, en EUA, Departamento de Estado, *op. cit.*

¹⁴ “Information memorandum from the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Johnson”, Washington, 26 de junio de 1964, en EUA, Departamento de Estado, *op. cit.*

hecho los brasileños, una vez que el nuevo presidente [Gustavo Díaz Ordaz] tomara posesión a fines de año.¹⁵ Otro documento corrobora la idea de que por razones políticas internas el gobierno mexicano evitaba tomar una posición pública, en la OEA o en otros foros, sobre acciones en contra de Cuba. Los líderes mexicanos no tenían simpatía por Cuba y entendían que sus relaciones vitales con Estados Unidos podrían ponerse en riesgo al parecer neutrales con relación a Cuba. No obstante, una minoría en México dirigida por Lázaro Cárdenas apoyaba a Castro, y esta posición era fortalecida por la oposición tradicional a intervenir en los asuntos internos de cualquier Estado. En vista a una elección próxima, los líderes mexicanos querían evitar que el tema de Cuba surgiera como una fuerza política divisiva.¹⁶

En cuanto a la segunda parte de la hipótesis, varios autores, entre ellos Pellicer y Ojeda, hablan del argumento del “seguro en contra de la intervención cubana en México”. Como la primera y segunda hipótesis, se trata de un argumento bien elaborado y que parece sustentado por la evidencia de la no intervención cubana en México.

En efecto, se ha hablado mucho de un entendimiento no intervencionista como resultado de las posiciones oficiales de México y Cuba, sobre todo a principios de los sesenta. La postura de México en las VII, VIII y IX Reuniones de Consulta de la OEA fue utilizada por los gobiernos mexicano y cubano precisamente como la defensa de la no intervención, lo cual obviamente beneficiaba al gobierno de la isla. Por ejemplo, después de la IX Reunión de Consulta Castro declaró:

México mantuvo la posición más firme en su oposición a este acuerdo cínico [...] México es un país que se ha caracterizado por determinados principios y determinadas normas que ha aplicado de manera consecuente en su política internacional [...] A México, al Gobierno de México... nosotros podemos decirle que el Gobierno de México nos inspira respeto, que con el Gobierno de México estamos dispuestos a conversar y a discutir. Y con el Gobierno de México estamos dispuestos a comprometernos, a mantener una política sometida a normas, normas inviolables de respeto a la soberanía de cada país, y de no inmiscuirnos en los asuntos internos de ningún país, si los demás países están

¹⁵ “Memorandum of conversation. Prospect for adoption of Venezuelan resolution at OAS Foreign Ministers’ meeting”, en EUA, Departamento de Estado, *op. cit.*

¹⁶ “Meeting of Presidents Johnson and Lopez Mateos in California”, 20-22 de febrero de 1964, Background Paper, “U.S.-Mexican Cooperation on Cuba”, JLM-b/17, 15 de febrero de 1964 (Doyle, 2003).

dispuestos a vivir de la misma forma, sometidos a normas internacionales, y a normas de respeto a nuestra soberanía, si los demás países están de acuerdo a ajustarse a las mismas normas que nosotros [...] Pero nosotros, por nuestra parte, tenemos confianza en el Gobierno de México, y hacemos esta declaración responsable: con el Gobierno de México estamos dispuestos a hablar, y con el Gobierno de México estamos dispuestos a discutir, y con el Gobierno de México estamos dispuestos a hacer compromisos.¹⁷

La evidencia más clara con la que se cuenta para defender la tesis de la no intervención cubana es casi toda posterior a la decisión mexicana de 1964. Un alto funcionario mexicano explica por qué el gobierno cubano no intervino en los sucesos de 1968, por ejemplo. Según esta fuente, Castro estaba también preocupado por la situación de México pues uno de sus intereses centrales era la estabilidad en ese país. Castro pensaba que ningún movimiento de izquierda podría prosperar en México pues esto llevaría a una respuesta violenta del imperialismo estadounidense. Por otro lado, el movimiento podría provocar una dictadura militar, lo que sería perjudicial para Cuba pues se suspendería el único puente con América Latina.¹⁸ De acuerdo con una fuente cubana: “habría sido suicida intervenir en México”.¹⁹ Heberto Castillo, por su parte, relata que sus contactos con la embajada cubana en México prácticamente terminaron en julio de 1968, lo cual entendió como un deseo del gobierno cubano de no verse vinculado con el movimiento.²⁰ Arthur Smith considera que 1968 pudo haber sido la mejor excusa para que el gobierno mexicano rompiera relaciones con Cuba y se uniera al boicot de la OEA al culpar a Castro por la inestabilidad interna pero, de acuerdo con Henry Gill, no hubo una sola denuncia por parte del gobierno mexicano en el sentido de que Cuba apoyara a grupos disidentes (Smith, 1970; Gill, 1983). Para Mario Ojeda, en breve, “La neutralidad cubana hacia México es un hecho demostrable” (Ojeda, 1984).

¹⁷ *Revolución*, 27 de julio de 1964, pp. 2-4. Desde enero de 1962, Castro había declarado: “...el pueblo de Cuba aplaude aquí al pueblo, a la nación y al gobierno mexicanos [*sic*], porque de México no han procedido intervenciones, de México no han procedido agresiones, en México no se organizan grupos de saboteadores [...] de México no proceden maniobras contra nuestro país...”, *Revolución*, 3 de enero de 1962, p. 5.

¹⁸ Entrevista, Ciudad de México, junio de 1992.

¹⁹ Entrevista, La Habana, diciembre de 1990.

²⁰ *Proceso*, 13 de septiembre de 1993, p. 39; 20 de septiembre de 1993, p. 38. De acuerdo con Mario Ojeda, “es interesante observar que ninguno de los líderes del movimiento [de 1968], que con posterioridad obtuvieron asilo en el extranjero, tuvo como destino de refugio Cuba” (Ojeda, 1984:109).

En 1982, el Departamento de Estado reconoció que, por razones de política exterior, el gobierno cubano evitaba promover la lucha armada en algún país en particular, por ejemplo México. El gobierno de Castro no pondría en riesgo sus relaciones con el gobierno mexicano al promover ciertas acciones pues Castro buscaba el apoyo de México para evitar el aislamiento hemisférico. El documento añadió, sin embargo, que si bien Cuba no participaba en actos que amenazaran directamente la estabilidad interna de México, sí aprovechaba su presencia en ese país para apoyar actividades insurgentes en otros.²¹ Si esto era cierto en 1982, con más razón lo habría sido en 1964.

La pregunta obligada en este momento es, ¿por qué pretendía el gobierno de México la no intervención cubana en sus asuntos internos si colaboraba ya con Estados Unidos en actividades en contra de Cuba?, ¿qué más buscaba México entonces al mantener relaciones con Cuba?

RELACIONES MÉXICO-CUBA: ¿PRINCIPIOS, ACUERDO, EQUILIBRIO INTERNO O DEFENSA DE LA ESTABILIDAD?

Se han presentado tres hipótesis para explicar la decisión del gobierno mexicano de mantener relaciones diplomáticas con Cuba en 1964, a pesar de que la resolución de la OEA indicara lo contrario y del propósito inequívoco del gobierno de Estados Unidos de aislar a Cuba. Según las tres hipótesis expuestas, México no rompió relaciones con Cuba porque fue congruente con sus principios de política exterior y sus posiciones anteriores en la OEA, porque llegó a un acuerdo con Estados Unidos por el cual ambos se beneficiarían del mantenimiento de un vínculo con Cuba o, finalmente, porque así satisfacía a diversos grupos internos en el país y garantizaba la no intervención cubana en México. Cabe resaltar que, en los tres casos, la *imagen* de una política exterior independiente era central. En los tres casos, también, hay un referente internacional muy claro: Estados Unidos de manera positiva —el acuerdo—, o negativa —la independencia—, y Cuba como “foco subversivo”.

Las hipótesis, por supuesto, no son perfectas, como tampoco lo son sus defensas. Como se mencionó arriba, la sugerencia de que México actuó de la manera como lo hizo en 1964 en consistencia con los principios de su política exterior y sus posiciones previas en la OEA, y que esto era entendido

²¹ EUA, Departamento de Estado, *Department of State Bulletin*, vol. 82, núm. 2059, febrero de 1982, pp. 71, 79.

por Estados Unidos, debe matizarse. ¿Por qué no cumplir con una resolución si las posiciones tradicionales, incluyendo los principios, derivaban del derecho internacional que México siempre defendía? Por otro lado, ¿por qué entiende Estados Unidos que México debe actuar según sus principios si, en primer lugar, esto significa no cumplir con la resolución y, en segundo, sabemos que era importantísimo para el gobierno estadounidense aislar a Cuba? Según los documentos estadounidenses, el propósito claro era “castigar” a Cuba y evitar cualquier vínculo con la isla que facilitara su actividad subversiva en América Latina. Estados Unidos también pretendía asfixiar la economía cubana de forma tal que se volviera una carga para la Unión Soviética y enviar el mensaje tanto a la URSS como al “mundo libre” de que la OEA estaba unida en su decisión de luchar en contra de la subversión.²² En este sentido, el costo de la decisión mexicana de mantener vínculos con Cuba significaba el quiebre de la unidad hemisférica y el riesgo de paso de la subversión comunista. Además, como también se mencionó, el gobierno de México reconocía el valor de su relación con Estados Unidos y su dependencia de ese país. ¿Fueron los principios y la independencia de criterio en el sistema interamericano razones suficientemente fuertes para que México no acatará la resolución y para que Estados Unidos no reaccionara de manera negativa? Es muy probable que no.

Ante la debilidad de la primera hipótesis, las otras dos se fortalecen: México no rompió relaciones con Cuba porque se llegó a un acuerdo con Estados Unidos o porque había intereses políticos en México fundamentales que Estados Unidos entendió debían satisfacerse. Los principios de la política exterior y las posiciones anteriores de México en el sistema interamericano, entonces, funcionaron como la justificación perfecta de una decisión que tenía otras razones.

¿Hubo realmente un acuerdo entre las autoridades mexicanas y estadounidenses para que México mantuviera relaciones con Cuba?; en tal caso, ¿qué recibió México a cambio? El hecho de que no se deteriorara la relación México-Estados Unidos ha sido siempre un indicio de que tal acuerdo pudo haber existido; no debe olvidarse que después de la Reunión de Consulta, el secretario adjunto Mann calificó a México como “el mejor amigo” de Estados Unidos. Además, los documentos recién desclasificados ofrecen evidencia más contundente; el problema es que no se tienen documentos del mismo

²² “Draft paper prepared by Gordon Chase of the National Security Council Staff”, Washington, 24 de febrero de 1964, en EUA, Departamento de Estado, *op. cit.*

tipo de la parte mexicana, por lo que no es posible corroborar plenamente la hipótesis. No obstante, vale la pena explorarla.

Como se ha dicho, se sabe que hubo cooperación de México con Estados Unidos en materia de inteligencia con respecto a Cuba antes y después de la Reunión de Consulta de 1964. La hipótesis del acuerdo podría invalidar así la primera propuesta —de principios de política exterior— y la tercera —sobre intereses de política interna y seguridad. Es decir, si hubo un acuerdo, entonces las posiciones tradicionales de México sólo ayudaron a disfrazarlo y a proyectar una política independiente. Al mismo tiempo, el acuerdo pudo darse independientemente de lo que pasaba en el país: el mantenimiento de relaciones con Cuba fue en consecuencia una decisión estrictamente de política exterior “hacia afuera”.

¿Qué recibió México a cambio? En primer lugar, el no deterioro de la relación con Estados Unidos, lo cual no es un beneficio menor, pero si hubo algo más queda por descubrirse. Por otro lado, pudo haber sido un acuerdo implícito, o pudo no haber habido tal acuerdo sino una coincidencia perfecta de intereses; no debe olvidarse, en cualquier caso, que si bien México mantuvo relaciones con Cuba, no obstruyó el objetivo central del gobierno estadounidense de aislar al gobierno de la isla.²³ La pregunta es si Estados Unidos necesitaba realmente a México para informarse sobre las actividades subversivas de Cuba; quizá sólo facilitaba el trabajo pero no era indispensable. Además, vale la pena anotar que la labor de inteligencia beneficiaba no sólo a Estados Unidos, sino, más importante, a México. Quizá, como nos dice la segunda parte de la tercera hipótesis, el gobierno mexicano calculó que mantener la relación con el gobierno de Cuba, de manera aparentemente independiente, y utilizarla como medida de control, sí garantizaría la no intervención cubana en asuntos internos. Esto, desde luego, es tanto o más valioso que solamente proveer de información al gobierno de Estados Unidos, o permitir que sus funcionarios trabajaran en México en tareas de espionaje. ¿Qué intereses propios tenía México?

México y la Revolución cubana, como se mencionó, es un estudio ejemplar sobre la influencia de los factores internos en el diseño y la ejecución de la política exterior. A lo largo del libro, Pellicer utiliza los sucesos del sistema internacional —la Revolución cubana y la reacción de Estados Unidos— como punto de partida para analizar sus consecuencias en México y la respuesta gubernamental. Ni la sociedad mexicana ni la élite política fueron inmunes a la Revolución cubana y al enfrentamiento entre Cuba y Estados

²³ Véanse las pp. 31 y 32 de este trabajo.

Unidos. Lo interesante es que para 1964, cuando se decide el mantenimiento de relaciones con Cuba, Pellicer minimiza la variable interna:

Si México hubiera acatado entonces las decisiones de la Reunión [IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA], la reacción en la vida interna del país hubiera sido intrascendente. En parte, por la ausencia de organizaciones capaces de expresar una oposición a semejante política; y en parte, también, porque existían los argumentos jurídicos necesarios para una justificación —al menos aparente— del rompimiento de relaciones, en algunas estipulaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pellicer, 1972).

En un trabajo anterior a *México y la Revolución cubana*, Pellicer asegura: “La iniciativa privada había vuelto para entonces a su habitual desentendimiento de los problemas internacionales, y la izquierda recibía, con beneplácito, una de las últimas concesiones del gobierno de López Mateos: el mantenimiento de relaciones con Cuba” (Pellicer, 1969). En *México y la Revolución cubana*, Pellicer documenta con más detalle el debilitamiento de la izquierda y mantiene la indiferencia de la derecha. El Movimiento de Liberación Nacional (MLN), “el producto más explícito del entusiasmo por la Revolución cubana, había perdido su dinamismo y se consideraba como un grupo marginal de la política mexicana” (Pellicer, 1972). Dada la debilidad de la izquierda —en mucho, una vez que el ex presidente Lázaro Cárdenas aceptó el puesto de vocal ejecutivo de la Comisión del Balsas—,²⁴ no puede entenderse el mantenimiento de relaciones con Cuba como respuesta a una presión interna a favor de los revolucionarios cubanos (Pellicer, 1972). La derecha, por otro lado, estaba satisfecha con el apoyo del gobierno mexicano a la tesis de la incompatibilidad del marxismo-leninismo cubano con la pertenencia a la OEA en 1962, y con un ambiente general propicio a los negocios y un entendimiento con Estados Unidos (Pellicer, 1972; 1969).

A partir de estas consideraciones la pregunta cambia: ¿por qué no seguir más explícita y directamente la política estadounidense si de alguna forma ya se estaba haciendo? Quizá fue precisamente por eso: por no ceder del todo. Quizá sí hubo consideraciones internas, si bien no en forma de presiones directas por uno u otro lado; la élite mexicana no quiso arriesgarse a descubrir si habría alguna respuesta interna ante una política que parecía romper

²⁴ Cárdenas optó por la “política de unidad” del presidente López Mateos y aceptó el cargo. De alguna forma, esto demostró el apoyo del general al gobierno.

con la continuidad de las posiciones de México y con la *imagen* de independencia. Algunos de los documentos recientemente desclasificados y citados antes sugieren que, en efecto, el gobierno mexicano respondía a una situación interna particular. En este punto, cabe preguntarse si esas consideraciones eran reales en 1964 o si México sólo “jugaba la carta interna” para justificar una acción aparentemente disidente de la política estadounidense. En caso de “jugar la carta interna”, ¿qué otros intereses perseguía el gobierno mexicano? La hipótesis del seguro contra la intervención puede contribuir a la explicación aunque, como se vio, México intervino en asuntos cubanos, —y en menor medida, Cuba lo hizo en México.²⁵ El problema aquí es entonces ¿cómo entender la no intervención México-Cuba? El gobierno de Fidel Castro obviamente sabía de la colaboración mexicana con Estados Unidos. Un editorial del periódico *Granma* es muy ilustrativo:

Pretender que el mantenimiento de las relaciones de México con Cuba es una gracia o una merced demuestra, cuando menos, una completa ignorancia de las normas más elementales de la política internacional. Las relaciones entre países no se basan en favores ni en dádivas, sino en la reciprocidad, en el mutuo respeto entre los estados y en el reconocimiento de la igualdad entre ambos, como fruto del ejercicio de la propia soberanía y de sus deberes indeclinables. Si México no ha roto sus relaciones con Cuba, como lo han hecho por dictado ajeno otros estados latinoamericanos, débese según han expresado reiteradamente sus gobernantes y funcionarios a que su política exterior responde a la independencia del país, a su derecho a la libre determinación y a su repudio a la intervención extranjera en los asuntos internos de las naciones, a aquellos principios, en suma, en que declarara asentarse su vida internacional, prescindiendo de si su conducta beneficia o no al otro Estado. El homenaje que puede rendir Cuba a México por esa actitud no es de gratitud por un pretense favor, sino por la defensa que hace de su propia soberanía cuando otros gobiernos obedecen servilmente el úkase imperialista.²⁶

El editorial hizo público el conocimiento de Cuba de las labores del gobierno mexicano en el aeropuerto en contra de los viajeros hacia y desde

²⁵ Con la evidencia que se tiene en este momento, al parecer hubo algunas actividades por parte de funcionarios cubanos en México dirigidas a apoyar la Revolución cubana. Ante las quejas del gobierno mexicano, el cubano puso fin a esas presuntas actividades de manera rápida y discreta (Covarrubias 1994:95-96).

²⁶ *Granma*, 18 de agosto de 1969, p. 8.

Cuba e incluso se refirió a ciertos intereses mexicanos para los que los principios y la dignidad de la Revolución cubana constituían un obstáculo, y que se habían beneficiado de la política de agresión y bloqueo económico en contra de Cuba. Había fuera y dentro de México intereses económicos y políticos “ansiosos de quebrantar las relaciones entre los dos estados y de apretar aún más las tuercas del ilegal bloqueo a Cuba y del aislamiento de la Revolución”. De esta forma:

No hay que confundir la distinción que hace Cuba de la conducta de México en cuanto al mantenimiento de relaciones, con debilidades o concesiones de nuestra parte por ese motivo. Cuba actúa, en este caso, como siempre, guiada únicamente por el principio de reciprocidad, de absoluto respeto a nuestra dignidad. El Gobierno y el pueblo cubanos jamás permitirán intromisión en el cumplimiento de nuestros deberes y en el ejercicio de nuestros derechos [...] Debe quedar terminantemente claro que Cuba sólo concibe sus relaciones en un pie de absoluta igualdad y reciprocidad.²⁷

Las razones para no invalidar esta hipótesis, sin embargo, pueden ser el hecho de que México haya sido “menos hostil” hacia Cuba; que si bien cooperó con Estados Unidos no hay evidencia de que haya apoyado a la contrarrevolución y que su posición en 1964, por artificial que fuera, daba la apariencia de romper la unidad hemisférica pretendida por Estados Unidos. Finalmente, a pesar de todas las actividades que México pudo haber llevado a cabo en contra de Cuba, seguía siendo un contacto vital con el resto de América Latina. La hipótesis, entonces, se modifica: se trata de los límites que Cuba y México encontraron para la intervención de uno y otro. Pero queda una pregunta sin responder: ¿no era la vecindad de México con Estados Unidos protección suficiente en contra de la promoción de la subversión cubana en aquel país? En otras palabras, ¿habría el gobierno cubano intervenido en México de haber éste roto relaciones con Cuba? Podríamos pensar que habría sido difícil.

¿Qué explica en resumen el mantenimiento de relaciones con Cuba? A partir de la evidencia disponible, la hipótesis del acuerdo parece ser la más sólida pero no la definitiva. Y mientras no se cuente con más evidencia de la parte mexicana la respuesta a esa pregunta seguirá siendo motivo de especulación. Sabemos que México colaboró con Estados Unidos, que al gobierno le interesaba que el tema de Cuba no provocara inestabilidad interna y que

²⁷ *Idem.*

el gobierno de Fidel Castro no interviniera en México. Sabemos también que el gobierno mexicano podía utilizar posiciones previas de política exterior para justificar su decisión y que ideológicamente estaba definido. Quedan, sin embargo, preguntas sin responder: ¿hubo un acuerdo explícito con las autoridades estadounidenses por el cual México recibió algo más que la tolerancia a una política distinta (es decir, fue más allá del acuerdo para disentir)?, ¿quiso el gobierno de López Mateos diferenciarse de la política estadounidense después de haber coincidido en 1962 e independientemente de los intereses de Estados Unidos en materia de espionaje y de la política interna?

CONCLUSIONES

¿Fue la decisión de México una decisión independiente?, ¿pudo haberlo sido?, ¿es ésta la pregunta correcta? De acuerdo con Mario Ojeda, una política independiente se define como: “la acción de no renunciar a la facultad de interpretar y juzgar los problemas internacionales con base en criterios propios. En última instancia, significa el esfuerzo para no verse obligado a actuar en contra de intereses nacionales claramente establecidos por la tradición como fundamentales”. La independencia relativa de México frente a Estados Unidos, continúa el autor, no significa que “se desconozca el compromiso de alineación que ha tenido con el bloque ‘occidental’ bajo el liderazgo norteamericano” (Ojeda, 1984).

El gobierno de México parece haber tenido la “facultad de interpretar y juzgar los problemas internacionales con base en criterios propios”, según lo propone Ojeda. Pero mientras no se cuente con más evidencia es difícil determinar en el proceso cómo se mantuvo y se manejó esa facultad. Lo que sí puede decirse es que, en última instancia, la política de México no fue equivocada —y quizá esto corrobore tal capacidad de interpretar los problemas con criterios propios. La política mexicana conjugó hábilmente la dependencia de México con la *imagen* de una política exterior independiente y, más importante, parece haber servido satisfactoriamente a los intereses de México: no hubo más inestabilidad interna ni divisiones en la élite gubernamental como resultado de la Revolución cubana, no hubo intervención de Cuba en México durante muchos años —y la que hubo fue controlada— y no se deterioró la relación con Estados Unidos. Si hubo un acuerdo explícito con Estados Unidos, éste cumplió también con los intereses mexicanos. Independiente o no, se trató de una política exitosa.

BIBLIOGRAFÍA

- Agee, Philip, 1975, *Inside the Company. CIA diary*, Londres, Penguin.
- Covarrubias, Ana, 1994, "Mexican-Cuban relations 1959-1988", tesis doctoral, Universidad de Oxford.
- Doyle, Kate, 2003, "Double dealing. Mexico's foreign policy toward Cuba", The National Security Archive, <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB83/index2.htm>>, consultado el 2 de abril de 2004.
- EUA, Departamento de Estado, 1982, *Department of State Bulletin*, vol. 82, núm. 2059, febrero.
- EUA, Departamento de Estado, *Foreign relations of the United States, 1964-1968*, vol. xxxi: *South and Central America; Mexico*, <http://www.state.gov/www/about_state/history/frus.html>.
- Gill, Henry S., 1983, "Cuba and Mexico: A special relationship?", en Barry B. Levine (ed.), *The new Cuban presence in the Caribbean*, Boulder, Co., pp. 75-90.
- Migdail, Carl, 1993, "Mexico, Cuba, and the United States: Myth versus reality", en Donna Rich Kaplowitz (ed.), *Cuba's ties to a changing world*, Boulder, Co., pp. 201-214.
- Ojeda, Mario, 1984, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2a. ed., México, El Colegio de México.
- Pellicer, Olga, 1969, "Los grupos patronales y la política exterior mexicana. Las relaciones con la Revolución cubana", *Foro Internacional*, vol. 10, núm. 1, julio-septiembre, pp. 1-27.
- , 1972, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México.
- Riding, Alan, 1985, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta.
- Smith, Arthur K., 1970, "Mexico and the Cuban Revolution: Foreign policy-making in Mexico under President Adolfo López Mateos (1958-1964)", tesis doctoral, Cornell University.

Prensa

- Granma y Granma Semanal*, La Habana, Cuba.
- Política*, Ciudad de México, México.
- Proceso*, Ciudad de México, México.
- Revolución*, La Habana, Cuba.

DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR: ¿EL FIN DEL PREDOMINIO PRESIDENCIAL?

Guadalupe González González

En el estudio de la política exterior de México¹ han predominado las interpretaciones y lecturas realistas² que enfatizan el papel de variables sistémicas relacionadas con la posición del país en la estructura del poder mundial y el contexto geopolítico regional en el que opera. En general, ha sido escaso el interés por conocer los posibles efectos de la configuración, estructura y dinámica de las instituciones políticas internas sobre la formulación, orientación y eficacia de la política exterior. Durante mucho tiempo, los análisis de este tipo carecieron de interés o resultaban inviables dada la cerrazón del sistema político posrevolucionario, el bajo nivel de visibilidad de los temas internacionales en la agenda política nacional y el aparente desinterés entre la opinión pública y los grupos sociales organizados por los asuntos relacionados con la política exterior. Ha habido, ciertamente, excepciones notables como el libro pionero de Olga Pellicer (1979), *México y la Revolución cubana*, sobre las tensiones políticas en la sociedad y las élites mexicanas que provocó el triunfo del socialismo en Cuba en los años sesenta, y su influencia sobre decisiones diplomáticas tan controvertidas como el voto en contra de la expulsión de la isla del seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras.

El énfasis realista en la literatura académica tiende a dejar la impresión general de que en México la política exterior es un ámbito de la acción gubernamental muy distinto a otros en tanto que parece encontrarse al margen o por encima del juego político interno. Tres argumentos ampliamente di-

¹ Para una revisión crítica de la literatura académica sobre el tema, véase Borja (1997).

² Para la escuela realista de relaciones internacionales, el poder y la situación de anarquía en el sistema internacional, definida como la ausencia de una autoridad central, son los factores que determinan el comportamiento de los estados en su interés por proyectar poder, defenderse del poder de otros y sobrevivir como entidades independientes en un ambiente hostil. Véanse Waltz (1959 y 1979), Morgenthau (1948), Gilpin (1981) y Grieco (1988).

fundidos refuerzan la imagen de una política exterior relativamente “apolítica”: a) la tesis de la existencia de un supuesto consenso interno frente al exterior como expresión de un conjunto de valores y orientaciones nacionalistas ampliamente compartidas; b) la tesis de que el alto grado de centralización en la toma de decisiones del presidencialismo mexicano conduce a que la política exterior la defina un solo hombre —el presidente— o un núcleo muy reducido de funcionarios de alto nivel, y c) el argumento de que la mayor parte de las acciones de política exterior no afectan en forma directa a ningún grupo social particular o tienen efectos internos limitados o poco visibles en el terreno de la competencia político-electoral.

Cabe hacer notar que no se trata de una caracterización exclusiva de los estudios mexicanos sobre política exterior, sino de una lectura bastante generalizada hasta hace poco en el campo de las relaciones internacionales y la política comparada, donde han sido frecuentes las discusiones teóricas con respecto a si la política exterior y la política interna constituyen dos campos distintos cuyo estudio requiere el uso de conceptos y herramientas de análisis diferentes.³ El punto de partida de este ensayo es que esta separación es inadecuada e irreal, y que es necesario acercarnos al estudio de la política exterior mexicana con los mismos instrumentos con los que se analizan y comparan otras políticas públicas.⁴ En todas las arenas de acción gubernamental hay un juego político detrás que determina quién toma las decisiones y en qué sentido, y no hay razones teóricas ni evidencias empíricas suficientes que nos lleven a pensar que la política exterior sería la excepción.

En México, las investigaciones sobre los vínculos entre política interna y política exterior han puesto atención en dos tipos de variables: a) la relación entre el tipo de régimen y la orientación general de la política exterior para explicar la fuerte tradición diplomática nacionalista y legalista como una respuesta a las necesidades de legitimidad y estabilidad del régimen político mexicano durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI),⁵ y b) las características del liderazgo presidencial, la política

³ El esquema analítico clásico para el estudio de políticas públicas de Lowi caracteriza la política exterior como una esfera distinta a otras tres categorías (regulatoria, distributiva y redistributiva) que se ubica en el “polo de indiferencia” por el hecho de tener un impacto supuestamente simétrico entre la población del país y no involucrar bienes tangibles. Véase Lowi (1972).

⁴ Este argumento sigue de cerca los planteamientos críticos de la literatura sobre políticas públicas desarrollados por Zimmerman (1973) e Ingram y Fiederlein (1988).

⁵ Castañeda (1963), Engel (1969), Domínguez y Lindau (1984) y Mares (1988).

burocrática (es decir, la competencia, negociación y disputas entre distintos sectores de la élite gubernamental) y el papel de determinados grupos de presión (empresarios, iglesias, organizaciones no gubernamentales) con respecto a ciertas decisiones de política exterior (el ingreso al GATT,⁶ la negociación del TLCAN,⁷ el establecimiento de relaciones con el Vaticano, entre otras).

Son precisamente los factores institucionales los que han recibido menos atención. Aunque todavía sabemos poco acerca de cómo la dinámica de las instituciones políticas —esto es, las reglas que estructuran y organizan el poder político entre los distintos actores e instancias que participan en la toma de decisiones— afecta el diseño y las estrategias de la política exterior del país, esta situación parece estar cambiando. En los últimos años el propio proceso de democratización, el surgimiento de gobiernos sin mayorías legislativas y la alternancia política del Poder Ejecutivo después de siete décadas de gobiernos priistas han reavivado el interés académico por analizar hasta dónde los cambios en la configuración político-institucional del país tienen algún impacto en la manera en que se toman las decisiones en materia de política exterior y en la orientación general de la diplomacia mexicana.

Las situaciones de cambio de régimen político constituyen un laboratorio particularmente adecuado para analizar el impacto de variables institucionales sobre la política exterior. De ahí nuestro interés por analizar el caso de México a la luz de las aportaciones de los recientes estudios sobre democratización y política exterior motivados por la llamada “tercera ola” democrática, principalmente en los países de América Latina y Europa del este. (Mansfield y Snyder, 1995 y 2005; Kahler, 1997; Zakaria, 1997; McFaul, 1997/1998; Malcolm y Pravda, 1996; Cortell y Peterson, 2002; Adamson, 2001; Mansfield y Pevenhouse, 2006; Huntington, 1994). El propósito del presente trabajo es modesto y se limita a presentar información sobre la política burocrática y la actividad del Congreso mexicano en asuntos de política exterior en la última década durante el periodo de gobiernos divididos, a fin de establecer si efectivamente se han dado cambios en el equilibrio de poderes que apunten hacia una mayor descentralización del proceso de toma de decisiones en este campo en particular. Se trata de comenzar a explorar una agenda de investigación que permita corroborar en el caso mexicano la validez de las expectativas teóricas sobre las consecuencias previsibles de la

⁶ Helms (1985), Casar y González (1990).

⁷ Mayer (1998), Ortiz Mena y Schiavon (2001).

democratización para la política exterior. El análisis busca ofrecer elementos para responder cuatro preguntas: ¿se han registrado cambios en el proceso de toma de decisiones y formulación de la política exterior a raíz de la democratización del sistema político mexicano?; ¿ha aumentado el número de actores gubernamentales y no gubernamentales con interés y capacidad para influir de manera organizada sobre las decisiones en esta materia?; ¿se ha erosionado el poder presidencial e intensificado la política burocrática en el ámbito de la política exterior como resultado de la mayor competencia político-electoral, el surgimiento de gobiernos divididos y la alternancia política en el Poder Ejecutivo?; ¿se ha fortalecido el papel del Congreso e incrementado la participación de los partidos políticos de oposición en el diseño, conducción e instrumentación de la política exterior?

La primera parte del trabajo hace una breve caracterización del proceso de democratización en México e identifica cuáles son los principales cambios institucionales y políticos ocurridos en el país desde los años noventa, así como las expectativas con respecto a la política exterior que todo esto provocó entre los círculos políticos y académicos. La segunda sección hace una revisión del debate teórico sobre la manera en que las instituciones políticas internas —en particular, el grado o tipo de democracia— afectan el comportamiento de los estados en el ámbito internacional. En esta sección se especifican los elementos del marco analítico de Rogowski (1999) y de Cortell y Peterson (2002), que sirven de guía para ordenar las variables en el análisis empírico sobre las tensiones burocráticas y la relación Ejecutivo-Congreso en México. La tercera parte explora el impacto de la democratización sobre la política burocrática y el liderazgo presidencial. En la cuarta sección se presentan los resultados de la investigación realizada por la autora en la *Gaceta Parlamentaria* y el *Sistema de Información Legislativa* de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de identificar el conjunto de iniciativas legislativas sobre asuntos de política exterior que se presentaron en ambas cámaras entre 1997 y 2006, en un contexto institucional de gobierno dividido.

La conclusión general que se deriva del análisis es que, a pesar de la mayor visibilidad de las cuestiones internacionales en la agenda legislativa y la creciente actividad de los partidos políticos en asuntos relacionados con el exterior, a lo largo del periodo de gobiernos divididos no han avanzado los diversos intentos de reestructuración burocrática para mejorar la coordinación entre las instancias de gobierno con atribuciones en la formulación e instrumentación de la política exterior ni tampoco las iniciativas de

reforma para transformar el balance de poder y autoridad entre el Ejecutivo y el Legislativo en este ámbito. Entre 1997 y 2007, el predominio presidencial y la conducción segmentada de la política exterior se mantuvieron sin mayores cambios, y el Congreso no logró ejercer a cabalidad sus atribuciones constitucionales ni fortalecer su capacidad institucional como un contrapeso real e instancia de supervisión de las acciones del Ejecutivo. El Congreso se transformó, principalmente, en una caja de resonancia a la que los principales actores políticos —el gobierno en funciones y los partidos de oposición— recurren para publicitar sus posiciones sobre temas de política exterior, particularmente aquéllos con mayor impacto electoral por su visibilidad o importancia simbólica.

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO:
ALGUNAS CARACTERÍSTICAS E HIPÓTESIS SOBRE SUS CONSECUENCIAS
PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

A partir del fin de la Revolución mexicana y a lo largo de setenta años, el régimen político se caracterizó por el control del poder en todos los órdenes y niveles de gobierno por parte de un solo partido, el PRI y sus antecesores. Aunque la Constitución de 1917 planteaba claramente un sistema de separación de poderes y contrapesos entre las tres ramas de gobierno, durante las siete décadas de hegemonía priista en realidad lo que funcionó fue un sistema de fusión de poderes cuyo rasgo central era la concentración del poder en la Presidencia de la República. Para todo efecto práctico, el jefe del Ejecutivo operaba como el eje central del proceso de toma de decisiones y ejercía un control casi absoluto sobre la definición e instrumentación de las políticas públicas y las acciones de gobierno en todos los ámbitos.

Varios analistas⁸ señalan que la supremacía del poder presidencial sobre el resto de los poderes gubernamentales no fue resultado de factores constitucionales, sino de la confluencia de tres condiciones necesarias de naturaleza política. (Carpizo, 1978; Weldon, 1997, y Casar, 2002). Primero, la existencia de gobiernos unificados⁹ en los que el PRI tenía el control sobre la

⁸ Carpizo (1978), Weldon (1997) y Casar (2002).

⁹ El término gobierno unificado se refiere a una situación en la que un mismo partido tiene el control del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Los gobiernos divididos son aquéllos en los que el partido o coalición del presidente no tiene mayoría en el Congreso.

Presidencia de la República y simultáneamente contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras. Segundo, la fuerte disciplina al interior del partido en el poder, que aseguraba un comportamiento homogéneo y cohesionado en el Congreso, y el liderazgo presidencial sobre el partido. Tercero, el presidente de la República operaba como el líder del partido que controlaba las carreras de sus correligionarios y definía las posiciones programáticas del mismo.

A lo largo de un proceso gradual de apertura política, desde finales de la década de los sesenta se fueron erosionando las tres condiciones que habían hecho posible la supremacía presidencial. Poco a poco el régimen político de partido hegemónico y presidencia dominante se transformó en otro muy distinto de carácter multipartidista y presidencia acotada. La sucesión de reformas electorales de los años sesenta, ochenta y noventa permitió una mayor competencia electoral, por lo que, a partir de 1988 y a lo largo de la siguiente década, el PRI fue perdiendo presencia tanto en elecciones federales como locales mientras que los partidos de oposición más grandes, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fueron creciendo. De esta forma se fue conformando un sistema multipartidista que hizo posible que el sistema constitucional de pesos y contrapesos comenzara a funcionar estableciendo límites y restricciones al poder presidencial.

Un punto de inflexión fue el arribo de una situación de gobierno dividido en 1997 cuando por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, aunque la mantuvo en el Senado. Posteriormente, como resultado de las elecciones de 2000 y 2006 se profundizó la situación de gobierno dividido. Fox ganó la presidencia en 2000 con 42.52 % del voto popular, pero el PAN no logró la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Asimismo, ninguno de los tres partidos más grandes obtuvo mayoría en el Congreso. Felipe Calderón llegó al poder con sólo 35.9% de los votos, con una diferencia mínima (0.58%) con respecto a su competidor más cercano, el candidato de la izquierda (Andrés Manuel López Obrador), después de un proceso electoral sumamente controvertido y sin mayoría legislativa, aunque con un mayor número de asientos en ambas cámaras que su antecesor inmediato.¹⁰ Asimismo, la mayor incerti-

¹⁰ En 2006, el PAN como el partido en el poder obtuvo una representación en la Cámara de Diputados muy similar a la de 2000 (41.2 y 41.4%, respectivamente) pero significativamente superior a la de las elecciones intermedias de 2003 (29.6%). En el Senado, fortaleció su posición al pasar de tener 36.7% de los asientos entre 2000 y 2006 a 40.6% en el siguiente periodo legislativo (2006-2009).

dumbre electoral y la alternancia en el poder erosionaron la disciplina de los partidos políticos en el Congreso dado que el presidente y las maquinarias dejaron de tener el control sobre las carreras políticas de los legisladores. Sin el control de su partido sobre el proceso de toma de decisiones en el Congreso, el jefe del Ejecutivo perdió la posición dominante que había gozado durante décadas.

Los datos (cuadros 1 y 2) sobre los cambios en la composición de las dos cámaras del Congreso entre 1982 y 2006 muestran la evolución del sistema político mexicano desde una situación de gobierno unificado con un sistema de partido dominante y competencia electoral limitada a una situación de gobierno dividido con un sistema multipartidista y fuerte competitividad electoral en el que ninguna de las fuerzas políticas en competencia cuenta por sí sola con las mayorías necesarias para imponer su proyecto de nación sobre el resto. El número de partidos efectivos con representación en el Congreso ha venido creciendo a la vez que ha variado el tamaño de las bancadas legislativas de los partidos que han estado en control del Poder Ejecutivo.

Para los fines de este trabajo —conocer los efectos de la democratización en procesos de toma de decisiones en materia de política exterior—, resulta importante resaltar dos aspectos de la transformación en la composición del Congreso, en particular en el Senado, por ser la cámara con atribuciones constitucionales exclusivas en este ámbito. El primero de ellos es el paso de una situación en la que un solo partido —el PRI— tenía representación en la Cámara de Senadores a un sistema de casi tres partidos. Esta evolución

Cuadro 1
Composición del Senado 1982-2006:
porcentaje de curules por partido

<i>Legislatura</i>	<i>52^a</i>	<i>53^a</i>	<i>54^a</i>	<i>55^a</i>	<i>56^a</i>	<i>57^a</i>	<i>58^a</i>	<i>59^a</i>	<i>60^a</i>
<i>Periodo</i>	<i>82-85</i>	<i>85-88</i>	<i>88-91</i>	<i>91-94</i>	<i>94-97</i>	<i>97-00</i>	<i>00-03</i>	<i>03-06</i>	<i>06-09</i>
PRI	100	100	93.8	95.3	74.2	60.1	46.1	44.5	25.8
PAN	0	0	0	1.6	19.5	25.8	36.7	36.7	40.6
PRD	0	0	6.2	3.1	6.2	11.7	12.5	11.7	20.3
Otros	0	0	0	0	0	2.3	4.7	7	13.3
NP*	1	1	2	3	3	5	5	5	6
NEP**	1	1	1.133	1.099	1.687	2.261			

* Se refiere al número de partidos con representación en el Senado.

** Se refiere al número efectivo de partidos con base en el índice Laakso & Taagepera.

Cuadro 2
Composición de la Cámara de Diputados 1982-2006:
porcentaje de curules por partido

<i>Legislatura</i>	<i>52^a</i>	<i>53^a</i>	<i>54^a</i>	<i>55^a</i>	<i>56^a</i>	<i>57^a</i>	<i>58^a</i>	<i>59^a</i>	<i>60^a</i>
<i>Periodo</i>	<i>82-85</i>	<i>85-88</i>	<i>88-91</i>	<i>91-94</i>	<i>94-97</i>	<i>97-00</i>	<i>00-03</i>	<i>03-06</i>	<i>06-09</i>
PRI	74.7	72.2	52	64	60	47.8	41.2	40.6	21.2
PAN	12.7	10.2	20.2	17.8	23.8	24.4	41.4	29.6	41.2
PRD	0	3	3.8	8.2	14.2	25	10.6	19.4	25.4
Otros	12.5	14.5	24	10	2	2.8	6.4	10.4	12.2
NP*	6	9	7	6	4	5	8	6	8
NEP**	1.727	1.773	3.056	2.214	2.287	2.850	2.807	3.430	3.539

* Se refiere al número de partidos con representación en la Cámara de Diputados.

** Se refiere al número efectivo de partidos con base en el índice Laakso & Taagepera.

significa una mayor descentralización del poder dentro del órgano legislativo que tiene como una de sus funciones principales analizar las decisiones y acciones que en materia de política exterior adopta el Ejecutivo, y ratificar tratados internacionales y nombramientos diplomáticos. Es decir, las distintas bancadas deben negociar entre sí la posición del Senado frente a las iniciativas del presidente.

El segundo cambio relevante es que a partir de 2006 el PRI, como el partido ubicado al centro del espectro ideológico, perdió la posición de primera minoría en la Cámara de Diputados y en el Senado que había mantenido desde 1997 para colocarse en la tercera y segunda posición, respectivamente. En el periodo 2006-2009, el hecho de que el partido de derecha (PAN) que tiene el control de la Presidencia sea a su vez la primera minoría legislativa, mientras que la segunda minoría esté representada por el partido de izquierda (PRD), refleja un mayor grado de polarización política dentro del Congreso. Esta situación podría obstaculizar la construcción de acuerdos dentro del Poder Legislativo, en detrimento de su capacidad institucional para vigilar y servir de contrapeso al Ejecutivo.

El desgaste del sistema de partido hegemónico y presidencia dominante no sólo modificó la relación Ejecutivo-Legislativo y la dinámica dentro del Congreso sino que también trajo consigo una mayor descentralización del poder político entre los distintos órdenes de gobierno. Al romperse el monopolio del PRI en el ámbito local se erosionó la relación de dependencia entre los gobernadores de los estados y la Presidencia de la República, con lo cual los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios irían adquiriendo mayor autonomía. El resultado fue el surgimiento de gobier-

nos yuxtapuestos¹¹ con el corolario de una mayor descentralización y dispersión del poder político tanto a nivel horizontal (entre las distintas ramas del gobierno federal) como vertical (entre los distintos órdenes de gobierno de la Federación).

¿Cómo afectan los cambios políticos descritos a la política exterior? Las predicciones de los analistas al igual que las expectativas de los actores políticos nacionales e internacionales sobre este asunto han sido de lo más diversas. Como señala Peter H. Smith (1998), la visión dominante en Estados Unidos ha sido que el arribo de la democracia en México conduciría a una relación más cercana y armónica entre los dos países.¹² Sin embargo, en su opinión habría que alertar a la élite política estadounidense de que la consecuencia inmediata más previsible del proceso de apertura política sería la reducción del margen de predictibilidad de la política exterior y la mayor visibilidad de los obstáculos para lograr acuerdos básicos y definir con claridad objetivos e instrumentar estrategias. En un contexto democrático, y particularmente en un sistema multipartidista altamente competido, las dificultades para lograr unidad de propósito serían mayores que en un régimen de partido hegemónico, por lo que sería probable que la política exterior mexicana se tornara más inestable e imprevisible ante la pluralidad de actores e intereses que influyen en su conducción y la posibilidad de alternancias en el Poder Ejecutivo de diferente signo político (Smith, 1998). Asimismo, la propia existencia de un Congreso plural aumentaría la probabilidad de que la política exterior fuera objeto de debate público lo que, a su vez, podría ocasionar ruido y estática en la relación con Estados Unidos. Por último, Smith (1998) apuntaba que otra posible consecuencia de la democratización sería el eventual resurgimiento del nacionalismo antiestadunidense en México, dado que la intensificación de la competencia en las campañas electorales podría llevar a los partidos políticos y candidatos a buscar ampliar sus bases por medio de un discurso populista y antiimperialista.

¹¹ El término gobierno yuxtapuesto se refiere a una situación en la que una unidad territorial de gobierno, es decir, una entidad federativa o un municipio, está gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial de gobierno más grande, esto es, la Federación o el Estado. Véase De Remes (2002).

¹² Este autor señala que el propio discurso público tradicional de la política exterior estadounidense, en particular durante la guerra fría, se basa en la idea de que la difusión de democracia política en el mundo es algo positivo para los intereses nacionales de Estados Unidos, puesto que se espera que los sistemas políticos abiertos, al igual que las economías de mercado, se alineen automáticamente con los países del “mundo libre” (Smith, 1998).

Por su parte, Susan Kaufman Purcell (1998) planteaba que si bien la democratización en México haría más difícil y complejo el proceso de formulación de la política exterior por la mayor participación de los partidos de oposición y el creciente papel del Congreso, también tendría algunas consecuencias positivas como el mejoramiento de la imagen internacional del país que, a la larga, ayudarían a fortalecer su capacidad de negociación y proyección en el exterior. En su opinión, para otros países resultaría más fácil entenderse, negociar y mantener relaciones cercanas de cooperación con “un México más democrático” (Kaufman Purcell, 1998). La lógica de su argumento es doble: por un lado, perderían razón de ser las resistencias de grupos internos en el extranjero a establecer acuerdos con México por el carácter autoritario de su régimen político y, por el otro, la mayor transparencia de la política mexicana incrementaría la confianza en el país entre los círculos internacionales. Esta tesis es similar al planteamiento del primer canciller del gobierno de Fox, Jorge G. Castañeda, en el sentido de que la llegada a la Presidencia, por primera vez, de un candidato de oposición le otorgaba a México un “bono democrático” que le abría la oportunidad de fortalecer su proyección y actividad internacional (Castañeda, 2001).

El supuesto detrás de estos argumentos es que con la democratización del régimen político vendría una gradual apertura del proceso de formulación de la política exterior en el sentido de que poco a poco las decisiones en este ámbito dejarían de ser el monopolio exclusivo de un solo partido político, de una reducida élite de expertos en unas cuantas secretarías de Estado o de un pequeño y cerrado grupo político en la cúpula del poder presidencial. La predicción general es que se pasaría de un proceso de toma de decisiones altamente centralizado y cerrado a un sistema más descentralizado, con mayores espacios de acceso a la participación de nuevos actores —tanto gubernamentales como sociales— y más abierto al escrutinio público. ¿Qué nos dicen los enfoques teóricos y los estudios comparativos sobre otros países acerca de la relación entre democratización y política exterior?

CAMBIO POLÍTICO, CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR: UN MARCO ANALÍTICO

El primer reto consiste en identificar las variables relevantes para explicar el proceso de formulación y el contenido de la política exterior entre la amplia gama de aspectos institucionales que operan en un determinado sistema

político: el tipo de régimen (democrático, autoritario, en transición); el sistema de gobierno o la estructura de distribución de poderes (parlamentarismo, presidencialismo, federalismo); las reglas del sistema electoral y el sistema de partidos (número, fragmentación, polarización). En general, los enfoques institucionalistas, más que centrar la atención en variables particulares, identifican la configuración del contexto institucional en su conjunto para explicar determinados aspectos de la política exterior (comercio, inversión, seguridad y alianzas) o ciertos patrones de comportamiento internacional (agresividad, proteccionismo, etc.). El supuesto básico es que las reglas institucionales internas que organizan la autoridad de las distintas instancias gubernamentales y estructuran la interacción de los diversos actores políticos en el ámbito de la política exterior afectan la manera en que se agregan la pluralidad de intereses en una sociedad determinada hasta llegar a una definición particular del interés nacional. De esta forma, la estructura político-institucional interna no sólo afecta el proceso de formulación de la política exterior, sino también su contenido, coherencia, estabilidad y eficacia.

Con base en una exhaustiva revisión de la literatura sobre instituciones políticas, Rogowski (1999) elabora una matriz (véase el cuadro 3) en la que desagrega los impactos previsibles de un conjunto de rasgos institucionales sobre diversas dimensiones del comportamiento internacional de los estados. Los rasgos institucionales que en un contexto democrático pueden afectar a la política exterior se agrupan en tres categorías: a) el electorado, b) los mecanismos de representación y c) las reglas de decisión. La primera categoría se refiere al tamaño y la naturaleza del grupo con capacidad formal para influir en las decisiones políticas, es decir, quiénes participan, cuántos son y qué tanta autoridad tienen. El que sea un grupo más o menos pequeño de personas (sectores) con representación equitativa o asimétrica, o la sociedad nacional en su conjunto, quien tenga capacidad de influir en la formulación de la política exterior es algo que varía dependiendo del contexto institucional. Cuando en una determinada área (i.e., comercial) un grupo particular tiene mayor representación (grandes empresas, tecnocracia) que otros, las decisiones gubernamentales tenderán a reflejar sus intereses (libre comercio). La segunda variable tiene que ver con los mecanismos por medio de los cuales se eligen y seleccionan los representantes y funcionarios gubernamentales. Ciertas reglas electorales favorecen la representación de intereses particulares (por ejemplo, la representación proporcional), mientras que otras facilitan la representación de intereses más generales; algunas, como la

Cuadro 3
Instituciones y política exterior: hipótesis

Variables institucionales	Características de política exterior				
	Orientación	Credibilidad	Coherencia	Movilización	Estrategias
Electorado	Amplio → Δ pacifismo	Burocracia → Δ credibilidad	Múltiples clivajes → Δ inestabilidad	Democracia → Δ capacidad de proyectar poder	Democracia → Δ demagogia
Mecanismos de representación	Base electoral nacional → Δ liberalismo comercial	Mandato largo y fijo → Δ credibilidad	Distritos uninominales → Δ probabilidad de "mayorías accidentales"	Mandato corto y reversible → Δ escrutinio y capacidad de proyección de poder	Múltiples agencias → Δ negociación burocrática, apelación, opinión pública
Reglas de decisión	Más puntos de veto → Δ <i>statu quo</i>	Más puntos de veto → Δ credibilidad	Más puntos de veto → Δ inestabilidad e incoherencia	Más puntos de veto → Δ menos capa- cidad extractiva	Delegación → Δ acceso espe- cializado, ONG

FUENTE: Rogowski, 1999.

no reelección, incentivan políticos miopes con visión de corto plazo, mientras que otras amplían el horizonte con el que se toman las decisiones. La tercera categoría se refiere a los procedimientos y las reglas para tomar decisiones en las distintas instancias gubernamentales que intervienen en la formulación de políticas. Estas reglas determinan quién define la agenda o cuenta con autoridad para presentar iniciativas, cuántos votos se requieren para aprobar una decisión, y quién y cómo puede revertirla.

Estos tres tipos de variables que configuran un determinado contexto institucional tienen diferentes impactos sobre cinco aspectos del comportamiento internacional de los estados: a) la orientación general de la política exterior; b) la credibilidad y confiabilidad de un país entendida como su capacidad para asumir y cumplir compromisos internacionales; c) la coherencia y estabilidad de la política exterior; d) la capacidad para proyectar poder y movilizar recursos en el exterior, y e) las estrategias políticas de los actores que participan en la toma de decisiones.

En lo que respecta al primer rasgo institucional, una de las hipótesis centrales es que existe una relación positiva entre el tamaño del electorado (mayor en las democracias) y las políticas exteriores con una orientación pacifista, multilateralista, liberal (en materia comercial) y proclives al regio-

nalismo. Asimismo, se considera que los electorados amplios fortalecen la credibilidad internacional pues a la vez que hacen más difícil alcanzar acuerdos internos que permitan asumir compromisos en el exterior, también impiden que en el futuro coaliciones gubernamentales con intereses distintos puedan revertirlos con facilidad. Otra tesis es que las democracias son más eficientes para movilizar recursos y proyectar poder internacional pues cuentan con bases sociales amplias y fuentes de legitimidad mayores. En contraste, se presume que sistemas democráticos más abiertos reducen la estabilidad y coherencia de la política exterior y tienen implicaciones negativas en cuanto a las estrategias políticas de quienes buscan influir. Se supone que electorados divididos o polarizados conducen a políticas inestables e inconsistentes pues la probabilidad de que ocurran cambios y alternancias en las coaliciones en el poder es mayor. Por último, la demagogia y los discursos nacionalistas, expansionistas o belicosos funcionan mejor en contextos de inestabilidad o transición política como éstos.

En relación con los mecanismos de representación, las expectativas teóricas son que aquellos que amplían las bases electorales alargan los mandatos de los gobiernos y limitan la posibilidad de revocarlos, hacen más probable la adopción de políticas que beneficien al país en su conjunto y generan bienes públicos. Por ejemplo, distritos electorales grandes disminuyen la probabilidad de políticas proteccionistas a favor de intereses particulares, de la misma forma que gobiernos de mayoría con mandatos largos y fijos tendrían menos incentivos para adoptar políticas exteriores con un fuerte sesgo ideológico (populista, expansionista, nacionalista) o involucrarse en aventuras militares. Por el contrario, se presume que existe una relación inversa entre representación, por un lado, y credibilidad, coherencia y estabilidad de la política exterior, por el otro. La lógica es que la tentación de seguir los vaivenes de la opinión pública aumenta cuando la representatividad se amplía y no existen mecanismos que deleguen autoridad a cuerpos técnicos independientes (servicio diplomático de carrera, banco central, comisiones regulatorias) para que conduzcan negociaciones internacionales o certifiquen las posiciones oficiales en el exterior. Asimismo, en contextos que centralizan el poder o la autoridad en una sola instancia, la estrategia de influencia más común es capturar o dominar dicho órgano por medio de acuerdos o negociaciones cerrados, mientras que cuando el poder se encuentra disperso entre múltiples agencias u órganos con capacidad de veto, las estrategias de apelación a la opinión pública resultan más frecuentes.

Las tesis acerca de las implicaciones de las reglas de decisión para la política exterior apuntan en el sentido de que la existencia de múltiples instancias con autoridad en materia de política exterior y mayores exigencias para la ratificación de tratados favorecen el *statu quo*, dificultan la reorientación de las grandes estrategias diplomáticas y reducen la capacidad para responder con rapidez a cambios inesperados en el sistema internacional. En cuanto a la credibilidad, la presencia de más actores con veto puede fortalecerla o no dependiendo del caso. La delegación de autoridad a una sola instancia (nacional o supranacional) que aisle la decisión de potenciales vetos aumenta la credibilidad internacional cuando un gobierno requiere tomar acciones para poder cumplir con sus compromisos en el exterior (por ejemplo, imponer un programa de austeridad para cubrir los requerimientos del Fondo Monetario Internacional), pero no cuando un gobierno no tiene que hacer nada para cumplirlos (por ejemplo, mantener la vigencia de un tratado). En general, la predicción es que la dispersión del poder produce políticas exteriores más inestables, menos consistentes y poco eficaces dado que obstaculiza la posibilidad de alcanzar los acuerdos necesarios para movilizar a tiempo recursos suficientes que apunten las acciones del gobierno en el exterior.

Este último argumento sigue el mismo razonamiento que llevó a las democracias presidenciales a seguir el consejo de Hamilton en *El Federalista* de establecer reglas constitucionales que concentran en el Poder Ejecutivo la autoridad para definir y conducir la política exterior, y adoptar leyes secundarias —como los procedimientos de aprobación “*fast-track*” de tratados comerciales— para impedir que decisiones importantes en las que deben concurrir el presidente y el Congreso sean bloqueadas por las disputas y negociaciones partidistas que son el pan de cada día en la vida parlamentaria. También se espera que las estrategias de los actores políticos para influir en la toma de decisiones varíen en función de las reglas de decisión. Así, en aquellos casos en que haya delegación de autoridad en algún órgano técnico (paneles para la resolución de disputas comerciales, por ejemplo) o en el poder judicial, los actores interesados se organizan en asociaciones profesionales y canalizan sus demandas mediante canales especializados. En el caso contrario, la movilización en las calles o en los medios masivos de comunicación puede resultar una estrategia política más eficaz.

La discusión anterior resulta insuficiente para analizar el problema que aquí nos ocupa pues se trata de entender si ocurren o no cambios en el equilibrio de poderes y la política burocrática en materia de política exterior, en un contexto de transición democrática en el que, en teoría, se esperaría una mayor

descentralización y dispersión del poder. La pregunta que se hacen varios analistas¹³ es hasta dónde las hipótesis planteadas por la literatura institucionalista que revisa Rogowski operan solamente en democracias consolidadas, mientras que en democracias jóvenes sin instituciones fuertes el juego político y la orientación de la política exterior serían diferentes. En el caso mexicano, por ejemplo, si bien se cumple la hipótesis de que la democratización conduce a una política exterior liberal —tanto en lo económico como en lo multilateral—, pero más debatida y menos consensual, no se produce el cambio institucional esperado de un nuevo balance de poder entre el presidente y el Congreso.

Los planteamientos de Cortell y Peterson (2002) resultan particularmente útiles para abordar el problema de los límites al cambio político. Apuntan que la democratización, o cualquier otro tipo de coyuntura crítica que abra ventanas de oportunidad para que ocurran cambios políticos, no necesariamente conduce a reformas institucionales que afecten la organización de la autoridad o modifiquen el balance de poder entre el Ejecutivo y el Congreso en las distintas esferas de la política pública. Para que esto ocurra, además de una coyuntura favorable que sirva de catalizador —por ejemplo como la que se dio a principios de los años setenta en Estados Unidos por la crisis de la guerra de Vietnam y el escándalo de Watergate y que derivó en reformas a la Ley de Poderes de Guerra que acotaron el poder del presidente— se requieren otras dos condiciones. Primero, que haya actores dentro del Ejecutivo o en el Congreso interesados en promover las reformas por los incentivos electorales, políticos o burocráticos que enfrentan. Segundo, que los actores cuenten con la capacidad institucional necesaria (gobierno unitario o dividido, disciplina partidista, unidad dentro del gobierno, poder de agenda, etc.) para que las reformas tengan éxito. Catalizador, agente y capacidad institucional son las tres variables relevantes para explicar cuándo y por qué las instituciones que estructuran el poder en un determinado ámbito se reforman o se mantienen igual (Cortell y Peterson, 2002).

¹³ Mansfield y Snyder (1995 y 2005) argumentan que los regímenes en proceso de democratización tienen mayor proclividad a involucrarse en conflictos militares; Malcom y Pravda (1996) ofrecen evidencia de que la política exterior rusa de los gobiernos de transición ha sido inestable y expansionista; Zakaria (1997) apunta que muchas de las nuevas democracias no son liberales y dan lugar a populismos; Adamson (2001) explica cómo la debilidad del gobierno democrático en Turquía impidió un arreglo pacífico con Chipre en 1974; Mansfield y Pevehouse (2006) plantean que gobiernos civiles en democracias jóvenes con instituciones precarias tienen mayor probabilidad de asociarse a organismos internacionales para sostener y desarrollar sus reformas políticas internas.

A la luz de estos conceptos, a continuación se analizan los patrones de continuidad y cambio en el proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana en un contexto de gobierno dividido. El argumento central es que aunque se han dado situaciones críticas que desacreditan el proceso de toma de decisiones existente en este ámbito (11 de septiembre, tensiones con Cuba, conflicto con Venezuela, pérdida de la candidatura mexicana en la OEA, muro fronterizo), provocando la acción de agentes reformistas en el gobierno y el Legislativo interesados en modificar el *statu quo*, no se logra concretar el fortalecimiento del papel del Congreso por problemas de debilidad o falta de capacidad institucional. Durante la segunda mitad del último gobierno del PRI (1997-2000), los partidos de oposición impulsaron reformas¹⁴ que fueron bloqueadas por el partido en el poder dado que el interés del Ejecutivo estaba en mantener el estado de cosas en materia de política exterior. Entre 2001 y 2007, la alternancia política con la llegada del PAN a la Presidencia marcó un giro en la posición del Ejecutivo en favor de ciertas reformas a la política exterior del régimen anterior, pero la falta de unidad y cohesión de la coalición gubernamental, así como la mayor fragmentación partidista en el Congreso, limitaron el alcance de las reformas legales que llegaron a aprobarse o impidieron que avanzaran otras iniciativas impulsadas por el partido en el poder¹⁵ o por la oposición.¹⁶ Es así como la política burocrática y la relación entre el Ejecutivo y el Congreso se empalman.

LIDERAZGO PRESIDENCIAL Y POLÍTICA BUROCRÁTICA¹⁷

Indagar acerca del proceso político y los actores burocráticos que intervienen en la formulación y conducción de la política exterior en México no ha sido una tarea en la que se hayan embarcado muchos académicos debido a

¹⁴ Las reformas tenían la intención de ampliar las facultades del Congreso en su conjunto en materia de negociación y ratificación de tratados, en particular en las áreas de comercio y seguridad.

¹⁵ Por ejemplo, la eliminación del requisito de autorización legislativa de los viajes presidenciales y la flexibilización de las normas para permitir la salida de tropas al extranjero con fines no bélicos.

¹⁶ Por ejemplo, la ratificación bicameral de tratados y del titular de la SRE.

¹⁷ El modelo de política burocrática de Allison explica las decisiones de política exterior de un Estado en términos de la disputa y negociación de intereses entre grupos burocráticos que compiten entre sí. Véase Allison (1971).

la poca información disponible por lo cerrado y centralizado del proceso de formulación de políticas en un régimen tradicionalmente presidencialista como el mexicano (Garza y Herrera, 1985; Helms, 1985; Chabat, 1989; Casar y González, 1990; Ortiz Mena y Schiavon, 2001; Gámez Vázquez, 2001). A pesar de la escasez de información, la mayoría de los estudios sobre el tema sostienen la tesis de que en este ámbito específico de la política pública ha prevalecido un dominio presidencial exacerbado y que durante mucho tiempo el presidente de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores mantuvieron el monopolio de la política exterior (Rozenal, 1999). El amplio margen de discrecionalidad presidencial y el reducido número de actores e intereses involucrados en el proceso limitaba el peso real de la pugna entre grupos y actores burocráticos. De aquí que, como apuntan Cossío y Rodríguez (2003), “en varias ocasiones (República española, segunda guerra mundial, Cuba) se haya seguido cierto curso de la política internacional a pesar de la evidente desaprobación de ciertos sectores de la opinión pública”. Sin embargo, el problema es que aun cuando existe mucha evidencia anecdótica que sustenta la tesis del predominio presidencial, resulta difícil documentar adecuadamente hasta dónde la decisión final es resultado de las preferencias del presidente o de la negociación interburocrática, ni cuándo los grupos burocráticos sostienen realmente intereses distintos entre sí ni cómo se da la disputa entre ellos.

El argumento anterior nos lleva a plantear la pregunta de si la imagen del presidente como el *factotum* que decide todo, corresponde a la realidad. La idea del presidente como el gran, o casi único, tomador de decisiones no deja de ser una imagen caricaturizada de la realidad, una simplificación. Chabat (1989) apunta que, a pesar del enorme poder legal y político del jefe del Ejecutivo durante la época de oro del presidencialismo mexicano, el grado y el tipo de liderazgo presidencial varió a lo largo de los distintos sexenios: no todos los presidentes mostraron un fuerte interés por lo internacional ni todos ellos buscaron ejercer un control directo sobre la política exterior o desplegar una activa diplomacia personal. Echeverría tomó en sus manos la conducción de la política exterior y desplegó una diplomacia presidencial muy activa, mientras que López Portillo y Miguel de la Madrid decidieron delegar cierto margen de decisión en el diseño de la política exterior a sus respectivos cancilleres y a otros miembros de su gabinete. En contraste, Ortiz Mena y Schiavon (2001) muestran que el presidente Salinas centralizó fuertemente la toma de decisiones en materia de política económica exterior así como la conducción de las principales negociaciones co-

merciales con el exterior (el TLCAN): creó una estructura burocrática unificada bajo su liderazgo directo —la Oficina de la Presidencia de la República (OPR)—, conformó un equipo altamente cohesionado e ideológicamente homogéneo en los puestos clave del gabinete, reforzó las atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) en materia de comercio internacional y excluyó a la SRE y al servicio exterior de carrera del círculo decisorio central.

Por su parte, el presidente Zedillo eliminó la OPR, estuvo menos directamente involucrado en la conducción de las negociaciones internacionales y delegó un mayor margen de acción a un equipo de política exterior relativamente más homogéneo,¹⁸ aunque mantuvo el aspecto clave del esquema establecido por su antecesor: la delegación en la Secofi de autoridad y poder para desempeñar el papel de cabeza de sector como la agencia burocrática a cargo de la coordinación y ejecución de la política económica exterior. Si bien la SRE no recuperó formalmente las facultades en materia de relaciones económicas que había tenido antes de las reformas a su reglamento en 1993, en la práctica tuvo una participación mayor en la negociación del tratado de libre comercio con la Unión Europea de la que tuvo con el TLCAN debido a la naturaleza misma del tratado.¹⁹ De hecho, la SRE, además de conducir las negociaciones en los temas políticos, diseñó la estructura temática del acuerdo con la UE.

Si la liberalización económica significó la incorporación de nuevos actores burocráticos con intereses diferentes al proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, cabe preguntarse en qué medida la democratización profundizó esta tendencia y amplió el peso de las disputas y negociaciones entre distintas agencias del gobierno federal sobre la formulación, orientación y conducción de las decisiones frente al exterior. Un breve análisis del manejo de la política exterior durante los gobiernos de

¹⁸ Los titulares de la SRE y de la Secofi —José Ángel Gurría y Herminio Blanco— contaban con un perfil profesional similar y compartían la misma visión del proyecto de política exterior.

¹⁹ De acuerdo con Schiavon y Ortiz Mena, el hecho de que la SRE jugara un papel más destacado en este caso tuvo que ver con dos razones prácticas. La primera es el esquema de negociaciones de la UE que establece que el Consejo de Ministros, conformado por los titulares de las cancillerías, es el organismo con atribuciones para negociar y suscribir acuerdos. La segunda es la naturaleza no exclusivamente comercial del acuerdo con la UE por el componente político que implicaba la negociación de la llamada cláusula democrática. Schiavon y Ortiz Mena (2001).

Fox y Calderón nos permite observar que, además de algunos cambios en la forma de ejercer el liderazgo presidencial relacionados con el propio “estilo personal de gobernar” de cada presidente, en general, la democratización sí contribuyó a incrementar el número de agencias gubernamentales que intervienen en la toma de decisiones, por dos vías: primero, como resultado de la incorporación de nuevos temas como defensa de derechos humanos y promoción de la democracia en la agenda diplomática y, segundo, por la apertura de nuevos canales de acceso en toda la estructura burocrática del gobierno federal a los actores sociales y económicos interesados en canalizar sus demandas.²⁰

Un punto que resulta importante resaltar es que la confluencia de estas dos condiciones —nuevos actores gubernamentales y mayor acceso a actores no gubernamentales— no se traduce necesariamente en una mayor incidencia de los casos de tensión y conflicto interburocrático con resonancia en el debate público. De 1997 a 2006, durante el periodo de gobierno dividido, más que una negociación entre instancias económicas, diplomáticas y de seguridad, lo que se observa es un patrón de conducción o manejo segmentado de los distintos temas de la agenda de política exterior, acompañado de momentos de tensión y disputas abiertas entre las distintas agencias gubernamentales. El que ocurra uno u otro escenario (segmentación o disputa) depende en gran medida del grado y el tipo de liderazgo presidencial que se ejerce, el cual a su vez tiene que ver en gran medida con el tipo de coalición que llega al poder. Más específicamente, con el grado de heterogeneidad y cohesión de la coalición o grupo político en control del gobierno.

El primer presidente panista, Vicente Fox, llegó al poder con el apoyo de una heterogénea coalición de fuerzas políticas de distinto signo ideológico, de forma tal que conformó un gabinete variopinto con la participación de funcionarios que no pertenecían al PAN o militaban en algún otro partido político, o que simplemente eran profesionales independientes con una carrera en el sector privado o académico. Una vez constituido el equipo de gobierno, el presidente Fox delegó un amplio margen de acción entre sus secretarios de Estado sin ejercer un liderazgo presidencial directo sobre la agenda de política exterior, aunque manteniendo un perfil relativamente alto en términos de diplomacia presidencial. La intención explícita era des-

²⁰ Un ejemplo específico de esto fue la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, el 2 marzo de 2005.

plegar una diplomacia activa, principalmente en el ámbito multilateral y de derechos humanos, que permitiera “anclar” en el exterior a la joven democracia mexicana²¹ así como ampliar la base de apoyo de un gobierno sin control del Congreso, todo esto bajo el liderazgo de un canciller fuerte. El nombramiento de Jorge G. Castañeda²² como canciller respondió a este contexto.

La falta de cohesión en el gabinete foxista, junto con la ausencia de un liderazgo presidencial directo después del fracaso de las instancias de coordinación creadas al inicio de la administración como parte de la Oficina de la Presidencia,²³ dio lugar a numerosos conflictos abiertos entre las distintas agencias del gobierno federal ocasionados por diferencias programáticas, personales o por disputas de poder burocrático. En el área económica resurgió la discusión sobre la conveniencia de pasar la coordinación de las negociaciones comerciales a la SRE, y surgieron fuertes tensiones entre el titular de la SRE y el de la Secretaría de Economía por el control de algunos temas de la agenda internacional (i.e., la relación con el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico), que llevaron incluso al cierre de representaciones en el exterior como el caso de la oficina ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

Un factor adicional que contribuyó a acentuar la importancia de la política burocrática durante la administración de Fox fueron los cambios en la agenda y las prioridades de la política exterior que trajo consigo la llegada del PAN al poder. La administración foxista decidió impulsar activamente nuevos temas como la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el ingreso regular al Consejo de Seguridad de la ONU y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo, desde el principio de su gobierno, Fox colocó al centro de su agenda diplomática bilateral con Estados Unidos la iniciativa de buscar un acuerdo migratorio

²¹ Este planteamiento se encuentra en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

²² El perfil era el de un intelectual no panista, con una amplia red de contactos con fuerzas políticas nacionales e internacionales de diverso signo ideológico, que sin ser diplomático de carrera contaba con credenciales profesionales como internacionalista y con relaciones con el servicio exterior mexicano.

²³ Se establecieron varias oficinas —Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto, Desarrollo Humano y Social y Buen Gobierno— para coordinar las distintas áreas de política gubernamental sin que mediara una modificación del marco legal que rige la administración federal que les permitiera contar con atribuciones y recursos para poder ejercer sus funciones sobre los miembros del gabinete.

integral. Sin embargo, a diferencia del presidente Salinas, quien centralizó la conducción de las negociaciones del TLCAN, el presidente Fox en ningún momento de su mandato definió con claridad cuáles instancias debían participar en la conducción de su principal iniciativa diplomática, el acuerdo migratorio con Estados Unidos, ni quién estaría a cargo de coordinarla. Con esta nueva agenda se pretendía certificar el compromiso del gobierno con la democracia y la profundización del proceso de integración en América del Norte.

En un principio, el gobierno de Fox intentó algunas reformas del aparato burocrático para adecuarlo a la nueva agenda de política exterior, pero ninguna de ellas llegó a consolidarse. Dentro de la SRE se pensó en elevar el nivel de manejo del tema de derechos humanos y democracia por medio del establecimiento de una subsecretaría distinta y especializada, pero la propuesta inicial no prosperó por limitaciones presupuestales y resistencias burocráticas por parte de la Secretaría de Hacienda y se limitó al nombramiento de un embajador *ad hoc* encargado de estos temas, cuya aprobación no pasó por el Congreso. En el campo de la seguridad, se nombró a un consejero de Seguridad Nacional en la Oficina de la Presidencia y a un diplomático de carrera para que fungiera como enlace permanente entre el Presidente y la Cancillería. Ninguna de estas dos instancias perduró ante las disputas por el control de las decisiones y las diferencias de opinión de los titulares con el canciller y otros miembros del gabinete, así como por la falta de reformas institucionales al marco jurídico de la administración pública federal que les dieran respaldo y continuidad. La propia situación de gobierno dividido no facilitó los incentivos necesarios para que el Ejecutivo buscara institucionalizar cambios importantes en la estructura burocrática o la jerarquía de principios de política exterior por la vía legislativa pues, sin una mayoría en el Congreso, las probabilidades de éxito en un tema relativamente secundario eran muy reducidas.

La ampliación de la agenda diplomática a raíz de la democratización acentuó la importancia de la política burocrática gracias a la multiplicación de actores en la toma de decisiones. La importancia del tema migratorio, por ejemplo, llevó a varias decisiones como el fortalecimiento del programa "Paisano", la ampliación de los programas de remesas "Dos por uno" y "Tres por uno" y el voto en el extranjero. Consecuentemente, otras instancias del gobierno federal, como las secretarías de Gobernación, de Hacienda y de Desarrollo Social, tuvieron una mayor participación en cuestiones internacionales. De igual forma, dentro de la SRE se crearon nuevos actores burocráticos,

como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y la oficina de enlace con organizaciones sociales, para atender los temas de la nueva agenda. Adicionalmente, otros factores ajenos a la dinámica política interna también contribuyeron a ampliar la agenda de la política exterior y a multiplicar los actores burocráticos involucrados en su diseño y ejecución. En particular, los ataques terroristas del 11 de septiembre elevaron la importancia de los asuntos de seguridad, frontera e inmigración, con lo cual otras secretarías de Estado —en particular la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional— adquirieron mayor relevancia en la toma de decisiones y la conducción de las relaciones con el exterior.

La agenda diplomática se tornó más amplia y, a la vez, más controvertida. La mayoría de los nuevos temas eran motivo de diferencias dentro del gabinete y de la coalición en el poder, así como entre los distintos partidos políticos. Dentro del gobierno, la agenda diplomática impulsada por la SRE, en particular, el ingreso al Consejo de Seguridad y la decisión de no apoyar en esta instancia la posición de Estados Unidos frente a Irak, encontró fuertes resistencias entre los miembros del gabinete económico (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Economía) que temían represalias económicas por parte del principal socio comercial de México. Esta visión crítica de la política multilateral de Fox también la compartía parte del empresariado mexicano. Sectores dentro del gabinete político y de seguridad, en particular la Secretaría de la Defensa, se opusieron a que avanzaran otras líneas de acción impulsadas por el canciller Castañeda, como la eventual participación de México en operaciones de mantenimiento de la paz. Incluso, en la SRE, hubo diferencias públicas entre el canciller y el embajador de México ante las Naciones Unidas en torno a la posición que el país debía tomar en el caso del uso de la fuerza militar contra Irak en 2003.

Fuera del círculo gubernamental, la decisión de la administración foxista de modificar la posición tradicional de México ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU con respecto a la situación de los derechos humanos en Cuba²⁴ fue objeto de numerosas críticas por parte del PRI y el PRD que condujeron a enfrentamientos públicos entre el Presidente y el Congreso de la Unión. Ambas cámaras emitieron numerosas resoluciones conde-

²⁴ Tradicionalmente, México había optado por la abstención en las votaciones sobre resoluciones acerca de la situación de los derechos humanos en Cuba durante las sesiones anuales de este organismo, mientras que en 2001 el gobierno de Fox decidió votar a favor.

nando la nueva posición hacia Cuba y llamando al canciller a rendir cuentas y explicar las razones de un cambio que, desde el punto de vista de los partidos de oposición, respondía a intereses partidistas del grupo en el poder más que a los intereses del país en su conjunto. De igual manera, el proceso de ratificación del Estatuto de Roma dejó entrever las diferencias de visión entre el gobierno de Fox, principal promotor de la aceptación incondicional de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y de otros mecanismos de monitoreo de derechos humanos, y el PRI, quien consideraba necesario acortar el procedimiento de aceptación a un esquema de caso por caso, a fin de asegurar la participación activa de las diversas instancias nacionales involucradas así como proteger su autoridad frente a posibles interpretaciones interesadas. Desde el punto de vista de la administración foxista, tanto el tema de la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia en Cuba como la consolidación de un tribunal internacional permanente con jurisdicción universal para castigar crímenes contra la humanidad, incluso en México, constituían los casos de prueba para deslindarse de los patrones de comportamiento y compromisos del régimen anterior y acreditar su carácter democrático.

Hubo también diferencias dentro del Ejecutivo y entre éste y el Legislativo con respecto a cómo responder a los mayores requerimientos de cooperación en materia de seguridad por parte de Estados Unidos en un contexto en el que se percibían pocas condiciones de reciprocidad en el tema de mayor interés para México, la apertura del mercado laboral de América del Norte, dado el endurecimiento de los controles migratorios y fronterizos en ese país y el sesgo unilateral y militarista de la política exterior de la administración de George W. Bush. Mientras que el gobierno aceptó ampliar e intensificar los mecanismos de cooperación con Estados Unidos en el ámbito del combate al terrorismo, narcotráfico y crimen organizado, los partidos de oposición promovieron una serie de iniciativas legislativas con el fin de acortar la autoridad discrecional del presidente para firmar acuerdos ejecutivos en materia de seguridad con otros países, semejantes a la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

En 2003, la salida del canciller Castañeda, motivada por su interés en buscar la Presidencia de la República como candidato independiente, y su reemplazo por quien fuera uno de sus principales rivales burocráticos, el entonces secretario de Economía Luis Ernesto Derbez, significó un cambio en el gabinete que si bien redujo las tensiones públicas dentro del gabinete en los temas de política exterior, intensificó su conducción segmentada y

falta de coordinación. El nuevo canciller, que a diferencia de su antecesor provenía de las filas del PAN y carecía de ascendencia directa sobre el Presidente, adoptó una política de bajo perfil y evitó seguir empujando con el mismo ahínco las principales iniciativas de la diplomacia foxista. De esta forma, ni el Presidente ni el titular de la SRE desplegaron el interés o la capacidad necesarios para constituirse en un núcleo fuerte de coordinación y liderazgo en materia de política exterior, por lo que cada instancia gubernamental tomaba decisiones e instrumentaba acciones en forma separada sobre su propio ámbito de competencia y con base en sus propias prioridades burocráticas y políticas. En los últimos dos años de la administración de Fox, el inicio anticipado del ciclo electoral presidencial en condiciones de fuerte polarización y competencia política se convirtió en un factor que no sólo reavivó las disputas interburocráticas, principalmente entre los miembros del gabinete y del partido en el poder que competían por la candidatura presidencial en su búsqueda por aumentar sus apoyos internos o mejorar su imagen en el exterior, sino que también provocó fricciones diplomáticas con otros países.

En el caso de la administración de Felipe Calderón, las primeras acciones en materia de política exterior revelan cambios importantes tanto en el estilo de liderazgo presidencial como en el grado de cohesión dentro del gobierno. En primer lugar, el presidente Calderón decidió centralizar de nuevo la toma de decisiones con la reactivación del mecanismo de gabinetes temáticos y ha buscado mantener la disciplina dentro del gabinete por medio de una supervisión personal directa de muchas decisiones. En segundo lugar, estableció un equipo de gobierno más homogéneo que el de su antecesor tanto en términos partidistas como programáticos. En el ámbito de la política exterior, la decisión de nombrar a una diplomática de carrera relativamente joven como titular de la SRE sugiere la doble intención de asegurar un control más directo por parte del Presidente sobre el área, a la vez de la necesidad de evitar la eventual politización de algunos asuntos diplomáticos controvertidos —como las relaciones con Cuba y Venezuela— que pudieran significar un desgaste político interno. El otorgamiento de espacios de mando a los profesionales del servicio exterior podría entenderse como una respuesta del presidente Calderón a las circunstancias de polarización y debilidad política en las que asumió el poder a fin de maximizar su control sobre la política exterior y aislar parcialmente los temas diplomáticos más espinosos en el ámbito interno de las presiones por parte de las distintas fuerzas políticas. Mientras que los sectores más conservadores de su propio partido

presionaban a favor de una diplomacia más combativa en cuanto a la promoción de la democracia y los derechos humanos, principalmente frente a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela y Castro en Cuba, los partidos de oposición demandaban una política de normalización de las relaciones con ambos países.

En suma, el análisis anterior sugiere que tres factores han sido determinantes en el número de actores burocráticos que participan en la formulación de la política exterior y el grado de competencia y polarización entre ellos: a) la estructura de prioridades de la agenda gubernamental, b) el grado de cohesión de la élite gobernante y c) la configuración institucional. En relación con el primer factor, la liberalización económica y, posteriormente, la liberalización política junto con las transformaciones en el ámbito de la seguridad internacional a raíz del 11 de septiembre, cambiaron las prioridades y ampliaron la agenda de la política exterior. Consecuentemente, se tornó más compleja la dinámica interburocrática y el proceso de toma de decisiones dentro del Poder Ejecutivo porque otras agencias además de la SRE ampliaron su participación en la formulación y conducción de la política exterior. En la práctica se dio una redistribución de funciones y una dispersión de la capacidad de decisión sobre los vínculos de México con el exterior que derivaron en el debilitamiento de la SRE. De esta forma, cambió la correlación de fuerzas entre las distintas agencias del gobierno federal.²⁵

En lo que se refiere a la segunda variable —el grado de cohesión de la élite gubernamental—, en un sistema presidencial como el mexicano es el jefe del Ejecutivo quien al decidir la composición del gabinete en función de la naturaleza de la coalición que lo llevó al poder, de su programa de gobierno y de sus necesidades de apoyo político determina en gran medida el

²⁵ Debido al alto nivel de prioridad que los gobiernos desde De la Madrid han asignado a los temas económicos dentro de la agenda de política exterior, las secretarías encargadas de la conducción de las políticas económicas han adquirido un papel más activo. En 1985, la SRE perdió parte de sus atribuciones con la decisión presidencial de eliminar la Subsecretaría de Asuntos Económicos dentro del paquete de reestructuración de la administración pública federal por restricciones presupuestales. La reducción del papel de la Cancillería en materia de política económica exterior se acentuó en el sexenio de Salinas con la decisión del Presidente de no nombrar a miembros del servicio exterior como encargados de las negociaciones del TLCAN, la iniciativa más importante de política exterior de su sexenio. En muchas ocasiones, las acciones de las secretarías económicas fuera del país “estuvieron en conflicto con los intereses” y las posiciones de la SRE. Leyes y reglamentos posteriores institucionalizaron esta separación al otorgar a la Secretaría de Economía, y no a la SRE, la tarea de coordinar las negociaciones comerciales con el exterior. Véase Gámez Vázquez (2001).

grado de cohesión, coordinación y conflicto que existe entre los distintos grupos burocráticos dentro de la administración federal. Una de las líneas de investigación en las que resulta necesario profundizar para el estudio de la política exterior mexicana es la revisión de los diversos argumentos teóricos sobre los factores que pueden influir en las decisiones presidenciales acerca de la conformación del equipo de gobierno. ¿Qué explica que algunos presidentes hayan optado por incorporar ideólogos, militantes del partido o aliados partidistas en su gabinete, principalmente en las carteras con funciones internacionales, mientras que otros hayan preferido a profesionales y tecnócratas o hayan seguido una estrategia mixta? Por último, la configuración institucional (en este caso, la situación de gobierno dividido, los cambios en la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo y los ciclos electorales) aumenta los incentivos de los distintos actores políticos y burocráticos para llevar sus diferencias y disputas a la arena del debate público.

GOBIERNO DIVIDIDO Y POLÍTICA EXTERIOR:
¿QUÉ CAMBIÓ EN LA RELACIÓN EJECUTIVO-LEGISLATIVO?

En México, históricamente el dominio presidencial sobre la política exterior ha sido más acentuado que en otras arenas de la política pública, con excepción, quizá, de la política de seguridad y defensa nacional. La supremacía presidencial en este campo es resultado tanto de factores constitucionales como políticos, de forma tal que, entre las democracias presidenciales, se observan variaciones muy importantes en la capacidad formal y real del Congreso para influir sobre la política exterior dependiendo de la distribución de facultades constitucionales y las bases políticas del poder presidencial.

En términos analíticos, la capacidad del presidente para formular y conducir la política exterior, así como la del Congreso para acotarlo y ejercer un contrapeso real, depende de varios factores: a) la distribución de facultades constitucionales entre los dos poderes; b) la distribución de fuerzas partidistas dentro del Congreso (grado de fragmentación partidista) y entre los dos poderes (gobierno unificado o dividido); c) el interés de los partidos y actores políticos por actuar e influir en este ámbito dependiendo del grado de visibilidad que tengan los asuntos internacionales por las movilizaciones de sectores de la población afectados o la presencia de una conexión electoral directa (ciclos electorales, voto en el extranjero), y d) la capacidad técnica y profesional del Congreso en la materia que, a su vez, está en función de la

existencia o no de incentivos para la profesionalización y permanencia de la carrera legislativa, como es la posibilidad de la reelección. Teniendo estos factores en mente, a continuación se analizan las características, cambios y continuidades en la dinámica entre los dos poderes en México, en dos contextos institucionales distintos: gobierno unificado y dividido.

En México, como en la mayoría de las democracias presidenciales, el diseño, dirección, conducción y ejecución de la política exterior es una esfera de predominio presidencial por mandato constitucional. La Constitución mexicana, de acuerdo con el artículo 89 fracciones II, III, VI, VIII y X, concentra las atribuciones formales en materia de política exterior en el Poder Ejecutivo al asignarle al presidente la facultad y obligación de dirigir y conducir tal política, nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado, disponer de la totalidad de las fuerzas armadas y declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión. El presidente cuenta con la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, incluyendo al secretario de Relaciones Exteriores, así como para destituir a los agentes diplomáticos.

La lógica constitucional de esta distribución de facultades entre el Ejecutivo y el Legislativo es que, en el ámbito de las relaciones con el exterior, el presidente representa a la nación en su conjunto frente a otros países y organismos internacionales, por lo que se requiere contar con mecanismos institucionales que garanticen un mínimo de unidad de propósito a fin de poder actuar con unidad y rapidez para dotar de credibilidad y certidumbre a las acciones de un país en el ámbito internacional, particularmente frente a situaciones de crisis. Por esta razón, la delegación de poder y de atribuciones formales al Ejecutivo busca aislar, hasta cierto punto, la política exterior del impacto cotidiano directo de la diversidad de intereses particulares de carácter social, partidista y regional que encuentran su principal arena de expresión en el Congreso.

Desde el punto de vista de las variables formales, el artículo 76 fracciones I, II y III de la Constitución concentra las atribuciones del Congreso mexicano en materia de política exterior en una sola cámara, el Senado, la cual cuenta con cuatro facultades exclusivas: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como su terminación; ratificar los nombra-

mientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales que haga el presidente, y autorizar al Ejecutivo para la salida de tropas nacionales fuera del país así como el paso o estacionamiento de contingentes militares de otros países en territorio nacional. De acuerdo con Cossío y Rodríguez (2003), sería un error pensar que sólo el Senado y el presidente de la República ejercen funciones de formulación, seguimiento y conducción de la política exterior por ser los únicos órganos del Estado a los que la Constitución confiere facultades expresas en la materia. En realidad, el Congreso en su conjunto tiene atribuciones sobre una amplia gama de asuntos²⁶ que afectan las relaciones de México con el exterior, además de que el artículo 88 establece la facultad del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente de otorgar permiso al presidente para poder ausentarse del territorio nacional. Se trata de la única atribución legislativa explícita de carácter bicameral.

Asimismo, las modificaciones al artículo 21 constitucional por las que se selló la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional en junio de 2005²⁷ añadieron una nueva facultad expresa al Senado: aprobar, en cada caso, el reconocimiento que haga el Ejecutivo federal de la jurisdicción de dicha corte. Una reforma posterior al artículo 76, en vigor desde febrero de 2007, otorgó una atribución adicional al Senado, la de aprobar los actos de terminación, retiro o denuncia de tratados que tome el Ejecutivo. Se trata de las modificaciones de mayor alcance en cuanto a la distribución de poderes formales en materia de política exterior que han tenido lugar a nivel constitucional desde diciembre de 1977 cuando, a iniciativa del presidente López Portillo y como parte integral de la reforma política en curso, se añadió a la fracción I del artículo 76 el párrafo en que se otorga al Senado la facultad de analizar y dar seguimiento a las decisiones del Ejecutivo en este ámbito.

A pesar de las reformas, es importante subrayar que el Congreso mexicano tiene menos poderes formales que otros parlamentos en el mundo. En términos comparativos con otros sistemas presidenciales, la distribución de facultades constitucionales en materia de política exterior en México tiene

²⁶ Además de la autoridad presupuestal, los autores se refieren a las atribuciones de ambas cámaras en cuestiones como derecho del mar, contratación de empréstitos, regulación del comercio exterior (impuestos, cuotas y prohibiciones a exportaciones e importaciones), declaración de guerra, extradición, entre otras.

²⁷ Decreto por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, lunes 20 de junio de 2005, pp. 2-3 (Primera Sección).

un sesgo presidencial mayor que aquéllos donde el Congreso participa en la conformación del equipo de gobierno mediante la ratificación de los miembros del gabinete o en los que existen mecanismos parlamentarios de aprobación y ratificación de instrumentos internacionales (tratados, acuerdos, convenciones, etc.), que aseguran la participación de ambas cámaras en las distintas fases del proceso, desde la negociación hasta la ratificación y reglamentación. En cambio, a diferencia de otros sistemas presidenciales, la Constitución mexicana establece, explícitamente, desde la reforma a la fracción X del artículo 89 de noviembre de 1988, siete principios y lineamientos normativos que el Ejecutivo federal debe observar en la conducción de la política exterior.²⁸ No se trata, ciertamente, de un factor institucional que limite en la práctica la capacidad de decisión y acción presidencial, pero sí de un elemento que permite al Congreso hacer cuestionamientos a las acciones del Ejecutivo por supuesta incompatibilidad o contradicción con los principios constitucionales.

Desde el punto de vista de las variables no formales, durante el largo periodo de gobierno unificado, además de los factores mencionados en el apartado anterior, varias características particulares de la esfera de la política exterior contribuyeron a ampliar el predominio presidencial. En primer lugar, el reducido impacto interno de los acontecimientos mundiales en una economía protegida y un régimen político cerrado limitaba el interés de actores sociales, políticos y burocráticos fuera del Ejecutivo y la SRE por los asuntos de política exterior. La existencia de un aparato diplomático profesional de carrera altamente cohesionado y disciplinado dentro de la administración pública federal también contribuyó a consolidar el mando exclusivo del jefe del Ejecutivo. Un tercer factor fue el alto grado de cohesión y convergencia dentro de la clase gobernante en torno a una misma visión ideológica que enfatizaba la idea de unidad nacional frente al exterior, y del presidente como representación de la misma. Por último, la ausencia de incentivos electorales o políticos (reelección, voto en el exterior) impidió que el Poder Legislativo desarrollara instrumentos de información y capacitación técnica en el ejercicio de sus tareas de análisis y supervisión o introdujera iniciativas propias independientes del Ejecutivo en materia de política exterior.

²⁸ Autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como resultado de lo anterior, durante mucho tiempo el Congreso fue el gran ausente en la trama de la política exterior. Su participación era puramente formal y en general motivada por las iniciativas del Ejecutivo. Casi todas las reformas constitucionales en materia de política exterior aprobadas por el Congreso desde 1917 a la fecha, con excepción de la reforma de 2007 a la fracción X del artículo 76, han sido iniciadas y cabildadas desde el Ejecutivo. Más aún, durante todo el periodo de gobierno unificado, la tasa de aprobación por parte del Congreso de las iniciativas presidenciales en materia de tratados internacionales, nombramientos diplomáticos y salidas del país fue prácticamente del 100 por ciento.²⁹

Las elecciones de 1997 marcaron el fin del gobierno unificado dando lugar a una nueva etapa política en la cual comenzaron a surgir signos de que la era del “Poder Legislativo contemplativo” podría estar también llegando a su fin (Montaño, 2003). Las dos consecuencias más evidentes de la situación de gobierno dividido en la relación Ejecutivo-Congreso en materia de política exterior han sido la mayor politización de los temas de la agenda de política exterior y el incremento en el nivel de actividad e interés del Poder Legislativo en esta materia como resultado del cambio en los incentivos electorales que enfrentan tanto los partidos de oposición como el partido en el poder. A partir de entonces, los partidos políticos con representación en el Senado y en la Cámara de Diputados han buscado de manera explícita y activa impulsar iniciativas para fortalecer las facultades de una o de ambas cámaras en la formulación, supervisión y conducción de la política exterior.

Tres son las vías por las cuales se ha incentivado un mayor activismo legislativo en asuntos de política exterior: a] la canalización al Congreso de demandas por parte de sectores e intereses particulares afectados por decisiones o asuntos de política exterior (i.e., el sector agropecuario en relación con los acuerdos de libre comercio); b] el uso de facultades constitucionales —como la autorización al presidente para salir del país— por parte de la oposición como instrumento de negociación política o para negociar políticamente sus diferencias con el Ejecutivo en temas que le son más importantes en la política exterior, y c] asuntos de política exterior que por su valor simbólico —como el caso de las relaciones con Cuba— se politizan

²⁹ De acuerdo con los cálculos elaborados por Nacif, en condiciones de gobierno unificado durante las legislaturas LV (1991-1994) y LVI (1994-1997), la tasa de éxito presidencial en la Cámara de Diputados fue de 98.4 y 98.8% respectivamente. Véase Nacif (2005).

como banderas ideológicas o se vinculan directamente con temas de política interna, particularmente en periodos electorales.

Las últimas dos elecciones federales son indicativas de una tendencia hacia la politización de la política exterior. Durante las elecciones intermedias de 2003, todos los partidos políticos que participaron en la contienda incorporaron explícitamente en sus plataformas electorales una amplia gama de temas de política exterior. Es probable que el mayor interés de los partidos políticos por hacer de la política exterior un tema de campaña en 2003 no haya sido más que el reflejo temporal de una coyuntura particular producto del alto grado de visibilidad y cobertura que adquirieron los asuntos internacionales como resultado de los acontecimientos del 11 de septiembre, el álgido debate en Naciones Unidas sobre la situación en Irak y la proximidad del inicio de la liberalización comercial del sector agropecuario previsto por el TLCAN en 2004. Sin embargo, una situación similar volvió a darse en las elecciones de 2006 cuando el PAN utilizó como parte de su campaña negativa contra el candidato del PRD la imagen del presidente venezolano Hugo Chávez, dando lugar a una crisis en las relaciones diplomáticas con Venezuela. De igual forma, la relación con Cuba se vio contaminada al punto de ruptura diplomática por los escándalos en torno al caso Ahumada y el intento de desafuero del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, López Obrador, para evitar su posible candidatura a la Presidencia. El argumento general que valdría resaltar es que en condiciones de intensa competitividad electoral y altos niveles de interdependencia económica, las posibilidades de que los asuntos de política exterior se politicen son mayores.

Con mayor frecuencia las diferencias y los conflictos internos entre los partidos políticos o entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se trasladan al ámbito de la política exterior. En junio de 1999, por primera vez la Cámara de Diputados estuvo a punto de negar autorización al presidente de la República para salir del país a una visita de Estado a Brasil y participar en una reunión del Grupo de Río. La autorización se concedió por un estrecho margen de 11 votos (227 votos a favor y 216 en contra).³⁰ En diciembre de ese mismo año, el presidente Zedillo decidió retirar formalmente la solicitud de permiso a la Cámara para ausentarse del país y postergar una visita de trabajo a Estados Unidos, ante el riesgo de que los partidos de oposición

³⁰ Se trató claramente de un voto partidista. De los 216 votos en contra, 107 fueron del PRD, 99 del PAN, 8 del PT y 2 independientes).

vetaran la autorización. Los grupos parlamentarios del PAN y el PRD se habían negado a discutir a tiempo el permiso para ese viaje y condicionaron su voto a la aprobación de otros asuntos sin relación con la política exterior o la visita en cuestión, como la negociación del presupuesto, el incremento de los recursos a los estados y el establecimiento de un Fondo de Fortalecimiento Estatal. En este caso, la facultad para autorizar la salida del presidente se utilizó como un elemento de negociación por parte de la oposición, lo que desencadenó una serie de iniciativas para modificar el artículo 88 constitucional.

El segundo impacto más evidente que ha tenido el proceso de democratización en el ámbito de la política exterior es la proliferación de iniciativas legislativas orientadas a modificar la actual distribución de atribuciones y a ampliar las facultades del Congreso, así como de exhortos, puntos de acuerdo y otro tipo de acciones legislativas que buscan influir en el debate nacional sobre las relaciones de México con el exterior o en decisiones y acciones específicas por parte del Ejecutivo. Hay más interés y actividad en estos temas. Con base en una revisión de las iniciativas de reforma a los artículos constitucionales relativos a temas de política exterior (73, 76, 88, 89, 133, entre otros), es posible constatar que ha habido un incremento gradual, pero constante, tanto en el número como en la gama de asuntos que tocan los legisladores. Es importante señalar que las primeras iniciativas legislativas de carácter independiente orientadas en el sentido de ampliar las facultades del Congreso surgieron a principios de los años noventa en condiciones de gobierno unificado y se centraron en el tema de la celebración y ratificación de tratados. Este primer momento de activismo legislativo de corte reformista reflejaba, sobre todo, la reacción negativa y la movilización de los partidos de oposición, en particular del PRD, a la forma tan centralizada y cerrada en la que el gobierno de Salinas estaba conduciendo las negociaciones para la firma del TLCAN. Entre junio de 1991 y octubre de 1992, el PRD presentó tres iniciativas de reforma para asegurar la participación de ambas cámaras o la introducción de la figura del referéndum en el proceso de ratificación de tratados internacionales. En septiembre de 1996, el PAN se sumó a esta corriente y presentó dos proyectos de reformas constitucionales a fin de que la Cámara de Diputados pudiera intervenir en materia de tratados. A pesar de la movilización de los partidos de oposición en el Congreso, la nueva Ley de Tratados promulgada en 1992 no incorporó ningún tipo de mecanismo que condujera a un sistema de aprobación bicameral de tratados o convenios internacionales.

Cuadro 4

Actividad legislativa en asuntos de política exterior, 1997-2006.
Iniciativas presentadas por legislatura¹

Legislatura	Periodo	Reforma constitucional		Ley secundaria		Total Número
		Número	Porcentaje ²	Número	Porcentaje ³	
57 ^a	1997-2000	16	7.6	13	2.5	29
58 ^a	2000-2003	26	6.7	24	2	50
59 ^a	2003-2006	24	2.9	46	1.6	72
60 ^a	2006-2009	6	2.1	13	1.7	19
57 ^a -60 ^a	1997-2009	72	4.2	96	1.8	168

¹ Iniciativas presentadas al 21 de mayo de 2007.

² Porcentaje de iniciativas sobre asuntos de política exterior en el total de iniciativas de reforma constitucional.

³ Porcentaje de iniciativas sobre asuntos de política exterior en el total de iniciativas de ley secundaria.

Posteriormente, durante el periodo de gobiernos divididos (1997-2006) las iniciativas de reforma para modificar la distribución de facultades entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en materia de política exterior han sido más numerosas, diversas y de mayor alcance (véase el cuadro 4). Las principales iniciativas de reforma constitucional suman setenta y dos³¹ y se refieren a los siguientes aspectos: 1] el fortalecimiento de las facultades de análisis y supervisión senatorial; 2] la inclusión de nuevos principios normativos; 3] la desregulación del permiso al Ejecutivo para salir al extranjero; 4] en cuanto a los métodos de selección y confirmación de nombramientos existen dos tipos de iniciativas con efectos para la política exterior: las que proponen la ratificación bicameral o senatorial del secretario de Relaciones Exteriores y las que introducen la facultad del Senado de confirmar la destitución de diplomáticos; 5] respecto a los procedimientos de negociación, firma y ratificación de tratados internacionales hay iniciativas para instaurar el requisito de aprobación bicameral y para ampliar el tipo de acuerdos que requieren ratificación, y 6] la regulación sobre movimientos de tropas nacionales y extranjeras.

Los tres asuntos que mayor actividad legislativa han suscitado son la celebración, negociación y aprobación de instrumentos internacionales (34% de las iniciativas presentadas), el requisito de permiso por parte del Congreso al Ejecutivo para viajar al extranjero (23.6%) y la incorporación

³¹ En la relación del cuadro 3 no sólo se incluyen iniciativas de reforma a artículos de la constitución, por lo que no se registran aquellas propuestas de modificaciones a leyes secundarias.

de nuevos principios normativos a la fracción X del artículo 89 o de cláusulas para su observación obligatoria en la celebración de tratados (17%). De igual manera, la Cámara de Diputados ha sido notablemente más activa que el Senado en la presentación de iniciativas de reformas constitucionales sobre temas de política exterior: 73% de las propuestas se han generado en la Cámara baja mientras que sólo 26% han surgido en el Senado. Esto podría estar indicando simplemente que mientras la Cámara de Senadores está conforme con un *statu quo* que le favorece, la de Diputados tiene una orientación claramente reformista.

En cuanto al origen partidista de las iniciativas (véase cuadro 5), el partido más activo en la búsqueda de reformas a la actual distribución de facultades constitucionales en política exterior ha sido el PRD con 26.4% de las iniciativas presentadas, seguido del PAN con 25% y del PRI, que ha presentado 23.6% de las reformas propuestas. Si tomamos en cuenta las iniciativas relacionadas con leyes secundarias, el panorama es un tanto distinto pues el PRI pasa a ser el partido con mayor actividad legislativa con 30.2% de las iniciativas mientras que el PRD pasa a la tercera posición con tan sólo 14.6% y el PAN se mantiene en segundo lugar con 22.9%. Lo anterior indica claramente que los partidos políticos adoptan distintas estrategias al momento de impulsar sus agendas de política exterior dentro de las cámaras. ¿A qué obedece esto? Una posibilidad es que los partidos con una agenda de política exterior primordialmente pragmática prefieran proponer cambios a nivel de leyes secundarias mientras que aquéllos con una visión más ideológica privilegien las iniciativas constitucionales. Otra posible explicación es que el PRI sea el partido con preferencias más favorables a mantener el *statu quo* en esta esfera por ser el partido que por décadas tuvo el dominio sobre el diseño y la instrumentación de la política exterior, de forma tal que no tendría mayor interés en promover reformas constitucionales, mientras que los otros dos partidos, el PAN y el PRD, abiertamente comprometidos con la necesidad de introducir modificaciones al estado de cosas heredado por el régimen priista tendrían mayor interés en introducir cambios a la Constitución. Un dato que resulta consistente con esta última hipótesis es que el PRI se comportó claramente como el partido pro *statu quo* mientras fue el partido en el poder (1997-2000), pues en esos años presentó muy pocas iniciativas de reforma tanto constitucionales como secundarias. Una vez en la oposición, su nivel de actividad legislativa se incrementó.

Otro elemento que cabe resaltar de la información que se presenta en el cuadro 5 es que en el periodo legislativo 2000-2003, precisamente durante los

Cuadro 5
 Origen de la actividad legislativa en asuntos de política exterior, 1997-2006.
 Iniciativas presentadas por partido o actor

<i>REFORMA CONSTITUCIONAL</i>																	
<i>Legislatura</i>	<i>PRI</i>		<i>PAN</i>		<i>PRD</i>		<i>Otro</i>		<i>Varios</i>		<i>Ejecutivo</i>		<i>Comisión</i>		<i>Congreso</i>		<i>Total</i>
	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	
57 ^a	1	6.3	6	37.5	6	37.5	—	—	1	6.3	—	—	1	6.3	1	6.3	16
58 ^a	9	34.6	2	7.7	6	23	4	15.4	2	7.7	1	3.8	—	—	2	7.7	26
59 ^a	5	20.8	7	29.2	7	29.2	4	16.7	—	—	—	—	—	—	1	4.2	24
60 ^{a*}	2	33.3	3	50	—	—	1	16.7	—	—	—	—	—	—	—	—	6
57 ^a -60 ^a	17	23.6	18	25	19	26.4	9	12.5	3	4.2	1	1.4	1	1.4	4	5.6	72
<i>LEY SECUNDARIA</i>																	
<i>Legislatura</i>	<i>PRI</i>		<i>PAN</i>		<i>PRD</i>		<i>Otro</i>		<i>Varios</i>		<i>Ejecutivo</i>		<i>Comisión</i>		<i>Congreso</i>		<i>Total</i>
	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	
57 ^a	1	7.7	5	38.5	1	7.7	—	—	4	30.7	—	—	2	15.4	—	—	13
58 ^a	6	25	5	20.8	4	16.7	3	12.5	5	20.8	1	4.2	—	—	—	—	24
59 ^a	17	37	9	19.6	6	13	10	21.7	—	—	2	4.3	1	2.2	1	2.2	46
60 ^{a*}	5	38.5	3	23	3	23	—	—	—	—	2	15.4	—	—	—	—	13
57 ^a -60 ^a	29	30.2	22	22.9	14	14.6	13	13.5	9	9.4	5	5.2	3	3.1	1	1	96

* Iniciativas presentadas al 21 de mayo de 2007.

primeros tres años de la primera administración del PAN, este partido, en su calidad de partido en el gobierno, registró un nivel de actividad legislativa extraordinariamente reducido, el más bajo que se observa desde el inicio de la situación de gobierno dividido. Este hecho contrasta con la amplitud de la agenda de política exterior propuesta por el presidente Fox, aunque hay que señalar que es congruente con ella en la medida en que las iniciativas del PAN concentraron la atención en la incorporación al texto constitucional de nuevos principios normativos, en particular la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia. La escasa actividad legislativa del PAN en estos años resulta enigmática pues se esperaría que un partido recién llegado al poder empujara con fuerza una serie de reformas que apuntalaran su proyecto diplomático, máxime cuando, como era el caso del gobierno de Fox, se pretendía dar un giro radical a la política exterior en temas como la defensa y promoción activa de los derechos humanos y la democracia, la posición frente a la situación de los derechos humanos en Cuba, así como la participación de México en el Consejo de Seguridad y en operaciones de mantenimiento de la paz.

En el periodo de gobiernos divididos, de las 72 iniciativas de reforma constitucional sobre cuestiones internacionales se aprobaron únicamente dos y ambas acotan las facultades del Poder Ejecutivo en materia de tratados y amplían las facultades del Senado. La primera reforma fue una iniciativa presentada por el Ejecutivo durante el gobierno de Fox con la intención de impulsar la ratificación del Estatuto de Roma en el Senado y modificar el artículo 21 para establecer que el “Ejecutivo federal podrá, con aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. Cabe hacer notar que la iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo no contemplaba la intervención del Senado en el asunto y reconocía la competencia obligatoria de los tribunales internacionales de los que México formaba parte en los términos y procedimientos establecidos por ellos, así como el cumplimiento obligatorio de sus resoluciones y sentencias por parte de autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar.

La segunda reforma constitucional en el ámbito de política exterior que se aprobó en el periodo de estudio (1997-2007) entró en vigor el 12 de febrero de 2007; modifica los artículos 76 fracción I y 89 fracción X para añadir como nueva facultad exclusiva del Senado la aprobación o ratificación de la decisión del Ejecutivo de terminar, denunciar, suspender o modificar tratados internacionales y convenciones diplomáticas. Se trata de una versión más limitada que la iniciativa original presentada por el PRI que incluía, además, la obligación del Ejecutivo de someter a ratificación senato-

rial otros instrumentos como acuerdos interinstitucionales, convenios ejecutivos, memoranda y entendimientos.

El asunto más visible y controvertido, aunque no necesariamente el de mayor importancia para el funcionamiento del sistema de contrapesos, ha sido el debate sobre la conveniencia de modificar la facultad del Congreso para autorizar al presidente a salir del país. De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, el presidente no puede realizar viajes al extranjero sin el permiso de ambas cámaras del Congreso. El asunto no tuvo ninguna consecuencia práctica hasta el 9 de abril de 2002 cuando, por primera vez en la historia de México, el Senado rechazó por 71 votos a favor y 41 en contra, la solicitud del jefe del Ejecutivo para viajar al exterior a fin de realizar una gira de trabajo en Canadá y Estados Unidos. Las razones detrás de la negativa por parte de los partidos de oposición a autorizar la salida del presidente no tenían que ver directamente con el viaje en cuestión sino con diferencias de fondo sobre el diseño general y otros temas sensibles de la política exterior, en particular las relaciones con Cuba. Ya en la LVII Legislatura se habían presentado dos iniciativas, una del PRI y otra de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, para flexibilizar las reglas constitucionales con respecto a las salidas del presidente fuera del territorio nacional. Entre agosto de 1997 y mayo de 2007 se habían presentado 17 propuestas de reforma al artículo 88 para flexibilizar, eliminar o sustituir el requisito de autorización legislativa de los viajes presidenciales al exterior. El 35.3% de estas iniciativas fue propuesto por el PAN, 17.6% por el PRI, 17.6% por el PRD y el restante 29.4% por otros partidos o actores. La administración foxista y el PAN, al igual que en su momento lo hizo el PRI durante el gobierno de Zedillo, buscaron modificar esta regla con el argumento de que se trata de una restricción anacrónica pensada en las condiciones del siglo XIX, con efectos negativos sobre las relaciones exteriores, así como sobre la imagen y credibilidad internacional del país, dado que siempre está abierta la posibilidad de que el Congreso no autorice al presidente a viajar al extranjero para cumplir con compromisos previamente establecidos. La mayoría de los partidos políticos comparte esta visión. La única excepción es el PRD, cuyas propuestas han ido en el sentido de mantener este requisito e incluso de adoptar un sistema semipresidencial.

Por último, cabe preguntarse si la situación de gobierno dividido, fragmentación del poder y alto nivel de competencia electoral ha reducido la capacidad del presidente para impulsar sus preferencias de política exterior en el Congreso. Un análisis de los datos sobre el desempeño legislativo del presidente durante los años de gobierno dividido nos indica que no es claro

ni evidente que el Congreso se haya convertido hasta ahora en un contrapeso real y efectivo de la actuación del Ejecutivo o en un factor de bloqueo de las iniciativas presidenciales en este ámbito. Como indican las estadísticas legislativas del periodo 1997-2007, la tasa general de aprobación por parte del Congreso de las propuestas presidenciales en temas de política exterior ha sido elevada y ha estado por encima de la media.³² En las legislaturas LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003), LIX (2003-2006) y LX (2006-2009) la tasa de éxito del Ejecutivo con respecto a permisos para ausentarse del territorio nacional fue de 93.3%, 95.6%, 100% y 88.9%, respectivamente, y a la ratificación de instrumentos internacionales de 94.8%, 94.1%, 94.2% y 70.8%; por último, en relación con la ratificación de nombramientos diplomáticos fue de 100%, 98.3% y 100% en las últimas tres legislaturas.³³

Estos datos indican que si bien es cierto que las tensiones y diferencias entre el Legislativo y el Ejecutivo en torno a temas sensibles de la agenda internacional son más frecuentes y visibles en situaciones de gobierno dividido, hasta ahora ninguna de las acciones (exhortos, extrañamientos, pronunciamientos) emprendidas por el Congreso para tratar de modificar decisiones presidenciales puntuales de política exterior —como el voto de México sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos—³⁴ ha tenido un impacto real en el sentido de paralizar o revertir las posiciones, iniciativas o acciones del gobierno. La única excepción ha sido la cancelación del viaje presidencial a Estados Unidos y Canadá en 2002.

REFLEXIONES FINALES

Uno de los hallazgos de este trabajo es que las consecuencias para la diplomacia mexicana que derivan de la democratización del régimen político y de la situación de gobierno dividido, multipartidismo y descentralización

³² De acuerdo con Nacif, la tasa de éxito presidencial en la Cámara de Diputados durante la LVIII legislatura fue de 82%, cinco puntos porcentuales por debajo de la observada en la legislatura anterior (87.5%). Véase Nacif (2006).

³³ Cálculos de la autora con base en los datos del Sistema de Información Legislativa. Los datos referentes a la LX legislatura abarcan hasta el 30 de mayo de 2007. Véase México, Secretaría de Gobernación, *Sistema de Información Legislativa*, <<http://www.segob.mx>>.

³⁴ En abril y marzo de 2004 se presentaron cinco puntos de acuerdo en el Senado y en la Cámara de Diputados exhortando al Ejecutivo a abstenerse en la votación sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En 2003 se habían presentado tres exhortos legislativos en el mismo sentido.

del poder político han sido múltiples y complejas,³⁵ de forma tal que es necesario distinguir con precisión cada una de las variables y los distintos mecanismos causales en juego. Primero, el proceso de democratización, al ampliar los canales de acceso y representación de intereses de grupos sociales diversos, ha llevado a que cuando existan diferencias de opinión entre la población sobre asuntos de política exterior, éstas se manifiesten públicamente. En la práctica, esto significa que el proceso de toma de decisiones no sólo está más expuesto a demandas sociales diversas, sino que se rompe con la imagen de una política exterior altamente consensual.

Segundo, la democratización modifica la estructura de incentivos de los distintos actores políticos y gubernamentales que intervienen en el proceso de formulación y conducción de la política exterior a consecuencia de los ciclos electorales y del mayor nivel de competencia en el sistema, lo que aumenta la probabilidad de que los temas de la agenda internacional del país se politicen. En condiciones de fuerte competencia política, las decisiones gubernamentales sobre ciertos asuntos de la agenda diplomática con importancia simbólica para el debate político nacional —como el sentido del voto acerca del uso de la fuerza contra Irak en el Consejo de Seguridad o de la situación en Cuba en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas— tienden a movilizar a las distintas fuerzas políticas nacionales. Por otro lado, la propia situación de gobierno dividido y fragmentación partidista puede conducir a que las diferencias y los conflictos internos entre los partidos políticos y entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se trasladen al ámbito de la política exterior.

Tercero, a pesar de la proliferación de actores y de la mayor politización de la política exterior, la democratización en México no ha conducido a reformas institucionales que modifiquen la distribución de poder y autoridad entre el Ejecutivo y el Congreso. Hay aún mucho camino por recorrer a fin de que el Congreso mexicano se consolide como un contrapeso real y eficaz al Ejecutivo o como un espacio plural para la negociación política de acuerdos amplios en materia de política exterior. Hoy día, el Legislativo funciona básicamente como una caja de resonancia lo cual, si bien es parte de la normalidad en cualquier democracia, hace más complejo el manejo

³⁵ Un estudio más riguroso y cuidadoso sobre la relación entre democratización y política exterior del que presentamos aquí requeriría separar el impacto diferenciado de cada una de las variables mencionadas y distinguir el proceso de apertura política a nivel macro de los factores institucionales que determinan la correlación de fuerzas políticas y el grado de autonomía del poder presidencial en la conducción de la política exterior.

diplomático en tanto que crea incentivos para la adopción de posiciones “populistas” o “para consumo interno” sobre asuntos internacionales por parte de los legisladores que pueden contaminar las relaciones de México con el exterior. Esta situación podría cambiar de avanzar algunas de las iniciativas de reforma mencionadas, en particular aquellas que promueven el equilibrio entre los poderes de las dos Cámaras para la celebración y ratificación de instrumentos internacionales, o de que tengan lugar modificaciones mayores en el diseño general de las instituciones democráticas en México, como la reelección legislativa, que introduzcan incentivos para elevar la profesionalización y especialización técnica del Poder Legislativo en cuestiones internacionales. La experiencia de las democracias consolidadas indica que la presencia de un Poder Legislativo fuerte y altamente representativo puede fortalecer la capacidad de negociación internacional de los países en la medida que permite al Ejecutivo negarse a hacer concesiones frente al extranjero por las restricciones que le impone el Congreso o asumir compromisos creíbles frente al exterior por contar con el respaldo amplio de los legisladores.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamson, Fiona B., 2001, “Democratization and the domestic sources of foreign policy: Turkey in the 1974 Cyprus crisis”, *Political Science Quarterly*, núm. 116, pp. 277-303.
- Allison, Graham T., 1971, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown.
- Altamirano, Santiago Mijaél, 2004, *El Senado en las democracias contemporáneas. El caso mexicano desde una perspectiva comparada*, Barcelona, Plaza y Valdés Editores/Profesionales por la Democracia, A.C., Agrupación Política Nacional.
- Borja, T. Arturo, 1997, “Enfoques para el estudio de la política exterior: evolución y perspectivas”, en *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Carpizo McGregor, Jorge, 1978, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Casar, María Amparo, 2002, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica/CIDE, pp. 41-78.
- Casar, María Amparo, y Guadalupe González, 1990, “Proceso de toma de decisio-

- nes y política exterior en México: el ingreso al GATT”, en Roberto Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 165-204.
- Castañeda, Jorge G., 1963, “Revolution and foreign policy: Mexico’s experience”, *Political Science Quarterly*, vol. 78, núm. 3, pp. 391-417.
- , 2001, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, núm. 288, pp. 66-74.
- Chabat, Jorge, 1989, “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Rosario Green y Peter Smith (coords.), *Retos en las relaciones entre México y Estados Unidos*, México, FCE/Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, pp. 87-124.
- Cortell, Andrew P., y Susan Peterson (eds.), 2002, *Altered status: International relations, domestic politics and institutional change*, Lexington Books.
- Cossío, José Ramón D., y Gabriela Rodríguez Huerta, 2003, *El Senado de la República y las relaciones exteriores*, México, Senado de la República/ITAM/Miguel Ángel Porrúa.
- De Remes, Alan, 2002, “Gobiernos yuxtapuestos y elecciones municipales en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en Carlos Elizondo y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Domínguez, I. Jorge, y Juan Lindau, 1984, “The primacy of politics: Comparing the foreign policies of Cuba and Mexico”, *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, pp. 75-101.
- Engel, James F., 1969, “The revolution and Mexican foreign policy”, *Journal of Inter-American Studies*, vol. 11, núm. 4, pp. 518-532.
- Gámez Vázquez, Alba Eritrea, 2001, “La política interburocrática en la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre, pp. 474-500.
- Garza Elizondo, Humberto, y René Herrera, 1985, “Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: su aplicación en Centroamérica”. *Occasional Paper Series Dialogues*, núm. 39.
- Gilpin, Robert, 1981, *War and change in world politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Grieco, Joseph, 1988, “Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism”, *International Organization*, vol. 42, núm. 42, pp. 485-507.
- Helms S., Brigit, 1985, “Pluralismo limitado en México. Estudio de un caso de consulta pública sobre la membresía del GATT”, *Foro Internacional*, vol. 26, núm. 2, octubre-diciembre, pp. 172-189.
- Hey, Jeanne A.K., y Frank Mora, 2003, “The theoretical challenge to Latin American and Caribbean foreign policy studies”, en Frank O. Mora y Jeanne A.K.

- Hey (eds.), *Latin American and Caribbean foreign policy*, Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., pp. 1-9.
- Huntington, Samuel P., 1994, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- Ingram, Helen M., y Suzanne I. Fiederlein, 1988, "Traversing boundaries: A public policy approach to the analysis of foreign policy", *The Western Political Quarterly*, vol. 41, núm. 4, pp. 725-745.
- Kahler, Miles (ed.), 1997, *Liberalization and foreign policy*, Nueva York, Columbia University Press.
- Kaufman, Purcell Susan, 1998, "The new U.S.-Mexico relationship", en Susan Kaufman Purcel y Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Lowi, Theodore J., 1972, "Four systems of policy, politics, and choice", *Public Administration Review*, núm. 32, pp. 298-310.
- Malcolm, Neil, y Alex Pravda, 1996, "Democratization and Russian foreign policy", *International Affairs*, núm. 72, pp. 537-552.
- Mansfield, Edward D., y Jack Snyder, 1995, "Democratization and the danger of war", *International Security*, núm. 20, pp. 5-38.
- , 2005, *Electing to fight: Why emerging democracies go to war*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Mansfield, Edward D., y Jon C. Prevehouse, 2006, "Democratization and international organizations", *International Organization*, núm. 60, pp. 137-167.
- Mares, David R., 1988, "Mexico's foreign policy as a middle power: The Nicaragua connection 1884-1986", *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 3, pp. 81-107.
- Mayer, Frederik W., 1998, *Interpreting NAFTA. The science and art of political analysis*, Nueva York, Columbia University Press.
- McFaul, Michael, 1997-1998, "A precarious peace: Domestic politics in the making of Russian foreign policy", *International Security*, núm. 22.
- Montaño, Jorge, 2003, "El Senado de la República en la formulación de la política exterior", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, México, Ariel, pp. 241-251.
- Morgenthau, Hans J., 1948, *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Nueva York, Knopf.
- Nacif, Benito, 2005, "Congress proposes and the president disposes. The new relationship between the executive and legislative branches in Mexico", en Armand B. Peschard-Sverdrup y Sara R. Rioff (eds.), *Mexican governance. From single-party rule to divided government*, Washington, CSIS.
- , 2006, "¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México", en *Documento de trabajo*, DEP-183.
- Ortiz Mena, L.N. Antonio, y Jorge A. Schiavon, 2001, "Apertura comercial y refor-

- ma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE”, *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 731-760.
- Pellicer, Olga, 1979, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México.
- Rogowski, Ronald, 1999, “Institutions as constraints on strategic choice”, en David A. Lake y Robert Powell (eds.), *Strategic choice and international relations*, Princeton, Princeton University Press, pp. 115-136.
- Rozental, Andrés, 1999, “Mexico: Change and adaptation in the Ministry of Foreign Affairs”, en Brian Hacking (ed.), *Foreign ministries: Change and adaptation*, Nueva York, St. Martin’s Press, pp. 133-151.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, 1998, “El Senado y la política exterior”, *Este País*, núm. 82, pp. 26-34.
- Smith, Peter H., 1998, “Democratization and U.S.-Mexican relations: Long-term perspectives on short-term uncertainty”, conferencia Center for U.S.-Mexican Studies de la Universidad de San Diego, California, y Pacific Council on International Policy, en *Mexico and the United States in the next decade*, La Jolla, 11 de mayo, pp. 1-6.
- Waltz, Kenneth, 1959, *Man, the State, and war: A theoretical analysis*, Nueva York, Columbia University Press.
- , 1979, *Theory of international politics*, Reading, Addison-Wesley.
- Weldon, Jeffrey, 1997, “Political sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Zakaria, Fareed, 1997, “The rise of illiberal democracy”, *Foreign Affairs*, núm. 76, pp. 22-43.
- Zimmerman, William, 1973, “Issue area and foreign policy process: A research note in search of a general theory”, *American Political Science Review*, vol. 67, núm. 4.

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

Fabiola López Farfán y Jorge A. Schiavon

INTRODUCCIÓN

Hasta hace pocos años, la política exterior en México se encontraba prácticamente monopolizada por el Ejecutivo federal. Sin embargo, recientemente, el dominio absoluto de éste sobre la política externa ha empezado a ser cuestionado dentro del sistema político mexicano, al grado de que hoy día se observa cierto grado de balcanización en su operación. Aún cuando el presidente conserva la facultad de conducir la política exterior por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales se ha multiplicado en diferentes instancias: entre las dependencias del Ejecutivo (ya no sólo la Cancillería), entre los Poderes de la Unión (particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones el Judicial), entre los órdenes de gobierno (especialmente las entidades federativas, aunque, en casos, también los gobiernos municipales) y, finalmente, entre actores no estatales como organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de interés (empresariales, sindicales, partidarios) y empresas transnacionales (Schiavon, 2004).

Históricamente, desde la Paz de Westphalia en 1648, las relaciones internacionales han sido interacciones entre estados soberanos con territorios bien definidos, donde la política exterior ha sido una facultad exclusiva de dichos estados. La política exterior es la política pública de los estados orientada hacia el mundo externo (Berridge, 2001); los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado (Hermann, 1990) son los encargados de diseñarla e instrumentarla, y su objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional (Rosenau, 1974).

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior; esto ha propiciado que, in-

cluso en los sistemas federales,¹ se deje en manos del gobierno central la conducción de la política exterior, específicamente en el Ejecutivo federal. Así pues, en los estados federales como México aplicaría la breve —pero contundente— frase del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior” (citado por Ehrenzeller *et al.*, 2003). Es más, de acuerdo con el Derecho Internacional vigente, sustentado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 7), es el Ejecutivo central quien tiene el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de llevar la batuta en materia de política exterior.

En el caso mexicano, el predominio del Ejecutivo federal en la conducción de la política exterior está consagrado en la Constitución (artículo 89 fracción X); esta facultad no había sido cuestionada debido a la permanencia en el poder de un mismo partido político, lo cual permitió que el presidente se convirtiera en la figura central dentro del sistema, con el consecuente dominio en todas las áreas de gobierno, incluida, desde luego, la de relaciones con el exterior. Sin embargo, a raíz de los procesos de apertura económica y democratización vividos en años recientes en el país, se ha venido acentuando la tendencia hacia el fortalecimiento del federalismo y la descentralización administrativa. Estos cambios ocurridos en el entorno doméstico, aunados a fenómenos de naturaleza externa (globalización e interdependencia), han propiciado una mayor participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito de las relaciones con el exterior (Schia-von, 2004). Si bien los factores antes mencionados son una buena base para entender por qué las entidades federativas tienen en su conjunto una mayor participación frente al exterior en la actualidad, son insuficientes para explicar la variación en el grado de participación entre las distintas entidades federativas mexicanas.

Actualmente, no existe en los estudios de relaciones internacionales ni de política comparada un análisis que explique de manera sistemática, por una parte, el nivel en la actividad internacional de las entidades federales mexicanas y, por la otra, la variación en dicho nivel de actividad entre ellas. Este trabajo busca contribuir al llenado de estos importantes vacíos en ambas dis-

¹ Uno de los principales estudiosos del federalismo, William H. Riker, define el federalismo como “una organización política donde los poderes gubernamentales están divididos entre un gobierno central y gobiernos regionales, de tal manera que cada orden de gobierno tiene ciertas áreas de competencia donde tiene la facultad de tomar decisiones finales” (Riker, 1975, 101); ésta será la definición de federalismo que se usará a lo largo del presente capítulo.

ciplinas. La presente investigación se abocará a explicar, de manera comparada, el grado y la variación en el nivel de actividad en que las entidades federativas mexicanas participan en el ámbito internacional. Así, el presente artículo busca responder tres preguntas centrales: 1] ¿existe una política exterior de las entidades federativas en México?, 2] ¿cuáles son los niveles de participación de dichas entidades en materia internacional? y 3] ¿cuáles factores explican la variación en el nivel de participación internacional de las entidades federativas mexicanas?

Con respecto a la primera pregunta, se argumentará que, en términos jurídicos, no existe una política exterior propia de las entidades federativas mexicanas, dadas las limitaciones legales que existen en la materia, así como por tratarse de un área que por definición sigue considerándose competencia exclusiva del Ejecutivo federal. En lo que se refiere a la segunda pregunta, se argumentará que actualmente existe una gran variación en el grado de participación de las entidades federativas mexicanas en cuestiones internacionales. Para caracterizar esta variación se elaborará una tipología que contempla cuatro niveles de participación, que en grado creciente son: autarquía, presencia internacional, relaciones internacionales y política exterior. De las treinta y dos entidades federativas, ninguna se ubica en el nivel de política exterior; tres se encuentran en el nivel de relaciones internacionales; veintitrés quedan comprendidas en los rangos de alto, medio y bajo nivel de presencia internacional, y las seis restantes están en el nivel de autarquía. En lo que corresponde a la tercera pregunta, se argumentará que el grado de participación de las entidades federativas en el ámbito internacional depende de variables domésticas de tipo económico (nivel de ingreso), político (la existencia de gobiernos yuxtapuestos),² geográfico (su ubicación en zona fronteriza) y coyuntural (el grado de visibilidad de los estados frente al exterior). Cada una de estas variables será medida para determinar su impacto en la participación internacional de las entidades federativas en México.³

² Por gobierno yuxtapuesto se entiende la presencia de un gobierno local de extracción partidaria distinta al que gobierna en el ámbito federal.

³ Es importante mencionar que el hecho de que en esta investigación se hayan tomado en cuenta únicamente las variables descritas no significa que éstas expliquen de manera exclusiva el fenómeno. Otro punto que se debe aclarar es que el presente trabajo analiza únicamente lo que en el momento actual ocurre en torno al fenómeno de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. No busca hacer un análisis en el tiempo, debido a la restricción que existe en la información y a lo relativamente reciente del fenómeno.

Con la finalidad de responder convenientemente las preguntas antes planteadas, además de la introducción y las conclusiones, el presente capítulo está dividido en cuatro secciones. La primera hace una breve revisión al marco legal que en materia de política exterior existe en nuestro país, con el fin de clarificar las limitaciones formales que las entidades federativas tienen en este ámbito. La segunda sección presenta una tipología de la participación internacional de los estados. La tercera clasifica a las entidades federativas mexicanas en términos de su participación internacional. Finalmente, la cuarta sección confronta el nivel de participación internacional de los estados frente a los factores explicativos que se han propuesto en el párrafo anterior. En las conclusiones se destacan los principales hallazgos de esta investigación

EL MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

En México, las disposiciones fundamentales en materia de política exterior se encuentran contenidas en la Constitución, la cual otorga facultades a los tres poderes de la Federación en este ámbito. En el caso del Ejecutivo, la Constitución señala que es facultad exclusiva de éste “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiénolos a la aprobación del Senado” (art. 89 frac. X). La misma fracción señala que, en la conducción de la política exterior, el titular del Ejecutivo debe observar los principios normativos de política externa. En lo que se refiere al Legislativo, la responsabilidad de éste en el ámbito de la política exterior recae directamente en la figura del Senado, a quien la Ley Suprema confiere la tarea de examinar los tratados enviados por el Ejecutivo para su aprobación (art. 76 frac. I). Además, son facultades del Senado “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso” (art. 76 frac. I), y “ratificar los nombramientos que el presidente haga de [...] agentes diplomáticos, cónsules generales [...]” (art. 76 frac. II). En el caso específico de los tratados, después de ser aprobados en el ámbito doméstico, éstos son ratificados internacionalmente por el Ejecutivo (art. 89 frac. X). Luego de ser ratificados por el Ejecutivo, y cumpliendo con la condición de no violar o contradecir la Constitución, los tratados se convierten en Ley Suprema de la Federación, al mismo nivel que la Carta Magna (art. 133). De esta forma, los jueces federales y estatales

tienen la facultad y obligación de aplicarlos sobre las disposiciones en contra que puedan existir en las leyes secundarias o constituciones de los estados (Schiavon, 2004).

Aunque no existe en la Constitución mexicana disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco hay una prohibición explícita; es más, el artículo 124 constitucional establece que “las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución [...] se entienden reservadas a los estados”. En el caso específico de los tratados, la Constitución es más puntual al establecer que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras [...]” (art. 117 frac. I).

Una norma secundaria que hace referencia a la conducción de la política exterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual, en su artículo 28 fracción I, concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar 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 las que el país sea parte”. En materia de celebración de tratados, que es sólo una de las expresiones de la política exterior, las bases legales se encuentran contenidas tanto en la Constitución como en la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992. Dicha ley se refiere a dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que para ser válido debe contar con la aprobación del Senado, y el “acuerdo interinstitucional”, definido como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales [...]” (art. 2 frac. II).

Una de las aportaciones más importantes de la citada ley es que, al incorporar la figura de los acuerdos interinstitucionales, sienta una base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior. Sin embargo, la propia ley es cuidadosa al agregar que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben” (art. 2 frac. II). Además, la ley establece que los organismos que busquen celebrar

este tipo de convenios deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo (art. 7). Sin embargo, en la práctica, muchos de los convenios firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cuentan con el dictamen de ley de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos (Schiavon, 2004).

A pesar de las limitaciones que la propia Ley sobre Celebración de Tratados confiere a los acuerdos interinstitucionales, Jorge Palacios Treviño afirma que cuando dicha ley dispone que el acuerdo interinstitucional sea regido por el derecho internacional público,

[...] la ley está dando a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas “instituciones” no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado “a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”, y por alguna causa no puede cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos (Palacios, 2002).

A fin de evitar posibles ambigüedades, la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores elaboró una “Guía para la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales”, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración tanto de uno como de otro ordenamiento. Así, de acuerdo con la Guía, deberá celebrarse un tratado si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos: “a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo federal; b) se involucra a la Nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial” (Palacios, 2002). En caso de que el asunto a convenir no sea materia de un tratado de acuerdo con los criterios arriba mencionados,

[...] podrá ser materia de un “acuerdo interinstitucional”, a nivel de la administración pública federal, estatal o municipal, a condición de que: a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas, y e) no modifique la legislación existente (Palacios, 2002).

Aunque las disposiciones de la Guía son muy precisas, es importante señalar que este documento no tiene el estatus de ley y, por lo tanto, carece de obligatoriedad. Esta falta de obligatoriedad, aunada al desconocimiento de la propia Ley sobre Celebración de Tratados, ha llevado a que se firmen acuerdos interinstitucionales, sin contar con el dictamen de la SRE, pasando por alto lo que dispone el artículo 11 fracción X del Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual faculta a su Consultoría Jurídica para “formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los gobiernos de los estados y municipios”.

Al permanecer prácticamente inalteradas tanto la Constitución como otras leyes secundarias en materia de política exterior, la legislación mexicana representa una limitante respecto a la actuación de las entidades federativas en el ámbito internacional. De esta forma, la política exterior desde el punto de vista jurídico sigue siendo competencia exclusiva del Poder Ejecutivo federal (Ejecutivo). Pese a ello, los estados han mostrado, al menos en los últimos diez años, un aumento sensible en su nivel de participación en el ámbito exterior. Sin embargo, el nivel de activismo no es el mismo para todas las entidades. De ahí la importancia y, al mismo tiempo, la utilidad de llevar a cabo una clasificación de dicha participación.

HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

Dentro de la literatura sobre actividad internacional de entidades federativas no existe ningún trabajo que establezca parámetros para clasificar el grado de participación de los estados en la arena internacional; esta sección

se abocará a la presentación y discusión de una tipología de la participación externa de las entidades federativas. Los niveles propuestos de participación, de menor a mayor grado, son: 1] autarquía, 2] presencia internacional, 3] relaciones internacionales y 4] política exterior. Éstos, como se describirá a continuación, son categorías mutuamente excluyentes. En los siguientes párrafos se explicarán los criterios que se tomarán en cuenta para clasificar los casos observados en la realidad dentro de las categorías propuestas. La relación entre los tipos de participación de las entidades federativas en materia internacional se puede presentar en un continuo unidimensional normalizado de intensidad de participación bajo-alto (véase la figura 1).⁴

Figura 1

Intensidad de la participación internacional de las entidades federativas

Autarquía < Presencia internacional < Relaciones internacionales < Política exterior	0	1
(-) baja intensidad		alta intensidad (+)

Autarquía

Este nivel supone que la entidad no cuenta con relaciones de importancia con el exterior, o bien que su participación se da de manera esporádica o en áreas o temas intrascendentes. En este sentido, la entidad no estaría concibiendo su relación con el exterior como una estrategia que a mediano o largo plazos incida de manera importante en su desarrollo interno. Los vínculos, por lo tanto, no están dados bajo una lógica de continuidad o de una retribución duradera a largo plazo. Éste sería el caso de estados que, a pesar de contar con convenios firmados con contrapartes externas, no cuentan con mecanismos que den seguimiento o continuidad a estos compromisos. Se trata de entidades federativas que poco o nada, y generalmente de manera reactiva y no proactiva, mantienen relaciones con el exterior.

⁴ La utilización del símbolo matemático “menor que” (<) denota la relación relativa entre los tipos de intensidad en la participación internacional de las entidades federativas en el continuo unidimensional bajo-alto.

Presencia internacional

A diferencia de lo que ocurre con el nivel de autarquía, el de presencia internacional se distingue por la importancia que los estados dan a sus relaciones con el exterior, al considerarlas como una asignatura que puede contribuir de manera efectiva al desarrollo del estado. Sin embargo, el tipo de relación que se construye tiene un enfoque primordialmente económico. Es por ello que, dentro de la estructura gubernamental, el principal órgano encargado de servir como vínculo del estado con el exterior depende de la Secretaría de Economía estatal, tratándose por lo regular de alguna oficina de promoción comercial o de inversiones. En el ámbito político, la participación de los estados se reduce a la ejecución de acciones con un bajo nivel de impacto a largo plazo sobre la dinámica interna del estado (firma de convenios sobre asuntos menores, visitas de cortesía, etc.) o que bien podrían ser catalogadas de naturaleza más reactiva que proactiva (por ejemplo, estados fronterizos que pertenecen a grupos o asociaciones en donde se atienden las necesidades propias de la región).

Relaciones internacionales

Tradicionalmente, las relaciones internacionales se han referido al conjunto de acciones e interacciones entre estados soberanos en el sistema internacional (Evans, 1998). Esta concepción tradicional ha sido muy superada por la realidad actual. Como sabemos, en nuestros días existe una multiplicidad de actores, además de los estados, con una importante incidencia en la esfera internacional, entre los que se incluyen las unidades subnacionales de los propios estados. Así pues, aunque los estados siguen siendo los sujetos por excelencia en las relaciones internacionales, las entidades federativas tienen una relevancia cada vez mayor en este ámbito.

Para los fines de este trabajo, se asumirá que una entidad federativa lleva a cabo relaciones internacionales en la medida que el gobierno estatal dé a sus relaciones con el exterior un tratamiento específico y centralizado. Por lo tanto, hablar de relaciones internacionales implica contar con una dependencia dentro de la estructura gubernamental dedicada exclusivamente a conducir las relaciones del estado con el exterior. Las características que debe reunir esta oficina son: 1] depender directamente del Ejecutivo estatal; 2] no circunscribirse únicamente al tratamiento de temas económicos, lo que en

consecuencia significa ampliar su campo de acción a otro tipo de cuestiones como desarrollo sustentable, promoción de la democracia, educación, etc.; 3] contar con una estructura más o menos especializada de acuerdo con los temas o los rubros de mayor interés para el estado, y, finalmente, 4] actuar en coordinación con las otras secretarías estatales, cuando éstas requieran establecer contacto con el exterior.

Otro aspecto que serviría para caracterizar a las entidades que llevan a cabo relaciones internacionales es la membresía en asociaciones u organizaciones internacionales en donde se discutan temas que no necesariamente tienen un impacto inmediato en la entidad. La inclusión de este aspecto en la categoría de relaciones internacionales tiene su fundamento en dos razones principales. Primero, al participar en este tipo de foros, las entidades demuestran su interés por ser parte activa en la discusión de temas que consideren relevantes (por ejemplo, las ciudades en la globalización, el desarrollo regional en un mundo global), lo cual habla de su intencionalidad para interactuar más allá de su ámbito local o regional. Segundo, la participación en estos foros además puede traer consigo la consecuente ganancia de prestigio, lo cual puede representar un activo valioso en el momento de iniciar o afianzar otras relaciones.

Por otra parte, aunque en el nivel de relaciones internacionales la promoción económica no es el único tema o el tema prioritario, no deja de ser una actividad importante en la estrategia de los estados. Es por ello que, a la par de lo que realiza la dependencia encargada de las relaciones internacionales del estado, existe una dependencia dentro de la Secretaría de Economía que se ocupa exclusivamente de la promoción en materia económica. Así, el nivel de relaciones internacionales incluye también las actividades comprendidas en el nivel de presencia internacional.

Política exterior

En términos muy generales, la política exterior se define como “toda política adoptada por un Estado en relación con el mundo exterior” (Evans, 1998). Esta acepción general del término se enriquece al incorporar el elemento interno o de interés nacional. Así entonces, la política exterior es entendida como “una estrategia o curso planeado de acción desarrollado por los tomadores de decisión en un Estado frente a otros estados o entidades internacionales para alcanzar determinadas metas definidas en términos del

interés nacional” (Lawrence, 1995). La misma fuente señala que la política exterior supone un proceso dinámico en el que se distinguen seis pasos: “traducción de las consideraciones de interés nacional en metas y objetivos específicos; determinación de los factores domésticos e internacionales relacionados con las metas propuestas; análisis de las capacidades de los estados para alcanzar los resultados deseados; un plan o estrategia para desarrollar las capacidades estatales en función de las metas propuestas; puesta en marcha de las acciones requeridas, y evaluación periódica del progreso realizado hacia el logro de los resultados deseados” (Lawrence, 1995). A partir de las definiciones anteriores se pueden identificar como elementos de la política exterior los siguientes: a] su elaboración es una tarea propia de los estados; b] se origina en el entorno doméstico; c] su aplicación se da en el entorno internacional, y, finalmente, d] está dirigida a mantener o incrementar el interés nacional.

La insistencia en el elemento “interés nacional” en la definiciones revisadas parece descartar la idea de que las entidades federativas puedan elaborar por sí mismas lo que entendemos por política exterior, puesto que por definición el interés nacional dentro de un Estado es uno. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la interdependencia esta conclusión tal vez pudiera no ser tan exacta. La existencia de redes políticas transgubernamentales que actúan por encima de las fronteras nacionales sin tener que pasar por los despachos de relaciones exteriores podría dificultar seriamente la tarea de precisar lo que debe entenderse por interés nacional, pudiendo darse el caso de que diferentes órganos de gobierno interpreten de un modo distinto este concepto. Esta realidad obliga a los estados nacionales y, sobre todo, a los estados federales a hacer un esfuerzo mayor para mantener la coherencia respecto a su actuación en el exterior.

De acuerdo con los supuestos anteriores, México, al ser un Estado federal, podría ser proclive a verse en dificultades al momento de definir su interés nacional y, por ende, su política frente al exterior. La consideración anterior es válida sobre todo tomando en cuenta el alto grado de división de poder y propósito que existe actualmente en el sistema doméstico, lo cual hace aún más complejo el entendimiento entre los diferentes actores políticos en cuanto a la definición de la política exterior. Sin embargo, esto es diferente al considerar que los estados formulen y lleven a cabo una política exterior propia. Lo anterior por dos razones fundamentales. Por una parte, aunque México sea un país federal, las prácticas y, en cierta medida, la política exterior siguen manejándose bajo un esquema centralizado. Ninguna

entidad federativa mexicana ha presentado ni definido una posición autónoma respecto a la posición del gobierno federal en materia de política exterior. Por otra parte, la legislación nacional, como se mencionó en el apartado anterior, ha permanecido prácticamente inalterada en este aspecto, concediendo únicamente al gobierno federal facultades en materia de política exterior. La Ley sobre Celebración de Tratados vino a dar una mayor certeza a los estados respecto a su actuación en el exterior, pero esta ley sólo reconoce formalmente a las entidades federativas la celebración de convenios interinstitucionales bajo la observación, revisión, registro y resguardo de la Cancillería federal.

En suma, esta serie de consideraciones nos lleva a afirmar que este nivel de participación (política exterior) no se presenta en ninguna de las entidades mexicanas. Para que esto fuera así, las entidades tendrían que ejecutar una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la Federación. La inclusión del nivel de política exterior en este estudio, sin embargo, no es algo fortuito, sino que responde al hecho de que entre los países federales se configura cada vez más la tendencia de una participación activa en política exterior por parte de las unidades subnacionales. Un ejemplo concreto de esta tendencia lo constituye la provincia canadiense de Quebec, que se ha caracterizado por conducirse con estrategias propias frente al exterior, argumentando las diferencias que la distinguen del resto de las provincias del país. Aunque en el caso mexicano no existe todavía ninguna experiencia similar, prevalece la posibilidad de que en el futuro pudiera observarse una tendencia hacia una política exterior propia de los estados.

CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

Una vez que se han establecido los parámetros para los niveles o categorías propuestos, el siguiente paso es clasificar las entidades federativas mexicanas de acuerdo con dichos criterios.⁵ Para ello, se recurrirá a la construcción de

⁵ La información que se tomó en cuenta para calificar la participación de los estados se obtuvo a partir de una revisión exhaustiva de las páginas electrónicas de los gobiernos estatales (incluye el último informe de gobierno de cada entidad), de los archivos de acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de datos adicionales proporcionados directamente por los gobiernos de los estados (se envió una solicitud de información idéntica a cada una de las representaciones de los estados en el Distrito Federal y al

una tabla (véase el cuadro 1) en donde se cuantificará la participación estatal con base en tres rubros: estructura gubernamental (G), actividad económica (E) y actividad política (P). A cada uno de estos rubros se le asignará un valor total idéntico de un punto.

El rubro gubernamental se divide en dos partes: G1, que indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a nivel de dirección o subsecretaría dentro de la secretaría de economía estatal, y G2, que indica que hay un órgano de vinculación que depende directamente del ejecutivo estatal. A cada uno de estos rubros se les asignará un valor de 0.50, siendo el valor total máximo de G igual a un punto.

El rubro de economía contempla cinco apartados; cada uno refleja un tipo de actividad que contribuye a fomentar las relaciones económicas de los estados en el exterior. El orden en que se presentan los apartados (de menor a mayor) indica el grado de importancia que cada una de estas actividades tiene en función de los recursos materiales o humanos que el estado tiene que destinar para su ejercicio. El apartado E1 engloba actividades de promoción del estado por medio de recursos electrónicos como la página de internet o la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial, etc.) y de fomento a la inversión extranjera. El apartado E2 indica la conducción de giras oficiales para la promoción del comercio e inversiones o la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial. En seguida, E3 representa la celebración de convenios con cámaras de comercio en el exterior o convenios de cooperación en materia económica. A su vez, E4 incluye la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc., o convenios de cooperación para el desarrollo regional. Por último, E5 indica la existencia de oficinas de representación en el extranjero para la promoción económica. Aunque el orden en que se presentan los apartados indica su importancia, a cada uno de ellos se le ha asignado un mismo valor numérico (0.20 puntos),⁶ siendo 1 el puntaje máximo posible del rubro de economía.

Finalmente, el rubro de actividad política, al igual que el de economía, cuenta con cinco apartados, cada uno de ellos con un valor numérico de

propio gobierno del Distrito Federal, la cual fue respondida por los estados de Campeche, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Michoacán y Puebla).

⁶ Dada la dificultad para tener acceso a información sobre el número exacto de actividades en el exterior para cada una de las entidades, no se toma en cuenta la cantidad de actividades sino únicamente la existencia de las mismas.

Cuadro 1
Nivel de participación internacional de las entidades federativas

<i>Entidad federativa</i>	<i>G1</i>	<i>G2</i>	<i>GT</i>	<i>E1</i>	<i>E2</i>	<i>E3</i>	<i>E4</i>	<i>E5</i>	<i>ET</i>	<i>P1</i>	<i>P2</i>	<i>P3</i>	<i>P4</i>	<i>P5</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40							0.90
Baja California	0.50	0.50	1.00	0.20	0.20			0.20	0.60			0.20	0.20		0.40	2.00
Baja California Sur	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40	0.20		0.20			0.40	1.30
Campeche	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60		0.20	0.20			0.40	1.50
Coahuila	0.50		0.50	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	1.00			0.20	0.20		0.40	1.90
Colima	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40			0.20			0.20	1.10
Chiapas	0.50	0.50	1.00	0.20	0.20		0.20		0.60			0.20		0.20	0.40	2.00
Chihuahua	0.50		0.50	0.20	0.20		0.20		0.60			0.20	0.20		0.40	1.50
Distrito Federal	0.50		0.50	0.20	0.20				0.20			0.20			0.20	0.90
Durango	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40							0.90
Guanajuato	0.50		0.50	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	1.00			0.20			0.20	1.70
Guerrero	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40							0.90
Hidalgo	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60		0.20				0.20	1.30
Jalisco	0.50	0.50	1.00	0.20	0.20		0.20	0.20	0.80		0.20	0.20		0.20	0.60	2.40
Estado de México	0.50		0.50	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.80			0.20		0.20	0.40	1.90
Michoacán	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40	0.20	0.20				0.40	1.30
Morelos	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40			0.20			0.20	1.10
Nayarit	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40				0.20			1.10
Nuevo León	0.50		0.50	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	1.00			0.20	0.20		0.40	1.90
Oaxaca	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60							1.10
Puebla	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.80		0.20	0.20			0.40	1.70
Querétaro	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40							0.90
Quintana Roo	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40				0.20	0.20	0.40	1.30
San Luis Potosí	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40							0.90
Sinaloa	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40			0.20			0.20	1.10
Sonora	0.50		0.50	0.20	0.20	0.20	0.20		0.80			0.20	0.20		0.40	1.70
Tabasco	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60				0.20	0.20	0.40	1.50
Tamaulipas	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60			0.20	0.20		0.40	1.50
Tlaxcala	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40			0.20			0.20	1.10
Veracruz	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60			0.20	0.20		0.40	1.50
Yucatán	0.50		0.50	0.20	0.20				0.40				0.20		0.20	1.10
Zacatecas	0.50		0.50	0.20	0.20			0.20	0.60							1.10
Promedio: 1.30																

G1: Subsecretaría o dirección dentro de la Secretaría de Economía estatal. **G2:** Oficina dependiente del Ejecutivo estatal. **E1:** Promoción del estado como destino de inversión y comercio por vía electrónica o programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial) o de fomento a la inversión extranjera. **E2:** Giras oficiales de promoción al comercio e inversiones o asistencia a ferias y eventos en el extranjero para la promoción comercial del estado. **E3:** Convenios con cámaras de comercio en el extranjero o convenios de cooperación en materia económica con organismos internacionales y gobiernos extranjeros. **E4:** Convenios para el financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc. o convenios de cooperación en materia de desarrollo regional. **E5:** Oficinas de representación en el extranjero. **P1:** Visitas de cortesía al extranjero. **P2:** Giras de atención a la población migrante o gestiones oficiales en el extranjero en beneficio de la población migrante. **P3:** Convenios de amistad o de cooperación en temas menores o no específicos. **P4:** Membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo o regional. **P5:** Membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter no fronterizo o regional.

0.20 puntos, para dar un valor total máximo al rubro de 1. En orden de importancia, estas divisiones son: P1, que representa la realización de visitas de cortesía al extranjero; P2, que implica la ejecución de giras de atención a la población migrante o gestiones realizadas frente a gobiernos en el exterior en beneficio de la población migrante; P3, que representa la firma de convenios de amistad o de cooperación en temas menores o de alcance muy limitado; P4, que implica la membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo o regional, y, por último, P5, que establece la membresía en asociaciones internacionales, pero cuyo criterio de asociación no responde a necesidades de carácter regional o fronterizo.

Al hacer la suma de los tres rubros, gubernamental, económico y político, se tiene que el máximo puntaje que los estados podrían obtener sería de 3 y el mínimo de 0. Con base en ello, se pueden establecer los siguientes rangos sobre participación de las entidades federativas en cuestiones internacionales con base en los puntajes totales obtenidos por cada entidad (véase la figura 2).

Figura 2
Tipología de la participación internacional
de las entidades federativas

Si	$PT = 3$,	entonces,	política exterior
Si	$2 \leq PT < 3$,	entonces,	relaciones internacionales
Si	$1 \leq PT < 2$,	entonces,	presencia internacional
Si	$PT < 1$,	entonces,	autarquía

De acuerdo con lo que muestra el cuadro 1, los estados con mayor nivel de participación (relaciones internacionales) son Jalisco (2.40), Baja California (2.00) y Chiapas (2.00). Estas entidades se distinguen de las 29 restantes por contar con una oficina dedicada a asuntos internacionales, que depende directamente del Ejecutivo estatal. Además, tienen dentro de su respectiva Secretaría de Economía una oficina encargada de llevar a cabo la promoción económica del estado, por lo que en el rubro G, las tres entidades son las únicas en sumar un punto. En el rubro económico, si bien ninguna de estas entidades alcanza la calificación más alta posible, su participación es destacable. También en el ámbito económico, Chiapas y Jalisco destacan por ser de los pocos estados en contar con convenios orientados a fomentar el desarrollo. En el aspecto político, Jalisco y Chiapas son, además de Tabasco y el Estado de México, estados que pertenecen a una asociación interna-

cional, cuyo ámbito de acción no se circunscribe a la discusión de problemas inmediatos, como los derivados de una situación de frontera o regional. De acuerdo con los rangos establecidos con anterioridad, estas tres entidades estarían ubicadas en el nivel de relaciones internacionales.

En el siguiente rango (presencia internacional) se ubican 23 entidades: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A pesar de encontrarse en un mismo rango, no se trata de un conjunto de estados homogéneo en cuanto a su nivel de actividad, ya que hay aspectos, en el terreno económico o político, que sólo son atendidos por algunos estados. Dado que la gran mayoría de las entidades federativas mexicanas recae en esta categoría, ésta se puede dividir en tres subcategorías para poder hacer un análisis más detallado de la información. Así, dividiéndolas equitativamente, tendríamos tres subniveles de presencia internacional: baja ($1 \leq PT < 1.33$), media ($1.33 \leq PT < 1.67$) y alta ($1.67 \leq PT < 2$). En el primer rango se ubican 12 estados: Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En el segundo rango están ubicadas cinco entidades: Campeche, Chihuahua, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Finalmente en el rango de presencia internacional alta se ubican seis estados: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Sonora. De este último grupo, Coahuila, Guanajuato, Estado de México y Nuevo León coinciden en tener la calificación más alta posible en materia económica.

Finalmente, en el último nivel, el de autarquía, se ubican las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí. Este conjunto se distingue por contar con una muy reducida actuación en el campo económico, ya que sólo ocupan las dos primeras casillas, en tanto que en el rubro político prácticamente no realizan actividades. En particular, llama la atención el caso del Distrito Federal, ya que a pesar de que cuenta con una oficina encargada de promover las inversiones, no hay un registro de asistencia a eventos de carácter promocional en el extranjero; tampoco existen programas visibles que busquen incentivar la actividad exportadora. Asimismo, los convenios firmados por la entidad con contrapartes externas suelen estar referidos a asuntos de cooperación técnica o a temas menores en donde no se establecen grandes resultados a largo plazo.

EXPLICACIÓN DE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

Una vez cuantificada la participación internacional de las entidades federativas mexicanas, el siguiente paso es confrontar dicho nivel de participación con las variables explicativas de las hipótesis del trabajo: nivel de ingreso, gobierno yuxtapuesto, situación geográfica fronteriza y visibilidad coyuntural en el exterior, para dilucidar el impacto de estas variables sobre la actuación de los estados mexicanos en el ámbito externo.

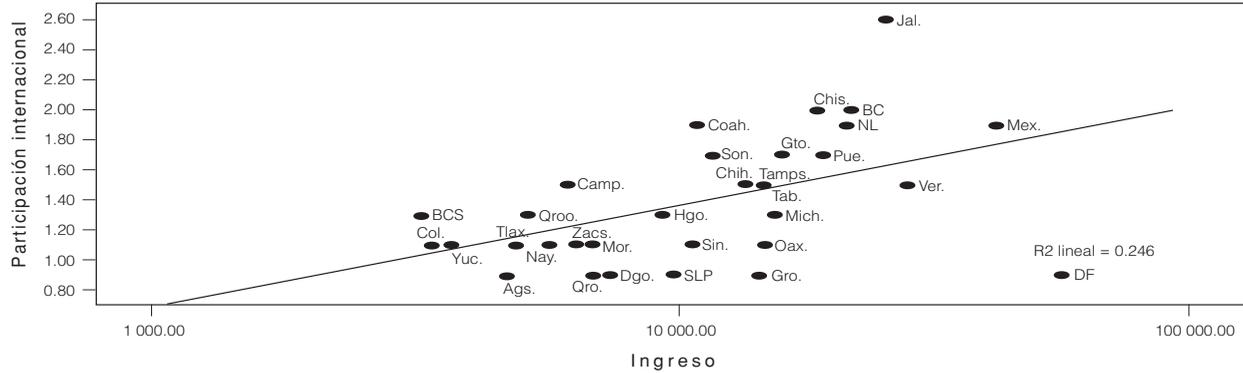
Participación y recursos económicos

Entre mayor sea el nivel de ingreso de una entidad federativa, medido a partir de su producto interno bruto (año 2002), suponemos que tendrá mayores recursos económicos para invertirlos en políticas públicas, entre ellas una participación internacional más intensa.

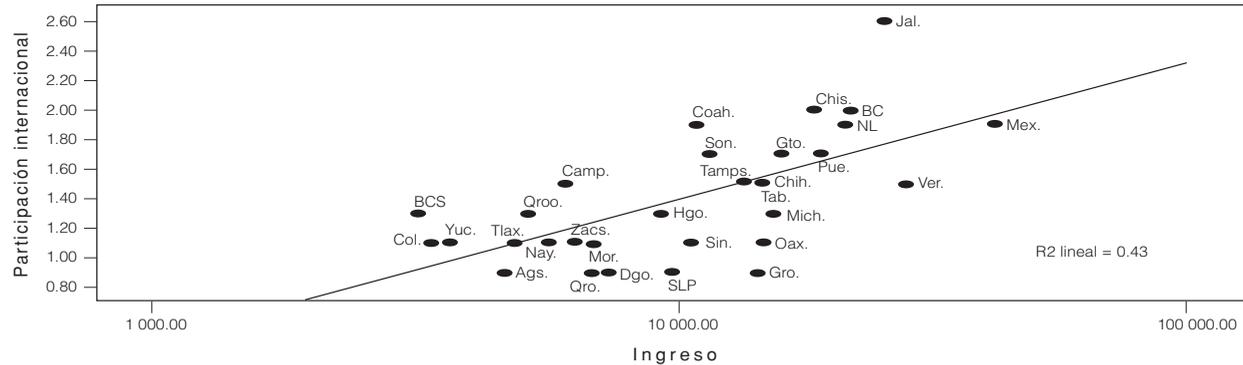
Con la finalidad de poner a prueba si existe una relación estadística entre el nivel de producto interno bruto estatal y el de participación internacional, se corrió una regresión lineal ordinaria (OLS) entre ambas variables y se encontró un coeficiente de relación de 0.340 para las 32 entidades federativas mexicanas (con un nivel casi significativo estadísticamente de 0.057 y una R^2 de únicamente 0.246). Así, se observa que la relación estadística entre ambas variables es relativamente baja, casi significativa estadísticamente al nivel de 5%, pero con una débil relación lineal (véase la gráfica 1).

Ahora bien, en la gráfica 1 se observa que existe un caso, el Distrito Federal, que posee el más alto nivel de ingreso y el más bajo nivel de participación internacional. Si se excluyera este caso y se corriera nuevamente la regresión lineal ordinaria entre ambas variables para los 31 estados de la Federación, se tiene un coeficiente de relación considerablemente superior de 0.668 (con un nivel significativo estadísticamente de 0.010 y una R^2 de 0.43). Así, sin incluir al Distrito Federal, la relación estadística entre ambas variables es considerable y significativa estadísticamente al nivel de 1%, con congruencia en la relación lineal de importancia (véase la gráfica 2). Por ello, se puede concluir que, con la excepción del Distrito Federal, las entidades con mayores ingresos tienden a tener un mayor nivel de participación internacional, aunque ello no significa que el estado que tiene mayores ingresos es el que reporta el mayor grado de actividad.

Gráfica 1. Participación internacional e ingreso (incluye el caso del Distrito Federal)



Gráfica 2. Participación internacional e ingreso (no incluye el caso del Distrito Federal)



FUENTE de las dos gráficas: Anuario Estadístico INEGI, 2002.

Participación internacional y yuxtaposición partidaria

Otra de las posibles variables para explicar la participación de las entidades federativas en el ámbito internacional es la filiación partidaria del Ejecutivo estatal. Podría suponerse que cuando el gobernador del estado pertenece al mismo partido político que el Ejecutivo federal, ambos comparten un programa político similar, por lo que la política exterior puesta en marcha por la Cancillería federal representa bien los intereses de estos estados en el ámbito internacional. Siendo así, los incentivos para participar internacionalmente de los estados cuyo Ejecutivo comparte filiación partidaria con el presidente deben ser bajos, y se debería observar un bajo nivel de participación internacional en estas entidades federativas. Contrariamente, aquellos ejecutivos estatales con diferente filiación partidaria al Ejecutivo federal (gobierno yuxtapuesto), al tener intereses diferentes a los reflejados en la política exterior de la Federación, tendrán incentivos para participar internacionalmente, por lo que debiera observarse un mayor nivel de participación internacional en entidades federativas con gobierno yuxtapuesto.

De acuerdo con lo que muestra el cuadro 2, de los tres estados que llevan a cabo relaciones internacionales, dos son gobernados por el partido que

Cuadro 2
Filiación partidaria y nivel de participación internacional

<i>Partido político</i>	<i>Autarquía</i>	<i>Presencia internacional baja</i>	<i>Presencia internacional media</i>	<i>Presencia internacional alta</i>	<i>Relaciones internacionales</i>
PAN	Aguascalientes Querétaro San Luis Potosí	Morelos Yucatán		Guanajuato Nuevo León	Baja California Jalisco
PRD	Distrito Federal	Baja California Sur Michoacán Nayarit Tlaxcala Zacatecas			Chiapas
PRI	Durango Guerrero	Colima Hidalgo Oaxaca Quintana Roo Sinaloa	Campeche Chihuahua Puebla Tabasco Tamaulipas Veracruz	Coahuila México Sonora	

FUENTE: Ejecutivo Federal: PAN (información a julio de 2004).

gobierna en el ámbito federal, incluido el estado de Jalisco, que cuenta con la calificación más alta entre todas las entidades federativas (2.40). Sin embargo, como puede observarse, el PAN gobierna también estados con un bajo nivel de participación (Morelos y Yucatán) y tres estados que están ubicados en el nivel de autarquía (Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí). El PRD y el PRI gobiernan también de manera indistinta estados con altos y bajos niveles de participación. Así, se puede afirmar que el hecho de que un estado sea gobernado por un partido político distinto al que gobierna en el ámbito federal no es una variable que afecte el nivel de participación de los estados. Ahora bien, es posible que el periodo de tiempo transcurrido entre el cambio de gobierno federal (2000) y lo que ocurre actualmente sea demasiado breve para poder evaluar la forma en que la variable de yuxtaposición partidaria afecta la actuación de la entidades en el exterior.

Participación internacional y ubicación geográfica

La situación geográfica fronteriza obliga a las entidades federativas a establecer contactos y comunicación con las unidades territoriales de los otros países con los que tienen frontera. Por ello, es de suponerse que los estados fronterizos debieran de tener niveles de participación internacional mayores a los de las entidades que no tienen frontera con otros países.

De acuerdo con los datos del cuadro 3, de los seis estados de la frontera norte, cuatro de ellos están ubicados como estados con importante presencia internacional (uno con nivel de relaciones internacionales y tres con presencia internacional alta), mientras que los dos restantes cuentan con una calificación de presencia internacional media; cabe mencionar que todos ellos se encuentran arriba del promedio nacional de actividad internacional (1.38). El importante activismo que en general presentan los estados de la frontera norte encuentra gran parte de su explicación en el polo de atracción que representa la economía norteamericana. Este factor ganó mayor peso a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Por otra parte, el intenso dinamismo de la frontera norte ha propiciado que los problemas de esta zona tengan que ser abordados en grupos en los que participan autoridades locales de ambos lados de la frontera, dada la complejidad que estos temas representan. El hecho de participar en este tipo de grupos o conferencias que cuentan con un alto grado de institucionalización es un indicativo importante del nivel de inter-

acción que las entidades del norte del país tienen con sus contrapartes inmediatas en el exterior. El grado de acercamiento que hoy día existe entre las entidades fronterizas y sus contrapartes estadounidenses ha llevado a la concreción de compromisos de gran importancia como el Acuerdo para el Progreso Regional, firmado entre Texas, Nuevo León y Coahuila en abril de 2004, con el que se busca mejorar las ventajas competitivas de la región mediante la cooperación en áreas de infraestructura, medio ambiente, educación y energía. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se puede afirmar que en el caso de los estados de la frontera norte, el factor geográfico fronterizo sí ha influido en el alto grado de participación que presentan estas entidades.

Ahora bien, de acuerdo con lo que muestra el cuadro 4, en el caso de la frontera sur, la relación entre la ubicación en frontera y la participación internacional no es tan marcada. De los cuatro estados fronterizos, Chiapas es el único que muestra un activismo importante, lo cual lo ubica en el nivel de relaciones internacionales, en tanto que Tabasco y Campeche se ubican en un rango medio de presencia internacional y Quintana Roo en un rango bajo. La afirmación de que no existe una vinculación entre un estado fronterizo del sur y el nivel de participación no se debe, sin embargo, a las calificaciones de los estados, sino al hecho de que las actividades realizadas por

Cuadro 3
Entidades federativas de la frontera norte

<i>Estado</i>	<i>Puntaje</i>	<i>Nivel de participación</i>
Baja California	2.00	Relaciones internacionales
Coahuila	1.90	Presencia internacional alta
Nuevo León	1.90	Presencia internacional alta
Sonora	1.70	Presencia internacional alta
Tamaulipas	1.50	Presencia internacional media
Chihuahua	1.50	Presencia internacional media

Cuadro 4
Entidades federativas de la frontera sur

<i>Estado</i>	<i>Puntaje</i>	<i>Nivel de participación</i>
Chiapas	2.00	Relaciones internacionales
Campeche	1.50	Presencia internacional media
Tabasco	1.50	Presencia internacional media
Quintana Roo	1.30	Presencia internacional baja

los mismos en los últimos años no están primordialmente orientadas hacia la atención de los problemas o las necesidades de la frontera.

A pesar de que el factor geográfico ha desempeñado un papel importante en el grado de actividad internacional de las entidades (sobre todo en el caso de la frontera norte), algunos estados del centro (Jalisco, Estado de México y Guanajuato) parecen constituir una excepción a esta situación. Es evidente que estas entidades, al no contar con una situación geográfica privilegiada con respecto al mercado más grande del mundo, han tenido que desplegar una mayor cantidad de recursos para promover sus ventajas como destinos de inversión. Además de que en el caso de Jalisco y el Estado de México hay también una clara intención de aprovechar el acercamiento con otros actores internacionales para abordar otro tipo de temas que van más allá de la esfera económica. De esta manera, se puede decir que el factor fronterizo, particularmente en el caso de los estados del norte, ha contribuido a incrementar su participación (es una causa necesaria), sin embargo, no se trata de una causa suficiente.

Participación y proyección internacional

Entre las tres entidades federativas con el más alto nivel de activismo hacia el exterior, Chiapas constituye un caso especial ya que, a diferencia de los otros dos estados, no cumple con la condición de ser un estado de la frontera norte, ni tampoco con alto ingreso. El gran activismo internacional alcanzado en los últimos años se encuentra más bien relacionado con el grado de visibilidad mundial obtenido a raíz del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. En efecto, el movimiento zapatista, con su enorme impacto mediático, logró acaparar la atención no sólo de la sociedad mexicana, sino también de la sociedad internacional. Chiapas apareció entonces ante los ojos del mundo como un lugar con enormes rezagos respecto del resto del país, con una población indígena sumida en la marginalidad. La proyección alcanzada por el movimiento a partir de los medios se convirtió en una de las armas más poderosas de los zapatistas, logrando, con ello, apoyo moral y financiero para su causa. En los últimos años, el gobierno estatal también ha sabido capitalizar la notoriedad que ha alcanzado Chiapas en el mundo, y el resultado es una amplia red de relaciones con diversos actores internacionales.

La importancia otorgada por la entidad a sus relaciones con el exterior se acentuó aún más con la creación en 2001 de la Coordinación de Relaciones Internacionales (CRI), órgano que depende directamente del Ejecutivo estatal. La misión principal de esta dependencia es servir como un vínculo entre las distintas instancias de gobierno estatal y todos aquellos actores internacionales (países, organismos internacionales, fundaciones internacionales, entre otros) interesados en contribuir a la formulación y puesta en marcha de planes, proyectos y propuestas que apoyen el avance en los planes de desarrollo del estado. La CRI cuenta con una estructura que se asemeja a la que actualmente mantiene la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que cuenta con áreas encargadas de establecer relaciones con distintas regiones del mundo, una que se ocupa de los organismos internacionales y otras más para temas específicos de cooperación. Las áreas en las que divide su labor son: 1] Unidad de Promoción Internacional, 2] Becas, 3] Unidad de información, Análisis y Difusión Internacional, 4] Enlace América, 5] Enlace Asia, 6] Enlace Europa y 7] Organismos Internacionales.

La labor de la CRI en sus tres años de existencia ha permitido tejer una amplia red de vínculos del estado con el exterior. Basta decir que, para 2003, Chiapas mantenía relaciones con 43 países de los cinco continentes, así como con diversos organismos internacionales, como la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros. La entidad también ha establecido proyectos con fundaciones y organizaciones no gubernamentales con actividades internacionales, como la Fundación Ebert, la Agencia Española de Cooperación Internacional, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras, entre muchas otras.

CONCLUSIÓN

Este trabajo es un primer acercamiento, dentro de las disciplinas de relaciones internacionales y política comparada y el área de estudio de política exterior de México, para estudiar y analizar la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. Considerando que el reciente activismo de las entidades federativas en el ámbito exterior está relacionado con fenó-

menos que han coincidido en el tiempo, unos de naturaleza doméstica (democratización, apertura comercial y descentralización) y otros de naturaleza externa (globalización e interdependencia), se presentó una aproximación más detallada al fenómeno y se hizo un primer intento de identificación de los niveles de participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito exterior, así como los factores que explican dicha variación.

Tras exponer a mayor profundidad lo que establece la Constitución política mexicana, la Ley sobre Celebración de Tratados y demás leyes secundarias que tienen relación con el tema, se estableció que en la actualidad ninguno de los estados de la República lleva a cabo una política exterior propia, ya que al existir exclusividad del Ejecutivo federal para dirigir las relaciones exteriores del país, la legislación misma constituye un obstáculo para que las entidades formulen una política externa autónoma. Además, aunque en México el proceso de democratización ha favorecido una mayor autonomía de las entidades respecto al gobierno federal, esta independencia está lejos de reflejarse en el terreno de las relaciones exteriores, puesto que este ámbito sigue considerándose de conducción exclusiva por parte del Ejecutivo federal.

En seguida, se elaboró una tipología para clasificar la participación de las entidades mexicanas en cuestiones internacionales en cuatro niveles: autarquía, presencia internacional, relaciones internacionales y política exterior. De acuerdo con la tipología propuesta en este trabajo, de las treinta y dos entidades federativas, tres se ubican en el rango de relaciones internacionales (Baja California, Chiapas y Jalisco). Otras veintitrés se encuentran incluidas en el nivel de presencia internacional, aunque aquí se pueden distinguir tres subniveles: bajo (Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), medio (Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz) y alto (Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Sonora). Finalmente, en el nivel de autarquía se encuentran entidades federativas como Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

Ahora bien, al confrontar el nivel de participación con las variables propuestas en el trabajo (recursos económicos, yuxtaposición partidaria, ubicación geográfica y visibilidad internacional) se encontraron resultados interesantes. En el caso de los ingresos, si bien no existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas (el estado más rico no es el más activo en el ámbito internacional), sí hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos sean

también los que cuentan con un mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no se encontró evidencia que pudiera demostrar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna en el ámbito federal tengan una mayor participación internacional; se considera que para conocer el impacto de esta variable deberá observarse un espacio temporal más amplio. En cuanto a la situación geográfica de frontera, se encontró que esta variable ha desempeñado una influencia importante en el caso de los estados de la frontera norte (como causa necesaria), pero no así en los de la frontera sur. En el caso particular de Chiapas se evidenció que el fuerte activismo alcanzado por el estado en materia internacional está estrechamente relacionado con la proyección mundial que alcanzó a partir del movimiento armado de 1994.

En suma, el presente trabajo es una primera fotografía de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. Dada la creciente globalización e interdependencia internacional y el aumento de la descentralización y consolidación democrática en México, es de esperarse que la actividad internacional de las entidades federativas siga en aumento. Asimismo, la legislación interna del país debe irse actualizando y perfeccionando, para garantizar que dichas actividades internacionales se conduzcan dentro de la legalidad. Finalmente, conforme más se incremente la participación internacional de las unidades subnacionales, mayor importancia tendrán los factores identificados en este estudio para explicar el mayor o menor grado de actividad: capacidad económica, yuxtaposición gubernamental y situación geográfica. Como futuras líneas de investigación, deberían incluirse otras variables al estudio para poner a prueba su incidencia sobre la actividad internacional de las unidades subnacionales, como las exportaciones e importaciones, la inversión extranjera directa, la migración (y remesas recibidas de la comunidad en el exterior), entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Berridge, G.R., y Alan James, 2001, *A dictionary of diplomacy*, Nueva York, Palgrave.
- Blindenbacher, Raoul, y Arnold Koller (eds.), 2003, *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2002, México, Porrúa.
- Donahue, John, 2000, *Governance in a globalizing world*, Washington, Brookings.

- Duchaceck, Ivo, 1990, "Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1-33.
- Ehrenzeller, Bernhard, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thüerer, 2003, "Federalism and foreign relations", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 53-73.
- Evans, Graham, 1998, *Dictionary of international relations*, Oxford, Penguin.
- González, Guadalupe, 2001, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, pp. 619-671.
- Habegger, Beat, 2003, "Participation of sub-national units in the foreign policy of the Federation (Work Sessions Proceedings 2 and 14)", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 159-168.
- Hermann, Charles F., 1990, "Changing course: When governments choose to redirect foreign policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, pp. 3-21.
- Hopkins, William John, 2003, "Foreign relations of sub-national units", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 149-158.
- Kellenberger, Jakob, 2003, "Federalism and foreign relations (Dialogue Tables Proceedings 1 and 4)", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 189-193.
- Kincaid, John, 1990, "Constituent diplomacy in federal polities and the nation-State: Conflict and cooperation", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 54-75.
- Kincaid, John, 2003, "Foreign relations of sub-national units: Constituent diplomacy in federal systems", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 74-96.
- Lawrence, H. Chamberlain, 1995, *American foreign policy*, Nueva York, Rinehart and Company.
- Lejeune, Yves, 2003, "Participation of sub-national units in the foreign policy of the Federation", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 97-114.
- Ley sobre Celebración de Tratados, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992.

- Michaud, Nelson, 2002, "Federalism and foreign policy: Comparative answers to globalization", en Ann L. Griffiths (ed.), *Handbook of federal countries 2002*, Montreal y Kingston, Forum of Federations, McGill y Queen's University Press, pp. 389-415.
- Michelmann, Hans J., y Panayotis Soldatos (eds.), 1990, *Federalism and international relations: The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press.
- Palacios, Jorge, 2002, *Tratados: legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Riker, William H., 1975, "Federalism", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of political science, 5: Governmental institutions and processes*, Reading, Addison-Wesley, pp. 93-172.
- Rosenau, James N., 1974, *Comparing foreign policies: Theories, findings, and methods*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Schiavon, Jorge A., 2004, "La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones", *Revista Integración y Comercio*, núm. 21, julio-diciembre, pp. 109-138.
- Schiavon, Jorge A., y Antonio Ortiz Mena, 2001, "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, pp. 731-760.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, archivos sobre acuerdos interinstitucionales de la SRE (disponibles en el Departamento de Tratados Internacionales de la SRE), consultados de enero a junio de 2004.
- Yunnus, Mohammed, 2003, *Foreign policy: A theoretical introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Ziring, Lawrence, et al., 1995, *International relations: A political dictionary*, Santa Bárbara, ABC-Clio.

SEGUNDA PARTE
RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

LA RELACIÓN BILATERAL
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS:
AUSENCIA DE UNA VISIÓN COMPARTIDA

Luis Herrera-Lasso M.

INTRODUCCIÓN

Si tomamos la cooperación como indicador de la forma en que dos naciones interactúan para trabajar en una agenda de mutuo interés, la relación entre México y Estados Unidos ha evolucionado a un ritmo muy lento en los últimos años; más aún, el nivel actual de cooperación, entendida ésta como el ajuste mutuo y deliberado de políticas para aumentar los beneficios de ambas partes, es incluso más bajo que en la década de los noventa del siglo xx. Si consideramos lo económico como pivote de la relación entre las dos naciones, existe una intensa interdependencia entre actores económicos de los dos países, pero en un marco institucional que no ha evolucionado y que pierde competitividad frente a lo que sucede en el resto del mundo. Si tomamos la frontera como punto de partida de la relación, encontramos que los intentos por trabajar en una frontera administrada bajo el principio de responsabilidad compartida han avanzado poco. Si evaluamos la relación a partir del gran tema de la migración, de enorme interés para México, nos encontramos con el punto más bajo de cooperación en tiempos recientes.

En este ensayo, dedicado a Olga Pellicer, querida maestra, colega y amiga, intentamos explicar por qué en un mundo que se mueve cada vez más en bloques, grupos y asociaciones económicas, con fronteras cada vez más tenues y en el que la globalización supone ser contexto para relaciones más abiertas, francas y eficientes, la relación entre México y Estados Unidos no parece estar inserta en esa dinámica.

Consideramos en este ejercicio tres factores que pueden ayudar a explicar este fenómeno. El primero se refiere a la ausencia de acuerdos políticos para trabajar en temas de interés común que incentiven una relación más estrecha. Todo indica que las élites políticas y económicas, de los dos países,

no tienen mayores incentivos para que la relación sea distinta, o exigencias que lo hagan necesario.

El segundo factor, en buena medida derivado del primero, se refiere a la ausencia de objetivos y estrategias, por ambas partes, que justifiquen una inversión política importante en forma conjunta, lo que lleva, en ambos lados, a la aceptación implícita de que el *statu quo* resulta la mejor opción. Estados Unidos no percibe necesario hacer más en la relación con México; para México, modificar la actual relación implicaría asumir posiciones y compromisos que para muchos mexicanos representarían abrir ventanas de vulnerabilidad que tarde o temprano serán usadas en detrimento de los intereses del país.

El tercer factor se refiere a las coyunturas. Este factor ha sido especialmente importante de 2001 a la fecha, cuando eventos “inesperados” cambiaron la agenda de prioridades internacionales de Estados Unidos y ubicaron la seguridad como la principal y casi única prioridad de su política exterior. Lo que sucede en este periodo resulta de particular importancia, pues implica una redefinición de la relación a partir de factores que no son intrínsecos a la relación bilateral, mientras aquellos que si lo son, como la administración de la frontera común, la evolución del TLC y la migración, no tienen mayor relevancia durante el periodo. Son también parte de la coyuntura los actores responsables, en ambos lados, de la formulación e instrumentación de políticas con el otro país. En este ámbito inciden, en ambos países, factores como la multiplicación de actores involucrados, los problemas de coordinación burocrática, la ausencia de consensos o de liderazgos.

Todo indica que en el último lustro la relación, lejos de fortalecerse, se ha debilitado; que los objetivos de la agenda bilateral son cada vez más generales y que no existen indicios, en ninguna de las dos partes, de que las cosas puedan tomar un giro distinto, al menos en el corto y mediano plazos.

Al final del ensayo intentamos contestar dos preguntas que nos parecen relevantes. La primera se refiere a la funcionalidad en el mediano y largo plazos de la actual relación para los dos países. La segunda está más en el campo de la especulación, pues intentaremos describir aquellos factores que podrían modificar la relación con el propósito de hacerla más eficiente para ambas partes. Ciertamente partimos de la premisa de que la relación puede y debe ser más eficiente y de mayor beneficio mutuo de lo que es ahora, y que eso es lo que convendría a las dos naciones.

AUSENCIA DE UNA VISIÓN COMPARTIDA

La existencia o no de una visión compartida del futuro se desprende de las percepciones de ambas partes. El uso de las frases “tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos” o “tan cerca de México y tan lejos de Dios” por actores de ambos países, en pleno siglo XXI, pone en claro lo poco que se ha avanzado en la relación bilateral.

En el ámbito de las percepciones las distancias no se han reducido en forma importante. En Estados Unidos, en general, consideran a México como una nación muy distinta, cuya historia, lengua, cultura y nivel de desarrollo convierten a los mexicanos en verdaderos extranjeros. No significa esto que a los canadienses los sientan como hermanos, pero a los mexicanos los ven todavía más distantes. El tratamiento tan diferenciado de sus fronteras terrestres así lo indica. No confían en nuestras instituciones. A nuestra democracia le siguen encontrando insuficiencias y ciertamente los problemas de pobreza y desigualdad en México no los ven como suyos. Entre la población estadounidense —al igual que entre la mexicana— existe la percepción de que en México la corrupción sigue siendo más la regla que la excepción, y que los problemas de pobreza y desigualdad son producto de la ineficiencia y corrupción de los gobiernos. En pocas palabras, muy pocos piensan que México y Estados Unidos “estén en el mismo barco” (más allá de la vecindad geográfica), que compartan un futuro común o que el futuro de Estados Unidos pueda depender de lo que suceda en México.

Peor aún, para la clase política que hoy gobierna en Estados Unidos, los mexicanos muestran poco interés por las preocupaciones de ese país (la seguridad de la frontera y el flujo migratorio indocumentado), lo que le quita aún más méritos a la posibilidad de una “relación especial” con México. La migración, tema central de preocupación para México, es para ellos un tema de política interna que no tiene cabida en la agenda bilateral.

Actualmente sus objetivos en el marco bilateral se desprenden de sus preocupaciones en los temas de la seguridad. El principal objetivo es que México no constituya un factor de riesgo a su seguridad. Otros temas de la agenda bilateral, como la frontera y la migración, cuentan con el suficiente interés para generar políticas, estrategias y programas con México. La agenda bilateral se encuentra falta de contenidos importantes más allá de los temas de seguridad.

La percepción de los mexicanos es distinta, pero al final resulta convergente. La clase política mexicana —y en esto no parece existir una diferencia importante entre los gobiernos del PRI y del PAN— ve al *establishment* político estadounidense con escepticismo y desconfianza. Conscientes de la asimetría del poder, consideran que mayor cooperación implicaría mayores compromisos por parte de México, compromisos que abrirían ventanas de vulnerabilidad de las que al final del día Estados Unidos tomarían ventaja, lo que iría en detrimento de la independencia y soberanía de los mexicanos.

El nacionalismo mexicano, cuyo principal referente es Estados Unidos, está más que arraigado en la clase política y sigue muy extendido entre la población. Pocos piensan que una relación más estrecha con Estados Unidos se pueda construir sin que esto signifique pérdida de soberanía. Los políticos mexicanos que promovieron el TLC, calificados de tecnócratas entre mucho sectores de la población —peyorativamente refiriéndose a aquellos que entienden de técnica pero no de política—, son considerados *entreguistas* por muchos mexicanos, en particular entre las fuerzas de la izquierda y entre los llamados priistas de viejo cuño, patriarcas asumidos del nacionalismo revolucionario. La opinión pública en general apoya una mayor relación con Estados Unidos, en particular en el ámbito económico, aunque seguimos observando una ausencia de consenso en cuanto a los planteamientos que debería promover el gobierno de México con su vecino del norte.

Las razones de este sentir frente a los estadounidenses no son uniformes. La posición de las fuerzas armadas mexicanas resulta más que ilustrativa. Pocos sectores son tan reticentes a una mayor cooperación con Estados Unidos como los militares mexicanos. Parecería que su misión de custodios de la soberanía y el nacionalismo mexicano prohibiese siquiera hablar de cooperación con América del Norte en temas militares y de defensa. Parecería también que a los políticos en el poder, antes del PRI y ahora del PAN, esta posición les resulta la más segura y de menor riesgo. La ecuación parece ser: entre menos cooperación en estos temas, menores las ventanas de vulnerabilidad. Esta posición, especialmente marcada frente a los estadounidenses, se hace extensiva al resto del mundo, incluso con el riesgo de incurrir en graves contradicciones en el discurso político.

Un ejemplo de ello. El gobierno del PAN, en el poder desde 2001, ha sostenido como uno de sus baluartes de política exterior la defensa de la democracia y los derechos humanos. Así lo han planteado y pregonado

tanto el presidente Vicente Fox como sus dos secretarios de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda y Luis Ignacio Derbez. Más aún, esta política fue lo que llevó a un cambio drástico en la relación de México con Cuba. Sin embargo, cuando se trata de insertarse en las prácticas vigentes internacionales de defensa de la democracia y los derechos humanos, como son las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz, el gobierno mexicano se queda cruzado de brazos. Al parecer los militares son los primeros que se oponen a participar en cualquier operación de esta naturaleza. En el caso de Haití, sin duda el más cercano a México, países como Brasil, España y Chile han tenido una decisiva participación en las operaciones de mantenimiento de la paz orientadas a sostener la democracia y proteger los derechos humanos. México se ha abstenido de participar. ¿Cómo se explica esta posición ambivalente?

En México hablar de los militares o debatir sus posiciones sigue siendo *políticamente incorrecto*, por decir lo menos. Nadie cuestiona sus posiciones en temas nacionales o internacionales. No son parte del debate nacional. Mientras se mantengan leales a las instituciones democráticas, nadie indaga sobre sus asuntos o doctrinas. Todo indica que son ellos quienes deciden y administran las posiciones internacionales de México en temas de defensa y cooperación militar.

Sorprende en este contexto que no obstante la seguridad se ha convertido en el hilo conductor de la relación con Estados Unidos, la cooperación militar y en asuntos de defensa entre los dos países no se ha movido un ápice. No existe un solo documento, pronunciamiento o comunicado público sobre una visión estratégica compartida que involucre las fuerzas armadas de América del Norte. Los militares estadounidenses parecen percibir la conveniencia de avanzar en esa dirección, pero tampoco tienen una necesidad imperiosa. Todo indica que para los militares mexicanos la mejor opción es mantenerse atrincherados en sus posiciones. La decisión de México, similar a la de Canadá, de no apoyar la intervención militar en Irak en 2003, ayudó a convencerse a los estrategas estadounidenses de que México no es un socio natural en temas de seguridad. Tampoco es indispensable. La resultante: la relación en estos temas se puede acotar a cuidar la frontera con medidas unilaterales.

Entre la clase política parece existir un doble rasero, que aplica a ambos gobiernos. Por un lado, proliferan las declaraciones recurrentes sobre el magnífico estado que guarda la relación bilateral. Parece que nos hemos acostumbrado a que mientras no existan en la agenda temas escabrosos

como el asesinato de un agente de la DEA (Kiki Camarena), un “secuestro oficial” (Álvarez Machain) o escándalos de corrupción de autoridades (Gutiérrez Rebollo), la relación “marcha sobre ruedas”.

Dos conclusiones se desprenden de este panorama. Por un lado, la ausencia de conflicto abierto en la relación bilateral, reflejo de un *modus vivendi* que privilegia mantener el buen ambiente de la relación, evitar crisis y desgastes innecesarios, aunque no existan avances. El otro aspecto, ciertamente preocupante, es que los episodios que aquí se mencionan han estado siempre vinculados con el narcotráfico y el crimen organizado; ninguno de los otros temas parece provocar tales aspavientos en la relación.

Las instituciones mexicanas vinculadas con la persecución del crimen y la administración de la justicia han estado tradicionalmente contaminadas, en mayor o menor medida, por el narcotráfico y el crimen organizado. El narcotráfico es uno de los negocios más lucrativos de la historia. Si en México puede ser un magnífico negocio, en Estados Unidos lo es aún más, pues las ganancias más jugosas se producen al momento de la distribución de las drogas en el mercado de consumo más rico del mundo. Los administradores del negocio son actores sumamente poderosos, con gran influencia en la política y con extraordinaria capacidad para reclutar adeptos, entre la clase política y en los sistemas de administración de justicia.

El tema ha estado siempre en la agenda bilateral y ha habido actores de poder, oficiales y no oficiales, involucrados en el negocio, a quienes avanzar en la lucha contra estos ilícitos resulta inconveniente. Hay muchos intereses y actores oscuros involucrados y dispuestos a proteger, casi a cualquier costo, la continuación del negocio. Si unos caen, otros toman su lugar. La guerra es siempre selectiva, en función de los nexos y posicionamiento de las autoridades responsables.

Este tema sirve de ejemplo para ilustrar uno de los aspectos más delicados de la relación. Mayor cooperación implica mayores compromisos. Mayor cooperación también significa “abrir”: abrir información, expedientes, procedimientos, canales de comunicación; en otras palabras, significa “perder” exclusividad y control sobre información, procedimientos y situaciones, que ocurren o no ocurren en cualquiera de los dos países.

A los políticos mexicanos nunca les ha gustado que los externos se entrometan en los asuntos internos de México. Cualquier acción que provenga de un actor externo se considera una intromisión a la soberanía. Si proviene de Estados Unidos, se convierte en un atentado claro en contra del nacionalismo mexicano.

¿A QUIÉN LE INTERESA UNA RELACIÓN MÁS PROFUNDA
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS?

Para muchos mexicanos una mayor integración con América del Norte es viable siempre y cuando se nivelen las condiciones de ingreso; para ello proponen los llamados fondos de compensación, emulando el modelo de la Unión Europea. Lo que no se dice es que a España, por mencionar un caso, le llevo una década de ajustes internos adecuar leyes y procedimientos con aquéllos de sus contrapartes de la Unión Europea, antes de recibir los primeros fondos de compensación. Sus planes y procedimientos se supervisan por órganos de la Unión Europea, se establecen metas económicas comunes; en otras palabras, España, Portugal, Grecia, y ahora los nuevos doce miembros, tienen que ajustarse a parámetros que trascienden su soberanía. Lo más importante es que esta asociación partió de la convicción de que en un proyecto común todos ganan más de lo que pierden. El cálculo final: lo más por lo menos. Esta visión no existe entre los socios de América del Norte.

Ni en Estados Unidos ni en Canadá parece existir una percepción de que resulte urgente actualizar, profundizar o extender el acuerdo de libre comercio más allá. No se percibe en ninguno de los dos países la necesidad de avanzar en la integración económica de América del Norte a pasos más acelerados. Un ejemplo: desde 2003 existen planteamientos específicos por parte de México para avanzar en un esquema de preinspección aduanera y migratoria en puertos aéreos mexicanos para ingresar a Estados Unidos, lo que redundaría en amplios beneficios para las dos partes. Este esquema ya existe entre Estados Unidos y Canadá. Esto implicaría una mínima inversión de recursos por ambas partes y la puesta en marcha de sistemas de inspección con agentes estadounidenses en dichas instalaciones. A la fecha no ha sido posible avanzar en este modesto objetivo. Queda claro que los estadounidenses no ven como una prioridad en el momento actual invertir recursos o capital político en un mayor nivel de cooperación con México.

Otros mexicanos consideran que para resolver el problema de la pobreza y la desigualdad, lo que le conviene a México es cambiar petróleo por recursos financieros para el desarrollo. En el periodo 2003-2006 las alzas inesperadas en los precios del petróleo han derivado en decenas de miles de millones de dólares no contemplados en el presupuesto de ingresos. ¿Se han invertido estos recursos en cambios estructurales que nos pongan en la línea de resolver estos problemas? Aparentemente los recursos se han ido a rubros

de gasto corriente y a robustecer las reservas para el prepago de deuda externa gubernamental. Por otro lado, las reservas petroleras probadas le dan a México autosuficiencia energética por alrededor de 12 años, en los niveles actuales de explotación; nada que ver con los recursos petroleros de Irán, Irak o Venezuela, varias veces las reservas de México. Difícilmente podríamos cambiar reservas por financiamiento para el desarrollo sin provocar un nuevo bache estructural.

Para los mexicanos la migración laboral hacia Estados Unidos debe administrarse como un componente estructural de la interacción económica y social entre las dos naciones; debe ordenarse y regularizarse a efecto de que todos ganen en estos intercambios. Debe ser un tema central de la agenda bilateral. Para Estados Unidos esto no parece ser un objetivo; con las visas actualmente disponibles para trabajadores extranjeros (H2-A y H-2B), sólo uno de cada ocho mexicanos que van a trabajar a Estados Unidos puede hacerlo en forma legal. Los otros siete deben pasar por los polleros, los peligros en la frontera y vivir y trabajar en Estados Unidos en permanente situación de ilegalidad, y por lo tanto de vulnerabilidad.

En el caso de México, la frontera común debe ser un lugar de cruce ordenado que responda a las dinámicas del comercio, que facilite la creciente movilización de quienes viven en ambos lados de la zona fronteriza y objeto de programas y acciones que permitan el desarrollo económico y social de las comunidades ahí asentadas. La frontera debe manejarse bajo el principio de responsabilidad compartida. Existe una dicotomía en la que para los mexicanos la frontera norte es el punto en donde inicia la interacción con Estados Unidos, mientras que para los estadounidenses su frontera sur es sólo el punto limítrofe donde termina su país.

LOS NUEVOS ESCENARIOS DEBILITAN LOS LOGROS ALCANZADOS

La década de los noventa fue extraordinariamente rica en avances en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, si se considera lo que existía antes y lo que existe hoy día. En 1992, por primera vez se logró establecer un marco institucional para darle seguimiento a la complejidad de temas que involucran la relación bilateral. Se creó la Comisión Binacional México-Estados Unidos, con 16 grupos de trabajo, encabezados por los titulares de las dependencias del gabinete del Ejecutivo federal de ambos gobiernos. La introducción de este esquema significó tres grandes logros: separar el trata-

miento de los diversos temas de la relación en forma tal que si hubiese problemas en un tema, esto no contaminara el resto de la relación, como sucedió en el pasado en torno al narcotráfico; segundo, permitió dar un seguimiento sistemático a las acciones de cooperación en cada uno de los temas de la relación; tercero, al ser un foro de alto nivel, permitía contar con el impulso político necesario para destrabar situaciones problemáticas, responder a eventos imprevistos que afectaran la relación e impulsar nuevas acciones de cooperación.

Desde 1889, cuando se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos (CILA), hasta 1993, no existía ningún otro mecanismo formal para la administración de la frontera común. En 1992, al crearse la Comisión Binacional, a uno de los 16 grupos se le asignó la tarea de planear y llevar a cabo, en forma conjunta, el desarrollo de infraestructura y las mejoras y adiciones en los puertos fronterizos, lo que constituyó un importante avance. Sin embargo, la frontera era algo más que límites físicos y desarrollo de infraestructura portuaria. El incremento de población, proporcionalmente mucho mayor que en el resto de los dos países, así como el incremento en el número de cruces, documentados e indocumentados, habían generado una dinámica mucho más compleja que requería atención cotidiana.

Antes de 1993 todos los temas relacionados con la frontera los atendían las autoridades federales desde Washington y la Ciudad de México. En 1993 se inaugura una nueva figura con los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF), instancias conformadas por autoridades federales de los dos países en el ámbito local, a las que se añadirían en 1995 autoridades estatales y municipales. Estos MEF cumplían la función de atender situaciones de conflicto en la frontera así como proponer programas, acciones y líneas de acción para prever y atender situaciones de emergencia en la frontera. Para atender el desarrollo de infraestructura básica en la frontera se creó en 1993 el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK) y ese mismo año se estableció la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) para la coordinación bilateral de acciones en materia de medio ambiente en la frontera. En menos de un lustro, se crearon más instituciones para la administración de la relación bilateral que en las anteriores 15 décadas.

En los noventa todas estas instituciones mostraron su pertinencia y representaron beneficios claros para la relación bilateral. En ningún caso existen elementos para pensar que fue mera creación de burocracia o una mera respuesta a problemas de coyuntura. En el marco de estos mecanismos se

resolvieron incontables incidentes locales relacionados con los migrantes y con hechos de violencia en el entorno fronterizo; en paralelo, se promovieron múltiples acciones y programas de cooperación entre policías, jueces, ministerios públicos y agencias de investigación, todo ello coordinado por las autoridades federales, con el apoyo de autoridades estatales y municipales. Sin embargo, diez años después, todas estas instituciones parecen requerir mantenimiento mayor para poder responder adecuadamente a los objetivos para los que fueron creadas.

La firma del Tratado de Libre Comercio, que entró en vigor en enero de 1994, constituyó el amarre más importante en este armado institucional de la relación bilateral. Por primera vez la relación bilateral se encontraba pertrechada con mecanismos institucionales que contemplaban comercio, flujos de personas y mercancías, financiamiento bilateral para el desarrollo de infraestructura y para abordar en forma bilateral cuestiones ambientales en la frontera. Las nuevas administraciones en México y Estados Unidos recibieron en 2001 una relación con más elementos, instituciones y fortalezas que en ningún otro momento. A estos se sumó la alternancia del poder en México, que le daba todavía mayor fuerza al gobierno mexicano para administrar la relación con Estados Unidos mediante el llamado bono democrático.

A pesar de los buenos augurios que planteaban todas estas condiciones para avanzar en la consolidación de la relación bilateral, más allá de la retórica y de los buenos modales, los eventos de septiembre de 2001 marcaron un *impasse* que hasta la fecha no se ha podido revertir.

Frente a la amenaza terrorista, la administración del presidente George W. Bush dio un golpe de timón de 180 grados al colocar el tema de la seguridad por encima de cualquier otro de las relaciones internacionales de su país. Este viraje tuvo dos consecuencias inmediatas para México. Por un lado, casi en automático, se abandonó la negociación sobre el tema migratorio que se encontraba por primera vez en décadas en la agenda bilateral; ahora la inmigración adquiriría otra óptica: impedir el ingreso a Estados Unidos de cualquier individuo que pudiese representar una amenaza a su seguridad. La segunda consecuencia fue el rediseño de la agenda con México a partir de las preocupaciones de seguridad, es decir, se redefinió la relación con México en función de factores no intrínsecos a la relación bilateral.

México no estaba preparado para reaccionar favorablemente frente a estos cambios. Ante el abandono del tema migratorio por parte de Estados Unidos, México no contó con un plan alternativo o con argumentos suficientes para convencer a sus contrapartes en Washington de la importancia

y conveniencia de mantener el tema migratorio en la agenda bilateral, incluso por razones de seguridad. Los resultados de las pláticas iniciadas en abril de 2001 dependían casi exclusivamente de la buena voluntad de Washington. México no contaba con cartas de negociación propias. En segundo lugar, México no estaba preparado para reaccionar y acomodarse a la nueva agenda de seguridad. Las relaciones entre los dos países en materia de defensa y seguridad se habían mantenido distantes. La decisión de México de no apoyar la intervención en Irak, más allá de sus propios méritos en materia de política internacional y de política interna, marcó una distancia insalvable con Washington.

En este contexto, todo el andamiaje institucional construido en los noventa de poco sirvió para revertir las nuevas tendencias. A partir de ese momento la relación bilateral evolucionó sobre variables que poco tenían que ver con los elementos intrínsecos de la relación bilateral. En Washington no se percibió la necesidad de ajustar la relación con México considerando el doble ámbito de variables: aquellas que tenía que ver sólo con la relación bilateral y aquellos paradigmas globales, que necesariamente habrían de impactar sobre dicha relación; prevalecieron los segundos.

México también contribuyó a esta dinámica, pues en lugar de buscar un nuevo esquema que contemplara el conjunto de variables, esto es, las de la agenda internacional de Estados Unidos y las intrínsecas de la relación bilateral, hizo poco por generar nuevas repuestas. Más aún, la Cancillería mexicana rechazó el reto de la seguridad y se quedó sin hilo conductor en la relación con Estados Unidos. Los temas de seguridad e inteligencia, que se convirtieron en centrales de la relación con Washington, fueron atendidos durante el último lustro casi exclusivamente por la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos, creado en 2002. La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estado se quedaron prácticamente al margen de la relación y durante el lustro 2001-2006 el gobierno mexicano no fue capaz de llevar a la mesa de negociación ideas, planteamientos o argumentos que logran reubicar la relación en el ámbito de lo bilateral.

Como en otros ámbitos de la vida nacional, la administración foxista no tuvo la habilidad para leer correctamente las consecuencias de los cambios en Estados Unidos y mucho menos de reaccionar para revertirlos. A partir de 2002 los trabajos en el ámbito bilateral se centraron en acuerdos para intercambio de inteligencia, fortalecimiento de la seguridad en la frontera y medidas para disminuir los riesgos para los migrantes en la frontera,

sin lograr avanzar en la administración compartida de ésta, mejorar las condiciones para el flujo de personas con documentos, particularmente en la frontera, o avanzar en el flujo ordenado, legal y seguro de los trabajadores migratorios.

La Alianza para la Prosperidad, lanzada en 2001 con la idea de avanzar hacia un TLCAN *plus* fue perdiendo fuerza en la agenda económica, que poco a poco fue absorbida por la agenda de seguridad, hasta convertirse en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASPAN), a partir de marzo de 2005, en la que predominan los temas de seguridad.

En defensa del gobierno de México puede decirse que la situación en Estados Unidos para el manejo de la relación con México en el último lustro no sólo no ha mejorado, sino que incluso ha empeorado. Después de agotado del espacio bilateral, lo que México vio en su momento como una posible salida al tema migratorio por medio del proceso de reforma migratoria en el Poder Legislativo estadounidense, hasta ahora sólo ha servido como el espacio para endurecer las políticas de inmigración, exacerbar las políticas unilaterales de protección de las fronteras de Estados Unidos y restar méritos a una mayor colaboración con México.

Estas tendencias en Estados Unidos han sido tan poderosas que, a pesar de las diferencias cualitativas que siempre han existido entre las dos naciones, no podemos decir que a los canadienses les haya ido mucho mejor. La ausencia de los inconvenientes que puede tener Canadá en términos comparativos con México, como el nivel de desarrollo, ser tierra de paso de migrantes de todas latitudes o de los principales embarques de drogas, se compensa con la existencia de una comunidad de varios millones de musulmanes, lo que es visto hoy día en Estados Unidos como un alto potencial de riesgo para su seguridad.

LOS RETOS DE LA RELACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

La relación entre México y Estados Unidos pasa por uno de sus momentos más complejos. A los factores mencionados, considerados estructurales, se han sumado los de coyuntura, que en los últimos tiempos han servido para ensanchar la brecha de la relación.

Que las coyunturas acerquen o creen distancias depende de un conjunto de factores que reflejan en última instancia la solidez de la relación. Frente a acontecimientos imprevistos toda relación suele ponerse a prueba y

usualmente existe la necesidad de generar nuevas respuestas y actitudes, sea porque alguna de las partes o ambas sufrieron cambios internos, o porque factores externos a la relación impusieron una nueva dinámica. Si la relación no es suficientemente sólida, cualquiera de estas circunstancias puede llevar a su deterioro, incluso a su rompimiento. Si la relación cuenta con bases sólidas, suele existir la capacidad de generar nuevas respuestas a los cambios, y por lo general la relación sale fortalecida. Si lo que sostenía la “buena relación” eran más factores simulados que reales, aunque aceptados por las dos partes, al momento de ponerse a prueba la relación suele no resistir.

En el juego del tenis, si uno de los jugadores decide cambiar de raqueta, de saque y de táctica, puede hacer que la dinámica del juego cambie por completo. Si el otro jugador no lo percibe y no hace los ajustes necesarios para adaptar su juego a las nuevas circunstancias, es muy probable que se vea en problemas; sobre todo si el primero está en el primer lugar de la tabla y el segundo en el lugar 10. Si quiere mantenerse competitivo en el torneo, el segundo jugador deberá hacer los ajustes necesarios, de otra manera corre el riesgo de quedar fuera del torneo.

En Estados Unidos los ataques terroristas de 2001 tuvieron tal impacto que llevaron a modificar elementos sustanciales de sus políticas, estrategia y tácticas en los ámbitos de la seguridad y la política exterior. A partir de entonces el interés en la relación con México disminuyó en lo que se refiere a los componentes intrínsecos de la relación bilateral, que se vieron de inmediato subordinados a las prioridades internacionales de seguridad.

Frente a los repentinos cambios en la política estadounidense, México no tuvo la capacidad ni la habilidad para reaccionar a las bolas rápidas e inesperadas y muy pronto se vio rebasado por los acontecimientos. Las estructuras existentes resultaron anticuadas e ineficientes para responder a los nuevos retos provenientes del exterior.

La alternancia en el poder en 2001 constituyó un extraordinario avance en la vida democrática de México, pero esto no necesariamente se convirtió en fortaleza para la política exterior. El cambio político sin precedente ocasionó frente al exterior el llamado “bono democrático”, visto en su momento como un activo invaluable para México. El inicio de una negociación bilateral sobre migración puede considerarse un subproducto de este activo. Sin embargo, las condiciones internas y externas no permitieron capitalizar dicho bono. Todo se quedó en teoría.

La debilidad de la política exterior en el periodo se desprende de varios factores entre los que destaca la ausencia de respuestas claras a los supuestos

dilemas de la política exterior: principios *vs.* pragmatismo; Estados Unidos *vs.* América Latina; multilateralismo *vs.* bilateralismo; retórica *vs.* acciones, que frente a las actuales circunstancias se convierten en falsos dilemas, pues en ningún caso optar por un solo camino constituye la mejor solución. No ha sido posible crear nuevos consensos respecto a estos temas por parte de las élites políticas. La ausencia de consenso en decisiones de política exterior, con voces disidentes dentro y fuera del Congreso, e incluso al interior del gabinete; la ausencia de un rumbo claro, en particular a partir de septiembre de 2001; la pobreza en el liderazgo y la debilidad del andamiaje institucional, que venía de varios años atrás, y los problemas de descoordinación interinstitucional son algunos de los factores que han contribuido a este debilitamiento.

Si a los factores internos añadimos los externos, no es difícil encontrar entonces la explicación a lo que ha sucedido en la política exterior de México en años recientes, que se refleja en forma muy clara en la relación con Estados Unidos, por antonomasia la relación más importante de México, pero que sin duda ha impactado también en el amplio espectro de las relaciones de México con el exterior. Las respuestas de ayer ya no son suficientes para contestar las preguntas que plantean los escenarios de hoy, en sí mucho más complejos.

EL FUTURO PREVISIBLE DE LA RELACIÓN BILATERAL

El nuevo gobierno en México enfrenta una relación con el exterior más difícil que cualquiera de sus recientes antecesores. En Estados Unidos, mientras se mantenga la línea dura de los republicanos en el poder, las ventanas de negociación para México serán estrechas y de difícil acceso. En lo que se refiere al posicionamiento de México en la economía internacional, la estabilidad macroeconómica como única prioridad de la política económica mexicana resultó claramente insuficiente para lograr el nivel de competitividad económica internacional que requiere el país. Remontar estas dos cuestas plantea un reto enorme.

En lo interno el nuevo gobierno deberá enfrentar un Congreso y una opinión pública divididos, lo que hará todavía más difícil alcanzar consensos, casi en cualquier tema. El estado del andamiaje institucional agrava esta situación. El llamado gobierno de la transición deja las instituciones del Estado mexicano en serios problemas de insuficiencia, ineficiencia y capacidad

de respuesta. En política exterior esta situación es más que evidente. El amateurismo con el que se manejó la Cancillería en los últimos seis años y la falta de liderazgo del Ejecutivo la colocan en una situación de debilidad estructural que no le permite estar a la altura de los retos a enfrentar.

Para estos problemas no existen soluciones mágicas. Más aún, esperar cambios espectaculares en los años inmediatos resultaría ingenuo. Como en otras áreas de la agenda nacional, la política exterior requiere un proceso de reconstrucción, acorde con las circunstancias y los retos actuales, que sólo podrá lograrse con políticas y programas coherentes, consistentes y sistemáticos. Incluso si estas condiciones se cumplen, no veremos los resultados concretos sino después de algunos años.

Hay algunas acciones cruciales. Más que nunca se requiere un rumbo claro. Las viejas respuestas ya no son suficientes. El entorno internacional se ha vuelto más complejo y difícil. México se ha quedado rezagado. No se le da a la política exterior ni la atención ni la importancia que realmente tiene para el país.

Debe establecerse un liderazgo claro en materia de política exterior al más alto nivel. El esquema de que cada dependencia vea sus asuntos con el exterior sin coordinación con otras dependencias y sin ser parte de una estrategia general le ha costado mucho al país. Esta situación debe corregirse.

Hay que tomar muy en serio la reconstrucción y consolidación de las instituciones que tienen a su cargo instrumentar la política exterior, con horizontes de mediano y largo plazo. La improvisación en este campo tiene un alto costo; ya lo padecemos en años recientes.

Las condiciones en Estados Unidos para la relación con México no tienen visos de mejorar en el plazo inmediato. Para el actual gobierno de Washington la relación con México no tiene un lugar importante en su agenda, más allá de los temas de seguridad. El único camino que le queda a México en este escenario es fortalecer sus componentes de política exterior en los distintos ámbitos, sin esperar acciones de buena voluntad del exterior. Esta agenda abarca esencialmente los temas de fronteras, seguridad y migración. Los resultados pueden no ser inmediatos, pero sólo fortaleciendo las políticas y estructuras propias tendrá México posibilidad de llegar eventualmente a la mesa bilateral de negociación con mejores cartas. En la actualidad sus cartas son muy débiles.

También sus representaciones en Estados Unidos deben fortalecerse, dotándolas de la orientación adecuada y de los recursos humanos y materiales necesarios que las habiliten para representar los intereses de México con

consistencia, coherencia y con un horizonte de mediano y largo plazos. Ciertamente todo esto debe ser parte de una estrategia bien planteada y mejor instrumentada.

La estrategia debe incluir respuestas claras en materia de administración de fronteras, relaciones económicas, migración, crimen organizado y acciones de cooperación en el ámbito militar y de defensa, que además deben ser coherentes y consistentes con las políticas hacia el sur de México y hacia el resto de los actores internacionales, tanto en los foros multilaterales como en las relaciones bilaterales.

EPÍLOGO

Como señalamos al inicio de este ensayo, la relación entre México y Estados Unidos está muy lejos de lo deseable para el beneficio de ambas partes. Sin embargo no existen en este momento elementos para ser optimistas y pensar que la relación podrá ser distinta en el corto plazo.

No hay indicios para pensar que los actuales políticos en Washington habrán de mover las cosas en la dirección más favorable para México. Por otro lado, esperar que por medio de las propuestas y de la habilidad negociadora de México se pueda modificar la calidad de la relación en el corto plazo tampoco resulta realista; existen en el momento actual muy pocas bases para ello.

En este contexto la continuidad no parece ser la mejor fórmula. Más aún, estos escenarios obligan, como en ningún otro momento, a un ejercicio de revisión a fondo de la dirección que más conviene a México para avanzar en su posicionamiento internacional.

Los términos de una agenda compartida con Estados Unidos deben ser definidos por ambas partes. Sin embargo, en política no hay concesiones gratuitas. Sólo si México cuenta con un rumbo claro, estrategias pertinentes y el andamiaje institucional que se requiere, podrá efectivamente influir en la definición de dicha agenda y moverla a su favor.

LA REFORMA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES Y RETOS PARA MÉXICO¹

Rodolfo Tuirán

La migración internacional es uno de los grandes fenómenos globales de nuestros días. Prácticamente ningún país, como tampoco ninguna región del mundo, escapa a la dinámica de las migraciones o puede mantenerse ajeno a sus consecuencias. Esta experiencia universal se ha convertido, como señalan Castles y Millar, en la marca de *la era de la migración*.

Hay varias razones para esperar que esta era se prolongue a lo largo de todo el siglo XXI. La migración internacional es parte del proceso de globalización y se relaciona estrechamente con los flujos comerciales y de capital, así como con la transmisión de conocimiento. Segmentos cada vez más amplios de la población mundial responden rápidamente a informaciones y oportunidades distantes que se originan más allá de las fronteras nacionales. Además, un número creciente de personas y familias se mueve (y seguirá moviéndose) en busca de mejores condiciones de vida debido —entre otros factores— a las enormes brechas entre el norte y el sur, las presiones económicas, demográficas y ecológicas en los países de origen, y los problemas de gobernabilidad en naciones con regímenes políticos frágiles e inestables.

México es país de destino y tránsito de la migración internacional, pero sobre todo es tierra de origen de millones de migrantes hacia Estados Unidos. La migración hacia ese país ha sido una constante en la relación de ambos países desde el siglo XIX. De hecho, este movimiento es reconocido como *el nexo migratorio bilateral más importante del mundo* y se diferencia de otras corrientes —siguiendo a Durand y Massey— por sus características de historicidad, pasividad y vecindad. Se trata, en esencia, de un fenómeno con una prolongada tradición histórica, que ocurre entre países vecinos con enormes contrastes socioeconómicos.

¹ Este ensayo fue originalmente publicado en la revista *Este País: Tendencias y Opiniones*, núm. 184, julio de 2006, pp. 66-73. Se reproduce en este volumen con permiso del autor.

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos responde a la interacción de factores que operan en ambos lados de la frontera, lo que ha dado lugar a la conformación de un mercado de trabajo binacional flexible. Como lo reconoce el *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre la migración*, el catalizador de gran parte de esta corriente migratoria ha radicado tradicionalmente en los factores de la demanda laboral. A su vez, los factores vinculados con la abundancia de la oferta de fuerza de trabajo en México se han vuelto muy importantes en las dos últimas décadas, debido a los efectos sobre el mercado de trabajo tanto de las crisis o recesiones recurrentes como del proceso de reestructuración económica. Más recientemente, un tercer grupo de factores sociales y culturales (que vinculan a los migrantes con las comunidades de origen y destino y que son determinantes para reducir los costos y riesgos asociados con el movimiento migratorio) ha contribuido a imprimir a la migración un poderoso *momentum* o inercia.

No hay duda de que la migración mexicana hacia Estados Unidos tiene profundas ramificaciones y consecuencias de carácter económico, social y demográfico. Además de los propios protagonistas de la migración (12 millones de personas nacidas en México residentes en Estados Unidos), el fenómeno involucra tanto a una numerosa población estadounidense de origen mexicano (más de 17 millones de personas) como a la población radicada en México que cuenta con algún pariente cercano en el país vecino del norte (alrededor de 40 millones de personas). Las interacciones entre estos diferentes conjuntos de población alientan e incluso facilitan la experiencia migratoria de los mexicanos en ese país y propician la conformación de extensas redes sociales y familiares.

Una solución constructiva al problema migratorio exige un enfoque que tenga como marco más amplio las cuestiones del desarrollo. La reducción de las brechas de ingreso entre México y Estados Unidos es una condición necesaria para desalentar la migración mexicana en el largo plazo. Mientras eso no ocurra, México deberá seguir conviviendo con la migración de sus nacionales, enfrentando las múltiples consecuencias de este fenómeno, pero también aprovechando sus oportunidades.

La búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos que plantea este complejo fenómeno exige una estrecha cooperación entre México y Estados Unidos. Sin embargo, desde la terminación del programa de braceros en 1964, ambos países han hecho poco para encararlo bilateralmente. El gobierno de Estados Unidos, no obstante el levantamiento de muros y la presencia de miles de agentes migratorios en la frontera, ha practicado “la polí-

tica de la tolerancia”, aunque desde que ocurrieron los ataques terroristas de septiembre de 2001 está más decidido a “recuperar el control de sus fronteras”. En contrapartida, México ha practicado tradicionalmente “la política de la omisión”, es decir, la de no tener política al respecto.

LAS NEGOCIACIONES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Esta situación intentó ser modificada por los presidentes Fox y Bush a principios de 2001. De manera audaz y rompiendo con viejos tabúes, ambos decidieron reestructurar la relación migratoria e impulsar la negociación de un acuerdo sustentado en el principio de “responsabilidad compartida”. La primera reunión del grupo de negociadores tuvo lugar hace siete años (en abril de 2001) en la ciudad de Washington. La delegación mexicana entregó en esa ocasión a su contraparte un documento en el que delineó su posición y formuló su propuesta, popularizada más tarde por el entonces canciller Jorge Castañeda como “la enchilada completa”.

Es sabido que la agenda impulsada por México en las negociaciones iniciales se estructuró en torno a los siguientes cinco elementos.

1] Desplegar esfuerzos compartidos a favor del desarrollo en las zonas de origen de la migración para no profundizar el abismo económico que las separa de las zonas de destino.

2] Crear un programa de visas dirigido a trabajadores temporales.

3] Incrementar el número de visas de residencia permanente para acercarlo a las realidades del fenómeno migratorio.

4] Regularizar la situación migratoria de los mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos.

5] Combatir la inseguridad y la criminalidad en la zona fronteriza.

Con esta agenda México buscaba que Estados Unidos “abriera su frontera y su cartera”. En contrapartida, las autoridades mexicanas se mostraron dispuestas a asumir responsabilidades para encauzar los flujos migratorios presentes y futuros. En todo caso, el gobierno de México reconoció que la suscripción de un eventual acuerdo ofrecía “una oportunidad histórica” para superar el *statu quo* migratorio.

El desenlace es de sobra conocido: a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las negociaciones se difirieron y más tarde se archiva-

ron de manera definitiva. El gobierno estadounidense cambió sus prioridades y colocó la seguridad en el centro de sus preocupaciones. Con este desenlace se desperdició una oportunidad única para ordenar el fenómeno migratorio.

El fracaso de las negociaciones bilaterales no impidió que la migración siguiera su curso y alcanzara no sólo una escala cada vez mayor, sino que acentuara su rasgo no autorizado. Entre 2000 y 2005, de acuerdo con los datos del Pew Hispanic Center, casi medio millón de mexicanos por año ingresaron a Estados Unidos, la gran mayoría de ellos (85%) en forma indocumentada.

LAS INICIATIVAS DE LEY EN LA CÁMARA BAJA Y EN EL SENADO

Inmediatamente después de ocurridos los atentados terroristas de septiembre de 2001, en Estados Unidos resurgieron diversas voces que insistían en calificar la inmigración como un asunto de seguridad nacional. Además, una proporción creciente de la población estadounidense se mostraba cada vez más proclive en las encuestas a poner un alto a la inmigración no autorizada. Así, el gobierno de Estados Unidos buscó encarar el problema desde una perspectiva estrictamente unilateral y dedicó cada vez más recursos a “recuperar el control de sus fronteras” y a “detener el flujo no autorizado”.

En este clima político, no debe sorprender que la Cámara baja aprobara en diciembre de 2005 (con 253 votos a favor y 182 en contra) el proyecto de ley impulsado por el congresista republicano James Sensenbrenner. Para algunos analistas, la aprobación de esta iniciativa representa el triunfo del prejuicio contra la razón. Particularmente preocupante es el hecho de que este proyecto de ley se propone: 1] criminalizar el ingreso y la estadía indocumentada en Estados Unidos; 2] imponer sanciones a quienes ayuden, animen o induzcan a las personas a entrar o permanecer en ese país de manera no autorizada, y 3] asignar más recursos efectivos a las tareas de control fronterizo, al tiempo que autoriza el levantamiento de un muro a lo largo de 1 116 kilómetros de los límites con México.

Además, esta misma iniciativa busca desalentar la demanda de indocumentados e incrementa las multas para quienes contraten o recluten trabajadores indocumentados, al tiempo que establece la obligatoriedad del empleador de verificar la condición migratoria de sus trabajadores.

Los rasgos draconianos del proyecto de ley promovido por el congresista Sensenbrenner despertaron el rechazo de la comunidad latina en Estados Unidos. Las manifestaciones pacíficas y ordenadas realizadas en marzo y

abril de 2006 en decenas de ciudades estadounidenses fueron históricas porque movilizaron a esta comunidad —como nunca antes—, mostraron enérgicamente su rechazo a esa iniciativa restrictionista y lograron darle un giro al debate en torno al problema migratorio. Demetrios Papademetriou, reconocido experto en asuntos migratorios, dijo en una entrevista con el periodista David Brooks que la toma de calles de las ciudades en Estados Unidos está significando “la democratización de la política migratoria”. Los indocumentados —comenta— “ahora participan en el debate sobre su destino, del cual estaban excluidos”.

Una nueva iniciativa de ley —considerada por la mayoría de los integrantes del Comité Judicial de la Cámara de Senadores como una reforma migratoria integral, realista y humanitaria— se debatió en el pleno a fines de marzo y con algunas enmiendas estuvo a punto de ser aprobada el 6 de abril. Este acuerdo fue retomado por una coalición de senadores de ambos partidos y fue aprobado por el pleno del Senado por 62 votos a favor y 36 en contra, dando con ello un paso encomiable. La iniciativa (impulsada sobre todo por los senadores Hagel y Martínez) contempla —como lo hace el proyecto de Sensenbrenner— medidas dirigidas a garantizar la observancia de la ley migratoria y el fortalecimiento de la seguridad interna y limítrofe, pero ésta —a diferencia de la iniciativa de la Cámara baja— también incluye canales legales de ingreso más amplios a Estados Unidos (incluido un programa de trabajadores temporales) y medidas dirigidas a legalizar la situación migratoria de millones de migrantes indocumentados.

Las diferencias entre la versión aprobada por la Cámara baja y la del Senado deberán ser resueltas y armonizadas por un panel bicameral. Todos en Washington prevén una dura confrontación entre los representantes de ambas instancias legislativas, pues sus enfoques y prioridades son diferentes.

El liderazgo republicano en la Cámara baja (Sensenbrenner, Tancredo y otros) envió señales de que difícilmente aprobaría una pieza legislativa que integre un programa de legalización, ya que esta medida premiaría —desde su perspectiva— a quienes violaron la ley y alentaría nuevas olas de migrantes indocumentados. Por esta razón, la esperada reforma migratoria abortó y tuvo el mismo destino que el proyecto Simpson-Mazzoli a mediados de los años ochenta, cuando la instancia bicameral encargada de armonizar las diferencias entre ambas versiones no logró acuerdos.

Sin embargo, no puede descartarse la posibilidad de que en los próximos años inicie un acercamiento constructivo entre ambas Cámaras. Si éste es el caso, las dos partes —tratándose de una negociación— harán algunas

concesiones y cederán en algunos puntos específicos de sus propios proyectos, lo que traerá como resultado una versión un tanto disminuida de la propuesta original del Senado (es decir, más seguridad interna y límite, un menor número de visas para trabajadores temporales y eventualmente un programa de legalización poco generoso).

Cualquiera que sea el resultado que surja del panel bicameral, es útil tomar como referencia la iniciativa del Senado para evaluar los eventuales impactos para México que podrían derivar de una reforma migratoria en Estados Unidos, pues ésta es la única que tiene hasta ahora un enfoque integral.

Así, conviene preguntarse: ¿cuáles serían los principales beneficios y costos para México? ¿Qué podría ocurrir en la zona límite a raíz del reforzamiento del control fronterizo que traería consigo esta iniciativa de ley? ¿Podrían aumentar las tensiones y fricciones bilaterales? ¿Cuántos mexicanos indocumentados podrían ser beneficiados por un eventual programa de legalización? ¿Cuántas visas del programa de trabajadores temporales estarían disponibles para los migrantes mexicanos? ¿Cuál podría ser el impacto demográfico de largo plazo para México que podría derivar de la reforma migratoria estadounidense? ¿Qué efectos podría tener la reforma migratoria sobre el envío de remesas de los migrantes a sus familiares en el país?

EL CONTROL FRONTERIZO

Unos días antes de que el Senado iniciara el debate sobre el paquete de reformas a la ley de inmigración, el presidente George Bush anunció el envío de 6 000 efectivos de la Guardia Nacional a la frontera con México. Lo hizo para atender una añeja demanda de la derecha republicana y ganar su adhesión para ampliar las posibilidades de aprobación de la reforma migratoria en el Congreso.

La iniciativa de ley en el Senado siguió la misma fórmula para apuntalar la frágil coalición de senadores demócratas y republicanos que impulsan la reforma:

- Autorizó la contratación de mil agentes de la Patrulla Fronteriza durante el año 2006 y añadirá 2 400 agentes por año entre 2007 y 2011 a una fuerza actual compuesta por 11 300 agentes.
- Autorizó el establecimiento —durante los dos años posteriores a la promulgación de la ley— de más de 595 kilómetros de vallas fronterizas triples y 805 kilómetros de barreras para impedir el paso de vehículos en la

frontera entre México y Estados Unidos. El reforzamiento de las bardas ya establecidas a lo largo de 171 kilómetros en la frontera, especialmente en las áreas urbanas, podría ser considerado para alcanzar esas metas.

- Asignó cuantiosos recursos para utilizar alta tecnología —uso de aviones a control remoto, de satélites para detectar rutas de cruce y de una red de cámaras y sensores terrestres de contacto, acústicos, magnéticos o de radiofrecuencia o fibra óptica— con el fin de identificar y prevenir el ingreso de migrantes indocumentados.

- Aprobó el establecimiento de centros de detención y camas (20 000 más) para retener a los indocumentados aprehendidos en su intento de cruzar la frontera.

- Habilitó a los gobernadores de los estados fronterizos para enviar (con autorización previa del secretario de Defensa) unidades de la Guardia Nacional que participen en actividades de seguridad fronteriza. También aprobó el reembolso a los estados de los recursos erogados por este concepto.

Como se puede advertir, en materia de seguridad y control fronterizo hay importantes coincidencias entre las iniciativas aprobadas en ambas Cámaras. Estas medidas buscan concentrar —como en el pasado— recursos humanos y materiales de la Patrulla Fronteriza en los principales corredores de la migración con miras a cerrar las rutas utilizadas por los traficantes de indocumentados y a desviar el flujo hacia las rutas más remotas, peligrosas y de difícil acceso para tratar de desalentar a los migrantes.

De acuerdo con un estudio del Pew Hispanic Center, la estrategia de reforzar el control fronterizo olvida que cerca de la mitad de la población no autorizada ingresó legalmente a Estados Unidos (con visas de turista, negocios o estudios, por ejemplo), aunque se quedó en ese país después de que sus permisos habían expirado. La otra mitad ingresó sin documentos y su numerosa presencia en Estados Unidos hace suponer que las medidas de control fronterizo no han funcionado con eficacia.

Douglas Massey, destacado investigador estadounidense, ha mostrado que la aplicación —desde 1993— de medias como las mencionadas condujeron paradójicamente a los siguientes resultados (2002):

Disminuyó la probabilidad de aprehensión de los migrantes al cruzar la frontera. Este indicador pasó de 33% en 1997 a 19% en 2004, después de que el reforzamiento del control fronterizo empujó el cruce indocumentado hacia las zonas más remotas y peligrosas.

Se incrementó el costo de contratar a traficantes o coyotes. Entre 1980 y 1992, el costo promedio de contratar a un *coyote* o traficante era de alrededor de 400 dólares para cruzar la frontera de manera ilegal. Dicho costo se elevó a 1 200 dólares en 1999 y actualmente es equivalente o superior a 1 500 dólares.

Se redujo la probabilidad de retorno de los migrantes a México. Conforme el costo de cruzar sin documentos tendió a crecer, la probabilidad de retorno disminuyó (pasó de 45% en los primeros años de los ochenta a 25% en la actualidad) y la estancia promedio en Estados Unidos aumentó (de 1.7 a 3.5 años).

Aumentó significativamente el costo promedio por aprehensión. Antes de 1992, el costo promedio por aprehensión ascendía a 300 dólares. Después del reforzamiento de la Patrulla Fronteriza en los años noventa y de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el costo por cada arresto se elevó a 1 700 dólares (incremento de 467 por ciento).

Como se advertirá, además de costosas para el erario y los contribuyentes estadounidenses, este tipo de medidas ha fallado invariablemente en su objetivo principal (disuadir y en su caso detener el flujo indocumentado) porque además se ha hecho muy poco para desactivar el mercado de trabajo binacional que impulsa la migración no autorizada. Incluso las medidas de seguridad y control fronterizo han tenido efectos perversos, como lo pone en evidencia el uso recurrente que hacen los migrantes de los traficantes o polleros, el encarcelamiento de este tipo de servicios, las más de 3 600 muertes ocurridas —desde 1994 a la fecha— en el intento de los migrantes por cruzar la frontera y el desgaste de los mecanismos de circularidad del flujo migratorio.

El levantamiento de muros y bardas, al extenderse solamente a una fracción de la frontera común, no evitará que los migrantes sigan ingresando a Estados Unidos. La militarización de la frontera tampoco detendrá el flujo migratorio, pues continuarán cruzando por las áreas donde el riesgo de detección siga siendo relativamente bajo. En todo caso, este tipo de medidas propiciará un aumento en las aprehensiones de los migrantes mexicanos (y de otras nacionalidades) y su devolución a territorio nacional; provocará que los migrantes queden varados o bien estacionados cada vez por más tiempo en las ciudades fronterizas mexicanas hasta que logren cruzar a Estados Unidos; hará que las fricciones entre autoridades de ambos países sean cada vez más frecuentes en la frontera común; favorecerá la multiplicación de violaciones a los derechos humanos, y continuará teniendo los efectos arriba enunciados.

PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES

El acuerdo legislativo aprobado en la Cámara de Senadores crearía un nuevo programa de visas (H-2C) para trabajadores temporales (PTT) con el fin de atender las necesidades de fuerza de trabajo en la economía estadounidense y acercar los esquemas reales al flujo real.

La iniciativa de ley aprobada en el Senado estadounidense establece los principales rasgos del nuevo programa de visas H-2C:

- Serían válidas por tres años, con una sola renovación por un periodo adicional de tres años. Al final del periodo de seis años, los trabajadores tendrían que salir de Estados Unidos por un año antes de poder solicitar su reingreso al programa.
- No podrían otorgarse para trabajar en áreas donde la tasa de desempleo sea superior a 9% y quienes las soliciten deben demostrar que cuentan con una oferta de trabajo y pagar una cuota de 500 dólares. El migrante podría cambiar libremente de trabajo, pero si permanece desempleado por más de 60 días tendría que salir de Estados Unidos.
- Además, el programa permitiría que la esposa y los hijos del trabajador puedan acompañarlo.

Un PTT debe ser realista en tamaño y alcance. El acuerdo bipartidista original establecía un monto de 325 mil visas anuales, con un incremento máximo anual de 20% (sólo de ser necesario). Sin embargo, el Senado decidió limitar el número de visas a un máximo de 200 mil sin incorporar el ajuste anual. De esta manera, la reforma migratoria sufrió un duro golpe al aprobarse esta reducción.

Para tener un impacto significativo y asumir el reto de canalizar los flujos hoy indocumentados por medio del PTT, éste tendría que tener una cuota muy superior. En el caso mexicano, en un contexto de alta demanda laboral en Estados Unidos y de creación escasa de empleos en el sector formal de la economía mexicana, esto significaría al menos 300 mil visas (esta cifra es sólo una aproximación y parte del hecho de que el número de indocumentados entre 2000 y 2005 se incrementó en alrededor de 1.5 millones, en contraste con alrededor de 465 mil centroamericanos no autorizados en el mismo periodo). Sin embargo, al resultar muy pequeño el número de visas para la magnitud de la eventual demanda, el PTT quizá no tendría la capacidad de frenar el flujo de trabajadores indocumentados.

De acuerdo con el perfil de la demanda de trabajadores, es muy probable que este programa se concentre casi del todo en México y Centroamérica. Tal vez los trabajadores mexicanos puedan tener acceso a un máximo de 150 mil visas del PTT (tres cuartas partes del total disponible). Para hacer viable y aprovechar adecuadamente este programa, México debería asumir algunas responsabilidades específicas, entre las que destaca la adecuación del marco jurídico que en la actualidad dificulta la salida temporal de mexicanos para trabajar en el extranjero, así como la revisión del marco institucional.

LA LEGALIZACIÓN

Una de las características principales de la migración mexicana a Estados Unidos es su carácter predominantemente indocumentado: dos de cada tres migrantes no autorizados de todas las nacionalidades que lograron ingresar a Estados Unidos en el quinquenio 2000-2004 es de nacionalidad mexicana y alrededor de 56% de los casi 12 millones de indocumentados que residen actualmente en ese país son del mismo origen.

En consecuencia, la legalización de alrededor de 6.5 millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos (5.5 millones de adultos y alrededor de un millón de menores) es un asunto prioritario para México, con una enorme trascendencia social y humana. Sin embargo, la legalización de los migrantes indocumentados es quizá el ingrediente más polémico y divisivo de la reforma migratoria impulsada en Estados Unidos.

Para hacer viable un programa amplio de legalización, las iniciativas en materia de reforma migratoria han adoptado el enfoque de la llamada “legalización ganada”, el cual exige a los indocumentados cumplir con diversos requisitos, sin que a su vez puedan recibir trato especial, excepciones o dispensas hacia la obtención de la residencia permanente y eventualmente de la ciudadanía.

La propuesta de legalización aprobada por el Senado ofrece una vía para atender a los siguientes tres grupos de indocumentados:

1] Alrededor de 3.7 millones de mexicanos en situación irregular que residen en Estados Unidos desde hace más de cinco años (ingresaron antes del 5 de abril de 2001), quienes podrían legalizar su estancia en ese país si cumplen con algunos requisitos (pagar una multa y derechos, aprender inglés, no tener antecedentes penales y probar que han pagado los impuestos federales y estatales, entre otros).

2] Casi 1.8 millones de indocumentados con al menos dos y hasta cinco años de residencia en Estados Unidos (ingresaron entre el 5 de abril de 2001 y el 7 de enero de 2004), quienes podrían permanecer en ese país durante un periodo de transición (de hasta tres años) y solicitar una visa que los obligaría, de ser otorgada, a salir de la Unión Americana y reingresar con una nueva condición migratoria por alguno de los 16 puertos de entrada en ese país.

3] Menos de un millón de mexicanos indocumentados que ingresaron a Estados Unidos después del 7 de enero de 2004, quienes estarían obligados a abandonar voluntariamente ese país sin otra opción que la de solicitar una visa en México y esperar su turno (quizá por varios años) para ser admitidos en el nuevo programa de trabajadores temporales sin tener garantía alguna de lo que puedan conseguir.

Como se advertirá, la propuesta no es perfecta y en algunos casos corre el riesgo de no ser práctica, sobre todo porque los indocumentados recién llegados no tendrían suficientes incentivos para regresar de manera voluntaria a su país de origen. En consecuencia, muchos de ellos seguirían viviendo en las sombras, acosados permanentemente, utilizando documentos falsos y experimentando cada vez mayores problemas y riesgos.

Cabe hacer notar que una proporción significativa de los migrantes no autorizados que llegaron a la Unión Americana en los dos años previos podrían resultar beneficiados de manera alternativa por el programa de regularización de trabajadores agrícolas (la llamada *tarjeta azul*). La iniciativa de ley aprobada en el Senado establece que los extranjeros que trabajaron en actividades agrícolas al menos 863 horas o 150 días entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005 podrían regularizar su situación migratoria y aspirar, varios años después, a obtener la residencia permanente, al igual que sus esposas e hijos. Para lograrlo, deberían trabajar al menos 100 días por año en la agricultura durante el próximo quinquenio o por 150 días por año durante el siguiente trienio. El número máximo de beneficiarios (de todas las nacionalidades) de este programa podría ser hasta de 1.5 millones de personas. Considerando que más de 4 de cada 5 trabajadores extranjeros que labora en el sector primario de la economía de Estados Unidos es de nacionalidad mexicana, resulta altamente probable que este programa de regularización podría beneficiar a un número muy significativo de connacionales (más de un millón).

De cualquier forma, la existencia de esta última vía no impediría que miles de inmigrantes indocumentados con menos de dos años de estancia

en Estados Unidos corran el riesgo de ser deportados. En su momento, el gobierno estadounidense aseguró al gobierno mexicano que la instrumentación de la reforma migratoria de 1986 no resultaría en deportaciones masivas. México deberá recibir las mismas garantías en caso de que la iniciativa aprobada por el Senado se convierta en ley e impulsar un programa ordenado de repatriación voluntaria.

EL IMPACTO DEMOGRÁFICO DE LA REFORMA MIGRATORIA

La iniciativa de ley aprobada sólo por el Senado el 25 de mayo de 2006 podría representar uno de los cambios de política migratoria más importantes en el último siglo en Estados Unidos y eventualmente provocaría uno de los impactos demográficos más significativos en la historia contemporánea de ese país y de México.

Bajo los términos del proyecto de ley aprobado en el Senado, los canales de ingreso documentado a Estados Unidos se verían ampliados de manera significativa. Así, aumentarían las visas de residencia permanentes atadas al empleo (en cerca de 310 mil por año), se incrementaría la disponibilidad de visas para los familiares de inmigrantes permanentes y ciudadanos estadounidenses (en alrededor de 260 mil por año) y se exentaría del techo máximo anual a algunas categorías de trabajadores con “habilidades extraordinarias”. También se crearía un nuevo programa de visas para los trabajadores no calificados (H-2C) y se elevaría la disponibilidad de visas para los profesionales con altos grados académicos (H-1B).

Así, la iniciativa aprobada en el Senado, que no pudo convertirse en ley por el rechazo de la Cámara baja, puede significar para la sociedad estadounidense entre 60 y 65 millones de inmigrantes en los próximos 20 años. De este total, alrededor de una tercera parte pueden ser mexicanos, es decir, entre 20 y 23 millones de personas. Estas cifras sugieren que la dinámica de la migración mexicana, como resultado de la existencia de canales más amplios de ingreso documentado, podría duplicar la magnitud del flujo anual previsto para las próximas dos décadas (de 500 mil a un millón de migrantes por año).

La reforma migratoria, al aumentar la disponibilidad de visas tanto de tipo laboral como las otorgadas a familiares de ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes, habría podido facilitar el ingreso de hasta siete millones de mexicanos en calidad de residentes permanentes durante los próximos 20 años. A su vez, el programa de visas H-2C hubiera significado

el ingreso adicional de siete millones de personas más (que incluye tanto trabajadores como esposas e hijos) en los próximos 20 años. Finalmente, alrededor de nueve millones de mexicanos habrían conformado tanto el universo de beneficiarios directos del proceso de legalización como el de los familiares que serían atraídos a Estados Unidos por los integrantes de este segmento. Todos ellos, de acuerdo con los términos de la iniciativa aprobada por el Senado, habrían podido transitar en el futuro hacia la residencia permanente y eventualmente la ciudadanía.

Aun descontando de estos 23 millones los 5.5 millones de personas que ya se encuentran en Estados Unidos y que habrían podido regularizar su situación migratoria gracias a la reforma, la cifra resultante (más de 17 millones de nuevos migrantes en las próximas dos décadas) sería superior al efecto demográfico estimado (directo e indirecto) de la migración mexicana hacia Estados Unidos que tuvo lugar entre 1970 y 2005 (16.4 millones de personas, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población).

LAS REMESAS

Una expresión —muy visible— de los intensos vínculos, relaciones y contactos entre los mexicanos de aquí y de allá es el enorme flujo de remesas que desde hace varios años viene creciendo sistemáticamente en paralelo con la migración. La información disponible indica que en los últimos diez años (1996-2005) ingresó al país un monto acumulado (a precios de 2005) de 122 000 millones de dólares por este concepto (es decir, alrededor de 19% del producto interno bruto de ese año).

La reforma migratoria podría tener como consecuencia en el corto y largo plazos una considerable reducción en el flujo de remesas familiares, para lo cual México tendría que estar preparado. Hay varias razones para esperar que esto ocurra así:

1] Los migrantes se verían obligados a reorientar en el corto plazo una parte importante de sus recursos para sufragar el elevado costo de la legalización, que incluye multas, derechos y la eventual restitución de impuestos no pagados.

2] Una vez obtenida la legalización, la prioridad para millones de migrantes sería la de obtener en el mediano y largo plazos la residencia permanente y la ciudadanía, así como trasladar a ese país a sus familiares cercanos

que viven en México, lo que también acarrearía importantes erogaciones adicionales.

3] Los migrantes, a medida que refuercen su integración y vínculos con el país receptor, tendrían más estímulos para reorientar mayores recursos hacia la formación de un patrimonio en Estados Unidos.

Si concentramos la atención únicamente en el punto 1 es posible advertir que la legalización podría demandar cuantiosos recursos de las familias de los trabajadores indocumentados en el corto plazo. Quienes han residido de manera no autorizada por más de cinco años en Estados Unidos tendrían que erogar entre 7 000 y 7 500 millones de dólares por concepto de multas y derechos (cifra derivada de un monto de hasta 3 250 dólares por cada trabajador indocumentado principal y 100 dólares por su cónyuge y por cada uno de sus hijos). Esta estimación no considera la restitución de impuestos no pagados.

A su vez, el costo de la legalización para los migrantes indocumentados con un mínimo de dos y hasta un máximo de cinco años de residencia no autorizada en Estados Unidos podría fluctuar entre 2 500 y 3 000 millones de dólares (que incluye multas y derechos hasta por 2 250 dólares por cada trabajador indocumentado principal más 600 dólares por su cónyuge y por cada uno de sus hijos).

En conclusión, ambos grupos de migrantes podrían erogar en conjunto entre 9 500 y 10 500 millones de dólares para legalizar su situación migratoria y la de sus familiares. Recuérdese que esta cifra representa aproximadamente la mitad del monto de remesas enviadas por los migrantes a sus familiares en México durante 2005. Esta reorientación de recursos para sufragar el elevado costo de la legalización podría afectar en el corto plazo el flujo de remesas a México.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

No puede negarse que el paquete de reformas a la ley de inmigración aprobado por el Senado de Estados Unidos presenta algunos ingredientes muy positivos que habrían ofrecido a ambos países una oportunidad histórica para avanzar hacia la configuración de un nuevo régimen migratorio, más congruente con los procesos de integración económica. Sin embargo, la iniciativa de ley no es perfecta y además prevalece en ella un enfoque de seguridad y diversos candados que limitan su alcance.

El debate migratorio en Estados Unidos debería animar a México a llevar a cabo una reflexión de fondo sobre las posibles consecuencias de una eventual acción legislativa. El país necesita tener muy claro qué persigue en esta materia, definir qué tan lejos quiere llegar y qué costos está dispuesto a pagar para cumplir sus objetivos.

Tomando en cuenta el número tan considerable de mexicanos que podrían emigrar hacia Estados Unidos (entre 20 y 23 millones de migrantes), así como las profundas y múltiples consecuencias y ramificaciones económicas y sociales que esto tendría, conviene preguntarse si son justificables las expresiones de júbilo que se han externado recientemente a raíz de la aprobación de la iniciativa de ley en el Senado estadounidense. ¿No deberíamos reflexionar y ser más cuidadosos antes de “echar las campanas al vuelo”? ¿Nos debe alegrar lo que está ocurriendo en la zona limítrofe con el reforzamiento del control fronterizo, el levantamiento de muros (reales y virtuales) y el desplazamiento de la Guardia Nacional estadounidense hacia esa zona? ¿Nos debemos sentir satisfechos con la sangría que representa para el país la emigración de tantos millones de compatriotas que tienen que dirigirse a Estados Unidos para tener las oportunidades que aquí no encuentran? ¿Qué va a hacer México? ¿Continuará practicando puntualmente “la política de la omisión”?

México no puede darse el lujo de seguir con “la política de no tener política”, o de posponer el despliegue ambicioso de esfuerzos dirigidos a estructurar respuestas integrales, eficaces y de largo plazo. Por el contrario, la nación requiere contar, hoy más que nunca, con una política migratoria congruente con la complejidad y magnitud del fenómeno y basada en un verdadero y genuino consenso nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Massey, Douglas S., 2002, *Beyond smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 1-199.

EL FUTURO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS:
¿LA UNIÓN EUROPEA O EL ESPACIO ECONÓMICO
Y DE SEGURIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE?

Gustavo Vega Cánovas

En los últimos años, analistas y observadores de la integración norteamericana en México, pero también en Estados Unidos, han planteado la necesidad de profundizar el libre comercio y la liberalización de inversiones en la región, con miras a alcanzar niveles más altos de integración que abarquen políticas sociales y migratorias. En estas propuestas es común encontrarse con referencias a la Unión Europea (UE) como modelo de integración a seguir para América del Norte.¹

En este trabajo me planteo dos preguntas. Primero, ¿en qué medida la UE es un modelo útil para los esfuerzos de integración regional de América del Norte en un futuro cercano? Segundo, ¿cuál es la evolución probable de la integración de América del Norte?

Para responder a estas preguntas, primero haré una comparación de las experiencias del TLCAN y la UE, para intentar demostrar que aunque tanto el TLCAN como la UE comparten algunos aspectos importantes en términos de extensión y profundidad de integración, también son muy distintos en sus orígenes, metas, alcances, grados de institucionalización y centralización, por lo que una lección importante que puede derivarse de la experiencia europea es que una mayor convergencia en el ámbito de las políticas sociales es poco probable —por lo menos en el corto plazo— en América del Norte. Segundo, con base en este análisis, discutiré lo que puede esperarse de una futura evolución en la integración norteamericana. El argumento básico es que el 11 de septiembre puede abrir la puerta que permita un avance rápido en el proceso de integración económica y tal vez migratoria, estableciéndose lo que podríamos denominar como un Espacio Económico y de Seguridad de América del Norte (EESAN).

¹ Un ejemplo claro de esta perspectiva se encuentra en el libro de Robert Pastor, 2000.

MODELOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS
DE PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Tanto los economistas como los científicos políticos han formulado modelos útiles para entender los procesos de integración. Estos modelos por lo general incluyen categorías que tratan de explicar la naturaleza y la extensión de la integración, en los ámbitos económico, social y político. Por ejemplo, en teoría económica se ha propuesto un modelo que ha ganado gran relevancia en la explicación de procesos regionales de integración, partiendo de una premisa básica según la cual la integración abarca un continuo en cuyo extremo se encuentra una forma básica “negativa” de integración (que abarca la eliminación de prácticas discriminatorias y restrictivas al tránsito de bienes y factores de producción entre los países), hasta otro extremo final donde se logra un nivel “positivo” de integración más avanzado, que requiere el desarrollo de instituciones y políticas comunes para permitir el funcionamiento adecuado del mercado integrado y promover objetivos políticos y económicos comunes (Robson, 1998).

El modelo clásico de Bela Balassa, por ejemplo, formula la integración económica como un proceso en donde tres fases cumulativas de integración negativa o de mercado (área de libre comercio, unión aduanera y mercado común) son suplantadas por dos etapas de integración positiva o de políticas (unión económica e integración económica total) (Balassa, 1962). En principio, cada etapa incorpora todas las características de la etapa anterior, más un elemento nuevo.

Desde esta perspectiva, podemos situar acuerdos de integración como la APEC o la antigua Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) y pasar por acuerdos como el TLCAN, el Mercosur, hasta llegar al ejemplo más avanzado de integración positiva profunda: la UE.

Científicos políticos, como Peter Smith de la Universidad de San Diego, también han propuesto modelos, enfocados en la comparación de acuerdos de integración tomando en cuenta dimensiones de *alcance*, *profundidad*, *institucionalización* y *centralización* (Smith, 1993). Las ventajas de estas categorías es que abarcan no sólo el grado de integración económica, sino también los niveles de integración política, social y legal entre países. Uno se percató que al aplicar estas categorías a todos los arreglos de integración que existen hoy día en todo el mundo, la UE resulta la iniciativa más ambiciosa y completa. La UE cubre un rango más amplio de asuntos económicos, políticos y sociales; involucra una coordinación de políticas más

profunda; está más institucionalizada y ha resultado en tomas de decisiones más centralizadas. Pero, ¿dónde en este continuo podemos colocar la integración de América del Norte? Para responder a esta pregunta, usemos las categorías de profundidad, alcance, institucionalización y centralización de Smith (1993).

COMPARACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL TLCAN

Cuando uno revisa el proceso de integración que se está llevando a cabo en América del Norte usando la variable de alcance, hay que reconocer que los tres países de la región gozan de una relación casi tan amplia como la de los países de la UE. El TLCAN es un resultado claro de una tendencia a largo plazo hacia la integración del comercio y las inversiones en la economía de América del Norte. Más de 80% del comercio mexicano o canadiense es con Estados Unidos, y entre 33 y 35% del comercio estadounidense se concentra en Canadá y México. Canadá es el principal socio comercial de Estados Unidos, mientras que México en 2005 era el tercero. También existen intercambios de inversión sustanciales entre los tres países. La integración de los mercados laborales entre las economías mexicana y estadounidense también es muy alta. La inmigración laboral mexicana ha tenido un impacto enorme en la economía de Estados Unidos, al incrementar la oferta de mano de obra. Este efecto probablemente sea mayor que los del creciente intercambio de bienes, inversión extranjera directa o transacciones financieras entre ambos países. Al menos 10% del crecimiento en la oferta laboral estadounidense desde la segunda guerra mundial se debe a la inmigración mexicana. Además de lo anterior, el TLCAN mismo como acuerdo de libre comercio es sin duda el arreglo de integración económica más profundo sin llegar al mercado común (Hufbauer, 1994).

Sin embargo, aquí terminan las similitudes entre el TLCAN y la UE. A pesar de sus afinidades más obvias, la UE como modelo involucra una integración más profunda que el TLCAN.

La misma variable explicativa de *alcance* sirve también para enfatizar las diferencias entre ambos arreglos. Para empezar, la UE ha tenido una política aduanal uniforme desde el 1 de enero de 1993. De hecho, la mayor parte de todos los países de la UE han eliminado ya los controles aduanales a lo largo de sus fronteras. Esto, desde luego, no es el caso de América del Norte, donde cada país del TLCAN mantiene sus propias regulaciones, sin que se haya

contemplado hasta el momento una política aduanal común. Además, los tratados que gobiernan la UE permiten el libre tránsito de personas entre países miembros. Los estudiantes y trabajadores reciben atención especial, con programas que permiten a los jóvenes europeos estudiar en las universidades nacionales de los demás países, así como también las reformas laborales y de protección al trabajo uniformes que cubren el continente. En esta dimensión el TLCAN es también mucho menos ambicioso ya que los capítulos migratorios sólo aplican a profesionales, gente de negocios o inversores; todos con derechos para transferirse de manera temporal para trabajar en los otros países miembros. El Tratado de Maastricht también cubre la política comercial (el Consejo de Ministros toma decisiones que afectan a todos los miembros), así como la protección y defensa del consumidor, mientras que el TLCAN no se refiere a estos asuntos.

La *institucionalización* como criterio comparativo apunta a diferencias todavía más contrastantes. La UE ha puesto en marcha políticas coordinadas en términos de: a) acuerdos comerciales con países no miembros (los acuerdos comerciales se hacen como Unión, no por cada país individual), b) política macroeconómica (los estados miembros no pueden permitirse niveles altos de inflación o hacer devaluaciones unilaterales), c) seguridad social, d) legislación fiscal, e) programas de salud, f) asuntos de competencia y de calidad, o de protección al consumidor. Los países del TLCAN pueden establecer sus propias políticas en cualquiera de estos temas. Todavía más, la UE ha establecido una moneda común, el euro. En América del Norte una moneda común no luce factible en un futuro cercano.

Considerando el hecho de que ambos arreglos existen en forma de tratado diplomático, el decir que uno está más institucionalizado que el otro puede parecer injusto. Sin embargo, la UE permite que las tomas de decisiones se lleven a cabo en formas más organizadas y predecibles que en el caso del TLCAN. Por esta razón, el TLCAN es menos formal como organización que la UE. No obstante este hecho, la misma naturaleza legalista del TLCAN permite hablar de una institucionalización más completa que la APEC o el Pacto Andino (con la excepción del Mercosur).

En el caso de la *centralización*, la UE claramente tiene un proceso centralizado de toma de decisiones mucho más avanzado: la Comisión Europea elabora propuestas que obligan a todos los miembros. No existe un organismo similar bajo los términos del TLCAN. De hecho, los cambios al tratado se negocian de manera *ad hoc*. La resolución de disputas pasa por una comisión central de comercio, pero sus decisiones no atan legalmente (aunque un país

puede tomar represalias contra otro que sostenga políticas consideradas ilegales por un panel binacional). El TLCAN tampoco cuenta con instituciones equivalentes al Consejo Europeo, la Corte de Justicia o la Corte de Auditores. Otro aspecto de elaboración de políticas de la UE ausente de forma manifiesta en el TLCAN es la existencia de un cuerpo político democráticamente elegido para asistir en su administración.

A pesar de las similitudes, entonces, queda claro que la UE y el TLCAN son dos arreglos muy distintos. Aun y cuando uno se distancie de las variables explicativas de Smith, las diferencias son claras. En el TLCAN, un país (Estados Unidos) tiene la capacidad de imponerse a los otros dos por pura fuerza económica y una población mucho mayor. En Europa, donde el país más grande (Alemania) contiene menos de un cuarto de la población del conjunto y representa menos de 35% de su producto bruto, éste no es el caso. Más aún, las disparidades salariales y de PIB per cápita entre países de la UE (que van alrededor de 3:1, Alemania: Grecia) son mucho menores que las del TLCAN (donde tenemos una disparidad de 10:1 entre Estados Unidos y México).

Surge entonces la pregunta, ¿por qué estos dos arreglos son tan distintos? Una respuesta adecuada en mi opinión requiere tener en cuenta importantes diferencias en el origen, motivaciones de los participantes y proceso de desarrollo del mercado común europeo y lo que resultaría el TLCAN, así como las diferentes características entre los países miembros de la UE y México, Estados Unidos y Canadá.

En primer lugar, los orígenes y la lógica del proceso de integración europeo es muy diferente a la lógica del proceso de liberación económica en la región de América del Norte que se empezó a gestar en la década de los años ochenta.

En efecto, existe consenso entre diversos analistas en que el proceso de integración económica europeo está estrechamente ligado al proceso de violencia interestatal que prevaleció en Europa en el periodo previo a la segunda guerra mundial y a la necesidad de reconstrucción de las economías europeas en el periodo posterior a esta guerra, y en este último aspecto quizá la razón más poderosa que dio ímpetu al proceso de integración que se generó en la década de los años cincuenta fue la necesidad de fortalecer y reconstruir las economías de Europa occidental a fin de resistir una potencial invasión de la entonces Unión Soviética. La amenaza soviética proveyó de una base muy sólida a los esfuerzos por alcanzar una cohesión política y económica entre los países miembros de la entonces Comunidad Económica

Europea (CEE).² En la actualidad, aunque la amenaza soviética ha desaparecido, todavía parece existir un fuerte consenso entre los miembros de la UE de que la principal función de esta última es la preservación de la paz y la seguridad entre ellos.³

En segundo lugar, es innegable que la demanda de una reducción de las desigualdades regionales estuvo presente desde los orígenes de la Comunidad Económica Europea (CEE). El preámbulo del Tratado de Roma estableció claramente que los estados miembros “esta(ba)n decididos a fortalecer la unidad de sus economías y a asegurar su desarrollo armónico mediante la reducción de las diferencias existentes entre las diferentes regiones y el atraso de las regiones menos favorecidas”.⁴ Sin embargo, si bien el marco legal para el desarrollo ulterior de esta política existió desde un principio, la verdad es que no se establecieron programas específicos para alcanzar esta meta sino hasta 1975.

Los fundadores de la CEE en un principio creyeron que una mayor equidad regional resultaría como un subproducto de la integración y el crecimiento económicos y por consiguiente no sintieron la necesidad de asistir a regiones específicas con programas particulares. También se pensó que las regiones más pobres se beneficiarían desproporcionadamente de dos programas comunitarios amplios que se establecieron en los años cincuenta, a saber, el Fondo Social Europeo, el cual apoyaba con programas de reentrenamiento a los trabajadores en los sectores donde predominaran niveles altos de desempleo, y el Banco de Inversión Europeo, el cual proveía créditos blandos.⁵ Además, el

² No sólo proveyó una base de cohesión política y económica a los países europeos sino que Estados Unidos apoyó dicho esfuerzo en los años cincuenta en forma de asistencia económica masiva a Europa mediante el famoso Plan Marshall y concediendo libre acceso a su mercado para los productos europeos sin esperar mayor reciprocidad hasta bien entrada la década de los años sesenta. Obviamente, los países de América del Norte no confrontaron en el periodo de posguerra ni mucho menos a principios de la década de los años noventa una amenaza similar que hubiera creado una base para un consenso político similar al europeo.

³ Ésta es por ejemplo una de las conclusiones del reporte de un grupo de reflexión convocado por el Consejo Europeo para la reunión intergubernamental de los países miembros de la UE en 1996: “El grupo enfatiza que esta garantía de prosperidad y paz no es perpetua y que sería un grave error subestimar la contribución más importante de la UE para sus estados miembros y sus ciudadanos, a saber, una visión compartida de la vida que ha eliminado la guerra como un medio de resolución de disputas” (reporte del grupo de reflexión del Consejo Europeo, 1995, p. 12).

⁴ Véase el preámbulo del Tratado de Roma de 1957.

⁵ Véanse Mawson, en Keating y Jones (eds.), 1985; Molle y Paelinck, en Coffey, 1979; Kiljunen, en Seers y Vaitos, 1980. Adicionalmente, la Comunidad Europea del Carbón y

ímpetu político para la creación de un Fondo Regional fue limitado entre los seis estados miembros originales de la CEE. Sólo Italia contenía una región importante y amplia, el Mezzogiorno, que estaba mucho menos desarrollada que el resto, y los problemas de esta región fueron tratados en forma *ad hoc*. No fue sino hasta principios de los años setenta en que Gran Bretaña e Irlanda estaban negociando su ingreso a la CEE, cuando la demanda que había promovido por largo tiempo Italia de establecer una política regional genuina dio como resultado la creación del Fondo para el Desarrollo Regional Europeo (FDRE). El presupuesto del FDRE creció de manera permanente aunque no en forma espectacular desde su establecimiento en 1975 hasta la decisión de duplicar la proporción del presupuesto para las regiones pobres en 1987.⁶

En suma, los programas de asistencia regional en la UE al igual que el proceso de establecimiento de un mercado común fueron de lenta maduración y no tomaron ímpetu sino hasta después de un largo periodo de liberación económica regional, el cual, por cierto, fue muy exitoso en alcanzar tasas de crecimiento económico altas, creando enormes incentivos para establecer programas de compensación para regiones menos favorecidas.

En el caso de la región de América del Norte el TLCAN se puso en marcha por una serie de razones particulares. Para empezar, México estaba tan endeudado a principios de los años noventa que no tenía otra opción más que atraer capital extranjero para desarrollarse. Por tanto, tuvo que buscar un acuerdo comercial y de inversión con la economía más poderosa del mundo. Desde la perspectiva del norte, Estados Unidos quería estabilizar la economía mexicana para prevenir que choques negativos pudieran transferirse a los estados de Texas o California si el vecino del sur seguía experimentando dificultades políticas y económicas. Canadá simplemente se propuso evitar que Estados Unidos otorgase un tratamiento comercial y financiero privilegiado a México, y que se posicionara como el único conducto viable al comercio con el resto del continente.

En cuanto a los fondos de cohesión es importante recordar que las tres economías al negociar el TLCAN lo hicieron con la expectativa de que el bie-

del Acero estableció programas de ayuda para regiones que tuvieron problemas para reconvertirse a otras actividades, y el Fondo Europeo Agrícola proveyó programas de asistencia para la modernización de las áreas agrícolas. Véase De Veer, en Tarditti, 1989.

⁶ En 1975 al FDRE se le asignó la cantidad de 257.6 millones de ecus, el equivalente a 4.8% del presupuesto de gastos de la CEE; en 1987 se le asignaron 3 311 millones de ecus, es decir, 9.1% del gasto total de la CEE. Véase Commission of the European Communities, 1987.

nestar y la equidad entre regiones de los tres países resultarían como un subproducto de la integración y el crecimiento económico y no se previó ningún mecanismo especial dirigido a facilitar la cohesión o el equilibrio regionales. El único que se previó para atacar los problemas de infraestructura fronteriza fue el NADBANK, que si bien en una primera etapa casi no apoyó proyectos de inversión, recientemente fue autorizado para empezar a facilitar créditos más blandos.

Así las cosas, probablemente sea inadecuado esperar que la UE y el TLCAN se asemejen demasiado. Crecieron en tiempos distintos, con necesidades distintas y por razones distintas. De hecho, en contraposición directa del TLCAN, la UE siempre se ha considerado una unión política antes que económica.

EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE

Durante mucho tiempo se ha sostenido un debate en la literatura sobre los impactos económicos y políticos para los países que se involucran en un proceso de integración económica. La pregunta central que se plantea es que si una vez que se inicia la integración en un nivel más bajo, hay necesariamente una tendencia a moverse de manera más o menos automática de una etapa a otra. Teorías políticas de integración por lo general apoyan esta lógica, mientras que la teoría puramente económica se mantiene más escéptica (Robson, 1998). Tomando el ejemplo de la UE, uno podría argumentar que en efecto se ha dado una suerte de lógica inexorable propia de la integración económica, aun cuando las reacciones de los electorados daneses, franceses, ingleses y holandeses a iniciativas de pasar a una etapa más profunda de integración demuestran claramente que el progreso más allá del mercado común difícilmente se hará sin contratiempos.

Sin embargo, si uno toma ejemplos como los de los tratados de libre comercio negociados individualmente entre lo que en su tiempo fue la CE y los miembros (Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria y Suiza) de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), razonablemente podría argumentarse que las áreas de libre comercio pueden alcanzar un equilibrio estable en niveles que no implican elementos supranacionales significativos, es decir, donde la integración económica puede

administrarse y limitarse en una etapa temprana, al menos por un tiempo considerable, como fue el caso de la EFTA.⁷

En principio, queda claro que los países del TLCAN han elegido intencionalmente la ruta de la EFTA más que la de la UE, pero, ¿cuál es la factibilidad de que el TLCAN siga la ruta de la UE hacia una integración positiva más profunda? En mi opinión, esto no sucederá en un futuro cercano. La razón es que Estados Unidos no aceptaría la erosión de soberanía que implica el modelo europeo.

Como uno de los grandes teóricos de las relaciones internacionales ha reconocido: “El primer impulso de las grandes potencias al enfrentar... amenazas a la eficacia de su política nacional casi siempre es tratar de reforzar el control unilateral mediante una jurisdicción extraterritorial, como lo ha hecho Estados Unidos” (Keohane, 1991). Existen muchos ejemplos de este impulso estadounidense, tal como el “Acta de Democracia Cubana” de octubre de 1992, la Ley Torricelly y la Ley Helms-Burton.

Un segundo factor importante que va a impedir al TLCAN seguir los patrones de Europa en el corto plazo son las grandes disparidades de ingreso que prevalecen entre los tres miembros del tratado. Estas diferencias harían el proceso de integración profunda muy difícil y aumentarían los problemas de ajuste. Como Hufbauer y Schott han hecho notar, la Comunidad Europea sobrepasó una brecha importante al incorporar a España y Portugal, países con niveles de PIB per cápita de US \$4 860 y \$2 250 al momento de integrarse a la Comunidad (enero de 1986), cifras que en ese entonces representaban 40 y 19% respectivamente del PIB per cápita de Alemania Occidental. En comparación, el PIB per cápita de México en 2004 representaba apenas 10% del PIB per cápita de Estados Unidos y Canadá combinados (Hufbauer y Schott, 1992). Había menos gente que atender en los niveles más bajos de ingreso en el caso de la CE, por tanto el peso del ajuste fue más limitado y se simplificó la tarea de los pagos de asistencia para contrarrestar los ajustes de ajuste a la liberalización.

⁷ Victoria Curzon Price ha demostrado (1987) que la técnica de libre comercio manejó bien la relación entre la CE y los países de la EFTA, mientras que los países de este último grupo “no tenían las bases para las formas intensivas de integración económica en las que se iba a embarcar la CE” y querían “mantener una mano libre no sólo en políticas comerciales... sino en política industrial”. Desde luego, la reciente adhesión de la mayoría de los países del EFTA a la UE parece apoyar la idea de una lógica inexorable en la integración económica. Sin embargo, el hecho de que haya tomado tanto tiempo apoyar la noción de que las áreas de libre comercio pueden contenerse al menos un buen número de años.

Como consecuencia, si estos factores importantes no apuntan en un futuro cercano a que el TLCAN siga los patrones europeos en términos de integración de políticas sociales, ¿cuál es su evolución probable?⁸ Para responder a esta pregunta, me parece importante hacer un resumen del impacto que ha tenido el TLCAN en México desde su entrada en vigor en enero de 1994.

A. TLCAN: ÉXITO COMERCIAL Y DE INVERSIONES

El propósito central del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue liberalizar el comercio y las inversiones entre los tres socios norteamericanos (Mayer, 1998; Weintraub, 1994). Como demostraré en esta sección, la meta principal del TLCAN ha sido alcanzada, rebasando los pronósticos de los estudios más serios elaborados antes de concluir las negociaciones.

Comercio dentro del TLCAN

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios han experimentado un crecimiento sustancial.⁹ Entre 1993 y 2004, el comercio bruto entre los socios del TLCAN creció a una tasa promedio de 6.4% al año, de \$289 000 millones a \$698 000 millones (a lo largo del trabajo, todas las figuras monetarias se expresan en dólares estadounidenses).

En el caso de México y Estados Unidos, el comercio bilateral creció exponencialmente, a un ritmo anual de crecimiento de 17%, triplicándose entre 1993 y 2004, de \$85 000 millones a \$280 000 millones. El comercio bilateral creció de 34% del PIB mexicano a 63%. Los productos mexicanos aumentaron como porción de las importaciones estadounidenses de menos de 7% en 1993 a 16.6% en 2004. Las exportaciones e impor-

⁸ Las dificultades en América del Norte para seguir la ruta de la UE no imposibilitan la adecuación de una integración norteamericana en una forma sin precedentes, con elementos de integración de políticas sin haber completado etapas anteriores de integración. De hecho, como se argumenta en la sección a continuación, el 11 de septiembre abrió la puerta para que esto suceda en el ámbito de la migración.

⁹ Las figuras se basan en información obtenida de las páginas electrónicas de la Secretaría de Economía de México, Statistics Canada y el U.S. Commerce Department.

taciones mexicanas se incrementaron 291 y 148% respectivamente, con una balanza favorable para México desde la entrada en vigor del Tratado en 1994.

Otros factores, además del TLCAN, explican en parte el crecimiento en el comercio bilateral —sobre todo la fuerza de la economía estadounidense en la década de los noventa, la liberalización comercial unilateral y multilateral, y la devaluación del peso mexicano en 1994-1995 (Krueger, 1999). Sin embargo, existen estudios empíricos que demuestran de manera persuasiva que el TLCAN fue responsable por la expansión *excepcionalmente* rápida del comercio entre México y Estados Unidos. En un estudio temprano, los economistas mexicanos Enrique Espinoza y Pedro Noyola (1997) demostraron que los patrones de crecimiento de los intercambios sector-por-sector sólo podían explicarse en el marco de liberalización del TLCAN.

Estudios más recientes han llegado a conclusiones similares. Ben Goodrich (2002), por ejemplo, utilizó técnicas de panel para medir los efectos casuales del TLCAN sobre el comercio en América del Norte. Llegó a la conclusión de que, en las seis direcciones, el intercambio de productos en la región se incrementó de manera sustancial, en ocasiones hasta el doble de lo que hubiera sido sin TLCAN. Goodrich también demostró que la creación de comercio generado por el TLCAN excede con mucho la desviación de comercio.

Una implicación importante del dinamismo del comercio bilateral es que ha habido un cambio importante en la composición de nuestra estructura comercial. En 1985, las materias primas y los productos mineros representaban 62.4% del total de las exportaciones, de las cuales el petróleo crudo era la más importante. A partir de 1986, esta proporción empieza a caer hasta que en 1993 alcanza el nivel de 19.6%, del cual el petróleo representa 14.2%. Al mismo tiempo, las exportaciones manufactureras crecieron cada año entre 1986 y 2004; este crecimiento sobrepasó el crecimiento de la producción manufacturera doméstica cada año, es decir, las manufacturas de exportación se convirtieron en el motor de crecimiento de la producción doméstica.

La evolución de las exportaciones manufactureras también ha demostrado una tendencia a la producción de bienes más complejos en términos del proceso de diseño, producción y comercialización. Como han notado dos observadores, México se ha convertido en un “exportador confiable de productos sofisticados, desde sistemas de frenado para automóviles a ordenadores portátiles... cada vez más los ingenieros mexicanos están diseñando

productos y probándolos en centros de desarrollo de millones de dólares” (Smith y Malkin, 1998).

El comercio entre México y Canadá también se ha incrementado en el marco del TLCAN, a pesar de la distancia geográfica y de lo limitado de sus lazos históricos. En 2004, once años tras la entrada en vigor del TLCAN, el comercio entre ambos países alcanzó los \$8 000 millones, en comparación con los \$4 000 millones de 1993. Canadá se ha convertido en el quinto socio comercial de México, y el segundo mercado más importante para las exportaciones mexicanas. Mientras las cifras de intercambio bilateral todavía son modestas cuando se comparan con las de la relación comercial con Estados Unidos, el lazo comercial México-Canadá tiene un gran potencial de expansión.

Inversión extranjera directa

El TLCAN es también un acuerdo de inversión, con metas para facilitar tanto la inversión extranjera directa (IED) como la inversión de portafolios. En estas áreas el TLCAN también ha tenido impactos dramáticos, sobre todo en la atracción de IED a México de parte de sus socios comerciales, en comparación con periodos anteriores. La IED promedio fue de \$4 600 millones al año entre 1989 y 1994, aumentando a \$11 800 millones entre 1996 y 2000, alcanzando un pico de \$27 000 millones en 2001 y asentándose en un promedio de \$14 600 millones entre 2002 y 2004. Este crecimiento en IED intrarregional ocurrió en tándem con una expansión tremenda del comercio intrarregional. La conclusión obvia y bien conocida es que el TLCAN aceleró el proceso de complementación productiva en una serie de industrias líder en la región de América del Norte.

La conexión entre liberalización comercial y crecimiento en inversiones queda ilustrada en el caso de tres sectores donde los lazos comerciales han sido más extensos: la industria automotriz, la de textiles y ropa, y la industria de electrónica. En estos tres sectores, la integración más profunda entre las tres economías es notable. Las empresas canadienses, mexicanas y estadounidenses han trasladado sus instalaciones productivas y repositionados sus patrones de oferta a lo largo de la región, recurriendo a fusiones y adquisiciones en toda Norteamérica para fortalecer su postura competitiva. La recompensa ha sido una productividad general más alta y en particular un nuevo papel para México.

Cuadro 1
TLCAN. Sectores de éxito en México

<i>Industria</i>	<i>Crecimiento promedio anual de las exportaciones mexicanas</i>	<i>% participación en importaciones de Estados Unidos 1993-2003</i>	<i>Nuevos empleos</i>
Eléctrica y electrónica	19.0	10.1-18.1	110 000
Autotransporte y autopartes	14.8	7.1-14.0	200 000
Textil y de la confección	19.1	4.4-10.6	260 000
Alimentos, bebidas y tabaco	16.7	4.3- 8.1	100 000

En el país, el TLCAN ha fomentado productos automotrices, textiles o electrónicos más sofisticados —más allá del puro ensamblaje— con importantes actividades de investigación y desarrollo conduciéndose en México. Estos sectores también han sido generadores fundamentales de empleos bien remunerados. El cuadro 1 muestra el alto ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas en estos sectores, su profunda penetración en el mercado estadounidense (que se duplicó en once años) y la gran proporción de empleos generados.

B. EL ÉXITO COMERCIAL Y DE INVERSIÓN NO BENEFICIÓ A TODOS POR IGUAL

Aun cuando el TLCAN ha sido un éxito comercial y de inversión, no trajo, no podía traer, una situación generalizada de prosperidad en México. En 1994-1995, el país experimentó una de sus peores crisis económicas desde la Gran Depresión. No se puede culpar al TLCAN por la crisis, sino más bien a una combinación de factores políticos adversos, malas prácticas financieras y una política monetaria desacertada (Naím y Edwards, 1997). Desde la perspectiva de este trabajo, sin embargo, la observación importante es que la recuperación de la devaluación del 94-95 fue sorprendentemente rápida en comparación con la recuperación de la crisis de la deuda y la devaluación de 1982. La diferencia puede atribuirse, en gran medida, a la existencia del TLCAN.

En 1982, la respuesta inmediata de México a la crisis de la deuda fue recortar de manera drástica las importaciones, creando una fortaleza proteccionista mediante cuotas a las importaciones y tarifas prohibitivas. Las importaciones mexicanas cayeron más de 50%, de \$24 000 millones en 1981

a tan sólo \$9 000 millones en 1983. Le tomó al país siete años para regresar a los niveles de importación anteriores a la crisis. En contraste, tras la crisis del 94-95, la pertenencia de México al TLCAN hizo dos cosas: facilitó un paquete de rescate financiero amplio e inmediato, otorgado por la intervención del presidente Clinton, y garantizó la continuidad de la política comercial de México, liderada por el presidente Zedillo. De hecho México aceleró su proceso de liberalización, y los niveles de importación anteriores a la crisis se reestablecieron en unos 18 meses (OMC, 1997).

Otro indicador significativo es la producción industrial. Tras la crisis de la deuda de 1982, le tomó a México unos nueve años recuperarse a los niveles anteriores de producción industrial; en contraste, tras la caída de 1994-1995, el país recuperó sus niveles de producción del año anterior en menos de dos años (Heath, 1998). El empleo en México decreció más de 4% en 1995, pero entre agosto de 1995 y agosto de 2001 la economía mexicana creó más de 2 millones de empleos. Alrededor de un millón de éstos se relacionaron directa o indirectamente con actividades de exportación.

En 2001, la combinación de la recesión estadounidense y un peso mexicano fuerte llevó a varias empresas maquiladoras multinacionales a cerrar por primera vez en varios años, culpando a los altos costos laborales. Esta tendencia continuó en 2002 y 2003, pero se detuvo en 2004, y la economía ha comenzado a recuperarse y generar nuevos empleos.

En términos salariales, sin embargo, mientras el crecimiento de las exportaciones ha provocado impactos positivos, la mayor parte de los trabajadores mexicanos no ha visto un incremento real de salario en más de una década. Afortunadamente, podrían venir tiempos mejores en el frente salarial. El empleo como porcentaje de la fuerza laboral creció de 84% en 1993 a 95% en 2004. Mientras tanto, el porcentaje de la fuerza laboral involucrada en la agricultura cayó de 28 a 17% (OCDE, 2001). Mercados laborales más sólidos en áreas urbanas podrían apuntar a salarios reales más altos en los próximos diez años.

Para concluir el recuento del TLCAN, el acuerdo ha impulsado el comercio y la inversión regional en un grado notable. La liberalización comercial tuvo un desempeño crucial en la rápida recuperación de México tras la crisis financiera de 1995. Cuando el peso se devaluó, la economía mexicana pasó por una recesión más profunda que la de la crisis de la deuda de 1982. Sin embargo, en la secuela del colapso financiero de 1995, la recuperación fue mucho más rápida de lo esperado. El comercio fue clave en este desarrollo. Dado el colapso del mercado doméstico, el mercado externo se convirtió en

el principal motor de dinamismo económico. El PIB se contrajo 6.2% en 1995, no obstante, si las exportaciones hubieran permanecido estancadas, la caída libre de la economía hubiera alcanzado 11%, de acuerdo con el Banco de México. Entre 1994 y 1995, las exportaciones crecieron 30%, la mayor parte de ellas destinadas a Estados Unidos. Así, México pudo volver al camino de la recuperación.

Actualmente, las actividades de exportación representan la mitad del crecimiento del PIB de México, y casi un tercio de todo el PIB. En 2004, el PIB de México rebasó los \$675 000 millones, mientras que sus exportaciones totales alcanzaron los \$160 000 millones. México se ha convertido en la octava economía exportadora mundial (si tomamos a la Unión Europea como un bloque) y la primera en América Latina. El grueso de estas exportaciones son productos manufacturados, los cuales representan más de 85% del total de las exportaciones del país.

Ahora bien, si bien las exportaciones y la IED han sido los motores principales del crecimiento económico en México durante los últimos 11 años y ambos elementos se encuentran estrechamente vinculados al TLCAN, sus efectos, sin embargo, han sido desiguales en las diferentes regiones en que se divide el país. En efecto, la fuerza motriz fundamental de las exportaciones y de la actividad manufacturera ha sido la región norte y en especial la región fronteriza. Al sur de la frontera, el área industrial al norte de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Aguascalientes han experimentado también un crecimiento fuerte en actividad industrial y en exportaciones; estas regiones se localizan todas en el corredor norte a partir del centro de México y al este u occidente.

El problema es que todas estas actividades han incrementado las disparidades regionales ya que los estados del sur de México (con excepción de Yucatán) no han atraído el mismo nivel de inversión y actividad productiva. El problema ha sido agravado por las limitantes presupuestales que han impedido que el gobierno federal invierta en infraestructura y servicios sociales.

La carencia de oportunidades en el sur, a la vez que existe una creciente actividad productiva y de exportaciones en el norte, da como resultado los grandes flujos de migrantes provenientes de los estados sureños con dirección a la frontera norte y eventualmente a Estados Unidos. A fin de atacar esta situación el gobierno federal anunció el ambicioso Plan Puebla-Panamá, plan de desarrollo regional de infraestructura a fin de conectar México con América Central mediante más carreteras, telecomunicaciones y puer-

tos marítimos. Este plan, sin embargo, depende enteramente de la posibilidad de incrementar los ingresos fiscales del gobierno federal, lo que hasta la fecha ha sido imposible.

*Hacia un espacio económico y de seguridad
en América del Norte (EESAN)*

México, en suma, necesita recuperar la senda del crecimiento económico y crecer a tasas mínimas de 6 a 7% a fin de proporcionar un número suficiente de empleos. Esta tasa rápida de crecimiento tendrá que ser propiciada por una mayor proporción de exportaciones y un creciente ahorro interno. Dado el papel que tiene el mercado estadounidense para la economía mexicana y especialmente para el sector industrial, las exportaciones tendrán que recuperar e incrementar su presencia en el mercado de Estados Unidos y en el de Canadá.

Lo anterior sin duda representa un enorme reto en una situación en que las exportaciones mexicanas están siendo desplazadas de importantes sectores de los mercados estadounidense y canadiense por productos chinos e indios más competitivos y, más importante aún, por el incremento en la incertidumbre sobre el acceso de nuestras exportaciones al mercado estadounidense, derivado de las nuevas preocupaciones de seguridad que se han impuesto en ese país desde el 11 de septiembre de 2001. En efecto, los ataques terroristas han añadido una nueva dimensión al TLCAN. Si bien las fronteras económicas se redujeron bajo una idea de libre comercio, las fronteras volvieron a resurgir bajo una nueva noción de seguridad.

El 11 de septiembre, las autoridades estadounidenses establecieron medidas de seguridad al norte y sur de sus fronteras. El Departamento de Aduanas estadounidense adoptó el nivel 1 de alerta (inspección extremada y constante). El tránsito de automóviles se demoró por varias horas y el tráfico comercial se dilató hasta por 15 horas por varios días posterior a los ataques. El sistema de “justo a tiempo” utilizado por fabricantes de automóviles en particular y los exportadores de mercancías canadienses y mexicanas entró en crisis. De acuerdo con algunas estimaciones, los paros repentinos en la producción por escasez de partes costó a los fabricantes de autos aproximadamente 25 000 dólares el minuto. También se colapsaron el comercio y el turismo fronterizos (Dobson, 2002). Este nivel de alerta fue impuesto una vez más el día anterior y durante la invasión que Estados Unidos llevó a cabo en Irak.

A fin de prevenir futuras interrupciones al comercio regional, Estados Unidos negoció en diciembre de 2001 un acuerdo sobre fronteras inteligentes (Smart Border Agreement) y en marzo de 2002, otro acuerdo denominado Alianza para la Frontera con Canadá y México, con la finalidad de facilitar y acelerar el paso en la frontera estadounidense a los bienes y las personas provenientes de Canadá o México que cumplan con las leyes y ciertos requisitos establecidos en los programas.

Los planes fronterizos contemplan medidas como procedimientos “fast track” para agilizar el paso de viajeros preautorizados en los puntos fronterizos; equipos para asegurar el cumplimiento de la ley en la frontera, conformados por oficiales de México-Estados Unidos y de Canadá-Estados Unidos con objetivos comunes y acciones integradas; medidas basadas en el uso de internet para simplificar las transacciones fronterizas de las pequeñas y medianas empresas, y la inversión en infraestructura para mejorar el acceso en los cruces fronterizos mediante, por ejemplo, la construcción de nuevos libramientos que eviten las calles congestionadas de las zonas céntricas, así como un manejo inteligente de los bienes y las personas en los pasos fronterizos.

Como parte de estos programas, los tres países han puesto en operación dos subprogramas principales denominados FAST (Free and Secure Trade) (US Customs and Border Protection, 2006)¹⁰ y el segundo SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection).¹¹ El FAST, iniciado entre Canadá y Estados Unidos en diciembre de 2002 y entre México y Estados Unidos en septiembre de 2003, es un programa para conductores que frecuentemente transportan productos a través de las fronteras. Fue creado para agilizar el comercio de manera segura y rápida, a raíz de las consecuencias que tuvieron para el comercio las rígidas medidas de seguridad puestas en marcha después del 11 de septiembre de 2001.

A las personas que se inscriben al programa se les otorga una credencial de identificación que les permite utilizar líneas rápidas especiales para cruzar la frontera y evitar perder tiempo en las largas filas de espera. Los participantes deben cumplir con todos los requisitos migratorios y comerciales que normalmente se solicitan. Para poder cruzar la frontera utilizando el programa, las mercancías tienen que estar preaprobadas y ser importadas por agen-

¹⁰ Véase <http://www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat/fast/us_mexico/>.

¹¹ Véase <http://www.cbp.gov/xp/cgov/travel/frequent_traveler/sentri.xml>.

tes y transportadas por conductores preautorizados (todas las personas que se encuentren en el vehículo deben estar inscritas al programa). Si se cumplen estas condiciones, al cruzar la frontera se puede pasar por controles electrónicos rápidos antes de seguir su camino.

El programa SENTRI ha sido desarrollado para agilizar la identificación e inspección de personas que frecuentemente viajan por carretera a Estados Unidos o de este último país a México (o desde Canadá a Estados Unidos y viceversa). Los ciudadanos y los residentes permanentes que viajan habitualmente entre estos países, por placer o por negocios, y que sean de bajo riesgo, pueden inscribirse a este programa. El programa usa tecnología que identifica automáticamente el vehículo y al conductor cada vez que cruzan. A cada vehículo se le proporciona un instrumento que se coloca en el parabrisas trasero del auto, el cual al aproximarse al área de inspección proporciona al inspector información del vehículo y fotos de los ocupantes. Una posible inspección secundaria es hecha al azar y en caso de que el inspector presuma algo sospechoso.

Más recientemente, los tres países anunciaron un programa adicional denominado “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte” (ASPAN), la cual se propone reducir los costos del comercio y los costos de transacción, aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas y prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte. Como parte del programa se plantea tomar medidas como eliminar las reglas de origen que han mostrado constituirse en obstáculos al comercio, requisitos regulatorios complicados y hacer menos complejos los procedimientos *antidumping*, entre otras medidas.

En mi opinión, aunque todas estas medidas son políticas sensibles y algunas de ellas van en el camino correcto, es importante reconocer que si se quiere que el TLCAN mantenga su vitalidad y haya una recuperación del dinamismo comercial y de inversión en la región, es importante que los tres países adopten un nuevo modelo para avanzar en la integración y que vaya más allá del ámbito de la liberalización comercial y de la inversión.

Este modelo debe ser lo suficientemente ambicioso para evocar una visión de futuro, pero de igual manera lo suficientemente ambiguo para acomodar las realidades políticas en América del Norte. Este modelo, al que podríamos denominar Espacio Económico y de Seguridad de América del Norte (EESAN), debe ser una versión análoga al concepto de los años ochenta de un Espacio Económico Europeo —el cual fue diseñado para

vincular la Comunidad Económica Europea y la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA).

Hasta la conformación de la UE a raíz del Tratado de Maastricht, misma que absorbió la mayor parte de la EFTA, el destino último del Espacio Económico Europeo se mantuvo en calidad de trabajos en curso. De un modo parecido, el EESAN debe considerarse en calidad de trabajos en curso durante por lo menos una década, a fin de fomentar la integración más estrecha de América del Norte y a la par conservar la soberanía esencial de cada uno de los socios. ¿Qué debe incluir el modelo EESAN? En mi opinión, debe incluir cuatro grandes áreas: una nueva gestión administrativa de la frontera, una nueva política comercial regional, una nueva colaboración en materia de seguridad y una nueva política migratoria.¹² A continuación discutimos cada una de estas áreas.

C. NUEVA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FRONTERA

A principios del presente año, el TLCAN fue puesto en marcha casi en su totalidad. Todos los aranceles y las cuotas —fuera de la agricultura— han sido eliminados. Las restricciones a la inversión han sido prácticamente liberadas y sólo la parte medular del sector energético mexicano se encuentra fuera de los límites de los inversionistas extranjeros. Igualmente, las principales disputas comerciales pendientes se encuentran en proceso de resolución: en madera suave (entre Canadá y Estados Unidos); azúcar y jarabe de maíz de alta fructosa y servicios de transporte camionero (entre México y Estados Unidos).

En otras palabras, las barreras económicas en gran parte han desaparecido. Sin embargo, como mencionamos antes, a raíz del 11 de septiembre, nuevas barreras se impusieron y a fin de impedir que ello se traduzca en una disrupción del comercio de bienes y servicios se negociaron los programas fronterizos con la finalidad de asegurar la frontera para los bienes y las personas y para mantenerla abierta. Con este objetivo se establecieron los pro-

¹² Es importante mencionar que las ideas presentadas aquí no son únicamente más sino que fueron elaboradas conjuntamente con el doctor Gary Hufbauer del Instituto de Economía Internacional (IEE por sus siglas en inglés) y presentadas en un trabajo conjunto titulado “Whither NAFTA: A Common Border?”, en Andreas y Biersteker, 2003. Aquí se presentan algunas modificaciones a las ideas originales presentadas en dicho trabajo para hacerlas más congruentes con la realidad política actual.

gramas SENTRI y FAST. Sin embargo, el problema con dichos programas es que no modifican los enfoques actuales a la inspección aduanera y no abordan el hecho de que tener que tratar con aspectos de seguridad exige de un enfoque totalmente diferente.

Según Flynn (2000), se requiere un total de tres inspectores que trabajen durante cinco horas continuas para inspeccionar meticulosamente un contenedor de 40 pies. En el Ambassador Bridge, entre Detroit y Windsor, 5 000 camiones ingresan diariamente a Estados Unidos, y el tiempo promedio por inspección es de 2 minutos. Prácticamente todo el tráfico de camiones entre Canadá, México y Estados Unidos atraviesa por menos de 10 puertos de entrada, y éstos estaban totalmente congestionados incluso antes del 11 de septiembre. Simplemente no es factible ampliar los carriles de inspección y las áreas de espera en estos 10 puertos para afrontar adecuadamente las necesidades propias de las inspecciones de seguridad.

Como Flynn lo reconoce, hay un enfoque alternativo a la inspección fronteriza mediante el cual se podrían enfrentar de mejor manera las preocupaciones de seguridad y que al mismo tiempo facilitara el comercio transfronterizo: a saber, el traslado de las inspecciones a un punto distante de la frontera, a las plantas en donde tienen su origen los envíos, y asegurar una vigilancia continua desde el punto de origen al punto de destino. La práctica normal para la recaudación de aranceles, y la aplicación de otras regulaciones económicas, es dejar que los envíos pasen la frontera y luego proceder al despacho aduanero en el destino final.

La seguridad, en comparación, deberá empezar en el punto de origen, antes que en el punto de destino. Esto requerirá una gran cantidad de innovaciones de baja y de alta tecnología: una seguridad comprobada que se encuentre incorporada a las líneas de producción, similar al ISO 9000; contenedores sellados y a prueba de manipulaciones; el rastreo continuo de los contenedores (utilizando el SPG) desde el origen hasta la frontera y el destino.

Los socios del TLCAN ya adoptan este enfoque para abordar lo relativo a las normas sanitarias de los productos agropecuarios —mediante el traslado de la actividad de inspección y de certificación a puntos alejados de la frontera, a las granjas y a las plantas en donde los productos agrícolas son cultivados y procesados. Inspectores estadounidenses de carne rutinariamente visitan las plantas empacadoras canadienses; inspectores estadounidenses de productos agrícolas han sido apostados en huertas mexicanas de aguacate.

Los beneficios consisten en un viaje más rápido a través de la frontera —más un mejor cumplimiento de las normas. Después de todo, resulta más

difícil inspeccionar un camión de contenedores empacados y refrigerados que un campo abierto o una planta de elaboración de alimentos. Lo que ya se ha logrado en los productos agropecuarios, en mi opinión, establece la meta para la inspección aduanal en otros segmentos del comercio de mercancías.

Estados Unidos y Canadá han echado a andar un programa piloto para inspeccionar, en el puerto de entrada canadiense, envíos de contenedores con destino a Estados Unidos que llegan de Europa vía Halifax y de Asia vía Vancouver. Esto representa apenas un comienzo, ya que el programa piloto no se ocupa del volumen mucho más grande del tráfico procedente de las plantas en Estados Unidos, en Canadá o en México. Sin embargo, existe la tecnología para la inspección y la vigilancia desde el punto de origen hasta el punto de destino. Si bien es cierto que su puesta en marcha puede ser costosa, el mayor obstáculo es conseguir la aprobación política, de cada uno de los socios de América del Norte, para permitir las prácticas que conllevan la presencia de oficiales extranjeros de aduanas.

Hasta que dicha aprobación se convierta en un hecho y se pongan en marcha nuevos sistemas, el futuro del TLCAN se verá empañado por episodios periódicos de estrangulación en la frontera, como sucedió después del 11 de septiembre. Si los tres países aceptan instrumentar el nuevo enfoque de inspección, sin embargo, pronto será cosa del pasado la irritación de siempre de los importadores así como de los exportadores relativa a las inspecciones aduanales (como una fuente de demoras o, peor, de soborno) y habrá empezado a tomar forma el proyecto EESAN.

Una política comercial regional

Cuando el debate se concentra en una integración económica profunda —más allá de un área de libre comercio—, el enfoque que viene a la mente es el de la unión aduanera con un arancel externo común (AEC). El Tratado de Roma (1957) fue pionero de este enfoque, en el contexto de la Comunidad Económica Europea; desde entonces ha sido copiado por varias uniones económicas. Mientras que un AEC tiene varios puntos atractivos —tanto simbólicos como sustanciales—, la contraparte de estos atractivos revela dificultades diplomáticas y comerciales.

La primera dificultad está en la fórmula para establecer rangos de aranceles en el AEC. Cualquier estructura de un AEC basado en promedios pon-

derados calculados —usando valores de importación externos— reflejaría de manera predominante la estructura arancelaria de Estados Unidos. En el año 2000, por ejemplo, las importaciones de Estados Unidos (fuera del TLCAN) representaron unos \$879 000 millones, mientras que las importaciones canadienses fuera del TLCAN sumaron unos \$77 000 millones y las mexicanas apenas \$54 000 millones.

La armonización de aranceles mediante una fórmula basada en cálculos de comercio o producción reflejaría básicamente el perfil de tarifas de Estados Unidos. Los aranceles de Estados Unidos son más bajos en la mayoría de los sectores que los aranceles mexicanos o canadienses, pero hay excepciones notables (agricultura, alimentos, bebidas y tabaco). Un modelo econométrico sugiere que Canadá y México se beneficiarían mucho más con una armonización de aranceles a un simple promedio, más que con una fórmula ponderada proporcional.

Sin embargo, una fórmula de promedio simple traería fuertes objeciones de parte de la comunidad internacional, ya que la mayoría de los aranceles de Estados Unidos sufrirían un alza. Una solución acorde con la OMC llevaría a los tres miembros del TLCAN a reducir sus aranceles al nivel más bajo, ya sea de Canadá, México o Estados Unidos. Sin embargo, las industrias involucradas en cada uno de los países miembros defienden vigorosamente sus respectivos picos de tarifa —y no sería fácil confrontar a todos los dinosaurios en una sola batalla campal.

El problema de la coordinación de ofertas de aranceles por parte del TLCAN en el contexto de la OMC, el ALCA o la negociaciones comerciales bilaterales es igual de complicado. Ninguno de los miembros del TLCAN querría comprometer su propia libertad de maniobra antes de la aprobación previa de sus socios. Menos aceptable todavía sería la delegación de autoridad en términos de negociación a una entidad supranacional, modelada a manera del DG-1 de la Comisión Europea.

La tercera dificultad es la dimensión proteccionista de las normas de origen complejas que permean los sectores automotriz, de textiles y electrónico en el marco del TLCAN. Con una tarifa externa común, la respetable racionalidad de las normas de origen —para evitar una desviación comercial— desaparece, mientras que la racionalidad central —la protección de las industrias en los tres países— se mantiene.

Con todo, con el fin de obtener muchos de los beneficios prácticos de un arancel externo común, los socios del TLCAN podrían fijar una meta a largo plazo de reducir sus respectivos niveles arancelarios de nación más fa-

vorecida al nivel más bajo de nación más favorecida que sea aplicado por México, Canadá o Estados Unidos, pero cada socio del TLCAN retendría la libertad absoluta para negociar sus niveles en la OMC, en el ALCA y de manera bilateral.

Se renunciaría a la aplicación de las reglas de origen para el comercio libre de arancel aduanero *dentro* del TLCAN, siempre que el país exportador no haya importado una cantidad significativa de los insumos afectados a tasas arancelarias que superen (digamos) un punto porcentual más bajo que las tasas de nación más favorecida que sean aplicadas por el país importador. El procedimiento de no aplicación podría ser invocado de manera anual por cada una de las empresas importadoras.

Como un paquete, dichas reformas no darían como resultado una unión aduanera. No se realizaría ningún intento de armonizar las cuotas. Los socios del TLCAN en lo individual todavía podrían invocar la aplicación de derechos *antidumping* y cuotas compensatorias y de otros remedios de salvaguarda —si bien pudieran coordinarse los esfuerzos con el fin de limitar el alcance de estas barreras episódicas.¹³ Sólo de manera gradual se procedería a converger las tarifas arancelarias externas de nación más favorecida. Las reglas de origen persistirían por muchos años. No obstante, desde el punto de vista de las empresas que invierten y comercian dentro de América del Norte, dichos cambios servirían mucho para erradicar las fronteras residuales de naturaleza *comercial* que todavía separan a Canadá, Estados Unidos y México.

Nueva colaboración en materia de seguridad

Un proyecto tipo EESAN tendría que estar necesariamente acompañado por una nueva colaboración en materia de seguridad. ¿Cuáles serían los propósitos de la nueva colaboración en el área de seguridad?

Hay de hecho dos propósitos. Si América del Norte habrá de tener un espacio económico y de seguridad común —entendiéndose con ello la existencia de un movimiento interno relativamente libre de personas, bienes, y capitales, pero con una mirada muy atenta a lo que llega del exterior—,

¹³ Por ejemplo, podrían ser excluidos del ámbito de aplicación de derechos *antidumping* y cuotas compensatorias aquellos sectores individuales que se encuentran altamente integrados (como los sectores automotriz y el de productos electrónicos).

el corolario lógico es un espacio seguro en todos los puntos *alrededor* del espacio común. De otra manera individuos peligrosos e indeseables, en particular terroristas, podrán ingresar por el punto más débil. El segundo propósito consiste en afrontar las amenazas que pudiesen surgir *dentro* del EESAN —sobre todo las amenazas que sean organizadas o emprendidas desde el territorio de uno de los socios con la idea de consumarlas en el territorio de otro. A fin de alcanzar dichos objetivos, deberían adoptarse las siguientes medidas:

Primera, el intercambio de inteligencia viene siendo un precursor a cualquier otra cosa. El intercambio de inteligencia necesita abarcar no solamente a los terroristas sino, asimismo, a las cabezas de los cárteles de narcotráfico y a las redes de contrabando aduanal. La preocupación más sensible que obstaculiza la cooperación dentro del TLCAN es la filtración de información. La aplicación de las leyes en contra del narcotráfico, en donde está en juego muchísimo dinero, está plagada de fugas de información. Afortunadamente, los terroristas no cuentan con la misma cuantía de recursos económicos como la que tienen los capos del narcotráfico. Pero los terroristas son objetivos muy escurridizos por su utilización de células independientes —una técnica que Sendero Luminoso en Perú fue el primero en aplicar.

Segunda, los socios del TLCAN deben buscar un acuerdo sobre las circunstancias que justifiquen la vigilancia electrónica de sujetos sospechosos dentro del EESAN. Debe permitirse que las autoridades encargadas de asegurar el cumplimiento de las leyes federales en los tres países puedan obtener una orden de vigilancia que sea expedida por algún tribunal especialmente designado, sin tener en cuenta la ubicación o la nacionalidad del sospechoso.

Tercera, como se discutió párrafos antes, los servicios aduanales del TLCAN deben trabajar estrechamente —e incluso de manera intercambiable— en las tareas de inspección de seguridad de la mercancía proveniente de terceros países.

D. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA

El proyecto de un EESAN también tendría que incluir a la inmigración como uno de sus elementos de mayor importancia. Ello ha sido claramente reconocido en los planes fronterizos que han sido negociados entre Estados Uni-

dos y sus vecinos al norte y al sur, mismos que incluyen medidas que agilizan el movimiento transfronterizo de los que viajan por negocios (incluido un identificador biométrico). En dichos planes hasta se contemplan tarjetas permanentes de residentes. Pero hay una serie de medidas sensibles que se relacionan con el movimiento de personas que aún no se han definido. De particular interés para México es el trato que habrá de darse a los trabajadores migrantes mexicanos. Esto último sin duda demostrará ser la cuestión migratoria más difícil en el proyecto de un EESAN. Sin embargo, antes de pasar a ocuparme de dicho tema, creo que se puede avanzar sobre varias otras cuestiones de menor importancia. Un lugar útil para empezar es hacer la distinción entre el movimiento de personas provenientes de países no signatarios del TLCAN y el movimiento de personas nacionales del TLCAN.

Inmigrantes de países no signatarios del TLCAN

Por lo que respecta al movimiento de personas provenientes de fuera de la región del TLCAN, el concepto de un TLCAN *plus* requiere que los socios del TLCAN desarrollen un sistema común para excluir de su territorio a cualquier persona de un país no signatario del TLCAN que constituya una amenaza a la seguridad.¹⁴ A los inmigrantes legales ya se les ha sometido a un escudriñamiento meticuroso antes de su ingreso, y el verdadero problema son los visitantes. Cada año Canadá admite alrededor de 4.4 millones de visitantes no estadounidenses, y Estados Unidos admite alrededor de 29 millones de visitantes de países no signatarios del TLCAN (Rekai, 2002). Dichas cifras son 20 a 30 veces mayores que el total del ingreso anual de inmigrantes legales.

Los nacionales de países no signatarios del TLCAN que constituyan una amenaza a la seguridad se podrán excluir de mejor manera si —además de las medidas explicadas brevemente en nuestra discusión sobre la gestión admi-

¹⁴ Como Rekai (2002) lo señala, Canadá y Estados Unidos tienen sistemas muy diferentes para la admisión de los inmigrantes como residentes permanentes. Alrededor de dos tercios de los inmigrantes canadienses son admitidos con base en un criterio de empleo, y una tercera parte con base en un criterio de reunificación de la familia. Las proporciones para Estados Unidos se invierten. Además, Canadá tiene una actitud más benévola con los refugiados que Estados Unidos. Por fortuna, no hay necesidad de conciliar estas diferencias. En el contexto de la seguridad, como Rekai lo enfatiza, el problema real es con los visitantes extranjeros y no con los inmigrantes extranjeros.

nistrativa de la frontera y sobre una política común de defensa— México adopta medidas en relación con la expedición de visas que sean análogas a las examinadas entre Canadá y Estados Unidos. Aquellas medidas incluyen:

Primero, el compromiso de revisar las políticas sobre las visas conjuntamente con los socios del TLCAN, con la finalidad de sincronizar los criterios de los programas y ponerse de acuerdo sobre las listas de los países aceptables y sobre el tiempo de permanencia.¹⁵ De hecho, los tres países deben buscar un pronto acuerdo sobre un régimen libre de visas que sea de común aplicación al conjunto más amplio de países que los tres socios del TLCAN puedan acomodar. Al mismo tiempo, cada uno de los socios del TLCAN debe ejercer mayor cuidado en lo que concierne a la expedición de visas a ciudadanos de países respecto de los cuales no se haya acordado la entrada libre de visa dentro del TLCAN. Los oficiales en cada país deben tener acceso electrónico a los registros de inmigración de sus socios.

Segundo, en forma paralela a la aplicación común de un régimen libre de visas, los socios del TLCAN deben crear un cuerpo especial que podría encargarse de todos los controles referentes a la inmigración de terceros países (países no signatarios del TLCAN) en el primer aeropuerto de entrada al espacio del TLCAN por parte de un individuo. Deberían aplicarse estándares comunes para la identificación de documentos y la identificación biométrica. La tecnología de preautorización ya es lo suficientemente fuerte, de tal manera que puede ponerse en marcha ampliamente sin erosión de los controles existentes. De hecho, son más exactas las inspecciones en los aeropuertos y pueden ser más eficientes que la inspección que se hace en las fronteras terrestres, en donde la revisión de las visas y de los documentos de identidad, aun después del 11 de septiembre, sigue adoleciendo de irregularidades.

Inmigrantes del TLCAN

Por lo que respecta al movimiento de personas nacionales del TLCAN, los tres países deberían adoptar las siguientes medidas:

¹⁵ Estados Unidos está considerando imponer un límite de 30 días a la permanencia de los visitantes extranjeros. En el contexto de una frontera común, sería necesario que México, Canadá y Estados Unidos se pusieran de acuerdo sobre el tiempo de permanencia aplicable a los visitantes extranjeros. Véase *Washington Post*, 2002, p. A31.

Primero, los tres países deben avanzar rápidamente en un tema en el que comparten intereses en común, a saber, la creación de un sistema más eficiente para el flujo libre de viajeros legítimos entre los tres países del TLCAN. El concepto fronterizo que se negoció entre Canadá y Estados Unidos contiene dos ideas útiles: tarjetas de identificación de alta tecnología consistente en identificadores biométricos para los residentes permanentes, y programas de preautorización para los viajeros frecuentes (denominados INSPASS en los aeropuertos y CANPASS —carriles de uso exclusivo para los viajeros cotidianos por razones de trabajo— en las fronteras terrestres). Las personas que utilicen dichos programas se someterían a un examen de antecedentes y pagarían una cuota administrativa. Los cruces de la frontera serán más rápidos para dichas personas; las autoridades de inmigración podrán enfocar su atención en los viajeros desconocidos. El mismo sistema debe extenderse para abarcar a los viajeros legítimos que provengan de México.

Segundo, los países del TLCAN deben hacer que sea más fácil que sus ciudadanos jubilados puedan irse a vivir a cualquier lugar de América del Norte. Éstos deben conseguir sin problemas una visa de jubilación, de forma similar a las visas TN que las empresas utilizan para reubicar a sus empleados dentro de América del Norte. De mayor importancia, los beneficios de Medicare y otros similares referentes a la cobertura de gastos médicos deben ser transferibles dentro de América del Norte. Un estadounidense jubilado que se haya ido a vivir a Guadalajara debe hacer valer sus beneficios de Medicare en una clínica aprobada en esa ciudad. El mismo principio debe ser aplicable a un canadiense jubilado que se haya ido a vivir a West Palm Beach, o a un mexicano jubilado que se haya ido a vivir a Vancouver.

Por último, el tema más espinoso y que ocupa un lugar predominante en las relaciones entre México y Estados Unidos es lo relativo a los trabajadores mexicanos indocumentados. Dentro de esta categoría hay dos grupos: los que ya residen en Estados Unidos, un grupo cuya población ascendió a entre 3 y 4.5 millones de individuos en la última década (Pastor, 2000; Camarota, 2001), y los que, en el futuro, partirán hacia Estados Unidos en busca de empleo. Si bien pueden hacerse importantes distinciones entre los dos grupos (un punto que se discutirá más adelante), en general el tema de la inmigración no autorizada es muy polémico.

Por el lado mexicano, el gobierno considera que la legalización de los trabajadores inmigrantes constituye un asunto de derechos humanos y de justicia social —y un paso necesario en la integración económica de América del Norte. En términos de beneficios económicos, la legalización servirá para

asegurar que la economía del país reciba un flujo creciente de remesas de trabajadores migratorios (un monto que se estima en alrededor de 18 000 millones de dólares al año). La legalización de millones de mexicanos que trabajan en Estados Unidos mejorará asimismo sus perspectivas económicas y hará posible que muchos de ellos regresen a México como empresarios exitosos.

Por el lado de Estados Unidos, los sentimientos son igualmente fuertes. Algunos estadounidenses se oponen rotundamente a cualquier aumento de la inmigración. De manera más inmediata, los atentados del 11 de septiembre y el deterioro subsiguiente de la economía de Estados Unidos enfriaron las discusiones de un acuerdo comprensivo que se habían iniciado en la administración y en el Congreso en el otoño de 2001. El hecho de que muchos de los terroristas se habían quedado más tiempo de lo permitido por sus visas ensombreció enormemente cualquier iniciativa de legalización. La recesión y el crecimiento del desempleo dieron mayor ímpetu a los grupos que se oponen a la apertura de la frontera al ingreso de los trabajadores migratorios.

¿Esto qué implica para un acuerdo comprensivo sobre la inmigración indocumentada y para el concepto de un EESAN? En nuestra opinión, los cambios experimentados en el panorama político de Estados Unidos han antepuesto las preocupaciones de seguridad a las cuestiones económicas, ya difíciles, que están envueltas en las políticas migratorias. Cualquier acuerdo al que se llegue sobre la inmigración tendrá que dar mayor realce al clima de seguridad en comparación con el régimen actual.

¿Qué tipo de garantías son las que un acuerdo migratorio podría proporcionar que, por igual, satisfagan las preocupaciones de seguridad y faciliten la creación de un EESAN?

Futuros emigrantes mexicanos a Estados Unidos

La forma de abordar el problema del flujo es empezar con una ampliación del número de visas legales, digamos 300 000 personas de México por año.¹⁶ Las visas adicionales deberían otorgarse con base en un nivel de calificación de la mano de obra (incluyendo a los trabajadores no calificados) y no con base en la reunificación de la familia (el criterio dominante para el otorgamiento de las visas actuales). Sin embargo —y es aquí donde se hace hincapié en la se-

¹⁶ Véase Hinojosa Ojeda *et al.*, 2001.

guridad— para obtener una autorización temporal para trabajar, el solicitante mexicano tendrá que ser sometido a un examen de antecedentes diseñado con la finalidad de obviar una amenaza a la seguridad.

Ya en Estados Unidos, el titular de una autorización temporal para trabajar tendría la obligación de informar periódicamente al Servicio de Inmigración y Naturalización, por internet, su domicilio y lugar de empleo. El titular de una autorización para trabajar podría refrendarla siempre y cuando haya estado empleado un determinado número de meses (digamos, ocho meses) en cada periodo renovable de 12 meses, no tuviera una condena por delito grave y se haya reportado con regularidad al SIN. Podría presentar una solicitud para obtener la ciudadanía estadounidense después de un número determinado de años (digamos, un total acumulativo de cinco años como titular temporal de una autorización para trabajar). Mientras tanto, podría acumular derechos públicos de Seguro Social y de Medicare, así como cualquier beneficio relacionado con una cobertura privada de gastos médicos o con derechos de pensión.

Aunado a este aumento sustancial, pero estrechamente regulado, de autorizaciones temporales para trabajar, Estados Unidos y México deben emprender un programa conjunto de patrullaje fronterizo a fin de detener el flujo del ingreso ilegal de extranjeros. De gran preocupación para Estados Unidos es no sólo la migración ilegal de trabajadores mexicanos indocumentados, sino también la falta de seguridad en la frontera sur de México con Guatemala y Belice, a través de la cual pasan muchos otros trabajadores ilegales procedentes de Centroamérica.

El programa debe incluir aspectos como la utilización intensificada de la vigilancia electrónica, la inelegibilidad para obtener una autorización temporal para trabajar por un periodo de tres años después de un ingreso ilegal. Ningún programa de patrullaje fronterizo podrá eliminar el flujo de trabajadores que ingresan ilegalmente, pero un programa conjunto, unido a una iniciativa por la que se otorgue un número mucho mayor de autorizaciones temporales de trabajar, podría reducirlo.

Mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos

Eso deja la cuestión de tal unos millones de mexicanos indocumentados que radican y trabajan en Estados Unidos. No existe una solución mágica. Mis sugerencias tentativas se apoyan en la proposición de que estas perso-

nas han establecido su domicilio habitual en Estados Unidos y no tienen ninguna intención de regresar a México. Bajo un conjunto de circunstancias apropiadas, por lo tanto, se les debe otorgar una autorización de residencia con la posibilidad de tener derecho a la ciudadanía. Las circunstancias apropiadas que visualizamos tienen dos componentes —un umbral relacionado con el ingreso ilegal de trabajadores y criterios para cada uno de los solicitantes.

Primero, el programa de autorizaciones de residencia sería lanzado cuando los presidentes de Estados Unidos y de México pudieran certificar en forma conjunta que la tasa anual del ingreso ilegal de trabajadores no exceda 50 000 personas. Esto implicaría una reducción de más de dos tercios del número estimado de trabajadores que ingresan ilegalmente en años recientes. El programa de autorizaciones de residencia sería suspendido en los años cuando los presidentes no pudieran hacer dicha certificación.

Segundo, para tener derecho a una autorización de residencia se requeriría evidencia de que la persona en cuestión haya residido en Estados Unidos con anterioridad al *anuncio* del programa. De lo contrario, los criterios para tener derecho a una autorización de residencia serían análogos a los establecidos para obtener una autorización temporal para trabajar (discutido en la sección anterior).

Tercero, un solicitante de una autorización de residencia que pudiera proporcionar evidencia satisfactoria de su residencia en Estados Unidos con anterioridad al anuncio del programa no sería sujeto a una deportación (independientemente de que reúna o no otros requisitos para tener derecho a tal autorización) siempre que reporte periódicamente un lugar de residencia al SIN y no cometa ningún delito grave después de la expedición de una autorización de residencia.

Por último, los titulares de una autorización de residencia inmediatamente tendrían derecho a los beneficios públicos de Seguridad Social y de Medicare, así como a los beneficios relacionados con la cobertura privada de gastos médicos y con derechos de pensión. Podrían presentar su solicitud de ciudadanía después de cinco años.

He delineado las políticas en materia de la gestión administrativa de la frontera, las de una política comercial regional, las de cooperación en materia de seguridad y las de inmigración que serían necesarias para que el proyecto de un EESAN sea factible. Estoy consciente de que ninguna de las medidas que he recomendado sería fácil. Las medidas que sugiero quizá ni siquiera estén al alcance de lo políticamente posible a menos que un socio del TLCAN sea

atacado por fuerzas que organicen su operación en otro país del TLCAN. Sin embargo, sostengo que hasta que se instrumenten los elementos de lo que he acuñado como un EESAN, los riesgos relacionados con el peor de los panoramas y con el retroceso de la integración de América del Norte siempre estarán presentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter, y Thomas Biersteker (eds.), 2003, *The rebordering of North America? Integration and exclusion in a new security context*, Londres, Routledge.
- Balassa, Bela, 1962, *The theory of economic integration*, Londres, Allen and Unwin.
- Camarota, Steven A., 2001, *Immigration from Mexico: Assessing the impact of the United States*, Washington, D.C., Center for Immigration Studies.
- Coffey, Peter (ed.), 1979, *Economic policies of the common market*, Londres, St. Martin's Press.
- Commission of the European Communities, 1987, *The regions of the enlarged community: Third periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the community, summary and conclusions*, Luxemburgo.
- Consejo Europeo, 1995, *Reporte del Grupo de Reflexión del Consejo Europeo*, Consejo Europeo, Messina y Bruselas.
- Curzon Price, Victoria, 1987, *Free Trade Areas, the European experience. What lessons for Canadian-US trade liberalization*, Toronto, C.D. Howe Institute.
- Dobson, Wendy, 2002, *Shaping the future of the North American economic space. A framework for action*, Commentary No. 162, Toronto, C.D. Howe Institute.
- Espinoza, Enrique, y Pedro Noyola, 1997, "Emerging patterns in Mexico-US trade", en Barry Bosworth, Susan M. Collins y Nora Lustig, *Coming together? Mexico-US relations*, Washington, D.C., Brookings, pp. 25-50.
- Heath, Jonathan, 1998, "The impact of Mexico's trade liberalization. Jobs productivity and structural change", en Carol Wise (ed.), *The post-NAFTA political economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Hinojosa Ojeda, Raúl, et al., 2001, *Comprehensive migration policy return in North America: The key to sustainable and equitable economic integration*, Los Ángeles, University of California-Los Ángeles.
- Hufbauer, G., y J. Schott, 1992, *North American free trade: Issues and recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- , 1994, *NAFTA an assessment*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

- Keating, Michael, y Barry Jones (eds.), 1985, *Regions in the European Community*, Oxford, Clarendon Press.
- Keohane, Robert, 1991, *Sovereignty, interdependence and international institutions*, Working Paper No. 1, Cambridge, Mass., Center for International Studies.
- Krueger, Anne O., 1999, *The role of bank restructuring from crises: Mexico, 1995-98*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Mayer, Frederick, 1998, *Interpreting NAFTA*, Nueva York, Columbia University Press.
- Naím, Moisés, y Sebastian Edwards, 1997, *Mexico 1994: Anatomy of an emerging market crash*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Pastor, Robert, 2000, *Toward a North American community?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Rekai, Peter, 2002, "Immigration policy in Canada and the US: Meeting economic and security imperatives", *Border Papers*, Toronto, Howe Institute.
- Robson, Peter, 1998, *The economics of international integration*, Londres, Routledge.
- Seers, Dudley, y Constantine Vaitsos (eds.), 1980, *Integration and unequal development: The experience of the EEC*, Londres, St. Martin's Press, 1980.
- Smith, Peter H. (ed.), 1993, *The challenge of integration, Europe and the Americas*, Londres, Transaction Publishers.
- Smith, Geri, y Elizabeth Malkin, 1998, "Remaking Mexico", *Business Week*, 21 de diciembre, pp. 51-54.
- Tarditti, Second, et al. (eds.), 1989, *Agricultural trade liberalization and the European Community*, Oxford, Clarendon Press.
- Weintraub, Sidney, 1994, *NAFTA: What comes next?*, Nueva York, Praeger Paperback.

ACUERDOS Y REALIDADES DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Mónica Carreón Díez

México y Estados Unidos comparten una frontera de 3 200 kilómetros que se mantiene como la más transitada del mundo debido a que el flujo de personas y bienes, legales e ilegales, excede a los registrados en cualquier otra. En esta frontera se lleva a cabo más de 60% de los ingresos documentados a Estados Unidos y más de 70% del comercio bilateral. La población de la región fronteriza —aproximadamente 18 millones de personas— comparte temas de interés común como la inmigración indocumentada, la seguridad, el agua, el medio ambiente, el narcotráfico, entre otros.¹ De esta forma, la frontera es un espacio dinámico de múltiples temas de interés mutuo que vinculan a los dos países en una red compleja e intensa de relaciones sociales, económicas, políticas y de seguridad.

Desde la década de los noventa, especialmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha tratado de conciliar la realidad de una frontera más abierta al tráfico legal de personas, bienes y mercancías, con una más cerrada a los flujos ilegales. Asimismo, desde ese decenio se ha presenciado el incremento de los mecanismos de control para la seguridad fronteriza México-Estados Unidos. A pesar de que se han firmado numerosos acuerdos para el manejo bilateral de la frontera, ésta región ha estado caracterizada por signos encontrados de conflicto y cooperación. Teniendo en mente esa doble dinámica, este ensayo tiene tres objetivos principales: explorar la realidad en la seguridad fronteriza México-Estados

¹ “La disparidad en ingreso y riqueza, niveles de desarrollo industrial y comercial, índices de desempleo y subempleo, y muchos otros indicadores sociales y económicos son tan grandes que los factores que influyen en el cruce hacia el norte tanto legal como ilegal son únicos. Desde una perspectiva de seguridad, por lo tanto, el enorme flujo de personas y de bienes, combinados con las asimetrías económicas y estructurales entre los dos países, crean aspectos de seguridad supuestamente muy diferentes a los de cualquier otro lugar del mundo” (Consejo Binacional México-Estados Unidos, 2004).

Unidos; abordar los acuerdos en esta materia partiendo del supuesto que son muestras representativas de cooperación y, finalmente, determinar si existe un desfase entre lo que pasa en la realidad y la finalidad de los acuerdos.

COOPERACIÓN, ACUERDOS Y SEGURIDAD

Debido a que este ensayo se centra en la cooperación en la seguridad fronteriza, resulta de suma importancia establecer qué se entiende por cooperación y precisar las razones por las que es más difícil de propiciar en los temas de seguridad. De igual forma, en esta sección explicamos el uso de los acuerdos para determinar la existencia de la cooperación o como expresiones de la misma.

En lo que se refiere a la definición del término, se ha establecido de manera consensual que la cooperación sucede cuando los actores ajustan su comportamiento de manera anticipada o de acuerdo con las preferencias actuales de otros por medio de un proceso de coordinación política.² Para Joseph Grieco, la definición de cooperación se refiere a patrones de comportamiento voluntario de los estados para coordinar sus políticas, manejar sus diferencias y alcanzar un beneficio. Por otro lado, este autor considera que la cooperación se hace por medio de negociaciones formales e informales, con lo que descarta acciones realizadas entre las partes que no hayan sido sometidas a un proceso de negociación. En estos términos, la cooperación se expresa en acuerdos, convenios, comunicados conjuntos, programas de asistencia, entre otros, y no en la simple convergencia aleatoria de posiciones políticas.

Dentro de la misma línea de pensamiento, Charles Lipson (1991) afirma que una vez que los estados cooperan pueden escoger una variedad de maneras para expresar sus compromisos, obligaciones y expectativas. Los acuerdos más formales son los tratados bilaterales y multilaterales, en los cuales los estados conocen sus promesas vinculándolas con un estatus legal internacional completo. Al otro extremo están los acuerdos tácitos en los

² La coordinación política implica que las políticas de cada Estado han sido ajustadas para reducir las consecuencias negativas de su comportamiento sobre los otros. La definición de cooperación contiene dos elementos: el primero es asumir que el comportamiento de cada actor es dirigido hacia cierto(s) objetivo(s) aunque éste no sea necesariamente el mismo para todos, de manera que no se parte de la existencia de intereses comunes o valores compartidos. El segundo elemento se refiere a que la cooperación provee a los actores ganancias y recompensas que, si bien pueden no ser de la misma magnitud o clase para cada uno, representan beneficios mutuos (Milner, 1992).

que las obligaciones y los compromisos son deducidos o supuestos, pero no abiertamente declarados, y los acuerdos orales donde las negociaciones son expresadas, no documentadas. En medio de todos estos hay una variedad de instrumentos escritos para expresar las obligaciones nacionales con mayor apertura y precisión que los acuerdos tácitos u orales, pero sin la entera ratificación y las promesas nacionales que acompañan a los tratados formales. Estos acuerdos informales van desde los acuerdos ejecutivos y los tratados no vinculantes hasta los memorandos de entendimiento y acuerdos de persuasión para legislación. De manera contraria a los tratados, los acuerdos informales entran en vigor sin ratificación y no requieren la publicación o el registro internacional (Lipson, 1991).

En lo que se refiere a los temas de seguridad, la cooperación es más difícil de precisar. A diferencia de los temas económicos que están caracterizados por mayor cooperación (reflejada en redes de reglas, normas e instituciones), el tema de seguridad frecuentemente está caracterizado por el conflicto.³ La dificultad de obtener las ganancias en el ámbito de la seguridad está relacionada con los costos de traición, con las dificultades de monitorear el comportamiento de los otros y por la tendencia a entenderlos más como un problema de competencia que una cuestión de coordinación donde la interacción es mutuamente benéfica (Lipson, 1984).

Basándonos en estas perspectivas, el argumento central de este ensayo se basa en que si bien los acuerdos pueden reflejar cooperación, la realidad de la seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos es la otra cara de la moneda que refleja una serie de situaciones y políticas no cooperativas. Así, los acuerdos son un reflejo fragmentado de la cooperación, pues existe un desfase entre la dimensión de los problemas y las realidades con la amplitud y los objetivos de los propios acuerdos.

LA SEGURIDAD FRONTERIZA: IDEALES Y REALIDADES

La seguridad fronteriza ideal supone la regulación de los flujos que atraviesan las fronteras de los países, con ello se busca detectar los bienes y las personas peligrosas o no deseadas y negarles la entrada y, al mismo tiempo,

³ Los regímenes de seguridad, a comparación de los económicos, son algo poco común en el sistema internacional. El régimen de seguridad se define como principios, reglas y normas que permiten a las naciones restringir su propio comportamiento por la creencia de que otros actuarán de manera recíproca (Jervis, 1982).

permitir el ingreso ágil de los flujos legítimos.⁴ La definición anterior presenta un problema pues la seguridad continental y fronteriza significan cosas diferentes para distintos analistas y tomadores de decisiones en México y Estados Unidos. La gama de significados va del intercambio de información e inteligencia a la armonización de la política de inmigración y (posiblemente) la completa integración de la política y fuerzas militares y de seguridad.⁵ En este sentido, las agendas de seguridad en las fronteras se definen en función de las condiciones específicas de las mismas, de la percepción sobre los riesgos y de las posibilidades de control por parte de los estados. La calidad y la magnitud de las amenazas son distintas en cada frontera y, a su vez, los Estados requieren trabajar, en mayor o menor grado, conjuntamente para hacer frente a las amenazas de seguridad que están en el entorno externo, pero que no pasan necesariamente por sus límites territoriales (Herrera-Lasos, 2002).

En lo que se refiere a las concepciones de México y de Estados Unidos sobre la seguridad fronteriza, éstas han estado guiadas por parámetros distintos, por lo que la agenda compartida para el control de la frontera —definida a partir de las prioridades de seguridad de los dos países— no ha podido ser claramente establecida o llevada a cabo como sostiene Mónica Serrano: “Desde la segunda mitad del siglo xx, las relaciones de seguridad entre México y Estados Unidos han estado marcadas tanto por la ausencia de un marco institucional, como por un complejo patrón de cooperación intermitente, el persistente abandono y el desacuerdo sobre el significado y contenido de las amenazas de seguridad bilaterales y regionales. En el transcurso del siglo xx, el diálogo de seguridad entre el poder hegemónico y su vecino del sur fue difícilmente jugado en la tónica de intereses estratégicos compartidos. Aun así, la cooperación de seguridad entre los dos países, de cualquier forma extraña, reapareció ocasionalmente cuando las percepciones de amenazas externas comunes lo demandaron” (Serrano, en Andreas y Biersteker, 2003).

⁴ “Esto requiere sistemas de administración fronteriza complejos que equilibren la necesidad de seguridad con el libre flujo del comercio, de los ciudadanos y de los visitantes legítimos” (Lake, 2005).

⁵ La posición de Estados Unidos en este debate permanece sin claridad, pero parece haber un consenso general de que no puede haber una seguridad estadounidense real sin la cooperación de Canadá y México.

Realidades de la seguridad fronteriza México-Estados Unidos

A inicios de los noventa hubo una percepción de que la frontera entre México y Estados Unidos no existía, sin embargo, años después esta imagen se transformó. El saldo de la década fue paradójico; por un lado, en los primeros años se buscó hacerla más abierta al comercio y con el TLCAN se construyó una economía con controles más flexibles para el flujo del comercio y, por otro, la frontera trató de ser controlada por medio de un mayor número de agentes policiales. En un periodo corto de tiempo, el control fronterizo cambió de la baja intensidad, el bajo mantenimiento y la actividad política marginal a la alta intensidad traducida en una campaña de alto mantenimiento para comandar la atención política que el tema recibía en ambos lados de la frontera. De esta manera, se logró la institucionalización de la cooperación económica, al mismo tiempo el patrón de las relaciones de seguridad permaneció sin institucionalizar y marcado por crisis cíclicas.⁶

Un ejemplo de esta campaña fue el anuncio, en julio de 1993, del presidente William Clinton sobre la puesta en marcha de nuevas medidas para incrementar el control fronterizo. Dentro de las disposiciones se encontraban la creación de leyes más enérgicas; el crecimiento del presupuesto y de las agencias encargadas de la seguridad en la frontera; el desarrollo de equipo más sofisticado y de tecnologías, y una creciente vinculación entre el Estado de derecho y las instituciones de seguridad. El incremento en la seguridad fronteriza se puede ver reflejado en los siguientes datos: 1] entre 1993 y 1999 el presupuesto del Servicio de Naturalización e Inmigración (INS por sus siglas en inglés) pasó de 1 500 millones a 4 200 millones de dólares; 2] en el periodo de 1994-1998 más de 3 300 millones fueron gastados en la Patrulla Fronteriza, cuyo presupuesto anual saltó de 354 millones de dólares en 1993 a 877 millones en 1998, lo que representó un aumento del 148 por ciento; 3] de 1993 a octubre de 1999 el número de agentes de la patrulla fronteriza en el sector sureste se duplicó, de 3 389 a alrededor de 8 200; 4] se construyó en el sector sureste una nueva barda, se adquirió equipo e instrumentos de vigilancia como cámaras de televisión, detectores infrarrojos, sensores, helicópteros y vehículos todo terreno, y 5] en 1996 se autorizó la construcción de nuevas barreras físicas, entre las que destacaron la barda construida para reforzar la de 14 millas en San Diego y el crecimiento de la barda en el

⁶ Véase Andreas, en Andreas y Biersteker, 2003; Fernández de Castro y Domínguez, 2001.

sector de San Diego, que se duplicó entre 1994 y 1999 (Andreas, 2000). Asimismo, la ofensiva de patrullaje⁷ se reflejó en la puesta en marcha de diversas operaciones para el control fronterizo (consultar cuadro 1 del anexo) que, en general, tuvieron como objetivo primordial el combate al narcotráfico y la reducción de las entradas ilegales a Estados Unidos.

Ante las medidas estadounidenses, México realizó diversos intentos para impedir, disuadir o limitar la influencia de dichas acciones unilaterales. De igual forma trató de dar señales claras de su disponibilidad a cooperar con su vecino del norte accediendo a desplegar personal para una Fuerza de Tareas Fronteriza Bilateral, a fin de cooperar con sus homólogos estadounidenses y entrenar miembros de esta fuerza en Estados Unidos; establecer un grupo de trabajo bilateral para asuntos militares en general, incluyendo la cooperación en la lucha contra el narcotráfico; recibir entrenamiento en Estados Unidos para la armada de México y otras fuerzas en la lucha contra las drogas; realizar operaciones marítimas paralelas entre los guardacostas estadounidenses y la armada mexicana; establecer trámites operativos corrientes para que las naves y aeronaves estadounidenses entraran al territorio mexicano a concluir misiones de detección y control; oficializar procedimientos flexibles para el reabastecimiento de combustible y la pernocta, y a recibir decenas de helicópteros UH-1H y piezas de repuesto para mejorar la movilidad de las fuerzas de seguridad dedicadas a la erradicación manual de droga y para trasladar tropas en operaciones contra los traficantes (Fernández de Castro y Domínguez, 2001).

En lo que se refiere a los años posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la frontera se convirtió en uno de los espacios que más ha resentido los embates de la lucha antiterrorista. Como es bien sabido, justo después de los atentados la frontera fue prácticamente cerrada, registrándose embotellamientos y retrasos que afectaron ambos lados de la frontera. De igual forma, estos eventos mostraron que la nueva tónica en la relación comercio-seguridad es que la última se impondrá a la primera.

Al igual que en la década de los noventa, la renovada importancia de la seguridad fronteriza se reflejó en la mayor asignación de recursos para

⁷ El incremento en el patrullaje puede ser entendido como una respuesta política natural frente a la presión de la opinión pública de dar seguridad en las fronteras. El patrullaje fronterizo no es sólo un instrumento político para contener los cruces ilegales, también representa la autoridad del gobierno para comunicar el compromiso del Estado de hacer y mantener la línea fronteriza. En muchas ocasiones importa más el despliegue de políticas vistosas que los efectos reales que éstas puedan tener (Andreas, 2000).

el control fronterizo, en el incremento del presupuesto asignado a la seguridad, la creciente importancia de las agencias encargadas de la seguridad e inteligencia y la puesta en marcha de medidas unilaterales estadounidenses. Sin embargo, la diferencia entre las dos épocas es de grado, pues al estar la seguridad al centro de las preocupaciones estadounidenses, este tema recibe más que nunca atención y se le asigna mayor importancia y recursos.

En este ambiente donde domina el tema de la seguridad hay un reconocimiento de la necesidad de una mayor coordinación e integración de las estrategias para la administración de los flujos transfronterizos.⁸ Bajo esta visión hubo un acercamiento por parte de Estados Unidos al gobierno de México para iniciar programas y acciones específicos de coordinación para combatir en forma efectiva las amenazas reales a la seguridad. Sin embargo “la coordinación” significa distintas cosas para los dos países. Mientras que para México la mayor coordinación se plantea como una necesidad y una oportunidad para cubrir rezagos en la frontera, para Estados Unidos la frontera sur es un punto vulnerable de internación de terroristas, sin olvidar el tránsito ilegal de mercancías, principalmente drogas, y el ingreso indocumentado de personas.⁹ Por otro lado, el hecho de que la seguridad fronteriza se haya vuelto un tema prioritario no necesariamente implica una mayor cooperación; también ha significado mayores espacios de conflicto entre los dos países.

Las medidas que han ocasionado esos espacios de conflicto y que muestran la importancia de la seguridad fronteriza son: 1] la puesta en marcha del Arizona Border Control, que involucró el aumento de los elementos de la Patrulla Fronteriza y el uso de tecnología militar para evitar la entrada de in-

⁸ Estados Unidos y México comparten el interés pragmático de consolidar la cooperación para la lucha antiterrorista. La ventaja en este tipo de cooperación es que México no enfrenta el mismo grado de resistencia doméstica y sensibilidad que tradicionalmente ha tenido en la cooperación para la lucha antidroga, lo que se ha visto reflejado en los acuerdos de seguridad fronteriza implementados entre los dos países posteriores al 11 de septiembre (Andreas, 2005).

⁹ “Para México, la cooperación en materia de seguridad debe abrir un espacio para mejores condiciones de internación y estadía de sus trabajadores indocumentados; también debe servir para mejorar las condiciones de seguridad pública en sus áreas fronterizas. Mayor cooperación requiere mayor comunicación, mejor coordinación y muchas horas de trabajo conjunto para definir esquemas de trabajo en los que ‘cada parte haga su parte’ para el alcance de sus prioridades, pero en coordinación con sus contrapartes” (Herrera-Lasso, 2002).

migrantes indocumentados; 2] los intentos, a lo largo de 2004, por parte de diversos actores estadounidenses de crear la percepción de que la frontera con México no era vigilada como se debía, pues podía ser fácilmente utilizada por terroristas como punto de ingreso a Estados Unidos; 3] el aumento de la violencia, en el lado mexicano de la zona fronteriza, relacionada con el narcotráfico que, entre otras cosas, provocó el cierre del consulado estadounidense en Nuevo Laredo, los constantes llamados por parte del embajador Antonio de la Garza para atender esta situación y las recomendaciones para turistas estadounidenses de no visitar México; 4] la creciente vinculación de los temas migratorios con el tema de la seguridad fronteriza; 5] el anuncio, en septiembre de 2005, del incremento de la presencia policial en la frontera que, a su vez, aceleró la construcción de un sistema de infraestructura fronteriza que incluyó una barda metálica de 22 kilómetros, luces y cámaras de video en la frontera entre San Diego y Tijuana; 6] la puesta en marcha de la Iniciativa para una Frontera Segura, cuya finalidad fue fortalecer la seguridad en la frontera y combatir la migración indocumentada;¹⁰ 7] la promulgación en octubre de 2006, por parte del presidente George W. Bush, de la “Ley de la Valla Segura”, con la que se autorizó la construcción de un muro de 1 126 kilómetros en la frontera con México;¹¹ 8] el aumento del presupuesto para la seguridad en la frontera, que pasó de 4 600 millones de dólares en 2001 a 10 400 millones en 2006, y 9] la promulgación, en octubre de 2006, de la ley de gastos de seguridad que incluye más de 33 000 millones de dólares para programas de seguridad.

A pesar de que es importante señalar que los atentados terroristas del 11 de septiembre sí tuvieron consecuencias en lo que se refiere a la seguridad en

¹⁰ La iniciativa fue propuesta en noviembre de 2005 por el secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos, Michael Chertoff, y contempla que en el plazo de cinco años las fronteras estadounidenses estén más controladas. Dentro de la iniciativa se contemplan la construcción de barreras físicas; mejoras tecnológicas para inhibir los flujos fronterizos ilegales; la construcción de nuevos tramos de barda en la frontera San Diego-Tijuana; el aumento de la Patrulla Fronteriza con mil agentes más; la contratación de 259 investigadores para enfrentar las redes de tráfico de personas, así como la de 100 oficiales de deportación y 400 de aduanas; la asignación de 3.9 millones de dólares para aduanas y migración, y el incremento en la capacidad de los centros de detención de indocumentados (Departamento de Estudios Internacionales, ITAM, 2005).

¹¹ Se calcula que la construcción del muro costará alrededor de 200 millones de dólares, sin embargo el presupuesto hasta ahora encaminado a este fin es de 1 200 millones, por lo que en opinión de algunos analistas se aprobó la ley pero no el presupuesto necesario para llevarla a cabo, por lo que su ejecución real es cuestionable.

la frontera México-Estados Unidos, produjeron diversas transformaciones en Estados Unidos y en el mundo y pusieron la seguridad como el tema central de las discusiones en la relación bilateral; también consideramos necesario subrayar que, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de esta sección, la tendencia a incrementar la seguridad fronteriza data de la década de los noventa. A partir de esta afirmación, la siguiente sección presenta los acuerdos de seguridad fronteriza de la década de los noventa e inicios del siglo xx con el fin de determinar si éstos son reflejos de la realidad, muestras de cooperación o tuvieron como finalidad disminuir los efectos negativos que las medidas de seguridad estadounidenses han tenido en la frontera México-Estados Unidos.

ACUERDOS DE SEGURIDAD FRONTERIZA:
¿DEFENSA ANTE LA UNILATERALIDAD?

La realidad de la seguridad fronteriza México-Estados Unidos es compleja y ha estado, como muchos analistas han señalado, entre la cooperación y el conflicto. Además de las medidas que Estados Unidos llevó a cabo a partir de los noventa, también ha acordado con México, dentro mecanismos de cooperación más formales, medidas para mejorar la seguridad fronteriza. A continuación presentamos los seis acuerdos alcanzados por los dos países, así como sus principales objetivos.

Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza (ISF)

La ISF fue discutida en la reunión de la Comisión Binacional realizada a inicios del mes de junio de 1998. Estados Unidos desarrolló la propuesta en cooperación con el gobierno de México y los oficiales locales y estatales de las comunidades fronterizas. El objetivo de esta estrategia fue mejorar la calidad de vida de los residentes en Estados Unidos y México, así como reducir los daños y prevenir las fatalidades informando y advirtiendo a los inmigrantes potenciales acerca de las realidades y los peligros de las rutas. La iniciativa compuesta por tres elementos dirigidos a la inmigración —la prevención, el rescate y la búsqueda e identificación— incluyó acciones como monitoreo y reporte de las muertes en la frontera, despliegue de más personal en los puntos fronterizos problemáticos, información a los migrantes

sobre el peligro de cruzar la frontera, ayuda a migrantes que se encontraran en peligro y labores de rescate.¹²

*Memorando de entendimiento sobre
cooperación contra la violencia fronteriza*

El 16 de febrero de 1999, la procuradora general estadounidense, Janet Reno, y la secretaria de relaciones exteriores, Rosario Green, firmaron el Memorando de entendimiento sobre cooperación contra la violencia fronteriza.¹³ Con el memorando, se formalizaron y mejoraron los modos de comunicación y la cooperación entre los oficiales de los dos países para prevenir los incidentes de violencia fronteriza producidos por incursiones, intentos de internación corriendo en los puertos de entrada y ataques o uso excesivo de la fuerza letal por parte del personal encargado de la aplicación de la ley. Dentro de las medidas acordadas se desarrollaron programas de entrenamiento en los ámbitos local y nacional para el personal encargado de la aplicación de la ley, que incluyeran lineamientos y procedimientos en el uso de la fuerza letal, de patrullaje y arresto, así como la disponibilidad de respuestas no letales y mayor sensibilidad respecto a factores comunitarios y culturales.¹⁴ El uso de armas no letales como mecanismo para prevenir actos violentos en la frontera fue causa de discusión, cinco años después, entre diversos actores políticos mexicanos, quienes al observar el uso de

¹² Véanse U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, *INS Launches Unprecedented Borderwide Public Safety Initiative*, 16 de junio de 1998, <rapidimmigration.com/www/news/news_61.html>; Embajada de Estados Unidos en México, *Achievements During the Coincident Zedillo-Clinton Administrations*, 9 de junio de 2000, <<http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st000906legacy.html>>; U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, *INS Border Initiative Safety*, 26 de junio de 2000, <rapidimmigration.com/www/news/news_59.html>; U.S. Customs and Border Protection, *Border Safety Initiative*, 9 de septiembre de 2005, <http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/safety_initiative.xml>; Blas Núñez-Neto, "Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol", Congressional Research Service, The Library of the Congress, 10 de mayo de 2005, <<http://www.fas.org/spp/crs/homesc/RL32562.pdf>>.

¹³ *U.S.-Mexico Cooperations against Border Violence*, <<http://www.usvisanews.com/articles/memo449.shtml>>.

¹⁴ Clinton Foundation, *Fact Sheet on Border Violence*, 15 de febrero de 1999, <<http://www.clintonfoundation.org/legacy/021599-fact-sheet-on-border-violence.htm>>; Secretaría de Relaciones Exteriores, *Memorandum de entendimiento sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza*, <<http://tratados.sre.gob.mx/BusquedaIndice.htm>>.

balas de goma por parte de la Patrulla Fronteriza para la detención de indocumentados en la frontera de México con San Diego, Tucson y El Paso, reaccionaron pidiendo explicaciones al gobierno de Estados Unidos (*El Universal*, 10/08/2004, 18/08/2004).

Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza

El 22 de junio de 2001, los gobiernos de George W. Bush y Vicente Fox acordaron el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza para coordinar esfuerzos con el fin de atender los problemas que incidían en la seguridad fronteriza. Coincidieron en que para reducir los riesgos que enfrentaban los inmigrantes, las autoridades y las comunidades en la frontera se requería coordinación, pues era la única manera eficaz de alcanzar el objetivo de fortalecer la seguridad pública en la región fronteriza. El gobierno de México se comprometió a intensificar las acciones en su territorio para reforzar los programas de seguridad fronteriza; a considerar medidas para prevenir el acceso a cruces en áreas de alto riesgo; a alertar a los inmigrantes potenciales sobre los peligros que conlleva el ingreso no autorizado a Estados Unidos, y a reiterar a los inmigrantes las consecuencias de entrar por medio de traficantes y criminales. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a revisar de inmediato las operaciones de control fronterizo vigentes—como Guardián, Salvaguarda, Bloqueo y Río Grande—, así como a considerar los ajustes o alternativas apropiados para promover la seguridad de los inmigrantes, de las autoridades y las comunidades fronterizas, y para evitar la muerte de inmigrantes en esa región.¹⁵

Alianza para la Frontera México-Estados Unidos

Durante la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo realizada en Monterrey, los presidentes Bush y Fox anunciaron el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos para crear una frontera inteligente que agilice los flujos legítimos de personas y el co-

¹⁵ Embajada de Estados Unidos en México, *Comunicado conjunto sobre negociaciones migratorias México-Estados Unidos*, 22 de junio de 2005, <<http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp010622sjoint.html>>.

mercio, y que elimine las amenazas a la seguridad y a la prosperidad.¹⁶ El plan está dividido en tres temas: la seguridad en la infraestructura, el flujo seguro de personas y el flujo seguro de mercancías, dentro de los cuales propone 22 puntos específicos de acción (consultar cuadro 2 del anexo) (US Department of State, 2002). Por otro lado, los principios de cooperación del plan están basados en el respeto a la soberanía, la responsabilidad compartida y la confianza mutua. En enero de 2005 se realizó un reporte de avances sobre la Alianza en el periodo 2002-2004. En este documento se afirma que esta alianza se ha constituido en el marco pertinente para la institucionalización de la cooperación en materia de seguridad de los dos países y destaca que la Alianza para la Frontera ha derivado en un nivel sin precedentes de cooperación y coordinación entre los gobiernos de los dos países (Homeland Security/Secretaría de Gobernación, 2005).

Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza

Los entonces secretarios de Seguridad Interna de Estados Unidos, Tom Ridge, y de Gobernación, Santiago Creel, firmaron, el 20 de febrero de 2004, el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza. El propósito de éste es mejorar la seguridad fronteriza para prevenir las muertes de los inmigrantes y combatir el crimen organizado vinculado con el tráfico y la trata de personas. El plan establece una Comisión de Coordinación México-Estados Unidos¹⁷ para poner en marcha el plan de acción y para verificar sus avances.

¹⁶ En esta reunión, los dos mandatarios también acordaron buscar el apoyo legislativo para expandir el papel del Banco de Desarrollo de América del Norte y de la Comisión para la Cooperación Medioambiental Fronteriza, a fin de financiar la infraestructura medioambiental en la frontera, y acordaron continuar las pláticas a nivel gabinete para que los flujos migratorios sean seguros, legales y ordenados entre los dos países. Asimismo, en esta reunión bilateral hubo un reconocimiento de los dos presidentes sobre el gran éxito alcanzado por México en la lucha antidrogas y acordaron redoblar la cooperación judicial (Storrs, 2005).

¹⁷ La Comisión Coordinadora estará integrada por las dependencias del gobierno federal de ambos países que participan en el Grupo de Trabajo de Seguridad Interior y Cooperación Fronteriza; será encabezada por la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en México, y por el Departamento de Seguridad Interna y el Departamento de Estado en Estados Unidos; sugerirá las responsabilidades concretas para cada dependencia y promoverá el consenso necesario para la definición de objetivos de corto, mediano y largo plazos, así como de diferentes tareas, líneas de acción y tiempos para alcanzar los objetivos. Se contempla que la Comisión se reúna cada seis meses de manera

Por otro lado, expande las campañas preventivas en los medios de comunicación; fortalece la cooperación binacional para combatir a los traficantes de personas; incrementa la capacidad de vigilancia y la presencia de las agencias de seguridad en los corredores de alta peligrosidad para mitigar la entrada de inmigrantes; mejora la capacidad de respuesta para ayudar a los inmigrantes en situaciones de peligro, y refuerza la repatriación segura y ordenada de los inmigrantes a sus lugares de origen. Las acciones incluidas en el plan están basadas en el de 2001, pero se establecen nuevas demandas hacia México dentro de las cuales está la necesidad de que éste fortalezca la presencia de sus autoridades en las rutas de los traficantes y las medidas disuasivas en su frontera sur; mejore los mecanismos interinstitucionales permanentes de vigilancia en la región fronteriza por medio de los Grupos Beta, con el apoyo y la intervención de diferentes instituciones de los tres niveles de gobierno; aumente la presencia y capacidad de los Grupos Beta, así como que establezca puntos de inspección en áreas de alto riesgo; intensifique las acciones de vigilancia en las rutas que utilizan los migrantes en áreas de alto riesgo, e instrumente un plan de desarrollo para las comunidades fronterizas. En el documento sobre los avances de la Alianza para la Frontera se establece que ésta y el plan son complementarios y están articulados de manera conjunta (Homeland Security/Secretaría de Gobernación, 2005).

*Alianza para la Seguridad y la Prosperidad
de América del Norte (ASPAN)*

ASPAN no es una propuesta entre Estados Unidos y México, pero consideramos que es uno de los acuerdos relevantes para la seguridad fronteriza bilateral. ASPAN fue acordada el 23 de marzo de 2005 entre los presidentes de los tres países y constituye un compromiso para una mayor integración de América del Norte que es evaluado de manera semestral. Los tres países comparten los siguientes objetivos divididos en dos agendas: a) la agenda de prosperidad, compuesta por la promoción del crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, y b) la agenda de seguridad, constituida por el desarrollo de un enfoque común en mate-

alternada en México y en Estados Unidos para evaluar los avances del Plan de Acción. Sin embargo, las dependencias coordinadoras podrán convocar a una reunión cuando sea necesario, por lo que la comunicación continua y los informes periódicos son esenciales (Migración Internacional, 2004).

ria de seguridad para la protección de América del Norte de las amenazas externas. De manera específica, los temas dentro de la agenda de seguridad de ASPAN son: protección a América del Norte contra amenazas externas; prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte, y eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo (consultar cuadro 3 del anexo) (SRE, 2005).

Para algunos analistas ASPAN está limitada con respecto a lo que se esperaba sobre los temas de una mayor integración, como la conformación de una unión aduanal, la estimulación del desarrollo, el libre flujo de la mano de obra, entre otros, y se señala que sólo reflejó los intereses estadounidenses (ITAM, 2005). Sin embargo, desde nuestro punto de vista y en lo que se refiere a los temas de seguridad, ASPAN promueve medidas trilaterales como son la creación de sistemas compatibles, estándares, sistemas de registro únicos para viajeros, protocolos de respuesta ante situaciones de peligro para los tres países, estándares y procedimientos comparables para la inspección de pasajeros aéreos, equipaje en general y carga, entre otras que involucran una mayor cooperación entre las partes.

CONCLUSIONES

La frontera México-Estados Unidos es un ejemplo que refleja de manera clara lo difícil que es propiciar la cooperación en materia de seguridad. A pesar de que se ha reconocido —dentro y fuera de los acuerdos— que la cooperación y la coordinación representan beneficios para los dos países, las realidades fronterizas demuestran las dificultades que tienen los estados para alcanzarlos y, sobre todo, para lograr la institucionalización en las relaciones de seguridad.

El incremento de los controles fronterizos desde la década de los noventa “parece tener lógica. Deteniendo las amenazas en las fronteras es mucho mejor que tratar de cooptarlas una vez dentro del país... Sin embargo, las medidas draconianas para vigilar la frontera proveen invariablemente incentivos para los acuerdos informales y conspiraciones criminales para sobrepasar las barreras fronterizas para el comercio y el movimiento de la mano de obra. Adicionalmente, las medidas unilaterales perseguidas de un lado de la frontera pueden crear impedimentos políticos para la cooperación y para el cumplimiento del Estado de derecho en el otro. Como resultado, la región fronteriza se convierte en más caótica... En

resumen, la experiencia de la frontera sur de Estados Unidos sugiere que las medidas agresivas de seguridad fronteriza pueden, eventualmente, contribuir a los problemas por las que fueron inspiradas inicialmente” (Flynn, en Andreas y Biersteker, 2003).

Tomando en cuenta las afirmaciones anteriores, podemos añadir que al tiempo que Estados Unidos pone en marcha políticas más restrictivas, instrumenta acuerdos con México para compensar los efectos negativos que estas políticas pueden tener. En este sentido, es razonable que todos los acuerdos alcanzados sean de una naturaleza informal. Sin embargo, resulta injusto no reconocer que los acuerdos, en especial los posteriores al 11 de septiembre, reconocen la necesidad de mayor cooperación y coordinación y proponen medidas para lograrlas, como la instauración de los instrumentos para su puesta en acción; la participación de diversos actores públicos y privados; el establecimiento de mecanismos para intercambio de información y para la planificación de largo plazo; la elaboración de bancos de datos compartidos; la organización de instrumentos para la evaluación periódica de los acuerdos, entre otros.

Es cierto que la consolidación de acuerdos es importante porque representa un avance hacia una mayor institucionalización de las medidas conjuntas para la seguridad fronteriza, pero existe el problema irresuelto de su puesta en marcha. Por otro lado, las acciones que se registran en relación con la seguridad fronteriza nos afirman que la realidad no siempre está compaginada con lo que está en el papel. De esta forma podemos afirmar que los acuerdos, pese a sus nobles intenciones y a que sí pueden considerarse como reflejos de la cooperación, están muchas veces desfasados de la realidad y que, en muchas otras ocasiones, fueron creados para disminuir los efectos negativos de las medidas unilaterales para aumentar el control fronterizo.

ANEXO

Cuadro 1
Operaciones para el control fronterizo 1993-1997

<i>Operación</i>	<i>Región de implementación</i>	<i>Medidas</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Efectos</i>
<i>Hold the Line</i> (1993)	El Paso, Texas	<ul style="list-style-type: none"> – Tomó en cuenta los patrones específicos de los cruces y el terreno plano de El Paso para situar agentes en posiciones visibles. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mitigar los cruces ilegales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Caída de 70% en las aprehensiones. – Disminución en 17% de los índices delictivos. – Traslado de los contrabandistas e indocumentados a áreas donde las tácticas tradicionales de aprehensión estaban en uso.
<i>Guardián</i> (1994)	San Diego	<ul style="list-style-type: none"> – Construcción de una barda "electrónica" con una serie de dispositivos para detectar compartimentos ocultos para ocultar droga, para examinar placas y determinar si un automóvil es robado y para ayudar a los agentes de la patrulla fronteriza a descubrir personas escondidas entre los arbustos – Colocación de potentes lámparas para iluminar los matorrales. – Uso de tecnología militar. – Incremento de la presencia de la patrulla fronteriza. – Concentración de recursos, despliegue sin precedentes de agentes de la Patrulla Fronteriza, nuevo equipo con avances tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mitigar el cruce ilegal, cambiar el tráfico fuera de la línea fronteriza a áreas donde el cruce era más difícil. – Impedir el paso a camiones que solían derribar las barreras anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mitigó los cruces. – Los inmigrantes buscaron rutas más peligrosas para internarse a Estados Unidos. – Mucha parte del tráfico se movió al área este cerca de Otay Mesa, donde los que cruzan son detectados y atrapados más fácilmente.

Cuadro 1 (concluye)

<i>Operación</i>	<i>Región de implementación</i>	<i>Medidas</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Efectos</i>
<i>Disruption</i> (1995)	San Diego	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento de una línea telefónica para reportar las casas sospechosas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Detectar las <i>drop houses</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> – Detección de 117 <i>drop houses</i>. – Apreensión de 4 800 inmigrantes. – Arresto de 120 traficantes.
<i>Safeguard</i> (1995)	Tucson, Arizona	<ul style="list-style-type: none"> – Mayor asignación de agentes, sobre todo en Nogales. – Construcción de una barda. – Nuevos equipos y tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reducir las entradas ilegales y la tasa de crimen local. – Identificar el tráfico de drogas en las cargas comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Redireccionó los cruces ilegales fuera de las áreas urbanas cercanas a Nogales hacia áreas más abiertas donde la Patrulla Fronteriza pudiera ejercer un control más efectivo.
<i>Hard Line</i> (1995)	San Diego	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de 657 nuevas posiciones en Aduanas. – Crecimiento del personal fronterizo en 25%. 	<ul style="list-style-type: none"> – Prevenir el tráfico ilegal y el tráfico de drogas. – Incrementar las aprehensiones y la seguridad fronteriza. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aumentó la incautación de drogas. – Adaptación de los traficantes a las nuevas medidas: más embarques, pero más pequeños.
<i>Rio Grande</i> (1997)	Texas y Nuevo México	<ul style="list-style-type: none"> – Construcción de una barda. – Iluminación. – Mejoras en las vías terrestres. – Sistemas de video remoto para vigilancia. – Torres de control. – Sistemas de visión infrarroja. 		<ul style="list-style-type: none"> – Disminución de las aprehensiones en 32%. – Caída de los índices delictivos.

FUENTES: Andreas, 2000, *op.cit.*, pp. 78, 94; Fernández de Castro y Domínguez, *op. cit.*, pp. 253; U.S. Citizenship and Immigration Service, *Immigration information*, <<http://uscis.gov/lpbin/lpext.dll/inserts/fr-fr-63605/fr-63731/fr-64980?f=templates&fn=document-frame.htm>>; United States Department of Justice, *Background to the office of the inspector general investigation*, <<http://www.usdoj.gov/oig/special/9807/gkp01.htm>>; Center for Immigration Studies, *Can we control the border?*, <<http://www.csis.org/articles/1995/border/border5/html>>; Office of National Drug Control Policy, *An overview of Federal drug control programs on the southwest border*, <http://www.ncjrs.org/ondcppubs/publications/enforce/border/ins_1.html>, <http://migration.ucdavis.edu/rmn/more.php?id=79_0_4_0_>, <http://www.rtfcam.org/report/volume_19/No_4/article3.htm>.

Cuadro 2
Plan de Acción de 22 puntos de la
Alianza para la Frontera México-Estados Unidos

INFRAESTRUCTURA SEGURA	
<i>1. Planificación a largo plazo</i>	Crear y poner en efecto un plan estratégico a largo plazo que asegure la infraestructura física y tecnológica coordinada que esté a la par con el creciente tráfico transfronterizo.
<i>2. Alivio de embotellamientos</i>	Crear una lista priorizada de proyectos de infraestructura y adoptar medidas inmediatas para aliviar embotellamientos.
<i>3. Protección de la infraestructura</i>	Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura y de las redes de comunicación y transporte transfronterizos para identificar y adoptar las medidas protectoras requeridas.
<i>4. Armonizar las operaciones en los puertos de entrada</i>	Sincronizar las horas de operación, las mejoras infraestructurales y el manejo del tráfico en puertos de entrada en ambos lados de la frontera Estados Unidos-México.
<i>5. Proyectos de demostración</i>	Establecer un prototipo de operaciones inteligentes en los puertos de entrada.
<i>6. Cooperación transfronteriza</i>	Revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral en los ámbitos local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera.
<i>7. Financiación de proyectos en la frontera</i>	Explorar un mecanismo conjunto de financiación que satisfaga las principales necesidades del desarrollo y la infraestructura.
MOVIMIENTO SEGURO DE PERSONAS	
<i>8. Viajeros preaprobados</i>	Ampliar el uso de la Red Electrónica de Inspección Rápida (ENTRI) en carriles para viajeros habituales, en los puntos de entrada de alto volumen a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.
<i>9. Información adelantada de pasajeros</i>	Establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información adelantada de pasajeros en los vuelos entre México y Estados Unidos y otros vuelos.
<i>10. Viajes relacionados con el Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN)</i>	Explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros relacionados con el TLCAN, incluso carriles dedicados en aeropuertos de alto volumen.
<i>11. Fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros</i>	Reafirmar el compromiso mutuo a la Iniciativa de Seguridad Fronteriza y al Plan de Acción para la Cooperación en la Seguridad Fronteriza, establecidos en junio de 2001. Mejorar las autoridades y las instituciones especializadas para asistir, salvar y asesorar a migrantes, así como a aquellos especializados en frenar el transporte ilegal de personas. Expandir la Fuerza Especial contra el Contrabando y Tráfico de Extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades y de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.
<i>12. Consultas acerca de políticas sobre visas</i>	Continuar con las consultas frecuentes en políticas sobre las visas y los procedimientos de clasificación. Intercambiar respectivos bancos de datos consulares.
<i>13. Capacitación conjunta</i>	Llevar a cabo la capacitación conjunta en las áreas de investigación y análisis de documentos, para aumentar la habilidad de detectar documentos fraudulentos y terminar con las bandas de contrabandistas de migrantes extranjeros.

Cuadro 2 (concluye)

14. <i>Compatibilidad de bancos de datos</i>	Crear sistemas para intercambiar información e inteligencia.
15. <i>Investigación de ciudadanos de terceros países</i>	Aumentar los esfuerzos cooperativos de detectar, investigar y adoptar medidas apropiadas para tratar a ciudadanos potencialmente peligrosos de terceros países, tomando en cuenta las amenazas que pueden representar para la seguridad.
MOVIMIENTO SEGURO DE MERCANCIAS	
16. <i>Cooperación de los sectores públicos/privados</i>	Expandir la asociación con grupos comerciales del sector privado y con los importadores y exportadores para aumentar la seguridad y el cumplimiento de los envíos comerciales y, al mismo tiempo, acelerar los procedimientos de despacho.
17. <i>Intercambio electrónico de información</i>	Continuar la creación y puesta en vigor de mecanismos conjuntos para el intercambio rápido de información de aduanas.
18. <i>Seguridad de los envíos en tránsito</i>	Continuar con la creación de un mecanismo conjunto para localizar envíos en tránsito y poner en práctica la Iniciativa sobre Seguridad de Contenedores.
19. <i>Intercambio de tecnología</i>	Crear un programa de intercambio de tecnología para permitir la aplicación de paradores de vigilancia de tecnología avanzada como los sellos y lectores electrónicos de placas de matrícula.
20. <i>Seguridad del transporte ferroviario</i>	Continuar con la creación de una iniciativa conjunta para la representación óptima ferroviaria en todos los puntos de cruce ferroviario en la frontera Estados Unidos-México.
21. <i>Combatir el fraude</i>	Expandir la iniciativa en curso sobre una Fuerza Bilateral contra el Fraude Aduanero, para promover las actividades conjuntas de investigación.
22. <i>Prevención del contrabando</i>	Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando, incluso el de drogas ilícitas, ganancias de las drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para impedir el lavado de dinero.

FUENTE: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Agenda bilateral México-Estados Unidos: avances y temas pendientes*, agosto de 2003, en <<http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/agenda.pdf>>.

Cuadro 3

Acciones específicas dentro de la agenda de seguridad de ASPAN

Protección de América del Norte contra amenazas externas

- Desarrollo de sistemas biométricos fronterizos y de migración compatibles.
- Consolidación de estándares seguros para documentos de estatus migratorio y de nacionalidad con un menor para facilitar el transfronterizo.
- Diseño de un sistema de registro único e integral de los programas de viajeros confiables en América del Norte.
- Intercambio de información, en tiempo real, sobre individuos y carga de alto riesgo.
- Negociación de acuerdos de monitoreo de información sobre terroristas.
- Implementación de medidas de seguridad fronteriza compatibles para una mejor detección de individuos y carga de alto riesgo antes de su entrada en América del Norte.
- Minimizar el riesgo de traslado ilegal de materiales radioactivos que pudieran ser usados para propósitos criminales.

Prevención y respuesta a amenazas en América del Norte

Se establece la necesidad de implementar un programa integral para responder a incidentes de gran escala en América del Norte por medio del

- Diseño de protocolos para afrontar incidentes que afecten operaciones fronterizas.
- Fortalecimiento de capacidades para responder a incidentes marítimos y reducir el impacto negativo en el comercio marítimo, así como instrumentación de planes para hacer compatibles los regímenes de seguridad de puertos y de navíos de todo tipo.
- Consolidación de una estrategia integral de procuración de justicia que permita dar respuesta a incidentes terroristas transnacionales en América del Norte.
- Aseguramiento de sistemas de comunicación compatibles en operativos de respuesta y reacción.
- Evaluaciones coordinadas de vulnerabilidad para identificar la infraestructura crítica transfronteriza.
- Establecimiento de estándares y procedimientos comparables para la inspección de pasajeros aéreos, equipaje en general y carga, así como en programas de evaluación de pasajeros, conforme a la legislación de cada país.
- Creación de fuerzas de trabajo “piloto” de intercambio de inteligencia.

Eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo

- Hacer más eficiente la infraestructura existente.
- Reducir los tiempos de espera y el congestionamiento en cruces fronterizos.
- Evaluar la viabilidad de agilizar aún más los procedimientos en los carriles FAST.
- Ampliar el programa SENTRI a los principales puertos de entrada.

FUENTE: Presidencia de la República, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Protección de América del Norte contra amenazas externas*, en <<http://www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=47&s=l>>; Presidencia de la República, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte*, en <<http://www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=48&s=r>>; Presidencia de la República, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas*, en <<http://www.aspan.presidencia.gob.mx/?c=49&s=1>>.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter, 2000, *Border games*, Nueva York, Cornell University Press.
- , y Thomas Biersteker, 2003, *The rebordering of North America*, Nueva York, Routledge.
- , 2005, *U.S.-Mexico border control in a changing economic and security context*, Woodrow Wilson International Center of Scholars, <<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Mexico.PolicyBulletin.Jan.05.pdf>>.
- Consejo Binacional México-Estados Unidos, 2004, *Seguridad fronteriza México-Estados Unidos y la evolución de dichas relaciones de seguridad*, México, CSIS-ITAM.
- Departamento de Estudios Internacionales, *México en el Mundo*, vol. 1, núm. 19, México, ITAM, en <<http://internacionales.itam.mx/publicaciones/revistas.html>>.
- , *México en el Mundo*, vol. 2, núm. 11, México, ITAM, <http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num11_Vol2.pdf>.
- Fernández de Castro, Rafael (coord.), 2002, *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel/ITAM.
- Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, 2001, *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano.
- Gómez Quintero, Natalia, “Aclara SRE acuerdo de armas no letales”, *El Universal*, 10 de agosto de 2004.
- Homeland Security/Secretaría de Gobernación, 2005, *Alianza para la frontera México-Estados Unidos. Reporte de avances 2002-2004*, 17 de enero de 2005, <http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/2004_US-Mex_Book.pdf>.
- Jervis, Robert, 1982, “Security regimes”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2.
- Lake, Jennifer E. (coord.), 2005, *Border and transportation security: Overview of congressional issues*, Congressional Research Service, The Library of the Congress, 7 de abril de 2005.
- Lipson, Charles, 1984, “International cooperation in economic and security affairs”, *World Politics*, vol. 37, núm. 1.
- , 1991, “Why are some agreements informal?”, *International Organization*, vol. 45, núm. 4.
- Migración Internacional, *Plan de Acción entre México y Estados Unidos para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza 2004*, <<http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=mexusplanseg2004.htm>>.
- Milner, Helen, 1992, “International theories of cooperation among nations: Strengths and weaknesses”, *World Politics* 44, núm. 3.
- “Pide México reporte de las armas no letales”, *El Universal*, 18 de agosto de 2004.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, 23 de marzo de 2005, <http://www.amapen-resistencia.org/despojo/libre_comercio/apspan.pdf>.

Storrs, K. Larry, 2005, *Mexico-United States dialogue on migration and border issues, 2001-2005*, Congressional Research Service, The Library of the Congress, 16 de febrero de 2005, <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32735.pdf>>.

U.S. Department of State, 2002, *Specific measures that comprise joint action plan with Mexico*, 21 de marzo de 2002, <<http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8910.htm>>.

TERCERA PARTE
MÉXICO EN LA ONU

9
¿POR QUÉ LA ONU?¹

Olga Pellicer

La participación de México en los foros multilaterales de carácter político despierta frecuentemente una mirada escéptica. ¿Cuál es la importancia de participar en el mundo del “deber ser” de Naciones Unidas cuando la realidad se encamina por otra parte?

La respuesta a la pregunta anterior puede buscarse por varios caminos. Uno se relaciona con la responsabilidad de México, país de indudable peso en el ámbito mundial, de participar en la construcción del orden internacional de nuestro tiempo. Otro, con los intereses inmediatos del país que pueden beneficiarse de la acción en foros multilaterales. El último, con el papel que se asigne a la ONU en un proyecto de largo plazo de política exterior.

De acuerdo con esos lineamientos, la presente ponencia está dividida en tres partes. La primera, reitera la validez de la ONU para la construcción del orden internacional de nuestros días e ilustra, con breves ejemplos, la manera en que la política en ese organismo ha servido a los intereses de México. La segunda, observa con más detalle la política de México en la ONU durante el último lustro acercándose a los aspectos que han tenido mayor relevancia, sus aciertos y ausencias. La tercera se refiere a los temas pendientes de los que el más importante es ubicar la política en la ONU dentro del marco más general de un proyecto de política exterior de largo plazo que hoy parece ausente.

I

La ONU es la única instancia de carácter universal con la misión de mantener vivos y hacer valer los principios que son columna vertebral del orden inter-

¹ Este ensayo fue publicado originalmente en Olga Pellicer, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 148-160. Reaparece en este volumen con el permiso de su autora.

nacional. Estos principios son también aquellos que están establecidos en nuestra Constitución y son, de acuerdo con ella, la guía fundamental de la política exterior del país. Asimismo, la ONU ha sido y sigue siendo el eje principal y punto de referencia para el avance y la codificación de múltiples normas entre las que se encuentran las relativas a los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la lucha contra el crimen transnacional organizado, la batalla contra el sida, el avance de la mujer, la protección de la infancia, entre otros.

Para ilustrar lo anterior vale recordar el papel pionero de la ONU en la construcción del régimen internacional de los derechos humanos, empezando por la Declaración Universal en 1948 y llegando al conjunto de convenciones, protocolos, pactos, mecanismos de supervisión, etc., que conforman el régimen internacional de nuestros días.

Los ejemplos anteriores hacen impensable la no participación de México o la escasa presencia en las labores de la ONU. Esto no significa que la organización se encuentre en posibilidad de lograr el cumplimiento de los marcos normativos que promueve. Así, por ejemplo, de acuerdo con su Carta constitutiva la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales es un principio absoluto que sólo encuentra excepciones cuando dicha fuerza se ejerce de acuerdo con el artículo 51, que autoriza la legítima defensa individual o colectiva ante un ataque armado o es autorizada por el Consejo de Seguridad. En la práctica, las violaciones al principio han sido frecuentes. Mal haríamos, sin embargo, en considerar por ello intrascendente mantener los principios, estar en posibilidad de señalar a quienes los violan y esforzarse por encontrar las vías para su cumplimiento.

El interés de México en la ONU va más allá de una cuestión de principios. La organización desempeña un papel importante para adquirir prestigio que contribuye a mejorar la imagen y legitimidad de México en el mundo, para mejorar su capacidad negociadora en asuntos bilaterales, principal aunque no únicamente con Estados Unidos, y para construir las alianzas y los entendimientos que son fundamentales para posicionarse en la política internacional del siglo XXI.

Durante un periodo que se inició con la creación de la ONU en 1945 y se prolongó hasta bien entrada la década de los ochentas, México gozó de reconocimiento e influencia en los foros multilaterales ganados por una diplomacia muy profesional que logró estar en la primera línea al menos en tres temas: el desarme nuclear, la codificación y el desarrollo del derecho internacional, y la prioridad del desarrollo en la agenda internacional.

Por lo que toca a la acción multilateral como instrumento de apoyo a la negociación bilateral se puede citar la activa participación de México en la primera conferencia internacional contra el tráfico de estupefacientes en 1988, como una forma de ejercer contrapeso al hecho de que el tema de las drogas se convertía en uno de los problemas más escabrosos en las relaciones México-Estados Unidos, o el empeño en sacar adelante la convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias como una forma de tener argumentos para defender los derechos humanos de los migrantes mexicanos.

Finalmente, no se puede olvidar que Naciones Unidas es el ámbito ideal para tejer alianzas y entendimientos con nuestro grupo regional, que es América Latina, y para resanar la distancia que existe con la mayoría de países de África y Asia con los cuales mantenemos encuentros gracias a los foros de la ONU.

La pregunta no es pues para qué la política en la ONU sino cómo utilizamos esa política para participar de manera más significativa en la construcción del orden mundial y para hacer avanzar los intereses de México.

II

La evaluación de la política de México en los foros multilaterales durante los últimos años del siglo pasado y el primer lustro del presente no permite concluir que se haya preservado el prestigio del que se gozó en épocas pasadas. Diversas circunstancias contribuyeron a ello: el desmoronamiento de alianzas y grupos de presión internacionales que estuvieron presentes durante la guerra fría y en los que México tenía liderazgo; el cambio en el énfasis hacia un mayor entendimiento político con Estados Unidos que distanció a México de otros países en desarrollo; los procesos de globalización que cambiaron las prioridades de la agenda internacional; la omnipresencia de la lucha contra el terrorismo después de los atentados en territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001. No todo fue negativo, sin embargo. En la posición reciente de México en los foros multilaterales encontramos algunos aciertos, asuntos pendientes y ausencias a las que conviene referirse.

A pesar de la polémica en torno a la pertenencia de México al Consejo de Seguridad para el periodo 2002-2003, no hay duda de que dicha pertenencia fue un acierto. Era injustificable el alejamiento por largo tiempo del foro de mayor importancia, en el sistema de Naciones Unidas, para asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. La experiencia que

allí se adquiere, las discusiones en que se participa, la información que se obtiene y la posibilidad de incidir en las decisiones que se toman, todo ello coloca a México en la posición que le corresponde por tamaño, peso en la economía internacional y voluntad de ser un actor responsable de la comunidad internacional.

Como miembro del Consejo, la decisión por parte de México de no acompañar a Estados Unidos en su intento de buscar la aprobación del Consejo para la invasión militar a Irak fue también un acierto. En primer lugar, porque iba en contra de principios de derecho internacional que México, por motivos obvios, no debe abandonar. En segundo lugar, porque muy pocos gobiernos estaban a favor de semejante decisión y la mayoría de la opinión pública mundial estaba en contra. En tercer lugar, porque como lo experimentó el gobierno de Aznar en España, unirse a los propósitos de Estados Unidos y el Reino Unido podía tener costos internos muy altos. Finalmente, porque esa invasión minó sistemáticamente las bases de popularidad de George W. Bush y Tony Blair, al haber conducido la situación en Irak a un verdadero callejón sin salida.

No todo fue positivo durante el paso de México por el Consejo de Seguridad. La posición asumida ante el problema de Irak no fue presentada con la convicción y los argumentos que la hicieran jurídica y políticamente impecable. Hubo titubeos, falta de claridad en el diálogo con otros miembros del Consejo, en particular con Estados Unidos. La coordinación burocrática entre la misión en Nueva York, Los Pinos y la Cancillería fue mala o inexistente. La comunicación del gobierno con la opinión pública interna no permitió que ésta entendiese lo que estaba en juego y la pertinencia de seguir el camino escogido. En pocas palabras, el momento no sirvió para sentar las bases de una política que recibe consenso ciudadano y traza líneas de distancia y entendimiento con Estados Unidos. No es extraño, pues, que hoy el tema de pertenecer o no al Consejo de Seguridad siga levantando interrogantes.

El siguiente gran tema en la política de México en la ONU ha sido la posición ante la reforma de la organización, tema que ocupó el lugar central desde la 59 Asamblea General en 2004 y tuvo uno de sus momentos culminantes durante la cumbre para celebrar los 60 años de Naciones Unidas en septiembre de 2005.

La decisión más importante de México fue la creación de lo que se conoce como Grupo de Amigos de la Reforma de la ONU. Este grupo, integrado por 14 países con influencia regional y compromiso tradicional con Na-

ciones Unidas, se fijó como objetivo central pugnar por una reforma integral de la ONU. Es decir, se empeñó en evitar que la reforma se refiriese exclusivamente a la ampliación del Consejo de Seguridad, tema que venía dominado las discusiones al respecto, alentado principal aunque no únicamente por los cuatro países que aspiraban a convertirse en miembros permanentes de dicho Consejo. A contracorriente de esa tendencia, los amigos de la reforma prepararon posiciones comunes frente a una lista de temas que incluyó la revitalización de la Asamblea General, el fortalecimiento del ECOSOC, los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, la “responsabilidad de proteger”, la solución pacífica de controversias, etc. Los resultados de sus deliberaciones permitieron preparar sendos documentos que fueron presentados al secretario general a fin de que los tomase en cuenta para su informe que debía servir de base a los trabajos de la cumbre.

No es mi objetivo trazar aquí lo que se reflejó o no de las posiciones del Grupo de Amigos en el mal logrado ejercicio de reforma de la ONU celebrado en la cumbre de 2005. Lo importante para México fue el mecanismo de concertación creado y, a partir de allí, el establecimiento de una alianza, poco cimentada, ocasional y posiblemente destinada a desaparecer, pero útil como punto de referencia para tener interlocutores conocidos, dialogar e impulsar proyectos comunes dentro de la ONU.

Es sabido que el resultado final de la cumbre fue muy pobre. No correspondió a la excelencia de los trabajos preparatorios y las esperanzas que se habían cifrado en ella. Sin embargo, se abrieron algunas ventanas como fue la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos (CDH) que sustituye a la muy polémica y desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. México ha sido elegido como uno de sus 47 miembros y, además, ocupa desde julio de 2006 la presidencia del nuevo organismo. Por ello, es un caso que merece un comentario más detallado.

La elección a un órgano de composición restringida es siempre producto de una diplomacia hábil y profesional. Se debe, por lo tanto, dar reconocimiento al trabajo de los miembros de la misión en Nueva York. La elección fue un triunfo para México; sin embargo, sus alcances son relativos. Empecemos por la credibilidad del nuevo CDH, que intenta superar las limitaciones de su antecesora. Para ello, coloca la responsabilidad de elegir a sus miembros en la Asamblea General, evitando que éstos lleguen a ocupar un puesto simplemente mediante entendimientos en grupos regionales. El criterio para elegirlos deberá ser, de acuerdo con los estatutos, gozar de una buena reputación en materia de derechos humanos. También hay mejoras en materia de

transparencia y rendición de cuentas. El nuevo Consejo incluye una cláusula de suspensión por votación de dos terceras partes de la Asamblea para países que no cumplan con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Exige, además, una revisión periódica ante el pleno sobre el respeto de los derechos humanos de todos los miembros de la ONU.

No obstante, el nuevo organismo empezó con tropiezos. Entre los países elegidos para ser miembros aparecieron algunos que son considerados serios violadores de los derechos humanos; tal fue el caso de China, Arabia Saudita, Cuba, Rusia, entre otros. Por otra parte, no es para nada claro cómo será posible llevar a cabo la vigilancia universal de la situación de los derechos humanos, quiénes la llevarán a cabo, cuál es la periodicidad de sus informes, cuáles son los recursos financieros que tiene para ello, en qué orden serán considerados dentro del CDH. Es posible que, como lo han señalado algunos, las novedades sean difíciles de alcanzar y, por lo pronto, se trate de “vino viejo en botellas nuevas”. Pero es quizá pronto para emitir un juicio sobre el nuevo CDH. Lo más interesante es preguntarse cuáles han sido los argumentos a favor de la elección de México y cómo evolucionará su legitimidad en el futuro.

En términos de suscripción y ratificación de instrumentos internacionales, el récord mexicano es indudablemente bueno. Durante los últimos cinco años México ratificó numerosas convenciones, protocolos facultativos, estatutos, que amplían las obligaciones asumidas a nivel de normas internacionales. Por otra parte, se abrió paso a la supervisión internacional sobre la situación de los derechos humanos en México, la cual había sido rechazada en años anteriores. Solamente entre 2001 y 2003 México recibió trece visitas por parte de representantes de la ONU, relatores de la OEA y otros representantes de organizaciones internacionales.

Lo anterior contribuye a un mejor conocimiento y toma de conciencia de los problemas de derechos humanos existentes en México. Desgraciadamente, la solución efectiva de los mismos no ha ocurrido. La verdad es que, según señala un informe reciente de Human Rights Watch, las expectativas que se tenían en el gobierno de Fox en materia de derechos humanos se cumplieron a medias. Se actuó a nivel de firma y ratificación de instrumentos jurídicos internacionales, pero se careció de un programa integral para la defensa de derechos humanos. Así, las relatorías de Naciones Unidas han establecido que el problema principal de México es la falta de respeto a las normas, sobre todo en los ámbitos estatal y local; tener normas es importante, señalan los informes, pero no suficiente.

En los próximos años, desde su lugar en el CDH, México será objeto de atención respecto a su récord de derechos humanos. Dado que las bases internas del sistema de defensa de los derechos humanos son frágiles, éste puede evolucionar de manera positiva o negativa. De suceder lo último, el triunfo de ahora será parte del desprestigio de mañana.

III

Hay varios asuntos pendientes que convendría atender en la ONU. Entre ellos se encuentra darle paternidad a un tema que contribuya a elevar la visibilidad y el prestigio de México, algo como fue en su momento la iniciativa para llegar al Tratado de Tlatelolco; o bien, tomar un papel de avanzada en el desarrollo de nuevos temas de derecho internacional que se están gestando, como lo es “la responsabilidad de proteger”. Ahora bien, los dos temas que en mi opinión merecen consideración más urgente son uno de carácter específico, la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y otro de naturaleza más general, que es el proyecto de política exterior del que debe formar parte la política en los foros multilaterales.

Empecemos por señalar que el compromiso con el mantenimiento de la paz mediante foros multilaterales ha tomado nuevas dimensiones en los últimos años. Quienes desean dar apoyo a acciones colectivas a favor del restablecimiento y la consolidación de la paz ya no pueden ser ajenos a las OMP decididas por Naciones Unidas. Prueba de ello es que la contribución financiera y militar a las OMP es vista como uno de los elementos a tomar en cuenta para ser miembro del Consejo de Seguridad o la recién creada Comisión para la Consolidación de la Paz.

La decisión de algunos países latinoamericanos encabezados por Brasil de hacerse cargo de la Operación de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití constituye un hito en la evolución de la seguridad colectiva en el continente americano. Es la primera vez que un grupo de países latinoamericanos asume responsabilidad plena, militar y financiera, para actuar, en el marco de la ONU, respecto a un problema de seguridad en el continente americano. El asunto concierne a México, que ha quedado rezagado frente a otros países de la región que vieron con desilusión la reticencia mexicana a tomar parte en la mencionada operación.

Es conocida la oposición a siquiera abrir un debate sobre la participación de México en OMP. La mayoría de líderes políticos y el sector militar en México ven al mundo desde una actitud esencialmente defensiva. Hay el

temor de enviar miembros del ejército al exterior porque a lo mejor un día llega una OMP a México. Se trata de razonamientos esencialmente erróneos. No se trata de enviar irreflexivamente soldados mexicanos a combatir enemigos desconocidos en conflictos que nos son ajenos. Significa, o debiera significar, que México tiene una visión clara de regiones prioritarias para su interés nacional, en donde está dispuesto a involucrarse en cuestiones de seguridad y mantenimiento de la paz. Ese involucramiento puede ser a diversos niveles: en labores para la puesta en marcha de acuerdos de paz en materia de desarme, en la reconstrucción de infraestructura destruida por un conflicto bélico, en todo lo concerniente a la construcción de instituciones civiles para la celebración de elecciones o en la defensa de los derechos humanos. México no puede seguir siendo ajeno a los nuevos vientos que soplan; hacerlo equivale a profundizar aún más el aislamiento de otros países latinoamericanos y poner en duda su compromiso tradicional con el multilateralismo.

Ahora bien, la mayor o menor participación en temas de Naciones Unidas tendrá poco significado si ésta no se enmarca en un proyecto de política exterior que fije con claridad el rumbo que desea seguir el país para llegar a metas de mediano y largo plazos. ¿qué papel querríamos tener en los foros multilaterales en 2010 o 2020? ¿Cómo desearíamos ser vistos por otros países dentro y fuera del continente americano? ¿Cuáles son los temas sobre los que querríamos ser consultados o en los que querríamos tener la iniciativa? ¿En qué categoría de país nos gustaría estar ubicados? Responder a las preguntas anteriores exige tomar posición ante tres problemas que son fundamentales para la política exterior de México: el primero es el entendimiento con Estados Unidos sobre asuntos de política internacional de carácter multilateral; el segundo, la decisión de México sobre la pertenencia o no a la categoría de potencia media; el tercero, la elección de los países prioritarios para México al definir alianzas en el seno de la ONU.

El tema del entendimiento con Estados Unidos ha dominado las discusiones sobre pertenecer o no al Consejo de Seguridad. Para muchos, esa pertenencia es desacertada al obligarnos, quizá, a confrontar a Estados Unidos por motivos que no son prioritarios para México. Independientemente de que la definición de lo prioritario no esté dada ni es fácil alcanzarla, la posición anterior tiene el efecto de cerrar los espacios donde México puede definirse sobre asuntos internacionales, en especial los que tienen que ver con problemas de paz y seguridad. En efecto, la coincidencia con Estados Unidos siempre será difícil en la medida que los intereses de México sean distintos a los de una su-

perpotencia. Ser aliados políticos de Estados Unidos, de la manera que lo es el Reino Unido, no corresponde a nuestra historia, tradiciones, capacidad militar y estado de la opinión pública. No queda claro, por otra parte, qué podríamos conseguir a cambio ya que la dinámica de los problemas bilaterales México-Estados Unidos hace muy difícil una relación *quid pro quo* entre asuntos mundiales y asuntos bilaterales.

Para México, el entendimiento con Estados Unidos en asuntos de política internacional debe partir de preservar márgenes de independencia sin que esto suponga, necesariamente, entrar en conflicto con ellos. Se ha logrado en otras épocas. Baste recordar el gran número de veces que México fue la única voz disidente de Estados Unidos en el sistema interamericano sin que por ello se pusiera en duda el buen ambiente de la relación en su conjunto. Es lo que algunos han llamado “el acuerdo para estar en desacuerdo” que se manejó con bastante éxito hasta finales del decenio de los ochenta. ¿Es posible recuperar ese acuerdo? Sí, en la medida que la política de México sea predecible, sustentada en buenos argumentos jurídicos y políticos, y, hasta donde es posible, exprese el sentir de la opinión pública. Se trata, entre otras cosas, de tener un buen entendimiento con Estados Unidos para que, en asuntos de política internacional, México se comporte de acuerdo con los principios establecidos en su Constitución. Parece muy obvio, pero se requiere una diplomacia muy profesional para hacerlo valer. La manera de expresarlo, la sagacidad para tomar en cuenta los tiempos políticos, la capacidad para comunicarlo de manera convincente requiere argumentos bien estructurados y posiciones consistentes a lo largo del tiempo.

El segundo gran tema para saber cómo moverse en los foros multilaterales es definir hasta dónde interesa ser percibido y aceptado como una de las potencias medias para el primer cuarto del siglo XXI. Uno de los cambios de mayores consecuencias para la política exterior de México que ha sido poco discutido en las reflexiones sobre la posición internacional del país es la emergencia de potencias medias que buscan ocupar un lugar más institucionalizado en la política internacional. Los casos más evidentes son los de India, en Asia, y Brasil, en América Latina. Las ambiciones de este último para tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad son algo más que una ocurrencia de la diplomacia de Itamaraty. Son indicio de un proyecto muy claro y bien estructurado para obtener presencia e influencia en los asuntos internacionales. Forman parte de ese proyecto el liderazgo en Mercosur, la presencia en Haití encabezando la misión de Naciones Unidas, la activa diplomacia para fortalecer las relaciones Sur-Sur teniendo como eje a

Brasil, Sudáfrica e India, el liderazgo en la organización mundial de comercio o en la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para el combate al hambre, una de las metas del milenio fijadas por Naciones Unidas.

Hasta ahora, México carece de proyecto como líder regional o potencia media. Su posición geopolítica dificulta esa búsqueda en la medida que su pertenencia regional es ambivalente, entre América del Norte y América Latina, entre pertenecer a los países desarrollados (que no lo es) o asumirse como país de mayor desarrollo económico relativo perteneciente al grupo de “potencias emergentes”, claramente diferenciado de un país industrializado, pero cercano a un grupo de países que hoy ocupan un espacio significativo, económico y político, y que tienden a ampliar ese espacio hacia los próximos veinte años. Esto último, que de alguna manera tomó forma en el Grupo de Amigos de la reforma, es uno de los caminos que México debe seguir con mayor decisión para definir sus alianzas en los organismos multilaterales.

IV

Para concluir, podemos retomar algunas reflexiones, empezando por reiterar que la ONU es un punto de referencia insustituible del “deber ser” de las relaciones internacionales del que México no puede distanciarse, sin poner en riesgo su respeto ancestral por el derecho internacional. Lo anterior no significa que es suficiente “estar allí”. La participación en la ONU puede ser un instrumento útil para el prestigio y los intereses de México siempre y cuando se cumplan algunas condiciones que coloquen al país como un actor de mayor peso dentro de la organización.

Las experiencias recientes de México en el organismo mundial dejan impresiones ambivalentes. Ha habido aciertos, pero no han sido suficientes. Hacer de la política en la ONU un instrumento que cumple la doble misión de contribuir a la construcción de la arquitectura internacional y servir a los intereses de México requiere comprometerse más ampliamente con los mecanismos que hoy contribuyen al reestablecimiento de la paz y fijar metas más ambiciosas que posicionen a México como una de las potencias medias del siglo XXI. Esto último supone que va a existir un proyecto de largo plazo para el lugar de México en la política internacional. Cuando ese proyecto tome forma, la política de México en los foros multilaterales adquirirá su verdadera dimensión.

MITOS Y REALIDADES DE NACIONES UNIDAS: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Athanasios Hristoulas

Al cumplir Naciones Unidas su sexagésimo aniversario como el principal organismo que, en teoría, representa los intereses de su membresía, casi universal de estados, surgen varios cuestionamientos sobre su futuro. Académicos y analistas están (como es predecible) divididos sobre el asunto. Algunos creen que con las reformas adecuadas, la ONU puede desempeñar un papel importante en el mantenimiento de la estabilidad y paz mundiales. Otros (incluyéndome) son más escépticos, argumentando que los problemas que enfrenta la institución son tan graves que su misma existencia se ve cuestionada. El siguiente ensayo busca subrayar por qué soy tan pesimista con respecto a las perspectivas de la institución en el siglo XXI. Para hacerlo, debo enfocarme en un número de mitos asociados con Naciones Unidas.

MITO I

La Organización de las Naciones Unidas es una institución democrática que representa los intereses de aproximadamente 200 estados miembros

Como es bien sabido, la ONU emergió de las cenizas de la segunda guerra mundial. Su objetivo central es y sigue siendo ayudar a mantener la paz global y la estabilidad. Ésta es información común; no obstante, en el diseño de la ONU se le dio mayor importancia al Consejo de Seguridad por encima de la propia Asamblea General. Sólo el Consejo está autorizado, específicamente, para manejar asuntos de paz y seguridad internacional. Esto no significa que la Asamblea General tenga prohibido discutir estos temas, aunque sí significa que la única capacidad de la Asamblea General sea la de ofrecer recomendaciones al Consejo de Seguridad.

En teoría, las visiones de sólo 15 estados son representadas en el Consejo. En realidad, este número es significativamente inferior. En materia de

seguridad global, la posición de la ONU es la postura (o al menos el consenso) de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad: Rusia, Estados Unidos (EUA), Francia, la República Popular de China y Gran Bretaña. Diez miembros del Consejo son elegidos como no permanentes y por tanto no tienen derecho de veto, aunque poseen voto. Además, históricamente, el Consejo nunca ha aprobado una resolución por falta de acuerdo por parte de los miembros no permanentes (con excepción de la guerra de Corea en 1950, cuando el representante soviético se ausentó de la sesión). En otras palabras, la norma dentro del Consejo de Seguridad es que si los cinco miembros permanentes acuerdan una resolución entre sí, entonces los otros diez miembros no permanentes deberán ofrecer su respaldo.

Este hecho no es insignificante y usaré el ejemplo de la guerra contra Serbia en 1999 como evidencia de este argumento. Como sabemos, la OTAN se adelantó y atacó a Serbia en nombre de la defensa de los kosovares musulmanes, luego de que el Consejo no fue capaz de lograr consenso sobre cómo manejar una situación que se deterioraba con el paso del tiempo. Con más exactitud, el problema fue provocado por Rusia y su deseo de usar su veto para bloquear cualquier acción militar contra Serbia por parte de los países más poderosos de Occidente. Por lo tanto, la razón por la que el Consejo de Seguridad no aprobó la acción militar fue porque los intereses geopolíticos particulares de Rusia en la región bloquearon la participación de la ONU.

Sin embargo, los medios de comunicación presentaron la situación con un enfoque diferente.¹ Durante este periodo, fue común presentar la imagen de Occidente como opositor a la voluntad de las naciones civilizadas del mundo. Nada podía estar más alejado de la realidad: la razón por la que la ONU no aprobó la acción militar fue porque estaba en conflicto con los intereses rusos. Esto lleva a la conclusión lógica de que en asuntos de seguridad lo que importa es la opinión de los “cinco grandes”. De tal forma, la ONU, al menos en asuntos de seguridad, está lejos de ser democrática.

¹ La provincia de Kosovo es administrada por la ONU desde que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) expulsó a las tropas yugoslavas en medio de una serie de abusos a los derechos humanos durante los enfrentamientos entre albaneses y serbios en 1999. El 20 de febrero de 2006, bajo la coordinación de la ONU, comenzaron en Viena las primeras conversaciones directas entre Pristina y Belgrado sobre el futuro estatuto de Kosovo. El encuentro se celebra a puerta cerrada y participan también delegados de la OTAN, EUA y la Unión Europea.

MITO 2

El objetivo de las Naciones Unidas es mantener la paz y la estabilidad

Actualmente este mito es parcialmente correcto. Para ser más precisos, el objetivo de la ONU es mantener la paz y estabilidad, según lo definan los miembros del Consejo de Seguridad. Cuando los ganadores de la segunda guerra mundial (EUA, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China) discutieron el orden de la posguerra, su preocupación principal fue evitar otro conflicto en la misma escala. Un objetivo central fue evitar el surgimiento de otro Estado revisionista que pudiera afectar en forma dramática el equilibrio de poder y lanzará al mundo a una guerra global.

El sentir de los estados fue que la segunda guerra mundial se hubiese podido evitar si las grandes potencias se hubiesen coordinado entre sí.² En especial, la coordinación hubiera sido útil en 1935 y no entre 1939 y 1942, cuando de hecho ocurrió. Con la coordinación entre potencias, habría sido significativamente más sencillo contener a la Alemania nazi porque Hitler no había completado su rearme militar. En otras palabras, la falta de acción colectiva fue, parcialmente, uno de los detonantes de la segunda guerra mundial. Dado este escenario, el propósito del Consejo de Seguridad era mantener el *statu quo* de los grandes poderes en caso de que surgiera una nueva amenaza comparable a la amenaza nazi alemana.

El “mito” proviene del hecho de que los miembros permanentes nunca eliminaron la posibilidad de usar la fuerza militar para disuadir las amenazas. Usualmente, se cree que la primera opción viable para el Consejo de Seguridad son las amenazas y otras formas no violentas de persuasión y presión.³ Sin embargo, la Carta de Naciones Unidas es muy clara al especificar que si el Consejo lo considera necesario —en realidad los cinco grandes—, la violencia y la guerra son una opción legítima disponible para

² Inglaterra trató de evitar por todos los medios que se desencadenara una guerra y Francia seguía la línea británica. Ya que ninguno de los dos países confiaba en la Rusia de Stalin, cuando ésta trató de crear un frente común frente al fascismo en los años treinta, muchos líderes franceses e ingleses vieron a Alemania como útil para mantener controlada la expansión rusa. Alarmados por el rearme alemán, Francia buscó una alianza con la URSS. Bajo el pretexto de que esto ponía en peligro a Alemania, Hitler remilitarizó Rhineland en 1936. Tanto Francia como Inglaterra pudieron controlar a Alemania, pero no lo hicieron y así Hitler tuvo el camino libre para su campaña del Lebensraum. Información tomada de <http://www.grolier.com/wwii/wwii_1.html>.

³ Véanse los artículos 1, 41 y 42 de la Carta de Naciones Unidas sobre los propósitos de la organización.

la ONU.⁴ Visto desde esta perspectiva, la ONU no falla cuando hay una guerra, sino cuando ésta no ha sido autorizada por el propio Consejo.

Al proceso por el cual se autoriza el uso de la fuerza se le denomina como “seguridad colectiva”,⁵ donde los miembros del Consejo de Seguridad deciden de manera colectiva qué es una amenaza y cómo responder. Desgraciadamente, los diseñadores de Naciones Unidas no contemplaron que la guerra fría inmovilizaría al Consejo de Seguridad en estas áreas. Cada vez que los poderes de Occidente querían declarar a un Estado como agresor (generalmente un aliado soviético), garantizando una respuesta militar del Consejo de Seguridad, la Unión Soviética aplicaba su veto. En forma predecible EUA aplicaba su veto cuando los papeles se invertían.⁶

El efecto de la guerra fría fue paralizar al Consejo de Seguridad, el cual no fue capaz de cumplir con su mandato autoimpuesto de identificar y manejar las amenazas a la estabilidad global. Conforme la guerra fría evolucionó, los bloques soviético y estadounidense desarrollaron visiones opuestas de lo que era una amenaza a la estabilidad global. De hecho, durante el periodo de la guerra fría (1948-1990) el Consejo de Seguridad falló sistemáticamente en cumplir sus objetivos. Los estados del Consejo no pudieron identificar la amenaza y pasaron más tiempo discutiendo que planeando o coordinando. Durante este periodo, los “cinco grandes” coincidieron sólo en dos ocasiones. Sin embargo, ambas fueron excepciones que prueban la regla.

La primera fue la guerra de Corea, en 1950-1953. Luego de que Corea del Norte invadiera Corea del Sur, EUA propuso, dentro del contexto del Consejo de Seguridad, que la ONU declarara la invasión un acto ilegal de agresión que debía ser repudiado por los miembros del organismo. Curiosamente, la resolución condenando a Corea del Norte y autorizando la acción militar contra el régimen fue aprobada por el Consejo de Seguridad. Corea del Norte era un aliado soviético y la URSS optó por no asistir a la reunión convocada por Estados Unidos, creyendo que dicha acción boicotearía la resolución y su votación.

El segundo ejemplo fue la guerra del golfo de 1990. Por segunda vez desde la existencia de la ONU (46 años luego de su fundación), la seguridad colectiva fue convocada y funcionó. Todos los miembros del Consejo de

⁴ Véase artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

⁵ Véase artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas.

⁶ El veto se ha empleado 257 veces, mayoritariamente por EUA con un total de 80, en <<http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>>.

Seguridad, permanentes y no, con la excepción de China,⁷ acordaron que la invasión de Saddam Hussein a Kuwait fue un acto ilegal de agresión.⁸

Sin embargo, estos dos casos son excepciones a la regla y forma de operación de la ONU. En el primer caso, los soviéticos no estaban presentes. En el segundo ejemplo, se trataba del fin de la guerra fría. De hecho, se considera que la decisión del presidente Gorbachov de apoyar a EUA fue, de hecho, una señal de que la guerra fría había terminado oficialmente.

De manera interesante, la incapacidad para poner en marcha la seguridad colectiva dio pie al nacimiento de otro mecanismo bastante exitoso dentro del Consejo de Seguridad; es decir, las fuerzas de mantenimiento de la paz.⁹ De hecho, la Carta original ni siquiera menciona la palabra “mantenimiento de la paz”. Este concepto surgió en el contexto de la crisis de Suez en 1956 entre Israel, Francia y Gran Bretaña por un lado y Egipto por el otro. La crisis reveló la naturaleza de la interacción entre EUA y la Unión Soviética. Ambas superpotencias querían una solución pacífica a la crisis de Suez y consideraban que sus aliados respectivos reaccionaron en forma exagerada. Las dos grandes potencias deseaban evitar una confrontación directa entre ellas mismas y disminuir la escalada de tensión. Sin embargo, ninguna de ellas quería parecer débil. Viendo una oportunidad para hacer contribuciones significativas a los mecanismos multilaterales para la promoción de la paz y la estabilidad, Lester B. Pearson, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, sugirió que un pequeño contingente de soldados canadienses podía ser enviado a la región para interponerse físicamente entre las partes en conflicto.¹⁰ Tanto los soviéticos como los estadu-

⁷ China se abstuvo del voto en el Consejo de Seguridad. Jiang Zemin era el secretario general en ese momento y, considerando que China tenía poco apoyo en ese momento de la comunidad internacional y enfrentaba además el pago de sanciones por la masacre en la Plaza Tiananmen, decidió mantenerse al margen.

⁸ En 1990 el Consejo aprobó la resolución 678, la cual concede a los estados el derecho de usar los medios necesarios para reforzar las resoluciones concernientes a Irak. Éstas citan de forma particular los actos cometidos por Hussein. Estipulan que Irak debe regresar a Kuwait la propiedad tomada durante la guerra del golfo y aceptar su responsabilidad internacional por los daños causados por su invasión ilegal, en <<http://theelectronictimes.org/data/iraqunresolved.htm>>.

⁹ Información didáctica sobre las misiones de paz puede ser consultada en <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>>.

¹⁰ La operación de mantenimiento de paz realizada en 1956 recibió el nombre de UNEF 1 (First United Nations Emergency Force). Para ver una referencia directa de todas las operaciones, véase <<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>>.

nidenses acordaron que ésta era una opción aceptable que salvaba la postura frontal que ambas naciones deseaban mantener. Así nacieron las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las operaciones de mantenimiento de paz son fundamentalmente diferentes del concepto de seguridad colectiva. Mientras que bajo la seguridad colectiva la ONU puede declarar la guerra a un Estado, bajo las operaciones de mantenimiento de la paz (en su versión original) se intenta evitar la agresión o sancionar. En las operaciones de seguridad colectiva, las fuerzas de la ONU están fuertemente armadas y en una situación de combate. Por el contrario, la intervención de fuerzas de la paz no se da hasta que las partes en conflicto hayan aceptado un cese al fuego.¹¹

Dado el contexto de la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz fueron resultado de un acuerdo en el Consejo de Seguridad. La seguridad colectiva era potencialmente peligrosa y, además, requería el acuerdo tanto de los estadounidenses como de los soviéticos sobre la naturaleza del agresor, lo cual era difícil en un momento caracterizado por la polarización internacional. La puesta en marcha de las operaciones de mantenimiento de la paz era más sencilla, porque el nivel de amenaza era significativamente más bajo y porque todas las partes debían acceder a la operación. Durante el periodo de 1948-1990 se lanzaron 17 operaciones de mantenimiento de paz, todas llevadas a cabo con un éxito relativo.¹² De hecho, algunas de estas operaciones fueron tan exitosas que crearon un ambiente poco favorable para imponer una solución permanente a los conflictos. Más claramente, el mantenimiento de la paz funcionaba bajo el principio por el cual se congelaba el conflicto o *statu quo* mediante la presencia de tropas internacionales, las cuales observaban el cese al fuego, pero difícilmente creaban condiciones para un acuerdo de paz permanente en el que la presencia militar de la ONU no estuviera presente. Como mejor evidencia de este hecho está el caso chipriota, donde la ONU creó un ambiente de estabilidad política sin que hasta hoy se haya resuelto el conflicto o negociado la paz.

¹¹ Una forma útil de entender las operaciones de mantenimiento de paz es dividir las en tres grandes categorías: 1] asistir en el mantenimiento de los ceses al fuego, 2] poner en marcha el establecimiento de acuerdos de paz comprensivos y 3] proteger las operaciones humanitarias. Para más información sobre el tema del entrenamiento y servicio en operaciones de paz, consúltese <<http://www.un.org/Depts/dpko/training/>>.

¹² Para ver la lista completa de operaciones, consúltese <<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>>.

MITO 3

EUA es responsable de las fallas de las Naciones Unidas

La *vox populi* señala a EUA como el principal responsable de las fallas en la ONU y se afirma que Washington es renuente a cumplir con sus pagos a la Organización. La decisión estadounidense de invadir unilateralmente a Irak, sin la aprobación del Consejo de Seguridad, en 2003, ha alimentado el resentimiento y la sensación de escepticismo frente a la forma de operar del gobierno de EUA en el seno de la ONU.

Como se ha anotado, la ONU técnicamente no ha operado en la forma original en que fue concebida por sus arquitectos en 1944. A pesar de esto, cuando la guerra fría finalizó, la mayoría de los analistas, incluyéndome, comenzamos a discutir que la ONU por fin operaría como se concibió originalmente. Había elementos para sostener esta postura. Primero, estaba como precedente el ya mencionado voto soviético en favor de una resolución condenando a Saddam Hussein, en 1989, y la acción militar autorizada en 1990. Más allá de la guerra del golfo, en el periodo inmediato a la posguerra fría, la ONU fue capaz de hacer contribuciones considerables a los procesos de paz en América Central y Asia.

Estos éxitos desataron un activismo por parte de la ONU y el Consejo de Seguridad como nunca se había visto. En efecto, en un periodo de cinco años el número de operaciones de paz se triplicó.¹³ Más allá de esto, el Consejo de Seguridad creó dos nuevas clases de operaciones de mantenimiento de la paz. La primera, conocida propiamente como operaciones de imposición de la paz, involucra la participación directa de tropas de la ONU en las denominadas “zonas de conflicto”. Mucho más similares a la seguridad colectiva que las operaciones de paz ortodoxas, las nuevas operaciones de imposición de la paz involucran la participación de tropas fuertemente armadas (algunas de ellas con contingentes estadounidenses), colocadas en la zona de guerra. Su único propósito es pacificar una situación peligrosamente militarizada. La legitimidad o autoridad de tal operación proviene directamente del Consejo de Seguridad y no de las partes involucradas en el conflicto. Ejemplos de tales operaciones son Somalia en 1992, Ruanda en 1992 y Yugoslavia en 1993-1994.

¹³ En la actualidad existen siete misiones de paz en África, una en América, una en el Pacífico y Asia, tres en Europa y tres en el Medio Oriente. Para mayor información consúltese <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>>.

El segundo tipo de operación de mantenimiento de la paz creado en el periodo de la posguerra fueron las denominadas misiones de reconstrucción. En este tipo de operación, el personal militar y civil es enviado para asistir a una comunidad en un periodo posconflicto. Su objetivo es reconstruir la sociedad luego de la guerra.¹⁴ Los observadores electorales, ingenieros militares y personal de salud, así como oficiales de policía, son algunos de los actores típicos que participan en estas misiones.

Sin embargo, el optimismo por la puesta en marcha de estas operaciones, entre 1990 y 1992, pronto se disipó. Muchas de las ya mencionadas operaciones de paz resultaron poco exitosas. En Ruanda se lanzó una operación de reconstrucción en un momento inapropiado, cuando existía tensión étnica entre hutus y tutsis. La ONU, de hecho, pudo hacer muy poco por evitar el genocidio que ahí se fraguó. El número de víctimas de esta guerra fue de 800 000 personas.

Las tropas de paz de la ONU también fueron enviadas a Somalia en 1993 para ayudar a organismos no gubernamentales internacionales, como la Cruz Roja, a distribuir medicinas y alimentos. Sin embargo, la ONU fue igualmente incapaz de proteger a la sociedad y además fue agredida por los diferentes grupos beligerantes. La operación en Somalia terminó cuando las tropas de EUA, las cuales habían estado dirigiendo la misión, decidieron unilateralmente abandonar el área después de que un helicóptero Blackhawk fue derribado sobre Mogadishu y los cuerpos de los pilotos fueron mutilados públicamente en televisión.

En el caso yugoslavo, la intervención de la ONU empeoró la situación.¹⁵ Una serie de decisiones consecutivas por parte del Consejo de Seguridad (cada una intentando contener el problema anterior) llevó al fiasco significativo de la ONU. En 1993, Bosnia-Herzegovina declaró su independencia de Yugoslavia. Croacia y Eslovenia hicieron lo mismo un año antes. Bosnia era una república predominantemente musulmana, pero con una minoría significativa de serbios. Los serbios en Bosnia no querían independizarse de

¹⁴ Véase <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.html>>.

¹⁵ El secretario general Kofi Annan remarcó, en su reporte de 1999, sobre la caída de Srebrenica, que la comunidad internacional debe aceptar su responsabilidad compartida por la campaña de limpieza étnica que culminó en la muerte de 7 000 civiles desarmados. Diego Arria, ex embajador de Venezuela ante Naciones Unidas y miembro del Consejo durante los acontecimientos en Srebrenica, dijo que incluso 10 años luego de la masacre él seguía sintiendo responsabilidad por los sucesos. Véase <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/7/8D160E07-DD3E-4CAD-9765-6501A1630905.html>>.

Yugoslavia y empezaron una guerra de guerrilla para unir partes de Bosnia con las poblaciones predominantemente serbias de Yugoslavia. Durante estas etapas iniciales del conflicto, el Consejo de Seguridad decidió que un embargo de armas en Bosnia-Herzegovina resolvería el problema. Desafortunadamente, para los musulmanes de Bosnia, Yugoslavia no respetó el embargo y continuó el envío de armas a los serbios de Bosnia (a pesar de que Slobodan Milosevic, presidente de Yugoslavia, lo negó).¹⁶

El efecto inmediato del embargo fue negarle a la Bosnia musulmana la habilidad de defenderse a sí misma. Durante los doce meses siguientes (1993-1994), los serbios empezaron su ahora famosa campaña de “limpieza étnica” en contra de los musulmanes. Se estima que 100 000 personas fueron asesinadas y que 200 000 mujeres fueron violadas en ese lapso.¹⁷ La respuesta del Consejo de Seguridad fue la inacción. Luego de un año de manzanas, el Consejo de Seguridad decidió que necesitaba enviar un regimiento de pacificadores a la región para proteger a los civiles contra los ataques de los grupos rebeldes armados. Sin embargo, el único grupo armado eran los serbios, quienes inmediatamente acusaron a la ONU y al Consejo de tomar partido en el conflicto.¹⁸

La respuesta de los serbios fue agilizar sus ataques contra los musulmanes en retribución por la “intervención no autorizada” por parte de la ONU. Miles murieron mientras los pacificadores observaban, pero estaban indefensos para hacer algo ya que no tenían las armas necesarias y apenas podían

¹⁶ La resolución 713 de la ONU, adoptada el 25 de septiembre de 1991, establece que todos los estados miembros deben suspender el envío de armas y equipo militar a Yugoslavia. Pide fuertemente que las partes respeten el cese de fuego, acordado el 17 y el 22 de septiembre de 1991. Invita a las partes a resolver sus disputas pacíficamente y por medio de la negociación en la Conferencia sobre Yugoslavia. Véase <<http://www.sipri.org/contents/expcon/yugres713.html/view?searchterm=un%20resolution%20713>>.

¹⁷ Las cifras en este caso son difíciles de definir. El número mencionado en los medios de comunicación está entre 200 000 y 250 000 bosnios. El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) señala que la cifra está entre 140 000 y 200 000 muertes de croatas, musulmanes y serbios. (véase SIPRI, 1995; 1996). Según el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas, actualmente hay cerca de 20 000 personas desaparecidas. Véase <<http://www.radstats.org.uk/no069/article3.htm>>.

¹⁸ El mundo tuvo que presenciar las atrocidades por medio de los medios de comunicación que reportaban las condiciones en Bosnia y hacían notar que la ONU, consciente de las violaciones a los derechos humanos, no estaba dando resultados. Las escenas fueran transmitidas y la responsabilidad se adjudicó en gran parte a la ONU. Más tarde la respuesta de la organización sería investigar los crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad y establecer el Tribunal Criminal Internacional. Véase <http://www.friendsofbosnia.org/edu_bos.html>.

defenderse a sí mismos. De hecho, la guerra de Bosnia es conocida como la de mayores pérdidas de vidas de soldados de paz desde la intervención en 1956. Limitados en equipo y personal, la intervención de la ONU en Bosnia, en 1993-1995, no sólo falló miserablemente, sino que quizá contribuyó a empeorar la situación.

Esto no quiere decir que la Organización no haya tenido también algunas victorias. Primero, debe subrayarse que mucho del trabajo del Consejo Económico Social (ECOSOC) auspiciado por la Asamblea General merece ser reconocido. Segundo, existe un número de operaciones de paz exitosas durante y después de la guerra fría. Tercero, si bien el Consejo de Seguridad no funcionó como un mecanismo de seguridad colectiva, acertó en ser un foro para que los estados expresaran sus agravios.¹⁹ Lo mismo puede decirse con respecto a la Asamblea General. Sin embargo, Naciones Unidas tiene un desempeño relativamente pobre cuando se le contrasta con su mandato original, según el cual debe mantener la paz y estabilidad global por medio de la seguridad colectiva, según lo defina el Consejo de Seguridad.

Muchas de estas fallas pueden ser atribuidas a los estados miembros de la Organización. En este sentido, EUA, así como otros miembros, han contribuido a su mal desempeño. Se suele culpar a EUA por no pagar su cuota a la ONU a tiempo o no pagarla en absoluto. Sin embargo, no debe obviarse el hecho de que la mayoría de los estados miembros difícilmente cubren sus cuotas en tiempo.²⁰ El retraso en las cuotas puede tener una posible justificación, aunque sus motivos sean perversos. Primero que nada, los tomadores de decisiones en EUA subrayan los abusos financieros cometidos por la ONU. El Secretariado suele ser muy grande, con personal de más, el cual hace uso de recursos necesarios en otras áreas de la ONU. De hecho, la mayor parte del presupuesto de la ONU (casi 40%) se destina al mantenimiento de las oficinas del Secretariado y su personal.²¹ La postura de EUA en el tema

¹⁹ El informe de prensa del Consejo de Seguridad SC/7756 estipula que los estados, considerando la misión del Consejo, encuentran que éste tiene un papel central ya que dispone de muchas herramientas para que los países puedan discutir sus diferencias e identificar las causas de los conflictos cuando el diálogo constructivo tiene mejores posibilidades de conducir a un resultado pacífico. Véase <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7756.p2.doc.htm>>.

²⁰ Tan sólo en 2001, EUA contribuyó con 1 700 millones de dólares en pagos a la ONU. Véase <<http://www.state.gov/documents/organization/18965.pdf>>.

²¹ La ONU opera bajo un régimen de cuotas desde que se estipuló en la Carta en 1945. La contribución de cada país está determinada por una fórmula que en inicio fue aprobada por todos los miembros. EUA tiene una deuda de 19 000 millones de dólares, lo que retrasa el avance de las operaciones de mantenimiento de paz. Los siete mayores contribuyentes de la

de los pagos es que mientras el dinero no sea administrado eficientemente, éste será sujeto de presiones por parte de Washington.

Una segunda razón por la que EUA es renuente a cumplir con sus cuotas es porque desde la perspectiva de Washington, la Organización se ha convertido en un foro adonde se manifiesta el descontento contra el hegemon y sus políticas. Considérese la siguiente situación. Un grupo de diez amigos acuerdan que semanalmente seleccionarán, en forma democrática, qué película verán en el cine. Pero, bajo previo acuerdo, se decide que la mayoría de los costos asociados con la película serán absorbidos por un solo amigo "rico". Con el paso del tiempo, los amigos siguen escogiendo la película, mientras que el amigo rico paga los boletos de entrada. Eventualmente, el amigo afluente pedirá elegir la película que verán, toda vez que contribuye con la mayoría de los gastos. Los otros nueve deciden, democráticamente, ignorar su petición. Una reacción normal del miembro más rico sería simplemente salir del grupo y buscar nuevos amigos con gustos similares y con buena disposición a pagar. En Washington se tiene precisamente esta visión sobre el sistema de cuotas en la ONU. Los tomadores de decisiones, especialmente los escépticos, suelen creer que Washington paga mucho, sin recibir tanto a cambio. Se debe tomar en cuenta que el Senado, tradicionalmente dominado por los republicanos, es quien autoriza el pago de EUA a la Organización.

Esto debe servir como advertencia importante a los estados y políticos en el proceso de discusión sobre las maneras de reformar a Naciones Unidas. Cualquier paquete de reformas que no tome en consideración los intereses de EUA está condenado al fracaso. Mi mayor preocupación es que, de persistir un ambiente en contra de EUA en la Organización, Washington decida, eventualmente, que la institución no sirve a sus intereses y opte por abandonarla. Si el hegemon llega a esta conclusión, la existencia misma de la ONU se puede ver amenazada. El fallo de la Liga de Naciones provee una lección importante: es impensable mantener una institución de seguridad internacional sin la participación activa del Estado más importante (o estados) en el sistema internacional. Esto no significa que la "nueva" ONU debe obedecer cada mandato o capricho de EUA, sólo que la posición de Washington debe ser considerada y sus intereses acomodados en la institución.

ONU son: EUA (25%), Japón (17.98%), Alemania (9.63%), Francia (6.49%), Italia (5.39%), Reino Unido (5.07%) y Rusia (2.87%). Véase <<http://www.globalpolicy.org/finance/docs00/wadu1031.htm>>.

MITO 4

La reforma de la ONU es posible

Existe consenso de que la actual Organización no puede continuar sin ser reformada. Modificarla requiere arreglos difíciles de ejecutar. Como nunca antes, el multilateralismo se hace necesario para manejar los problemas de seguridad del planeta. Desafortunadamente, nunca antes han tenido las instituciones multilaterales tanta presión y tantas restricciones para ser modificadas y enmendadas.

La primera área de la ONU que requiere una reforma drástica es el Consejo de Seguridad.²² Primero, la membresía del Consejo no representa adecuadamente la actual distribución del poder en el sistema internacional. En otras palabras, la estructura presente del Consejo sigue reflejando el balance del final de la segunda guerra mundial. De ahí que países como Alemania, Japón, Brasil e India hoy exijan un estatus permanente en el Consejo.²³

Aumentar el número de miembros permanentes del Consejo con derecho a veto es una tarea imposible. Por principio, incrementar el número de miembros permanentes con veto necesariamente diluirá el poder relativo de los cinco miembros originales. Aún más, existen problemas con relación al aumento de miembros permanentes en el Consejo. Si se decide, por ejemplo, que Japón debe unirse como miembro permanente, sin duda China y Rusia lo vetarán. En forma similar, si Alemania es propuesta como candidato, los rusos y EUA podrían vetarla también, ya que incrementaría la presencia permanente europea del Consejo mismo. En suma, la posibilidad de incluir miembros permanentes con derecho a veto es muy limitada.

Una propuesta alterna es incrementar el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad (con la inclusión de Alemania, Japón y otros poderes regionales como Brasil, India, Sudáfrica, etc.), pero sin derecho de

²² Como se indicó en el título de la declaración hecha en la Reunión Plenaria de la Asamblea General número 59: "Las delegaciones acuerdan en la necesidad absoluta de una reforma en el Consejo de Seguridad, pero difieren en como lograrla". Para observar el documento en su totalidad, consúltese <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10276.doc.htm>>.

²³ Según el documento de prensa de la Asamblea General GA/10276, las delegaciones pensaban que expandir el Consejo daría mayor representación a los países en desarrollo. Se buscó que la expansión se diera basada en una distribución geográfica equitativa y se dijo incluso que los estados africanos, asiáticos, de Europa del este y países árabes merecían consideración especial. Véase <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10276.doc.htm>>.

veto. Se cree que esta medida no ofenderá las sensibilidades de los cinco miembros originales e institucionalizará la representación regional. Además, ofrece continuidad organizacional, algo que el Consejo de Seguridad requiere. Sin embargo, se ignora la importancia que el veto tiene y los derechos que concede a los miembros del Consejo. La permanencia sin veto ofrece pocos incentivos para contribuir y pocas ventajas con relación al sistema tradicional de participación, basado en la rotación de miembros no permanentes cada dos años. Por lo demás, no es claro cómo la medida sugerida anteriormente mejoraría el funcionamiento del propio Consejo.

La tercera opción disponible consiste en incrementar el número de miembros no permanentes de 10 a 15 o 20. Esta opción fue propuesta por un grupo de miembros de la ONU con ideas en común (Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, Corea del Sur, San Marino, Turquía), a los que se les conoció como el grupo “Unidos por el Consenso”. Específicamente, el grupo propone aumentar el número de miembros de 10 a 20, para así cumplir con la prerrogativa de la representación regional, según la cual habría seis miembros para África, cinco por Asia, cuatro de América Latina y el Caribe, tres de Europa Occidental y tres de Europa Oriental.

No obstante, una propuesta de esta naturaleza puede crear la apariencia de que existe mayor democracia y representatividad en el Consejo, pero a costa de los cinco grandes permanentes. La inclusión de cinco miembros extras podría incluso complicar la operación del Consejo. Si uno de los problemas centrales en la ONU es su falta de capacidad para lograr consensos por la multiplicidad de intereses, la inclusión de más miembros sólo puede contribuir a incrementar el disenso.

¿QUÉ PUEDE HACERSE?

El principal problema de la ONU como organización internacional no es estructural de naturaleza. En otras palabras, reformar el Consejo de Seguridad para adherir más miembros, o reformar la estructura de las relaciones entre la Asamblea General y el Consejo mismo para permitir mayor participación de este último, no funcionará. El problema radica en el origen histórico de su creación, en 1945. Como se pudo notar antes, el modelo fue diseñado durante la segunda guerra mundial con la idea de que el mundo seguiría enfrentando amenazas similares a las de la Alemania nazi. Este

“mundo” desapareció, no en 1990 con el fin de la guerra fría, sino en 1948, con el surgimiento de la rivalidad global entre la Unión Soviética y EUA. La falla de la ONU es, por tanto, que su mandato resulta, en cierta forma, obsoleto.

El tema vinculado con el debate sobre la soberanía nacional es una prueba clara sobre lo caduco de algunos principios estipulados en el corazón de la ONU. La Carta pone gran énfasis en la necesidad de los estados de respetar la soberanía mutua. La idea de reforzar el principio soberano estaba basado en la preocupación latente entonces de que el principal objetivo de seguridad de los estados miembros seguía siendo la conquista territorial. Sin embargo, con excepción de las guerras en Afganistán e Irak, ninguno de los temas centrales de seguridad que ha enfrentado el sistema internacional en los últimos 15 años ha girado en torno a la soberanía. Incluso, el planeta encara amenazas comunes, tales como la degradación ambiental, donde el énfasis en la soberanía es contraproducente.

Segundo, muchos estados (particularmente los europeos y Canadá) han llegado a la conclusión de que la soberanía no es necesariamente el derecho más importante que deba protegerse. Estos estados argumentan que la comunidad internacional tiene la “responsabilidad de proteger” a las personas cuando los gobiernos soberanos se niegan a hacerlo o no son capaces de lograrlo, proveyendo ambientes seguros a los ciudadanos.²⁴

Finalmente, el fin de la guerra fría ha introducido un nuevo elemento al cálculo de la seguridad global: el del colapso estatal. En muchos casos, la falta de gobierno conduce a niveles extremos de violencia (por ejemplo Somalia o Ruanda). Estos estados no tienen la capacidad de gobernar a sus sociedades y por tanto resulta paradójico referirse a derechos soberanos. Es absolutamente razonable esperar que la comunidad internacional actúe en estas circunstancias. La soberanía en este caso es irrelevante e incluso contraproducente. Por lo tanto, probablemente sea la Carta misma, y su mandato, la que debe ser cambiada y no la composición del Consejo de Seguridad o los demás órganos.

²⁴ Véase <<http://www.iciss.ca/menu-en.asp>>.

BIBLIOGRAFÍA

- Center for Balkan Development, 1996, "History of the war in Bosnia", <http://www.friendsofbosnia.org/edu_bos.html>.
- Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, 2000, "Acción preventiva y establecimiento de la paz", <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/peacemak.htm>>.
- Esposito, Vincent J., "The war in brief", <http://www.grolier.com/wwii/wwii_1.html>.
- Global Policy Forum, "Changing patterns in the use of the veto in the Security Council", <<http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>>.
- , "Security Council reform: Membership including expansion and representation", <<http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1index.htm>>.
- Group of Friends for the UN Reform, *United Nations peacebuilding activities*, <<http://www.sre.gob.mx/substg/onu/docs/UNPeacebuildingactivities.doc>>.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The responsibility to protect", <<http://www.iciss.ca/menu-en.asp>>.
- Krastev, Nicola, 2005, "Bosnia-Herzegovina: Coming to grips with the UN's failure at Srebrenica", en *Radio Free Europe*, <<http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/7/8D160E07-DD3E-4CAD-9765-6501A1630905.html>>.
- Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>>.
- Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, 2005, "Presenta México resolución para la reforma del Consejo de Seguridad", <http://www.un.int/mexico/2005/bol010_05.htm>.
- Press Release SC7756, 2003, *Summaries of statements in the Security Council meeting on pacific settlement of disputes*, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7756.p2.doc.htm>>.
- Press Release GA10276, 2004, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10276.doc.htm>>.
- Press Release GA10247, 2004, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10276.doc.htm>>.
- United Nations Department of Public Information, 2003, "First United Nations Emergency Force", <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefi.htm>.
- , 2005, "United Nations Peacebuilding Commission", <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.html>>.
- United Nations Peacekeeping, "List of operations, 1948-2006", <<http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>>.
- United Nations Training and Evaluation Service, 2005, "Training and Evaluation Service", <<http://www.un.org/Depts/dpko/training/>>.

- US Department of State, 2002, *United States participation in the United Nations*, <<http://www.sre.gob.mx/substg/onu/docs/UNPeacebuildingactivities.doc>>.
- Wadula, Patrick, 2000, "The UN wants its members to pay up", *Africa News*, <<http://www.globalpolicy.org/finance/docs00/wadu1031.htm>>.

REFORMA Y CONTRARREFORMA: EL CONSEJO
DE SEGURIDAD Y LAS NACIONES UNIDAS

Jorge Eduardo Navarrete

Voz de México en la Asamblea General de la ONU: 1946-1993, libro compilado por Olga Pellicer y editado por el FCE y la SRE en 1994, es imprescindible para trazar la evolución de las posiciones y propuestas que México ha asumido y presentado al iniciarse los debates de la Asamblea General de Naciones Unidas en el otoño de cada año.¹ Muchas de ellas han correspondido al tema de preocupación permanente al que se refiere este texto y que ha vuelto al centro de sus preocupaciones ahora que la Organización se torna sexagenaria.

LA APROXIMACIÓN MEXICANA

Para argumentar la necesidad de reformar la ONU y plantear los objetivos de la reforma no se ofreció, en septiembre de 2004, ningún señalamiento innovador. Se reiteró, incluso con expresiones que hacen eco de otros documentos, que hay objetivos permanentes — “reactivar las tareas del desarrollo, salvaguardar la paz y la seguridad mundiales, promover los derechos humanos y la democracia, y la protección del medio ambiente, bajo el imperio del derecho internacional” — y que hay nuevos desafíos — “el combate a la pobreza extrema, al terrorismo internacional, a las bandas del crimen organizado, a las grandes epidemias, a la proliferación de arsenales de armas de destrucción masiva y al deterioro ambiental”. Nada que no se haya dicho antes, y con mejor sintaxis.

Hubo, sin embargo, una diferencia importante. Un año antes, el presidente de México había formulado —como lo recordó en su discurso el se-

¹ Es lamentable que no se hayan editado otros volúmenes sucesivos, aunque los textos correspondientes a 1994-2005 estén disponibles en fuentes dispersas (Pellicer, 1994).

cretario— “un enérgico llamado a favor de una reforma integral de la Organización...”. Pero la propuesta evocada en 2004 fue mucho más modesta: “A juicio de México, la meta que debe orientarnos no es la de reconstruir la Organización mundial [...] el único camino viable, racional y necesario es poner al día el sistema de cooperación y entendimiento multilateral que entre todos hemos construido” (SRE, 2004). En una palabra, no se trata de refundar sino de actualizar; la “reforma integral” demandada en 2003 se había convertido en la “puesta al día” sugerida en 2004.²

El instrumento elegido por México para contribuir a este *aggiornamento* de la ONU fue el grupo de “amigos de la reforma”, orientado a “diseñar una estrategia diplomática para conducir al avance progresivo de la reforma [...] una reforma dotada de un enfoque evolutivo que permita a la ONU hacer frente a los más delicados desafíos y amenazas de cada ciclo histórico” (SRE, 2004). La constitución de este grupo es considerada —según el memorando alusivo que aparece en la página *web* de la Secretaría— “la iniciativa más importante generada por México” en relación con la reforma de la Organización y se puntualiza que el propio grupo —integrado por México y catorce países: Alemania, Argelia, Australia, Canadá, Chile, Colombia, España, Japón, Kenya, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Singapur y Suecia— definió “los aspectos de la reforma sobre los cuales trabajaría, entre ellos desarrollo, reforma del ECOSOC, fortalecimiento de la Asamblea General, terrorismo, responsabilidad de proteger, fortalecimiento de la Corte Internacional de Justicia, derechos humanos, consolidación de la paz” (SRE, 2004). Adviértase que, al menos formalmente, el controvertido asunto de la ampliación del Consejo de Seguridad no formó parte de las preocupaciones del grupo de amigos.

En cuanto a este órgano, el Consejo de Seguridad, en 2004 se reiteraron algunas de las posiciones tradicionales de México: la reforma debe alcanzar a todos los órganos principales de la Organización y no sólo al Consejo; la reforma del Consejo debe atender el conjunto de sus métodos de trabajo, incluyendo el procedimiento de toma de decisiones, y no sólo el número y

² Esta confusión entre “reforma integral” y “puesta al día” permea el documento oficial del gobierno de México en la materia (SRE, 2005). En esta suerte de “libro blanco” se afirma que “es necesario *adecuar* las estructuras de la Organización para que pueda responder de manera adecuada a los retos y oportunidades que plantea la realidad internacional” (p. 1) y más adelante se asegura que “nuestro país está comprometido con *alcanzar una reforma integral* de Naciones Unidas que permita equiparla para enfrentar los desafíos del siglo XXI” (p. 2) (cursivas añadidas).

la calidad de sus integrantes; lo importante es dotar al Consejo de capacidad para identificar y, sobre todo, prevenir peligros y amenazas a la paz internacional; el número de miembros permanentes y sus privilegios deben limitarse, no incrementarse. “La creación de nuevos asientos permanentes conduciría a una mayor concentración en la toma de decisiones internacionales de la que existe hoy día” (SRE, 2004). Estas premisas inobjetables han sido sostenidas por México por más de una década en el prolongado proceso de discusiones sobre la reforma y ampliación del Consejo.

Se quiso, sin embargo, ir más allá y adelantar el tipo de composición reformada del Consejo que México favorece:

...apoyamos una ampliación regionalmente equitativa y balanceada de los miembros electos [no permanentes], cuyas modalidades sean determinadas por los grupos regionales [...] México respaldaría el incremento del número de miembros electos, una ampliación del término de su mandato y la posibilidad de su inmediata reelección... (SRE, 2004).

El modelo sugerido tenía algunos problemas. Proponer que los grupos regionales determinen las modalidades de la ampliación fue un evidente despropósito. Sólo la Asamblea General tiene la capacidad y autoridad para determinar la “ampliación regionalmente equitativa y balanceada de los miembros electos” que se sugiere. Proponer que lo hagan los propios grupos regionales es ignorar la forma de actuar de esos grupos y entrar en complicaciones irresolubles.

Respaldar, al mismo tiempo, la ampliación del término de los miembros electos y la posibilidad de su reelección inmediata es excesivo. Una u otra, no ambas. O se decide que los miembros electos lo sean por tres, cuatro o cinco años, en lugar de dos, o se abre la posibilidad de (una o varias) reelecciones inmediatas. Prefiero, desde luego, la opción de reelección a la extensión del término. Este asunto sí podrían decidirlo las regiones, una vez reestructuradas. Plantear la reelección como alternativa a aumentar el número de miembros permanentes fue el mayor acierto de la propuesta mexicana, pero se presentó en la misma semana en que cuatro países —Alemania, Brasil, India y Japón— plantearon formalmente otra propuesta de ampliación del Consejo, con nuevos miembros permanentes. Esta iniciativa, como se alega más adelante, plantea problemas muy graves. Lo que interesa subrayar aquí es que al Grupo de Amigos, formado a iniciativa de México, pertenecieron dos de los pretendientes que plantearon un enfoque radicalmente

diferente sobre el que es, probablemente, el tema más controvertido de la reforma: la ampliación del Consejo de Seguridad. Para usar una expresión diplomática: le jugaron el dedo en la boca a la delegación mexicana.

Meses más tarde, cuando se dio a conocer el informe del panel de expertos sobre la reforma de la ONU al que se alude enseguida, México añadió un elemento más de confusión. El secretario mexicano de Relaciones Exteriores declaró el 1 de diciembre: “Si al final se impone la visión que reduce la reforma de la ONU a la incorporación de nuevos miembros al Consejo de Seguridad, en ese caso ejerceremos nuestro legítimo derecho de ocupar un lugar como miembro permanente [...] Que nadie se equivoque: si la reforma de la ONU se limita a incrementar la membresía del Consejo, buscaremos ocupar un lugar porque los mexicanos no queremos que otros tomen las decisiones en nuestro nombre” (SRE, 2004). Con esta declaración, la incongruencia llega a niveles inauditos: tras argumentar con solidez y claridad por qué no debe ampliarse el número de miembros permanentes se afirma que, si esto ocurre, entonces deseamos adquirir tal categoría. En otras palabras, según la visión del secretario de Relaciones Exteriores, México se opone a que haya nuevos miembros permanentes a menos que pueda ser uno de ellos. Se priva así de credibilidad política al argumento central que siempre se había defendido.³

LA VISIÓN DEL SECRETARIO GENERAL

La propuesta de Kofi Annan para la reforma de la Organización se basa en un informe preparado por un panel *ad hoc* (ONU, 2003), que tuvo por mandato: a] examinar las amenazas globales de la hora y los futuros desafíos a la paz y la seguridad internacionales; b] identificar la forma en que la acción colectiva puede responder a esos retos, y c] recomendar las reformas necesarias de los órganos principales de la ONU para asegurar la eficacia de la acción colectiva. Hubo un subtexto importante: considerar qué hacer para que la ONU fuera funcional y efectiva después de que la invasión de Irak despedazó el consenso sobre el uso de la fuerza vigente en la segunda mitad del siglo pasado.

³ Por fortuna, este desliz del secretario de Relaciones Exteriores fue olvidado e implícitamente rectificado en el ya citado *position paper* de México sobre la reforma de la ONU (SRE, 2005), en el que no vuelve a mencionarse esa descabellada hipótesis.

Con base en el informe del panel de alto nivel, el secretario general preparó su propio juego de propuestas (ONU, 2004), que son las que, de manera selectiva, se examinan y comentan a continuación.

Al pasar revista a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, se identificaron seis principales, interconectadas entre sí, que exigen respuestas simultáneas y coordinadas.

- Es laudable que se haya decidido mencionar en primer lugar la amenaza representada por el subdesarrollo y la pobreza, como fuente de conflictos y factor de debilitamiento de los estados-nación, que constituyen la espina dorsal del orden internacional. Verlos como un riesgo de primera magnitud para la paz y la seguridad mundiales dota de un mayor sentido de urgencia a los esfuerzos a favor del desarrollo.

- Se mencionaron en segundo término los conflictos entre naciones, el amago más común y mejor conocido. Se advirtió que los factores que los desatan son cada vez más complejos y diversos, sin limitarse a las tradicionales disputas fronterizas e incluyendo el acceso a recursos compartidos y el trato a minorías nacionales, étnicas, religiosas o idiomáticas.

- Los conflictos que se manifiestan al interior de los estados-nación y en los que la ONU se ve llamada a intervenir cada vez con mayor frecuencia son la tercera amenaza identificada.

- El cuarto peligro es el de la proliferación de armas de destrucción masiva, en especial las atómicas. Se denuncia la erosión del régimen de no proliferación —por incumplimiento de compromisos, cambios en las percepciones de seguridad y más fácil acceso a las tecnologías— y se advierte que no menos de 40 países tienen capacidad para construir artefactos nucleares en corto tiempo. Es lamentable que, salvo una vaga referencia a favor del desarme, no se aludiera a la proliferación vertical, es decir a la expansión y perfeccionamiento de los arsenales de que disponen las potencias nucleares, que está en vías de acelerarse.⁴

- El terrorismo aparece como el quinto amago global. Se señala que el combate al terror puede ser contraproducente si emplea sólo medios militares y pasa por alto sus vinculaciones con la violación de los derechos hu-

⁴ “El gobierno de Bush ha empezado a poner en marcha planes para diseñar y desplegar cabezas nucleares reconstruidas o nuevas para su arsenal de armas atómicas y, en el horizonte de 2030, modernizar las capacidades de producción para, en caso de que se requiera, disponer de nuevas generaciones de armas con características diferentes o modificadas” (Pincus, 2006).

manos, la ausencia de Estado de derecho, la arbitrariedad y la ocupación foránea.

- El sexto riesgo es el de la criminalidad transnacional organizada, un estrato global fuera de la ley que afecta a todos, en especial a los más vulnerables.

En lo que se refiere al uso de la fuerza y a su legitimidad, se postula que no parece necesario reformar o reinterpretar el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que lo autoriza sólo en caso de legítima defensa, la que incluye la prevención de ataques inminentes. Plantea el reconocimiento de una responsabilidad colectiva de protección a civiles de actos de genocidio, limpieza étnica y otras atrocidades comparables, expresada en acciones correctivas o preventivas cuando los gobiernos se muestran incapaces de proteger a sus propios ciudadanos. La fuerza es un recurso de última instancia y su empleo sólo sería autorizado si se responde a una amenaza grave e inminente, si se han agotado los demás recursos, si se emplean medios militares proporcionales y si puede presumirse que no tendrá consecuencias calamitosas. Se propone la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz, dependiente del Consejo de Seguridad, que permita una identificación objetiva de los riesgos de conflicto violento, organice las acciones preventivas y apoye los esfuerzos de construcción de la paz.

Son más de un centenar las propuestas concretas planteadas, muchas de ellas dirigidas a la forma en que se integran y actúan las entidades del sistema. La atención se concentró en dos: la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Seguridad.

Respecto de la primera, se señala que “adolece de un déficit de credibilidad que empaña la reputación global de la ONU”. Propone el establecimiento, como órgano permanente, de un Consejo de Derechos Humanos, constituido por un número restringido de miembros elegidos por la Asamblea General a mayoría de dos tercios. El paso que la propuesta no incluye fue el de enfocar los trabajos del Consejo no en el estudio de casos nacionales, donde es casi imposible evitar los dobles raseros y las motivaciones políticas espurias, sino en el análisis de derechos humanos específicos en todo el mundo, como, por ejemplo, el respeto a las libertades individuales de los migrantes, el acceso a la información, el tratamiento de los prisioneros o la igualdad de género. Este enfoque facilitaría el tratamiento equitativo, desprejuiciado y eficaz de los temas sustantivos.

El secretario general prefirió no comprometerse con una propuesta específica de reforma del Consejo de Seguridad y se limitó a poner sobre la

mesa los dos modelos de reforma propuestos por el panel. Señaló que podrían considerarse otros, abriendo la puerta a la multiplicidad de proyectos. Añadió que sería deseable conseguir un acuerdo a este respecto antes de la 60a Asamblea General, es decir, antes de septiembre de 2005, alimentando así las ansias de los pretendientes. Se aludió también a los criterios de elegibilidad de los nuevos miembros: a] contribución a la paz y la seguridad internacionales; b] aporte al presupuesto de la ONU y a las contribuciones voluntarias para actividades operacionales, y c] contribución de efectivos militares de la ONU y participación en las operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz. En el caso de los países desarrollados, un criterio adicional serían sus aportes a la asistencia oficial al desarrollo.

LA PROPUESTA DE LOS CUATRO

Infeliz es el calificativo más suave para evaluar en una palabra la propuesta formal de ampliación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que a mediados de mayo de 2005 presentaron Alemania, Brasil, India y Japón (G4). Se sabía que vendría. Como ya se dijo, la intención había sido propalada desde finales de septiembre de 2004. A pesar de ello, como también se dijo, México siguió manteniendo la ficción de que coordinaba a un “grupo de amigos” de la reforma de Naciones Unidas que, habida cuenta de la posición tradicional de México, no apoyaría el aumento del número de miembros permanentes. Alemania y Japón fueron dos de esos “amigos” que se dedicaron alegremente a tomarnos el pelo durante por lo menos nueve meses.

El primer gran despropósito del proyecto es que lo proponen los cuatro países que serían sus principales beneficiarios en caso de que se apruebe. “Nosotros cuatro —parecen decir— proponemos que se nos elija a nosotros mismos como nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con las mismas atribuciones que los actuales”. En otras palabras, junto con dos países africanos, nosotros cuatro somos los más idóneos. ¿Quién lo dice? Nosotros mismos. Los cuatro parecen estar convencidos de que más de dos tercios de los 192 miembros de la Organización apoyan esta idea. De otro modo, quizá no habrían formalizado el proyecto. ¿Por qué no consiguieron, al menos para su presentación, un número decente de copatrocinadores, digamos veinte o treinta? Se habría disfrazado un poco la notable arrogancia que el proyecto pone de manifiesto.

La propuesta de los cuatro difiere de los dos modelos de reforma del Consejo de Seguridad presentados por el panel de expertos y endosados por el secretario general antes aludidos. Las diferencias empeoran el modelo original en varios aspectos importantes.

El principal acierto de las recomendaciones de Kofi Annan se encuentra en establecer, con toda claridad, que en caso de que se decida ampliar el número de miembros permanentes no deberá extenderseles el anacrónico privilegio del veto. En cambio, la propuesta de los cuatro, por medio de un circunloquio, quiere ampliar esa injustificable canonjía. En efecto, proponen que los seis nuevos miembros permanentes “tengan las mismas responsabilidades y atribuciones que los actuales”. Sin embargo, al tener conciencia de lo inadmisibles de esta idea, sugieren —en un anexo al proyecto de resolución— que ese privilegio quede suspendido hasta 2020, cuando la reforma de la ONU que ahora se adopte será revisada, como lo prevé la propuesta del secretario general. Es claro que les gustaría ejercer el veto o, al menos, tener la posibilidad de hacerlo. Pero ante las insalvables resistencias que esta propuesta suscitará, los cuatro se muestran generosamente dispuestos a diferirla por quince años. Lo que les importa es no tener que volver a molestar con presentar periódicamente su candidatura para integrar el Consejo; quieren que se acepte su “derecho” de estar ahí de manera permanente, sin escrutinio alguno de su actuación. Además, se atreven a argumentar que, con esta ampliación, el Consejo sería más democrático y representativo.

La idea de que sean seis los nuevos miembros permanentes, más que duplicar el actual número, encierra una maniobra electoralista. Al destinar dos de esas posiciones a África se intenta ganar los más de cincuenta votos de este continente. Los africanos no han definido aún qué países ocuparían esos puestos. Se habla de Egipto, Nigeria, Sudáfrica y Senegal. La disputa entre ellos —y algunos otros, como Argelia o Kenia— puede alcanzar proporciones homéricas. La idea de un nuevo puesto permanente para Europa —que ya dispone de tres: Francia, Reino Unido y Rusia, a los que se uniría Alemania— acentuaría aún más la falta de proporcionalidad en la integración de los privilegiados: cuatro europeos de un total de once permanentes. Tres de ellos tendrán, cuando se apruebe el Tratado Constitucional Europeo, una política exterior y de defensa común y tendrán también un ministro del Exterior europeo. ¿Para qué necesitan tres asientos permanentes en el Consejo de Seguridad?

¿Por qué se propone un solo miembro permanente para América Latina y el Caribe? Su número total no es muy inferior a los de África o Asia. La

respuesta es sencilla: porque Brasil no quiere competencia. Por la misma razón, en otro continente, los miembros están predeterminados: India y Japón por Asia.

Se proponen también cuatro nuevos miembros rotativos: de África, América Latina, Asia y ¡Europa oriental! Actualmente hay un miembro elegido por los antiguos países socialistas de Europa oriental, la mayoría de los cuales son ahora miembros de la Unión Europea, de la OTAN o de ambas, o están en vías de serlo. Una propuesta que se supone pondría al día el Consejo perpetúa este anacronismo. La intención es también transparente: ganarse los votos de este grupo regional ya desaparecido, formalmente.

Con todo lo anterior, el aspecto más negativo del proyecto de resolución de los cuatro es poner el acento, de manera exclusiva o preponderante, en la ampliación del Consejo. No se presta atención suficiente a los aspectos de fondo de la reforma del propio Consejo y del conjunto de la Organización. Sin reformar sus métodos de trabajo, sin establecer con mayor claridad y eficacia la responsabilidad del Consejo ante la Asamblea General, sin reformar el ejercicio del veto, la ampliación del Consejo equivale a ampliar sus actuales deficiencias, sus actuales prácticas no transparentes, su actual falta de rendición de cuentas. En una palabra, limitarse a ampliar el Consejo como lo propone el proyecto de resolución de los cuatro equivale a empeorar la situación. Se tendría, en caso de aprobarse este malhadado proyecto, un Consejo menos representativo, menos democrático, más desequilibrado.

LA POSICIÓN ESTADUNIDENSE

Hacia finales de junio, Estados Unidos decidió dar a conocer oficialmente su posición frente a la reforma de Naciones Unidas y, en especial, del Consejo de Seguridad. Reveló el intento de imponer a toda costa sus criterios a la Organización.

De entrada, hay que dar la bienvenida a esta insólita muestra de transparencia. En el Consejo de Seguridad mismo, Estados Unidos y otros miembros permanentes suelen actuar de manera subrepticia, negociando las resoluciones en consultas cerradas y admitiendo que se publiciten sólo cuando los cinco han alcanzado un principio de entendimiento. Por ello, no dejó de ser un tanto sorprendente que Estados Unidos decidiera ahora poner sus cartas sobre la mesa, aunque mantuvo algunas en la manga. A pesar de ello,

debe aplaudirse que haya sacado a la luz parte de la discusión de un asunto tan delicado y trascendente.

Otro aplauso merece la jerarquización que Estados Unidos hizo de los temas de la reforma. Dejó en claro que la ampliación del Consejo de Seguridad no es el primero de ellos, sino que en realidad debiera venir al final, como corolario de las modificaciones que se decida introducir en los aspectos sustantivos de la labor de la Organización. Son seis los temas sobre los que Estados Unidos definió su actitud: reforma presupuestal y administrativa, mantenimiento y fortalecimiento de la paz, derechos humanos, fomento de la democracia, terrorismo y desarrollo.

Parece desproporcionada la prioridad que Estados Unidos atribuye a la necesidad de reformar el manejo administrativo de la Organización y los costos que demanda su operación. Es claro que hay muchas cuestiones que tienen que revisarse en este capítulo, entre ellas las tres que se destacan en el *position paper* de Estados Unidos (DOS, 2005). Nadie puede estar en desacuerdo con mejorar los mecanismos de supervisión y control, elevar la eficiencia operacional y aprimar el rendimiento de cuentas. Sin embargo, amenazar con suspender el pago de las contribuciones obligatorias a la Organización si no se procede exactamente con el tipo de reformas que Estados Unidos plantea es por completo inadecuado y significa una presión inaceptable. Aquí, Estados Unidos escenifica el juego del policía bueno y el malo. El primero (la administración) plantea las exigencias positivas, arriba resumidas. El segundo (el Congreso) aprueba medidas legislativas amenazadoras.

Casi al mismo tiempo que se dio a conocer la posición sobre la reforma, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley que interfiere abiertamente con la autonomía de Naciones Unidas: requiere que se instalen procedimientos de alerta temprana, que se reduzcan los gastos en información pública, que se reestructure el presupuesto; dicta los criterios para elegir a los integrantes de diversos órganos de composición restringida; establece, en suma, 46 condiciones que la ONU debe cumplir: 32 de ellas antes del otoño de 2007 y las 14 restantes un año después. Amenaza con suspender el pago de la mitad de la cuota que corresponde a Estados Unidos si no se atienden las exigencias en los plazos señalados. De esa cuota depende 22% del presupuesto regular.

Conviene reproducir en su integridad el párrafo relativo al Consejo de Seguridad de la versión resumida del documento de posición estadounidense:

Estados Unidos está abierto a una reforma y ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU como parte de una agenda amplia de reforma de la Organización. Recomendamos un enfoque apoyado en criterios que aseguren que los miembros potenciales sean los de mayor calificación, con base en factores tales como el tamaño de la economía, la población, la capacidad militar, el compromiso con la democracia y los derechos humanos, las contribuciones financieras a la ONU, las contribuciones a las operaciones de mantenimiento de la paz y el historial de contraterrorismo y no proliferación. Tenemos que atender, por supuesto, el equilibrio geográfico general del Consejo, pero la efectividad continúa siendo la norma dominante de cualquier reforma (DOS, 2005).

Además, Estados Unidos aclaró que no se opone a la ampliación, con “acaso dos” nuevos miembros permanentes y “dos o tres” no permanentes, pero no favorece la “expansión explosiva” propuesta por el G4 y se negó a “dar nombres”, aunque reiteró su conocido apoyo a Japón. ¿Qué significa todo esto?

En primer término, un golpe quizá demoledor a las pretensiones del G4, en dos sentidos, uno de ellos positivo. El negativo es que Estados Unidos favorece que haya nuevos miembros permanentes, aunque mucho menos de los que desea el G4. No se ha comprendido, por desgracia, que no es necesario ampliar el número de privilegiados sino reducirlo y, si no se puede, dejarlo como está. En este caso, la ausencia de acuerdo para ampliar el Consejo es mejor que un acuerdo que amplíe las distorsiones. El otro es que, correctamente, Estados Unidos se opone a que la ampliación del Consejo se decida de manera independiente del resto de la reforma. Es adecuado postular que habría que buscar los entendimientos básicos sobre los diferentes capítulos de la reforma, antes de abordar el litigio de la ampliación del Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, la posición estadounidense no se salva de severas inconsistencias: insistir, en la misma frase, en el equilibrio geográfico y en la efectividad es una manera indirecta de cerrarle la puerta a Alemania, pues Europa está sobrerrepresentada, y de defender una ampliación insuficiente: la representatividad reclama, por lo menos, ocho o diez nuevos miembros no permanentes. Y con respecto a los otros criterios, será difícil para la India, por ejemplo, proclamar un historial de no proliferación si se ha dotado de armas nucleares y no es signatario del Tratado de No Proliferación.⁵ Otra pregunta: ¿no es un tanto inapropiado para Estados Unidos proclamar el criterio de

⁵ Se ha visto, además, que Estados Unidos no ha tenido inconveniente en contradecir su posición proclamada contra la proliferación nuclear horizontal firmando, en marzo de 2006,

respeto a los derechos humanos tras los episodios de Abu Ghraib, Guantánamo, la “tercerización” de interrogatorios de prisioneros en países que practican la tortura y las escuchas telefónicas domésticas no autorizadas? Sería deseable un poco de medida.

EL TABLERO CHINO

Este examen se apoya, sobre todo, en un detallado documento oficial del gobierno de la República Popular China que puede consultarse, en toda su extensión, en la página *web* de la misión de China ante Naciones Unidas en Nueva York (China, 2005). China también ha puesto sus cartas sobre la mesa para jugar la compleja partida de la reforma de la ONU. Muchas de ellas ya eran conocidas desde hace tiempo, pero hay algunas nuevas. Es razonable suponer que, como Estados Unidos, guarda algunas en la manga para sacarlas cuando haya que decidir las combinaciones triunfadoras.

La estructura formal del documento es impecable. Agrupa en cuatro capítulos sustantivos —desarrollo, paz y seguridad, democracia y derechos humanos, y cuestiones institucionales— todos los temas de la reforma. Como corresponde a la mentalidad china, comienza por los principios.

En momentos en que la política exterior, en especial la de las potencias, está rígida cada vez más por conveniencias momentáneas, a las que suele aludirse como estratégicas, es importante recordar que los principios tienen una función importante para orientar y ordenar el cúmulo de acciones cotidianas en que se expresa dicha política. Los principios en que ahora se basa el rumbo que China desea imprimir a la reforma de la ONU se resumen como sigue: las amenazas y los desafíos globales deben ser respondidos reforzando el multilateralismo; el contenido de la Carta y sus fundamentos tienen validez y vigencia; debe corregirse la tendencia a dar prioridad a la seguridad sobre el desarrollo; deben atenderse las posiciones de todos y en especial las de los países en desarrollo, procurando el consenso, y hay que evitar decisiones precipitadas sobre asuntos contenciosos o imponer plazos que fuercen a adoptarlas. La enumeración muestra que algunas presiones del momento pueden ser contrarrestadas con la aplicación de principios generales: multilateralismo frente a acciones de uno o unos cuantos; atender la concatenación

un acuerdo de cooperación nuclear con la India, que ha sido generalmente interpretado como un respaldo a su programa nuclear, el cual no se limita a los aspectos civiles.

ción entre los asuntos frente a la proclividad a tratarlos de manera aislada; construir consensos en lugar de imponer decisiones apoyadas por mayorías automáticas —como solía decirse hace algunos decenios.

Del amplísimo contenido del documento chino, importa destacar algunas cuestiones controvertidas en las que, en mi opinión, el enfoque propuesto es congruente con los intereses de largo plazo de la comunidad internacional.

- *El rescate del desarrollo.* China propone ubicar al desarrollo como elemento crucial de la agenda mundial. Señala que la reducción de la pobreza y otros “Objetivos del Milenio” sólo tienen sentido si se engloban en una estrategia de desarrollo de largo plazo.

- *Contraterrorismo.* “Los esfuerzos internacionales deben ajustarse a la orientación de las Naciones Unidas y ser coordinados por ella; deben atacar tanto las causas como las manifestaciones, evitando la contaminación por intereses políticos nacionales y la aplicación de dobles raseros”.

- *Prevención.* China apoya el establecimiento de una “cultura de prevención” de conflictos y amenazas, por medio de mecanismos de alerta temprana y misiones de esclarecimiento de los hechos, establecidas por el Consejo de Seguridad y responsables ante el mismo.

- *Uso de la fuerza.* Sólo en los términos del artículo 51 de la Carta: con autorización del Consejo de Seguridad, sólo en respuesta a un ataque armado. No es aceptable enmendar o reinterpretar este artículo.

- *Derechos humanos.* Hay que evitar que las cuestiones de derechos humanos se politicen, se manejen con dobles estándares y provoquen confrontaciones. “Crear un ‘Consejo de Derechos Humanos’ de composición reducida en reemplazo de la Comisión no servirá para superar el severo ‘déficit de credibilidad’ en el área de los derechos humanos”.

Hay algunos elementos de la posición de China que me parecen insuficientes. Por ejemplo: tras la acertada oposición a un órgano de composición limitada, cuyas reglas de selección no se han definido, China pasa por alto la necesidad innegable de un escrutinio multilateral eficaz de la observancia universal de los derechos humanos. No resulta convincente, por otra parte, manifestar un apoyo general al Tribunal Penal Internacional y negarse a asumir el compromiso de ratificación de su estatuto. Si hay reservas no sustanciales, éstas pueden aclararse mediante los mecanismos de revisión del propio Tratado; si las reservas son mayores, no resulta congruente expresar apoyo al Tribunal.

Como muchos otros países, quizá la mayoría, China postula la integridad de la reforma del Consejo. No debe atenderse sólo al número de sus integrantes, sino a la reforma de los métodos de trabajo, para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, y a la eficacia, expresada en la observancia a sus resoluciones, que ahora algunos ignoran impunemente. Se ha hecho notar que la infeliz propuesta de Alemania, Brasil, India y Japón elude por completo la rendición de cuentas, al buscar privilegios a perpetuidad, en forma independiente del desempeño.

La ampliación del Consejo debe orientarse, en opinión de China, a mejorar su representatividad elevando la participación de los países en desarrollo, muy subrepresentados en la actualidad: 29 naciones desarrolladas detentan 5 asientos, 3 de ellos permanentes, mientras que 140 países en desarrollo disponen de 8 asientos, sólo uno permanente (China). La propuesta del G4 empeoraría la subrepresentación del mundo en desarrollo, ocultándola tras el falso brillo de 4 posiciones permanentes, entregadas a Brasil, India y dos africanos.

Finalmente, China propone que la ampliación del Consejo sea la suma de los acuerdos que alcancen los grupos regionales. Es éste un punto difícil de compartir, no sólo porque atenta contra la universalidad del Consejo, sino porque, como señalaré al analizar la propuesta del grupo “Unidos por el Consenso”, al que México se afilia, los actuales grupos regionales han dejado de reflejar la realidad de las relaciones internacionales en el mundo globalizado del siglo XXI.

¿UNIDOS POR EL CONSENSO?

En las dos primeras semanas de julio la Asamblea General celebró tres reuniones plenarias destinadas a discutir la reforma del Consejo de Seguridad de la Organización, en especial el tema de su ampliación. Debe lamentarse que se haya iniciado la discusión formal de este asunto aislándolo de las restantes cuestiones de la reforma de la ONU a las que se encuentra estrechamente vinculado. Abordado de manera aislada, el tema de la ampliación del Consejo no encontrará una buena salida y, aunque se consiga la mayoría requerida para aprobar algún proyecto de resolución, habrá una sensación amplia de frustración y división. En otras palabras, se tendría el peor comienzo del amplio proceso de reforma al que ha llamado el secretario general.

Las tres reuniones respondieron, en primer término, a la iniciativa del llamado Grupo de los 4, constituido por Alemania, Brasil, India y Japón, que ha presentado un muy desafortunado proyecto de resolución, ya examinado. Las tres reuniones, en las que participaron representantes de 54 países, pusieron de manifiesto la profunda división que el tema suscita. Fueron tantos los que se pronunciaron a favor del proyecto del G4 como los que se opusieron o plantearon serias reservas. Al término de las tres jornadas fue evidente que no había base para el consenso ni para una clara mayoría.

El G4 tenía la esperanza de que la Asamblea accediese a someter a votación su proyecto, con la expectativa —aún más peregrina— de conseguir que fuese aprobado por una mayoría superior a dos tercios: 128 de los 192 miembros de la ONU. Por ventura, el G4 recibió un rechazo muy amplio a sus pretensiones y ha debido renunciar, por el momento, a la idea de conseguir una mayoría sorpresiva: un *quick fix*, como se dice en la jerga onusiana. Lo disuadieron varios factores. Por una parte, el rechazo abierto de por lo menos tres miembros permanentes —China, Estados Unidos y Rusia— a la idea de una votación precipitada. Por otra, la presentación de otros dos proyectos de resolución: uno por parte del Grupo Africano, integrado por 53 países, al que se alude más adelante, y otro, a nombre de una coalición de la que México hace parte y que se identifica con la expresión usada en el subtítulo, sin los signos de interrogación.

Visto sobre el papel, el proyecto de resolución de Unidos por el Consenso (uxc) es, con mucho, el mejor formulado. De entrada mantiene sin cambio el número de miembros permanentes, evitando extender un privilegio anacrónico y cada vez más injustificable. Al no ser factible reducir o eliminar los actuales cinco, evita al menos elevar este número cediendo a pretensiones supuestamente fundamentadas en concepciones de predominio regional o en derechos derivados del monto o de la amplitud de las cuotas u otras contribuciones. En segundo término, plantea elevar a veinte el número de miembros electos, duplicando las opciones de representatividad y diversidad. Reafirma el principio de que la única vía legítima de acceso al Consejo es la elección democrática por la Asamblea General. En tercer lugar, al abrir la posibilidad de reelección inmediata de los miembros no permanentes, permite que se reconozcan las aportaciones eminentes a la paz y la seguridad internacionales. En una palabra, es el proyecto que mejor atiende las necesidades de aumentar la representatividad y la responsabilidad de los miembros del Consejo, haciendo de éste un órgano más transparente y responsable.

Por desventura, el proyecto de UXC tiene un pecado original: el haber surgido como reacción, como respuesta al proyecto del G4. Así, la posición de UXC no se identifica como un planteamiento autónomo, que se juzga por méritos propios, sino como resultado de las rivalidades regionales entre los países que lo presentan y el G4. Por ello, a veces se habla del grupo “Unidos por la Rivalidad”: España e Italia, por su oposición a Alemania; Argentina y México, por su oposición a Brasil; Pakistán por oposición a India, y Corea por oposición a Japón, entre otros ejemplos. También ha sido poco afortunado que los representantes de UXC hayan optado, en sus intervenciones en los debates, más por atacar al proyecto del G4 que por impulsar el propio. Es claro que cualquier posibilidad de éxito que eventualmente pueda tener el proyecto de UXC depende de que se supere la pesada carga de negatividad que ahora lo caracteriza.

Otro serio problema del proyecto de resolución de UXC es su apoyo en los grupos regionales que actualmente funcionan en el seno de la ONU. Al referir a los grupos regionales las decisiones respecto de la frecuencia y el número de reelecciones permisibles de los veinte miembros no permanentes que existirían en función de su propuesta, parece olvidarse que la ONU es una organización de estados-nación, no de regiones. Corresponde a cada región procurar el consenso respecto de las candidaturas asignadas a cada una, pero corresponde a la Asamblea General decidir, en votación democrática, si un país determinado de cierta región va a ser reelegido para un nuevo mandato en el Consejo.

Los grupos regionales que actualmente funcionan tienen, algunos, una clara racionalidad geográfica: África, América Latina y las Antillas, y Asia. Otros corresponden a criterios geopolíticos que han perdido actualidad y validez, como el de Europa oriental. Prolongar la vigencia geopolítica de estos “grupos regionales” es el grave anacronismo en que incurre el proyecto de UXC.

No fue sino hasta finales de julio de 2005 cuando el grupo Unidos por el Consenso presentó formalmente a la Asamblea General de Naciones Unidas su proyecto para la reforma del Consejo de Seguridad. Al hacerlo, puso de relieve algunas de las fortalezas y algunas de las debilidades de este grupo de amigos de ocasión. Entre las primeras destacan, desde luego, los aciertos ya señalados del proyecto mismo, en especial el de proponer la duplicación del número de miembros electos del Consejo, manteniendo sin variación el de los permanentes. Se añadieron las argumentaciones de los cuatro representantes encargados de presentar el proyecto: Canadá, Colombia, Italia y

Pakistán. No se evitó, por cierto, el tono de confrontación frente al G4, a cuyo proyecto se enfrenta el de UXC.

Se acentuaron, por desgracia, algunas de las deficiencias del proyecto, que pondría en manos de cada región las decisiones respecto de si los países pertenecientes a ellas serían reelegibles por una o varias ocasiones. Por la puerta trasera, el enfoque de UXC convierte a la ONU en una organización no de estados-nación sino de “regiones”, algunas de ellas tan anacrónicas como el Sacro Imperio Romano Germánico (digo, es un decir) o tan extralógicas como para abarcar en una misma “región” a Liechtenstein y Australia.

Por otra parte, la propuesta de UXC reunió sólo doce copatrocinadores: los cuatro que la introdujeron y Argentina, Corea, Costa Rica, España, Malta, México, San Marino y Turquía. Es una docena desbalanceada: cinco países americanos, cinco europeos (considerando así a Turquía, que desea unirse a la UE) y dos asiáticos. De los tres proyectos sobre el tema, el de UXC es el que despegó con menor número de copatrocinios.

AMBICIONES AFRICANAS

Corresponde desmenuzar ahora el proyecto de resolución africano, para concluir el análisis de los tres que tiene ante sí la Asamblea General respecto del tema de la “representación equitativa e incremento de la membresía del Consejo de Seguridad y asuntos conexos.”

La Unión Africana (UA) decidió dotar a su proyecto de resolución del prestigio y la fuerza de una reunión *ad hoc* de los jefes de Estado y de gobierno de las 53 naciones que la integran. Parece que no se tuvo en cuenta que los documentos surgidos de las “cumbres” —tan frecuentes y en general no muy prestigiadas— se han vuelto cosa menuda, casi cotidiana, aunque siguen significando un estorbo para las negociaciones subsecuentes, pues son pocos los delegados autorizados a modificar una posición aprobada al más alto nivel político, que, como se sabe, excluye por definición el error.

El proyecto que adoptaron los líderes africanos en Sirte y ratificaron poco después en Addis Abeba (UA, 2005) está concebido desde la omnipotencia que muchos de ellos se atribuyen. Ni siquiera se le titula, como es usual, “proyecto de resolución” sino directamente “resolución” como si ya hubiera sido aprobado por la Asamblea General o sólo faltara un mero trámite que no justificaría imprimir de nuevo el documento, eliminando la palabra “proyecto”. La UA demanda:

- la ampliación del Consejo de Seguridad en las categorías permanente y no-permanente y el mejoramiento de sus métodos de trabajo;
- acordar para los nuevos miembros permanentes las mismas prerrogativas y privilegios de los actuales miembros permanentes, incluyendo el derecho de veto;
- asignar a África dos asientos permanentes y cinco no permanentes en el Consejo de Seguridad y llevar la membresía del Consejo de 15 a 26;
- las otras regiones recibirían: Asia, 2 permanentes y 1 electo; América Latina y las Antillas, 1 permanente y 1 electo; Europa oriental: 1 electo, y Europa occidental y otros estados, 1 permanente; y,
- enmendar la Carta en función de lo anterior.

Como se advierte, distan de ser modestas las ambiciones africanas.

A pesar de haber sido aprobado por los líderes políticos, o quizá por ello mismo, el documento africano contiene varios errores de forma y algunas deficiencias de fondo. No insistiré en un argumento ya reiterado: ampliar el número de miembros permanentes no contribuye a un Consejo de Seguridad ni más representativo, ni más eficaz, ni más abierto al escrutinio. Los proyectos de la UA y del G4 comparten la infeliz característica de proponer dicho aumento.

No era necesario, al reclamar las mismas prerrogativas y privilegios de que disfrutaban los actuales permanentes, aclarar que se desea la más notoria e injustificable de ellas: el “derecho de veto”. Utilizar en una resolución de la Asamblea General esa expresión —que no aparece en la Carta— equivale a dar legitimidad a un derecho que no existe. Lo que existe es la regla de unanimidad de los miembros permanentes para la adopción de resoluciones por el Consejo. Convertir un procedimiento en un derecho es llevar la reforma demasiado lejos y en la dirección equivocada. Quizá los jefes de Estado no lo advirtieron y sus subordinados no se atrevieron a prevenirlos al respecto.

La referencia a la necesidad de mejorar los métodos de trabajo del Consejo se limita a esas cinco palabras. No hubo preocupación alguna por apuntar el sentido y alcance del mejoramiento propuesto. Lo que importaba a los líderes africanos era asegurar para su continente el mayor número posible de los asientos que se aumentarían: reclaman un tercio de los permanentes y dos quintos de los electos. Como diría un diplomático: se sirvieron con la cuchara grande.

El Consejo de 26 miembros que resultaría de la propuesta africana sería una aberración. Ejemplos: daría a los 29 países de “Europa occidental y otros

estados” casi una cuarta parte del total: 6 asientos, 4 de ellos permanentes; de este modo, 25 países desarrollados, que van, como he dicho, de Australia a Liechtenstein, deberían disputarse cada dos años dos asientos electos; daría un asiento adicional a la fantasmal región de “Europa oriental”, buena parte de cuyos integrantes están dedicando sus mejores esfuerzos a occidentalizarse; reduciría la presencia de América Latina y las Antillas, que actualmente disponen de 13% de los asientos del Consejo de 15 y que verían reducida su participación a 11% en el Consejo de 26.

LA BÚSQUEDA DE TRANSACCIONES

Una vez presentados los tres proyectos de resolución para ampliar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el debate al respecto se movió del ámbito amplio y luminoso del plenario de la Asamblea General a espacios de menor prestigio y lustre —el *lounge* de delegados, los extensos corredores— que nunca llegan a ser sórdidos, aunque a veces lo sean los intercambios que en ellos se sostienen y los recursos de negociación de los que se echa mano.⁶

Al ser improbable (e inconveniente) precipitar la votación, se vivió un periodo de intensas tratativas. Las estrechas similitudes entre los proyectos del G4 y la UA llevaron a sus respectivos patrocinadores a procurar un entendimiento que, de lograrse, abriría el camino para obtener el apoyo superior a dos tercios de los integrantes de la Asamblea General. Antes de las negociaciones se propaló la base de la transacción: la UA no insistiría en su exigencia de que los nuevos permanentes iguallen en canonjías a los actuales y, a cambio, obtendría el sitio no permanente adicional que exige, bien sea otorgándosele a África misma o alternándolo entre las tres regiones en desarrollo. Se llegaría así a un proyecto común UA/G4 que tendría un apoyo

⁶ Un ejemplo de éstos fue divulgado por el representante permanente de Italia quien, hablando en nombre de Unidos por el Consenso, denunció que “un país donante del G4 comunicó a uno de los copatrocinadores del proyecto de uxc que, debido a que no había tomado partido por el G4, se daría por terminado un programa de desarrollo ya en marcha., y que no se iniciaría otro importante trabajo de infraestructura que ya había sido aprobado”. Hay que recordar que en el G4 hay sólo dos “países donantes” —Alemania y Japón— y entre los 12 copatrocinadores de uxc sólo dos o tres calificarían como receptores de ayuda oficial para el desarrollo. Si se hubiera querido que la denuncia fuera más eficaz que retórica, podía haberla presentado el pequeño país ofendido, identificando al transgresor. Este turbio episodio demuestra que, al reformar el Consejo y la ONU misma, hay que imponer estándares mucho más altos de transparencia y honorabilidad.

muy considerable. Sin embargo, los líderes africanos decidieron ratificar todas sus ambiciones y China y Estados Unidos hicieron saber que habían decidido oponerse a una pronta votación de cualquiera de los proyectos de resolución sobre la mesa.

LA CUMBRE DEL SEXAGÉSIMO ANIVERSARIO

Por fortuna, los líderes políticos reunidos en Nueva York en septiembre de 2005 para conmemorar el sexagésimo aniversario de la ONU advirtieron que no había base para tratar de alcanzar un acuerdo sobre la reforma y ampliación del Consejo de Seguridad. Se limitaron, por tanto, a recoger en su declaración unas cuantas ideas no controvertidas al respecto:

- Reiterar que se ha conferido a este órgano la responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en los términos de la Carta.
- Apoyar “una pronta reforma del Consejo de Seguridad como elemento esencial del esfuerzo general de reforma de Naciones Unidas, para tornarlo más ampliamente representativo, eficaz y transparente, ampliando de este modo su efectividad, legitimidad y observancia de sus decisiones”.
- Asumir el compromiso de continuar los esfuerzos en busca de un acuerdo y encomendar a la Asamblea General revisar los progresos alcanzados hacia fin de año.
- Recomendar que el Consejo de Seguridad continúe adaptando sus métodos de trabajo para aumentar la participación de los países no miembros, ampliar la rendición de cuentas a la Asamblea General y mejorar la transparencia de sus trabajos (ONU, 2005).

EL DEBATE DE OTOÑO

En el periodo regular de sesiones de la Asamblea General —semanas después de que los jefes de Estado y de gobierno y los reflectores se habían retirado— se retomó el debate sobre la reforma y ampliación del Consejo de Seguridad.

Como había ocurrido en agosto, se demostró que el tema divide y enfrenta y, por fortuna, no resultó posible conseguir la mayoría suficiente

—dos tercios— para aprobar alguna de las opciones a discusión. Hay que felicitarse por esta falta de acuerdo que impidió un grave retroceso para la evolución institucional de la ONU y para su trabajo futuro en materia de paz y seguridad. Quedó en claro que si se desea avanzar en la reforma del Consejo hay que modificar por completo el enfoque y el objetivo de las negociaciones, como lo entendieron algunas delegaciones, entre las que, por desventura, no se contó la de México.

La ocasión formal de este debate fue el informe anual del Consejo a la Asamblea General. Como todos los años, muchos deploraron el carácter burocrático y vacío de este documento. Reclamaron la presentación de informes analíticos, detallados —que expliquen, entre otros extremos, por qué algunas resoluciones no lograron la unanimidad y qué estuvo detrás de los disensos— y la oportunidad de discutirlos a fondo. Como todos los años, estos reclamos no fueron escuchados. Este debate permitió reabrir el tema de la reforma del Consejo, aunque lo que en realidad se discutió fue su ampliación. Por ello, el empeño fue de nuevo estéril e inconclusivo.

Tomaron parte en el debate 70 delegaciones. Al abordar la ampliación del Consejo se recalcaron posiciones ya conocidas. Volvió a escenificarse el debate del verano. Dos miembros permanentes —Estados Unidos y Rusia— coincidieron en que toda ampliación debe ser mínima, con el argumento espurio de la efectividad. Otros dos —Francia y Reino Unido— reiteraron su apoyo a la propuesta del G4. China repitió su posición principista, correcta pero alejada de la realidad del debate. Los países autores de las propuestas continuaron sosteniéndolas: el G4 insistió en que debería adoptarse cuanto antes la decisión que los consagre como los nuevos privilegiados; los africanos, en que debería adoptarse su propio modelo de ampliación, ratificado una vez más a finales de octubre por sus líderes políticos; el grupo Unidos por el Consenso, en especial Italia y Pakistán, defendió su propuesta que trasladaría las decisiones sobre la integración del Consejo de la Asamblea General a los llamados grupos regionales, como si la ONU fuese una agrupación de regiones y no de estados-nación. Las voces más sensatas fueron las de los “cinco pequeños” —Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza— que sugirieron separar la reforma del funcionamiento del Consejo del asunto de la ampliación.

Ante el choque de los distintos modelos de ampliación del Consejo y la certeza de que ninguno de ellos conseguiría el respaldo necesario, los cinco plantearon un cambio radical: concentrarse en la discusión de la reforma de los métodos de trabajo del Consejo —que es lo esencial— y dejar para más

adelante el asunto de la ampliación —que es lo adjetivo. Apuntaron, de manera correcta, que lo importante es conseguir que el Consejo sea transparente y abierto en su manera de actuar; que establezca fórmulas adecuadas para rendir cuentas de sus acciones u omisiones ante la Asamblea General; que fortalezca sus consultas y cooperación con los países a los que afectan sus resoluciones y con los que aportan contingentes para las operaciones de mantenimiento de la paz; que defina procedimientos de contacto y acción conjunta con el Consejo Económico y Social; que, en fin, limite el ejercicio del veto, con vistas a su futura eliminación.

En los debates de noviembre, buen número de delegaciones se refirió a este asunto crucial: reformar el anacrónico privilegio del veto. Algunas propusieron limitarlo a las cuestiones que conciernen al uso de la fuerza (capítulo VII de la Carta) y prohibirlo en el tratamiento de las que aluden a la violación de los derechos humanos, el genocidio, la limpieza étnica y otros crímenes de lesa humanidad. Otras sugirieron que, para ser efectivo, un veto debe ser planteado por, cuando menos, dos miembros permanentes y apoyado por varios miembros electos. En fin, se manifestó una insatisfacción amplia con la forma en que los actuales cinco miembros permanentes ejercen el veto sin estar obligados, cuando menos, a explicar las razones que tienen para ello.

Resulta claro que los “cinco pequeños” apuntaron, con acierto, a una posible salida del actual *impasse*: dejar de lado la cuestión de la ampliación y concentrarse en la de la verdadera reforma del Consejo de Seguridad, la que alude a su forma de funcionamiento en la sociedad global contemporánea. El delegado de México calificó la iniciativa de los cinco como “un paso en la dirección adecuada”. Reacción tibia e insuficiente. Es explicable, por su compromiso con el grupo uxc, que México no copatrocinase el planteamiento de los cinco, pero hubiera sido adecuado apoyarlo con vigor e incluso con entusiasmo.

Adviértase que, salvo las referencias al veto, la posición de los cinco pequeños refleja, casi punto por punto, el texto del documento final de la cumbre de septiembre de 2005. Es decir, reitera un planteamiento que cuenta ya con el consenso de los miembros de la Organización, expresado al más alto nivel político. Sin embargo, la discusión de este planteamiento fue desalentada tanto por los países que insisten en conseguir la ampliación del órgano como por los que parecen convencidos de que, al menos en la actual coyuntura, es preferible la ausencia de acuerdo.

Hacia finales de diciembre de 2005, al resumir los debates, el presidente de la Asamblea General difirió prácticamente *sine die* la continuación de

la consideración de la reforma y ampliación del Consejo de Seguridad. Se llega así a lo que puede ser un prolongado hiato en una de las cuestiones centrales para la reforma integral de la ONU, solemnemente convenida por “la mayor reunión cumbre de la historia”, como saludaron con hipérbole los panegiristas a la reunión del sexagésimo aniversario.

OTROS ÁMBITOS, OTRAS REFORMAS

“Lo que está a prueba es el multilateralismo. Los siguientes dos o tres años serán decisivos para determinar si nos movemos o no en esa dirección. Existen distintas formas de enfrentar los problemas del mundo —unilateralmente o mediante grupos pequeños que se enfrenten a otros grupos— y hay mucha desconfianza en el planeta. Ahora, debemos demostrar que el multilateralismo funciona” (ONU, 2005). Así definió el presidente de la 60a Asamblea General de las Naciones Unidas, Jan Eliasson (Suecia), la cuestión de largo plazo que estuvo en juego en las últimas semanas de trabajos de la parte sustantiva de la reunión anual de ese órgano en Nueva York.

La atención se concentró en cinco cuestiones que, según se decidió en la cumbre, deberían quedar concluidas antes del fin de año: el establecimiento de dos nuevas instituciones —la Comisión de Consolidación de la Paz y el Consejo de Derechos Humanos; una tarea aplazada por mucho tiempo, la revitalización del Consejo Económico y Social; un avance importante en la codificación del derecho internacional, la aprobación de una nueva Convención Internacional sobre Terrorismo, y la reforma de la administración de la ONU.

Sobre este último tema, en una entrevista de prensa, el representante estadounidense declaró: “Para Estados Unidos, de todos los asuntos que surgen de la cumbre de septiembre, la reforma de la administración es el prioritario. El problema es que muchos otros gobiernos, no sólo en el Tercer Mundo sino también en Europa, no le asignan la misma prioridad. La ONU es sólo uno de muchos competidores en el mercado global de resolución de problemas. Si no es efectiva, Estados Unidos buscará alguna otra institución, alguna otra organización, algún otro marco de referencia” (Turner, 2005). Estas palabras ponen de relieve el agudo enfrentamiento respecto de cómo y para qué reformar la administración de la ONU. Según Estados Unidos se trata de hacerla más eficaz, eliminando en el proceso muchas de sus tareas esenciales de asistencia e información; de trasladar la función de supervisión y auditoría

de órganos responsables ante la Asamblea General a otros que puedan ser controlados por los contribuyentes principales; de decidir de antemano el presupuesto de las nuevas entidades, ajustando la función a los recursos, en lugar de asignar recursos suficientes para el desempeño de la función.

En el último momento, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una transacción que la dota de un presupuesto para el bienio 2006-2007, aunque sujeto a condiciones y no a salvo de nuevos dictados provenientes del principal contribuyente: Estados Unidos. Este país demandó que se aprobara sólo un presupuesto interino, para mantener funcionando a la Organización dos o tres meses. A fin de cuentas, el 23 de diciembre se impuso un punto de vista más equilibrado, propiciado por Australia, Canadá, Japón y Nueva Zelandia, y, a la postre, aunque no sin reticencias, merecedor del consenso. El presupuesto bienal se eleva a 3 800 millones de dólares pero se establece un tope para el primer semestre de 2006 pues se espera que en ese lapso se aprueben reformas de fondo en la administración y control de Naciones Unidas. El *quid* se halla en el alcance y dimensión de éstas. Estados Unidos y otros donadores importantes desean ejercer un control más directo, estrecho y efectivo en las finanzas de la ONU. Muchos en el resto del mundo tienen la seguridad de que no los mueve el deseo proclamado de evitar dispendios y corruptelas, sino el de conformar los trabajos de la Organización a sus dictados. Si se desea controlar una entidad hay que empezar por dictar su presupuesto. Así inicia 2006 Naciones Unidas, con un presupuesto dictado.

Además del acuerdo *in extremis* sobre el presupuesto, la otra cuestión que pudo resolverse en diciembre fue la constitución de la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP, Peacebuilding Commission), órgano asesor intergubernamental encargado de asegurar que Naciones Unidas trabaje de manera efectiva en las tareas de reconstrucción nacional de los países que han atravesado por situaciones de conflicto, evitando que —como ha ocurrido con desoladora frecuencia en el pasado— los conflictos reaparezcan tras algún tiempo y se haga frente a la falla sistémica de las instituciones y a situaciones de ingobernabilidad. La CCP tendrá 31 miembros: 7 procedentes del Consejo de Seguridad, incluyendo a los 5 permanentes; 7 elegidos por el Consejo Económico y Social, atendiendo al equilibrio regional; los 5 mayores contribuyentes al presupuesto general de la ONU; los 5 mayores proveedores de personal, militar y civil, a las misiones de mantenimiento de la paz, y otros 7 elegidos por la Asamblea General entre aquellos estados que han tenido experiencias de reconstrucción posconflicto.

Al menos en el papel, se evitó una indeseable dependencia de la CCP respecto del Consejo de Seguridad. Aunque los 5 miembros permanentes de éste formarán parte de la CCP, su influencia podrá ser contrabalanceada por la de otros 26 estados. Corresponderá tanto al Consejo de Seguridad, como al Económico y Social, a la Asamblea General, a los países interesados mismos y a la Secretaría proponer los casos que la CCP deba conocer y ésta deberá informar anualmente a la Asamblea General. Existen cuestiones muy complejas que deberán ser resueltas al decidir las acciones de la CCP. Por ejemplo, ¿qué responsabilidad deberá aceptar ésta para intervenir en la reconstrucción institucional y física de países afectados por conflictos que hayan sido provocados o cuya intensidad haya sido agravada por acciones unilaterales, no autorizadas por la Organización?

Las consultas sobre el Consejo de Derechos Humanos continuaron y, a finales de febrero de 2006, el presidente de la Asamblea General pudo anunciar que existían bases suficientes para un acuerdo. Presentó, por tanto, un proyecto de resolución, fruto de negociaciones y consultas realizadas a lo largo de cinco meses y presididas por los representantes de Sudáfrica y Panamá, y expresó su firme esperanza de que pudiera ser adoptado sin demora, antes de la sesión de la Comisión de Ginebra a mediados de marzo. Esta expectativa fue apoyada por las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, entre ellas Human Rights Watch y Amnesty International. Como ya había ocurrido a principios de septiembre, el balde de agua fría fue lanzado por el representante de Estados Unidos. Esperó de nuevo a que existiera un firme consenso en principio para manifestar sus objeciones y reservas y para exigir que se reabrieran las negociaciones.

El principal desafío al diseñar el nuevo Consejo fue el de distinguirlo de la actual Comisión, tan insatisfactoria para tantos. Las razones de la insatisfacción son conocidas: la Comisión no pudo evitar la politización de sus métodos de trabajo y cayó con frecuencia en dobles estándares. Para evitar estos defectos, se propone que el Consejo sea el instrumento para practicar una “revisión universal periódica”, a la que estarán sujetos todos los estados, y erradicará los dobles raseros y la selectividad. Los propios miembros del Consejo serán revisados al menos una vez durante su encargo y el mecanismo de revisión se aplicará a todos por igual. El proyecto de resolución establece los lineamientos que regirán esta revisión, que podrán ser perfeccionados por el Consejo mismo, para —como dijo el presidente Eliasson— “asegurar un mismo tratamiento igualitario para todos los países”. Hay que advertir que, como en la Comisión, el propósito principal del escrutinio en el Con-

sejo será la situación general de los derechos humanos en cada país. Si bien el Consejo continuará examinando cuestiones específicas, el centro de la atención seguirán siendo los países, no los derechos mismos.

Otro motivo de insatisfacción con la Comisión, expresado a veces con gran hipocresía, tenía que ver con que eran parte de la misma países cuya observancia de los derechos humanos distaba de ser adecuada y que procuraban ser miembros de ella para protegerse del escrutinio. El Consejo busca corregir este defecto con tres recursos. Primero, sus integrantes quedarán comprometidos a someterse a las nuevas revisiones periódicas. Segundo, deberán ser elegidos por la mayoría de los miembros de la ONU (no sólo por la mayoría de los que voten en la elección). Nadie podrá ser elegido al Consejo sin el apoyo de 96 países: la mitad más uno de la membresía. Sobre todo los países avanzados y el propio secretario general deseaban establecer un requisito de mayoría de dos tercios de los votantes. (Adviértase que el mínimo de votos necesario puede ser menor con la segunda fórmula que con la primera, si es muy alto el número de abstenciones). Tercero y más importante, un miembro del Consejo podrá ser suspendido por la Asamblea General en caso de que incurra en violaciones graves y persistentes de los derechos humanos. En suma —en palabras del presidente Eliasson— “se espera que los miembros del Consejo cumplan con los criterios más estrictos en la promoción y defensa de los derechos humanos, cooperen plenamente con el Consejo y queden sujetos al mecanismo de revisión universal periódica durante su mandato”.

También fue motivo de controversia el número de miembros del Consejo. El proyecto propone una transacción razonable: 47, seis menos que la actual Comisión. La distribución regional sería: África, 13; Asia, 13; América Latina y las Antillas, 8; “Europa occidental y otros estados”, 7, y “Europa oriental”, 6. (Estas dos últimas regiones sólo existen en la ficción onusiana). Se elegirían, a propuesta de los grupos regionales, por periodos de tres años y no podrían reelegirse por más de dos lapsos consecutivos. Lo anterior significa que algunos países que habían logrado, por medio de sucesivas reelecciones, ser “miembros permanentes” de la Comisión, deberán dejar pasar por lo menos un año antes de poder ser elegidos de nuevo tras dos periodos de ejercicio.

Finalmente, el presidente Eliasson subrayó otras “diferencias importantes” entre el Consejo y la actual Comisión —para dejar en claro, como dijo Kofi Annan, que no se trata simplemente de “poner vino viejo en odres nuevos”: el Consejo será un órgano subsidiario de la Asamblea General, no

del Consejo Económico y Social, con lo que se eleva su rango en la Organización; además de sus tres sesiones ordinarias anuales, podrá reunirse siempre que sea necesario, y no estará limitado a una sesión anual. No se trata, pues, de un “cambio cosmético”.

El mismo día en que el presidente de la Asamblea General presentó el proyecto de resolución de consenso sobre el Consejo de Derechos Humanos, el representante de Estados Unidos —que en febrero presidió el Consejo de Seguridad— manifestó su insatisfacción sobre el mismo, aclarando que su principal objeción se refería a que no había garantías, pues no se había incorporado el requisito de mayoría de dos tercios para la elección de los miembros del Consejo, de que se excluyera “a los peores violadores de los derechos humanos”. Descalificó el largo proceso de consultas y argumentó que había que reiniciar las negociaciones o diferir varios meses el ejercicio.

Quizá el embajador no advierta que —para decirlo en su lenguaje— está dándose un tiro en el pie. Como ya se ha dicho, en los años de Abu Ghraib y Guantánamo, de los traslados ilegales de prisioneros y de las escuchas telefónicas no autorizadas, entre varias otras transgresiones, ¿no ha sido su país un grosero violador de los derechos humanos? ¿Está seguro de que Estados Unidos puede superar airosamente un escrutinio objetivo, transparente e imparcial en la materia?

A mi juicio, la cuestión de fondo no es otra que la siguiente: ¿qué es más importante para promover y defender los derechos humanos, denunciar a los gobiernos que los violan o empeñarse en que se respeten en todo el mundo? Si el trabajo del Consejo se centrara en promover la observancia de derechos específicos, más que en criticar la situación general en países determinados, habría mayores oportunidades de avanzar, sin dobles estándares ni selectividades determinadas por motivos políticos.

UN INTENTO DE CONCLUSIÓN

En el largo y accidentado proceso de discusiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad y, más ampliamente, de Naciones Unidas se ha manifestado, con más crudeza que antes, una divergencia entre el esfuerzo colectivo de reforma de la ONU y los designios estratégicos de algunos de sus miembros más prominentes, en especial Estados Unidos. Esta divergencia, que puede tornar irrelevante no sólo el esfuerzo de reforma sino a la Organización misma, se refiere sobre todo al enfoque de los objetivos, instrumentos y acciones

de intervención armada en conflictos internacionales. Mientras que en Nueva York se continúan elaborando laboriosos consensos alrededor de las maneras de responder, en forma colectiva y efectiva, a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, en Washington y algunas otras capitales se están elaborando criterios y formas de acción alternativas que, con frecuencia, se apartan de la letra y el espíritu de las resoluciones adoptadas en Naciones Unidas y, en ocasiones, las contradicen.

Los jefes de Estado y de gobierno del mundo declararon solemnemente, en la cumbre del sexagésimo aniversario de la ONU, en septiembre de 2005, que no es necesario reformar o reinterpretar el artículo 51 de la Carta de la ONU, que sólo autoriza el uso de la fuerza en caso de legítima defensa, la que incluye evitar ataques inminentes, y reiteraron el reconocimiento de la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional. La fuerza es un recurso de última instancia y su empleo sólo sería autorizado si responde a una amenaza grave e inminente, si se han agotado los demás recursos, si se emplean medios militares proporcionales y si puede presumirse que no tendrá consecuencias calamitosas. Por su parte, el gobierno estadounidense ha avanzado en la elaboración de una estrategia que pondría el uso de la fuerza en manos de coaliciones *ad hoc*, integradas y conducidas bajo su liderazgo, relegando o evitando la participación de la ONU. En otras palabras, hacer del desastre de la intervención en Irak el modelo a seguir para acciones futuras. Se plantea así la sustitución de Naciones Unidas como organismo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad globales.

El actual pensamiento estratégico estadounidense se orienta a establecer las coaliciones *ad hoc* como el instrumento por excelencia para el uso de la fuerza en conflictos internacionales, en especial para la llamada guerra contra el terrorismo. Se evitarían así los requisitos legales que es necesario satisfacer para actuar por conducto de la ONU o, incluso, de alianzas militares formales, como la OTAN. Se trata de perfeccionar el modelo usado en Irak, evitando sus inconvenientes y maximizando su eficacia. Como en algunos *western*, el *sheriff* derrota a los villanos con la ayuda de dos o tres voluntarios valientes. Así de simple es el mundo de Bush. Se anunció que Estados Unidos buscará acuerdos con sus aliados sobre el alcance futuro de las coaliciones *ad hoc*. Una perspectiva ominosa, por decir lo menos.

BIBLIOGRAFÍA

- African Union, 2005, “Extraordinary summit of heads of State and **government on UN Reform**”, Addis Abeba, 4 de agosto, <www.africa-union.org>.
- Organización de las Naciones Unidas, 2003, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Nueva York, informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, <[www.un.org/spanish/secure world](http://www.un.org/spanish/secureworld)>.
- , 2004, “Un concepto más amplio de la libertad: seguridad desarrollo y derechos humanos para todos”, Nueva York, informe del secretario general, <www.un.org/spanish/largerfreedom>.
- , 2005, “Documento final”, Cumbre Mundial 2005 —Reunión plenaria de alto nivel del 60º Periodo de Sesiones de la Asamblea General, Nueva York, 14 a 16 de septiembre, párrafos 152 a 154, <www.un.org/spanish/summit2005>.
- , 2005, “General Assembly President outlines progress on UN World Summit”, Nueva York, **United Nations press release**, 17 de noviembre, <www.un.org>.
- Pellicer, Olga, 1994, *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- República Popular China, 2005, “Position paper of the People’s **Republic of China** on the United Nations Reforms”, Nueva York, 17 de julio, <www.china-un.org/eng/>.
- Pincus, Walter, 2006, “U.S. plans to modernize nuclear arsenal”, *The Washington Post*, 4 de marzo.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004, “Discurso del C. secretario de Relaciones Exteriores en el debate general de la 59a Asamblea General de las Naciones Unidas”, México, 24 de septiembre, <www.sre.gob.mx>.
- , 2004, “Comunicado de prensa”, 1 de diciembre, <www.sre.gob.mx>.
- , 2004, “Grupo de amigos para la reforma de Naciones Unidas”, México, <www.sre.gob.mx>.
- , 2005, “México y la reforma de las Naciones Unidas”, México, junio, <www.sre.gob.mx>.
- Turner, Mark, 2005, “US tries to sep up the pace of UN reform”, *Financial Times*, 16 de noviembre.
- U.S. Department of State, 2005, “U.S. Priorities for a stronger, more **effective** United Nations”, Washington, 17 de junio, <www.un.int/usa/>.

LA REFORMA DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD Y SU INVIABILIDAD:
UNA PERSPECTIVA POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Arturo C. Sotomayor Velázquez

La anhelada reforma de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha sido ambicionada por décadas y las demandas para reformarla han sido múltiples. Así, por ejemplo, los líderes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) exigen que la ONU sea más democrática en sus decisiones y que haya mayor rendición de cuentas. Por otro lado, los tecnócratas demandan que el organismo mundial y sus empleados sean más productivos y eficientes. Los países miembros esperan que la reforma promueva sus intereses nacionales y que incluso fomente su capacidad de poder. Los más idealistas quisieran que la ONU se expanda de tal forma que reduzca la soberanía nacional, convirtiendo la institución en una estructura supranacional. Por el contrario, los más conservadores desean verla disminuida, para así reducir su poder e influencia. Sin embargo, para la gran mayoría, incluyendo los miembros del Panel de Alto Nivel, convocado por Kofi Annan, la reforma debe incluir una expansión del Consejo de Seguridad (cs) (Panel de Alto Nivel, 2004).

La letanía de quejas sobre el funcionamiento del cs ha cobrado tal dimensión que podría afirmarse que existe una especie de mantra sobre ese órgano de la ONU. Se afirma que su membresía es arcaica y sólo refleja el equilibrio de poder de 1945. Los críticos sostienen que el Consejo toma decisiones de manera arbitraria, otorgándoles mayores derechos a los miembros permanentes, quienes gozan de una capacidad de veto. Las resoluciones aprobadas por sus miembros son poco transparentes y no hay ningún mecanismo de rendición de cuentas frente a la Asamblea General. La legitimidad de sus decisiones está constantemente cuestionada porque las propuestas que circulan en su interior están inherentemente politizadas. En concreto, el cs carece de tres atributos, representatividad, democracia y transparencia. Por esta razón, la gran mayoría de la comunidad internacional exige su reforma y demanda la ampliación de su membresía.

Reformar las instituciones internacionales y ampliar su membresía es una práctica común de la diplomacia multilateral. La Unión Europea (UE) lo hace constantemente y con ello modifica sus estructuras y procesos. La Organización Mundial del Comercio (OMC) también ha enmendado sus funciones y de hecho reemplazó al GATT, adquiriendo mayor formalidad y transparencia. Y qué decir del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; ellos también han modificado su mandato desde su creación. Por tanto, la reforma de una institución internacional es factible, a pesar de la dificultad que involucra el proceso de ratificación de tratados y acuerdos internacionales en congresos y parlamentos nacionales. De hecho, para los teóricos de las relaciones internacionales, es preferible introducir cambios dentro de una organización ya existente que crear una nueva *tabula rasa* (Keohane, 1984). Por tanto, la pregunta clave no es si la reforma del CS es posible, sino si es deseable dadas las actuales circunstancias.

La pregunta problema que se plantea en este ensayo es, ¿por qué el CS ha sido tan activo en los últimos años, pero tan resistente a la reforma interna? Si bien los juristas insisten en tratar al CS como un órgano legal, con vinculaciones al derecho internacional público, lo cierto es que el Consejo es una institución de naturaleza política y no jurídica. La actividad y relevancia de ese órgano no se desprenden de la Carta de la ONU ni de sus procesos de toma de decisión, sino de los acuerdos informales que ahí se establecen entre las grandes potencias. El Consejo es un pacto de élites y un concierto de potencias que se reúnen de manera cotidiana para ponerse de acuerdo sobre la legitimidad del uso de la fuerza. Las negociaciones secretas, la flexibilidad y la exclusividad son precisamente las cualidades que permiten que ese foro hoy sea eficiente o cuando menos mucho más activo que durante la guerra fría. Curiosamente, esas mismas cualidades elitistas y jerárquicas son las que impiden una reforma más profunda en su interior. En otras palabras, el CS es un pacto de élites informal cuya función consiste en legitimar, no legalizar, los usos de fuerza de parte de las cinco potencias militares.

Para analizar la naturaleza política del CS este ensayo hará una revisión de los distintos enfoques institucionales existentes en la ciencia política contemporánea. Se analizarán tres tipos de hipótesis y se evaluará cuál de éstos echa más luz sobre el debate de la reforma. El ensayo estará dividido en dos partes. La primera sección describe el enigma que existe entre el inusual activismo del Consejo y su aparente resistencia a las modificaciones estructurales. La segunda parte analizará las tesis racionalistas, históricas y sociológicas que intentan explicar el enigma del CS.

EL ENIGMA DEL CONSEJO: MUCHA ACTIVIDAD Y POCOS CAMBIOS

Desde de la década de los cincuenta, la ONU ha sufrido cambios en su estructura y función. En promedio, cada ocho años los distintos secretarios generales de la Organización han puesto en marcha diferentes reformas al interior del propio secretariado: 1953-1956, 1964-1966, 1974-1977, 1985-1986 y 1992 a la fecha (Paul, 1996). Asimismo, diversos órganos de la propia ONU han desaparecido al paso del tiempo. Por ejemplo, el Consejo de Administración Fiduciaria tuvo su reunión final en noviembre de 1994, cuando el último territorio en fideicomiso alcanzó su independencia ese mismo año (Palau). Paralelamente, una plétora de agencias, comisiones, programas y comités han proliferado dentro del organismo internacional, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (establecido en 1959) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (establecido en 1972), entre muchos otros. Otros órganos han sido objeto de varias reformas que han incluido la ampliación de sus miembros y cambios en los procedimientos de toma de decisión. De tal forma, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) ha ampliado su membresía de 18 estados en 1945 a 54 países miembros.

No obstante, la ausencia de una reforma profunda del CS ha sido conspicua, a pesar de los múltiples cambios mundiales. De hecho, desde su fundación, el CS ha sufrido enmiendas en una sola y única ocasión. En la década de los sesenta, el proceso de descolonización permitió un incremento notable de países miembros dentro de la Organización, particularmente de África y Asia. Esta nueva situación permitió la ampliación de varios de sus foros; de tal forma, en 1963 la Asamblea General aprobó la resolución 1991 (XVIII), con 97 votos a favor y 11 en contra, que efectivamente amplió el número de miembros en el Consejo de 11 a 15 países. Esta resolución también incrementó el mínimo requerido para aprobar resoluciones por mayoría, de siete a nueve votos afirmativos. Nótese, sin embargo, que esta reforma, que entró en vigor hasta 1965, sólo amplió el número de países no permanentes en el Consejo, en tanto que las plazas de países permanentes permanecieron sin cambio alguno. En otras palabras, actualmente sigue habiendo el mismo número de países con derecho a voto y veto en el CS que en 1945, a pesar de que hoy existen más estados con capacidad nuclear que hace seis décadas.

Desde 1965, los esfuerzos por reformar el CS han sido múltiples y el anhelo por modificar su estructura y proceso de toma de decisiones ha sido una constante. Se intentó previamente al término de la guerra fría, cuando la ONU celebraba medio siglo de existencia, pero ese esfuerzo fracasó. En 1997 hubo

un segundo intento, cuando se formó un panel y una comisión explícita para ese propósito. Esa iniciativa tampoco llegó muy lejos (Luck, 2001). La crisis del propio CS provocada por la guerra en Irak en 2003 ha dado nuevos bríos a los impulsores de la reforma, pero ellos también se han enfrentado con la misma suerte que los diplomáticos de antaño. Las noticias más recientes parecen indicar que el esfuerzo invertido por el Grupo de los 4 (Alemania, Brasil, India y Japón) para ampliar la membresía y así reformar el CS fracasará inevitablemente (Hoge, *New York Times*, 2005). ¿Por qué el CS se resiste al cambio? ¿Qué impide su reforma, cuando hay tantas demandas por enmendarlo?

Al mismo tiempo y de manera paradójica, la actividad del Consejo ha mostrado un inusual dinamismo en la última década, especialmente en lo referente a la autorización de operaciones de paz y el uso de fuerza. Desde la fundación de la ONU, el Consejo ha aprobado 60 operaciones, de las cuales 42 iniciaron a partir de 1990. Durante el periodo 1960-1990, el promedio de misiones de paz de la ONU era de no más de cinco operaciones por cada década. En contraste, para agosto de 2005, la ONU estaba involucrada en 16 misiones de paz. Asimismo, el personal en esas operaciones de paz ha crecido sustancialmente. En 1947, el número de soldados desplegados en misiones de paz era de 30 observadores militares. Para 1978, el Consejo había autorizado el despliegue de 16 700 soldados de paz. En contraste, en 1993 (el año pico en materia de operaciones de paz), el número de militares involucrados en operaciones de paz se había incrementado a 78 500, cuatro veces el tope máximo alcanzado durante el periodo de la guerra fría. En 2004, el número se mantiene en 64 720 cascos azules (Durch, 1993; Bruneau, 2004; Global Policy, 2005).

Un indicador adicional que demuestra el activismo del CS es el número de decisiones y resoluciones tomadas por ese órgano. De todas las resoluciones aprobadas por el Consejo, las más importantes han sido aquellas que se han decidido bajo el capítulo 7 de la Carta de la ONU, relacionadas con la autorización del uso de la fuerza. La importancia de dichas resoluciones radica en el hecho de que son legalmente vinculantes para todos los estados miembros de Naciones Unidas, aun si no son miembros del Consejo. Hasta antes de 1990, el CS adoptó solamente 22 resoluciones de ese tipo, entre las cuales se encuentra una operación de paz (Congo) y la autorización del uso de fuerza en Corea (1950). Por el contrario, en el periodo de 1990 a 1998, el Consejo aprobó 145 resoluciones bajo el capítulo 7, las cuales incluyen sanciones, embargos, autorización de bombardeos y por supuesto operaciones de imposición de la paz. En otras palabras, el número de resoluciones

aprobadas por el Consejo de 1946 a 1990 es igual al número de resoluciones aprobadas tan sólo en 1990 (Voeten, 2005).

De tal forma, el cs está aprobando un récord histórico de resoluciones vinculantes y de operaciones de paz. El Consejo es más activo y dinámico que hace una década. Todo parece indicar que, tal como lo idearon sus fundadores, está trabajando para el propósito que fue diseñado, velar por la paz y seguridad internacionales. Lo paradójico, sin embargo, es que frente a su dinamismo y eficacia en la aprobación de resoluciones vinculantes, existen voces que exigen su modificación. ¿Por qué cambiar una institución cuando ésta parece trabajar de manera eficiente? ¿Por qué justo cuando el Consejo funciona cual debe de ser, los países miembros desean reformarlo?

EL CONSEJO *VIS-À-VIS* LAS TEORÍAS INSTITUCIONALES

¿Cómo podemos explicar el dinamismo del cs y la aparente parálisis para reformarlo? En la ciencia política contemporánea existe una abundante literatura que intenta explicar la relación entre instituciones y el comportamiento de los actores políticos. Entre los enigmas que intentan explicar el institucionalismo está precisamente la paradoja que plantea la aparente estabilidad de ciertas instituciones, sean congresos o parlamentos, frente a las constantes mudanzas políticas, tales como cambios de régimen, de gobierno o de partido. Si bien el institucionalismo abraza una red heterogénea de enfoques que no siempre están de acuerdo entre sí, este marco teórico ofrece igualmente un conjunto de hipótesis que echan luz sobre el eterno debate de la fracasada reforma del cs. De tal forma, en esta sección se analizan tres vertientes del institucionalismo político: las tesis racionalistas, los enfoques histórico-institucionalistas y el constructivismo.

A. Las tesis racionalistas

Inicialmente, las tesis racionalistas surgieron para explicar fenómenos tales como la formación de coaliciones mayoritarias en instituciones como el Congreso estadounidense, donde la multiplicidad de actores políticos con diversidad ideológica hacía teóricamente imposible alcanzar algún acuerdo estable entre cámaras y legisladores. Para los teóricos de la elección racional, el éxito de un acuerdo estable dependía esencialmente de las reglas y los pro-

cedimientos de toma de decisiones en cada uno de los comités legislativos. En otras palabras, este enfoque le da énfasis a los aspectos formales de una institución. Así, el andamiaje institucional de reglas, normas y procedimientos determina las opciones y la información disponible para los legisladores. Por ejemplo, una de las reglas legislativas permite que ciertos comités exclusivos tengan control sobre la agenda de debates, lo cual limita el rango y la secuencia de opciones que enfrentará el Congreso a la hora de votar (Hall y Taylor, 1996). De tal forma, el comité de política exterior, formado por menos de una decena de legisladores, puede vetar el nombramiento de un embajador designado por el presidente estadounidense, aunque el partido de este último posea mayoría parlamentaria. Como de hecho sucedió con el caso del embajador ante las Naciones Unidas, John Bolton.

Las similitudes entre el funcionamiento del Congreso de Estados Unidos y el CS no son evidentes, pero ambas son instituciones políticas, con reglas y procedimientos formalmente establecidos. De tal forma, para el enfoque racionalista, la raíz del problema que enfrentan los esfuerzos por reformar el CS radica precisamente en sus reglas y procedimientos de toma de decisión. Cualquier tipo de reforma interna, incluyendo su membresía, requiere una enmienda de la Carta de la ONU, para lo cual es necesaria la aprobación de al menos dos terceras partes de la Asamblea General. Asimismo, se requiere la ratificación legislativa de dos terceras partes de los países miembros de la ONU; es decir, cualquier modificación a la Carta debe ser ratificada por al menos dos terceras partes de los congresos y parlamentos nacionales. De tal forma, una coalición minoritaria de 65 estados en la Asamblea General (una tercera parte de los 192 países miembros de la ONU más uno) bien puede echar al traste cualquier esfuerzo destinado a modificar la estructura del propio CS. Las restricciones, sin embargo, no se limitan a la Asamblea General y la ratificación legislativa, se requiere igualmente la aprobación mayoritaria del propio CS, donde cualquiera de los cinco estados permanentes puede vetar una resolución de reforma. En otras palabras, al parecer la intención inicial de los fundadores de la ONU era precisamente instituir una organización que hiciera difícil o casi imposible enmendarla constantemente, dada la estructura de procedimientos, reglas y comités exclusivos que tienen control sobre la agenda. El proceso de reforma es tan complicado que el notado politólogo estadounidense Bruce Russett considera que es más difícil modificar la Carta que la propia Constitución de Estados Unidos (Russett, 2005).

Sin embargo, como nos recuerda Eric Voeten, a pesar del complicado y enmarañado proceso formal de reforma, lo cierto es que muchas institucio-

nes internacionales enfrentan el mismo andamiaje institucional y logran reformarse (Voeten, 2005). Por ejemplo, la propia OMC debió seguir un procedimiento formal similar antes de sustituir al hoy extinto GATT y lo hizo con relativo éxito. Asimismo, el proceso de adhesión y ampliación de miembros de la UE exige reglas claras y difíciles de cumplir, las cuales incluso exigen referendos públicos; sin embargo, la Unión sigue creciendo y expandiéndose constantemente. Por lo tanto, los procedimientos formales sólo nos permiten entender el complicado proceso para reformar el CS, pero son insuficientes para entender por qué otras instituciones con estructuras similares logran reformarse mientras que el Consejo se mantiene intacto.

Una explicación racionalista alternativa se concentraría en las teorías contractuales que provienen de la microeconomía. Además de enfatizar los aspectos formales de las instituciones, el racionalismo se preocupa por explicar la forma en que los actores políticos logran evadir los problemas de acción colectiva y reducir los costos de transacción por medio de contratos mutuamente vinculantes. Por analogía, las instituciones políticas son contratos que se formalizan en ambientes inciertos y con información incompleta. Por tanto, la utilidad de una institución se explica en función de los beneficios que ésta produce: minimizan costos de transacción, proveen información y generan bienes públicos (Hall y Taylor, 1996; Keohane, 1984).

La Carta de la ONU es un contrato formal por el cual las partes firmantes (los estados) acuerdan no amenazarse ni hacer uso de la fuerza entre sí (artículo 51 de la Carta). El contrato también establece que ciertas formas de uso de fuerza pueden ser permitidas para mantener la paz y seguridad internacionales (artículo 39), tales como el derecho a la auto-defensa individual y colectiva. Por lo tanto, los estados firmantes pueden recurrir a la fuerza armada para proteger derechos de propiedad, como la soberanía, o para producir bienes públicos, como la paz y seguridad, cuando se autoriza el despliegue de cascos azules para las operaciones de paz. Al firmar la Carta, los estados miembros también reconocen la autoridad del CS como el velador oficial del contrato, cuya función consiste en interpretar cuándo una acción estatal ha violado el acuerdo colectivo, así como autorizar el uso de la fuerza para proveer el bien público.

El institucionalismo racional reconoce que en situaciones donde las decisiones no pueden ser impuestas (*enforcement*), la provisión de bienes públicos puede ocasionar problemas del “gorrón” o *free-riding*, en el que unos estados contribuyen con todo el funcionamiento de una institución en tanto otros disfrutan de sus beneficios gratuitamente. Este dilema de inequidad

distributiva y responsabilidades asimétricas puede resolverse si se otorgan derechos exclusivos a quienes más ayudan, otorgándoles a esos actores la capacidad de influir en la institución sin tener que recurrir a votos mayoritarios. Así, el derecho a veto en el CS no es sólo reflejo de poder, sino una forma esencial de asegurar la eficiencia institucional en la provisión de bienes públicos. En efecto, los cinco miembros permanentes suelen aportar los mayores recursos económicos para el sostén de la ONU, de los cuales Estados Unidos contribuye con casi 25% del total. Sin ese derecho exclusivo, el veto, las contribuciones de los miembros permanentes serían mucho menores y el incentivo para cometer *free-riding* sería mayor.

En virtud de la distribución de responsabilidades, el institucionalismo racional prevé que aquellos actores que gozan de veto difícilmente cederán ese derecho exclusivo. Aún más, la expansión de derechos especiales a nuevos miembros dañaría la capacidad institucional de proveer bienes públicos, ya que esa medida requeriría reglas de toma de decisiones mayoritarias. El consenso tomaría más tiempo, las decisiones finales podrían no satisfacer a los distintos actores y la amenaza del veto sería más recurrente entre más miembros permanentes existan. Así pues, entre menor sea el número de jugadores, más eficiente será la institución en cuestión. Por lo tanto, una ampliación del CS podría dañar la capacidad de ese órgano para tomar decisiones clave, como operaciones de paz y el uso de fuerza en las relaciones internacionales. Esto se debe a que uno de los beneficios directos derivados de las instituciones, la provisión de bienes públicos, quedaría mermado porque los actores

Cuadro 1

Los principales contribuyentes al presupuesto de la ONU, 2004

<i>País</i>	<i>Contribuciones en 2004</i>	<i>Porcentaje de contribuciones</i>
Estados Unidos	363	24.47
Japón	280	18.81
Alemania	124	8.36
Reino Unido	88	5.93
Francia	87	5.86
Italia	70	4.7
Canadá	40	2.6
España	36	2.4
China	29	1.95
México	27	1.82

FUENTE: Global Policy Forum, <www.globalpolicy.org/finance/tables/reg-budget/large04.htm>.

con derechos exclusivos tendrían incentivos para contribuir con menos recursos en la medida que haya más actores con derecho a veto.

Finalmente, el institucionalismo racional hace uso del análisis costo-beneficio para explicar los procesos de reforma y enmienda institucionales. Este enfoque considera que en tanto los actores políticos perciban beneficios derivados de las instituciones, éstos seguirán cumpliendo y adhiriéndose a las reglas y procedimientos formales. Autores como Robert Keohane, seguidor de esta línea teórica, argumentan que los estados invertirán recursos y energía en mantener a las instituciones internacionales porque crear un nuevo orden institucional es mucho más costoso que sostener uno ya existente (Keohane, 1984). Es decir, convocar a conferencias especiales, reunir a las partes involucradas, acordar procedimientos y reglas para una nueva institución es una tarea más embrollada que reformar una institución ineficiente, pero operante. De ahí se desprende que los estados miembros de la ONU prefieran un CS arcaico en su membresía, pero eficiente en la provisión de bienes públicos, antes de crear un nuevo órgano o régimen.

No obstante, si el CS fuera un órgano dedicado únicamente a producir bienes públicos (como la seguridad), habría formas de evitar su parálisis si se incrementa la membresía. Por ejemplo, se podrían introducir puestos permanentes rotativos sin derecho a veto que permitan alcanzar decisiones por mayorías simples, permitiendo a los cinco grandes conservar sus derechos exclusivos. Estas propuestas, no obstante, han tenido muy poca receptividad y aun los puestos semipermanentes y rotativos han sido rechazados constantemente. Esto se debe a que el Consejo es un órgano político que opera bajo reglas muy distintas a las del mercado. Por ende, la raíz del problema radica no en su estructura formal, sino en su naturaleza política, donde las asimetrías de poder y las ganancias relativas causan más conflictos que la distribución de responsabilidades (Baldwin, 1993). En consecuencia, el institucionalismo racional sólo nos da una respuesta parcial al enigma que presenta el CS en su funcionamiento y en su estabilidad institucional.

B. Las tesis del institucionalismo histórico

Una perspectiva teórica alternativa es el institucionalismo histórico, el cual se enfoca en los aspectos tanto formales como informales de las instituciones. Para este marco teórico, las instituciones son mucho más que meros procedimientos y reglas de toma de decisiones; incluyen igualmente nor-

mas, convenciones, hábitos y rutinas incrustadas en las estructuras de diversas organizaciones políticas y económicas. Estos elementos proveen filtros de interpretación y afectan las preferencias de los actores. De tal forma, este enfoque explica la persistencia y estabilidad institucional por medio de convenciones y hábitos sociales que no siempre pueden ser modificados por la acción individual (Hall y Taylor, 1996).

Como su nombre lo indica, los teóricos de esta tradición suelen ser defensores del razonamiento histórico, cuya línea de argumento causal es la *path dependence*; es decir, rechazan la idea de que fuerzas institucionales similares ejercen efectos análogos en diferentes ambientes. En cambio, están convencidos de que el contexto y sobre todo el momento histórico determinan las consecuencias institucionales. Central en el argumento de este enfoque es el hecho de que las decisiones tomadas durante la fundación de una institución o al inicio de una política limitan las opciones futuras. Esta dinámica ocurre porque las instituciones y las políticas tienden a ser inertes. Una vez que una cierta trayectoria ha sido forjada es extremadamente difícil desviar su pauta (Skocpol, 1992). En otras palabras, la trayectoria histórica de una institución es tal que desarrolla una especie de adhesivo permanente (*stickiness*) que la hace perdurable frente al tiempo, pero ineficiente e inerte de cara a los cambios a su alrededor. Por lo tanto, a diferencia del institucionalismo racional, cuyo énfasis está en explicar las eficiencias, el institucionalismo histórico prioriza los efectos no intencionados y las ineficiencias en las instituciones existentes.

El caso arquetípico utilizado para ejemplificar los efectos de la *path dependence* es la distribución del teclado en una máquina de escribir o en una computadora. Se afirma, por ejemplo, que una distribución diferente del teclado nos haría la vida más sencilla y hasta nos permitiría escribir más rápido. Sin embargo, nos resistimos al cambio en parte porque el hábito nos ha hecho dependientes del teclado tradicional y ninguna empresa se arriesgaría a introducir un nuevo sistema que vaya en contra de lo convencional. Así, las viejas prácticas ineficientes han determinado y hasta limitado las opciones disponibles.

Un argumento similar al del teclado permite explicar la aparente renuencia del CS a reformarse. Bajo el lente del institucionalismo histórico se puede afirmar que el diseño institucional del Consejo posee atributos adhesivos o pegajosos que lo hacen resistente al cambio. Por décadas el mundo ha asumido y en muchos casos aceptado la estructura formal del CS, formado por cinco miembros permanentes y diez países no permanentes. Dentro

de dicho órgano, los estados también han internalizado sus procedimientos y se han acostumbrado a una serie de prácticas difíciles de modificar. Ejemplo de ello son las sesiones del llamado “cuarto de al lado”; es decir, el hábito no escrito ni formal por el cual las resoluciones más importantes son previamente acordadas en una sesión cerrada entre los cinco permanentes, cual si fuera un *fait accompli*. Así, los patrones de votación ya están determinados y el resultado final ya es conocido antes de difundirse de manera pública en una sesión abierta del Consejo. La práctica puede parecer injusta, pero es tan habitual y cotidiana que es tácitamente aceptada hasta por los estados que no forman parte del Consejo.

Para el institucionalismo histórico estas prácticas tienen su origen en la propia fundación de la ONU en 1945. Como nos recuerda Edward Luck, los padres fundadores en la Conferencia de San Francisco tenían una idea clara de que la unidad de los tres grandes (luego cuatro grandes con la inclusión de Francia y finalmente los cinco grandes con la incorporación de China) era indispensable para aprobar resoluciones bajo el capítulo 7 de la Carta, relacionadas con la acción en caso de amenaza, quebrantamiento de la paz o agresión armada. Así, fueron rechazadas otras propuestas que daban prioridad a los acuerdos regionales o que incluso intentaban darle mayor transparencia al proceso de toma de decisión. La historia había convencido a Roosevelt, Stalin y Churchill de que se debían evitar los errores cometidos con la Sociedad de Naciones, donde todos sus miembros, incluyendo los no permanentes, tenían de facto capacidad de veto ya que las decisiones requerían un consenso absoluto. En síntesis, el contexto histórico estableció el camino del CS en 1945 y paralelamente determinó su futuro, caracterizado por la exclusividad en la membresía (Luck, 2005).

Esto no implica, sin embargo, que el institucionalismo histórico rechace la noción de cambio. Los periodos de continuidad están puntualizados por juntas o desconexiones críticas; es decir, momentos donde se producen sucesos trascendentes que conmocionan el ambiente y motivan cambios en los arreglos institucionales, llevando así al origen de una nueva trayectoria política. Los seguidores de este enfoque usualmente consideran los conflictos armados, las crisis económicas y las revoluciones sociales como los factores que incitan dichas juntas críticas (Skocpol, 1979; Thelen, 1992; Pierson, 2000).

Sin embargo, los críticos de esta perspectiva teórica consideran que la explicación del cambio institucional es problemática ya que depende de factores exógenos y no de los mecanismos propiamente institucionales. Los

escépticos consideran que el énfasis del institucionalismo histórico en analizar la continuidad y estabilidad de las instituciones está en franca contradicción con su ambición por explicar el cambio. Por ejemplo, Voeten argumenta que el fin de la guerra fría bien pudo ser considerado como un momento histórico capaz de crear junturas críticas. Los sucesos ocurridos entre 1990 y 1992 ciertamente afectaron el equilibrio de poder y alimentaron un cambio normativo más favorable para el liberalismo, creando así nuevas demandas para reformar el CS. La expectativa del institucionalismo histórico sería que al menos la estructura del Consejo debiera reflejar esos cambios normativos; sin embargo, las junturas críticas no han sido suficientes como para motivar una reforma (Voeten, 2005).

Para los más optimistas, la crisis provocada por la guerra en Irak en 2003 es otra oportunidad histórica para el Consejo. Dicho evento propició que el propio Kofi Annan comisionara un panel de expertos para proponer un plan de reforma. Curiosamente los propios miembros del panel fueron incapaces de llegar a un acuerdo sobre el número de miembros que idealmente debería tener el CS para reflejar la nueva juntura crítica, lo cual quizá se traduzca en la ausencia de enmiendas. Adicionalmente, el mal que aqueja al Consejo no es su ineficiencia, como ya se mostró líneas antes; ese órgano es activo y está cumpliendo con la función que se le encomendó originalmente. Por tanto, si bien el pasado y el contexto histórico cuentan, sus efectos no son perennes ni absolutos; ciertamente en la estabilidad del Consejo hay algo más que determinismo histórico.

C. Las tesis constructivistas o el institucionalismo sociológico

Finalmente, una tercera vertiente del institucionalismo es la perspectiva sociológica, la cual surge en parte en contraposición a las tesis racionalistas. Para este enfoque, las formas y los procedimientos institucionales de las organizaciones modernas son adoptados no por su eficiencia, sino porque están insertos en prácticas culturales específicas. Este marco teórico pretende explicar la razón por la cual las organizaciones asumen ciertas estructuras, procedimientos y símbolos que posteriormente son difundidos y replicados en otras instituciones. En consecuencia, los seguidores de esta tradición suelen definir a las instituciones de una manera más amplia que las tesis tradicionales (cuyo énfasis está en los aspectos formales), incorporando elementos tales como el sistema de símbolos, los elementos cognitivos, los

códigos informales, los templates morales y normativos, así como los marcos de referencia que le dan significado y sentido a los arreglos institucionales (Hall y Taylor, 1996).

Una rama de este enfoque (especialmente la constructivista) enfatiza la forma en que las instituciones influyen en el comportamiento de los actores al otorgar sentido de identidad, por medio de guiones repletos de significado y modelos que son indispensables para la acción política y social. De tal forma, las tesis institucionalistas tradicionales, como las racionalistas, consideran que las instituciones influyen en el comportamiento especificando el tipo de acción a seguir; los constructivistas, en cambio, argumentan que ellas influyen la manera en que los actores se imaginan a sí mismos. Aquí radica la principal contribución de esta rama teórica: las instituciones ofrecen términos de referencia mediante los cuales se da significado a la vida social, afectando los cálculos estratégicos y, aún más, las preferencias e identidad de los actores (Ruggie y Krotochewil).

Por ejemplo, ser miembro de una institución como el Commonwealth conlleva cierto significado adicional al lingüístico o comercial, como podría ser la identificación cultural común con la realeza británica, un lazo político especial con Gran Bretaña, compartir sistemas políticos similares (parlamentos) con los otros miembros o poseer una herencia colonial compartida. En otras palabras, los países se identifican de cierta manera en función de su historia y, sobre todo, de su membresía en diversas instituciones internacionales.

El eje central del institucionalismo sociológico consiste en averiguar la forma en la cual las instituciones confieren legitimidad a ciertas formas de acción, en tanto que deslegitiman otras. En el corazón del debate está la idea de autoridad y cómo ésta se afianza y consolida cuando se apropia de ciertas instituciones que le confieren legitimidad. En este sentido, este enfoque puede ser leído como una continuación del debate gramsciano sobre la tercera dimensión del poder que hace algunos años desarrolló Steven Lukes, en donde se argumentaba que el poder político debe ser legitimado para ser reconocido y aceptado.

En más de un sentido esta perspectiva teórica echa luz sobre el debate del CS. En lugar de analizar dicho órgano como una institución repleta de formas y procedimientos arcaicos y burocráticos, el institucionalismo sociológico sugiere ver al Consejo como el encargado de legitimar los usos de fuerza y abusos de poder de los más fuertes militarmente. En efecto, la función principal de dicha institución consiste en señalar cuándo una acción por parte de

los cinco miembros permanentes puede ser vista como un abuso de poder o como una forma legítima de imponer la paz y seguridad internacionales.

La idea es que el Consejo funcione como una especie de inspector de poder militar, en donde el objetivo no es evitar la fuerza armada, sino constreñir su abuso por medio de acuerdos entre élites. Originalmente, los padres fundadores idearon una institución que hiciera casi imposible que sus miembros permanentes pelearan una guerra entre sí. En concreto, lo que deseaban evitar era que la acción unilateral de un Estado poderoso militarmente fuera leída de manera equivocada por el resto de las potencias, alterando el concierto entre los cinco grandes. Para evitar esos errores de percepción, el Consejo se formó con la idea de que la élite mundial se pusiera de acuerdo para determinar qué tipo de acciones podían ser toleradas y por tanto legitimadas. De ahí que una resolución aprobada por consenso tenga hoy mayor peso que una en la que alguna de las potencias se abstenga. Una abstención se traduce en desacuerdos entre los cinco grandes (salvo cuando se abstiene China, lo cual ya es hábito), en tanto que el consenso implica mutua aceptación. El hecho de que hasta ahora ninguna de las potencias se haya confrontado militarmente entre sí en una tercera guerra mundial es una prueba fehaciente de que el Consejo ha cumplido su función principal: la de legitimar el poder y sus usos militares (Slaughter, 2003).

La parálisis del CS durante la guerra fría puede explicarse en función del desacuerdo que existió entre sus dos élites más importantes: Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, una vez finalizado el conflicto ideológico, las potencias militares acuden al Consejo de manera recurrente para legitimar sus acciones. Washington lo hizo en 1990, durante la primera guerra del golfo y lo intentó, aunque fracasó, en 1997 con el conflicto en Kosovo. Francia lo hizo también durante el conflicto en Costa de Marfil, Burundi y Sierra Leona. Cualquiera de las cinco potencias militares tiene, de hecho, la capacidad de intervenir mediante la fuerza armada de manera unilateral; sin embargo, cuando les es posible, prefieren acudir al Consejo porque el visto bueno de ese órgano concede una legitimidad que ninguna otra institución puede otorgar. La *carte blanche* del Consejo es igualmente aceptada y legitimada por quienes no forman parte del pacto entre élites. Así, por ejemplo, hay países que sólo envían tropas a las operaciones de paz y de imposición de la paz si tienen la bendición del CS, como es el caso de la India y Pakistán (Voeten, 2005a).

Por lo tanto, el Consejo confiere, por medio de sus diversas resoluciones, un significado único de autoridad política que además ofrece un patrón

a seguir para los demás estados. De esta manera, el que se apega a las resoluciones del Consejo es usualmente identificado como un Estado bien comportado, confiable y con el cual se puede cooperar. Si, por otro lado, el cs autoriza el uso de fuerza, entonces sabemos que el movimiento de las súper potencias y quienes cooperan con ellas no debe ser neutralizado o balanceado porque dicha acción ha sido ya reconocida por una autoridad política, institucional y legítima.

En forma paralela, el Consejo también determina qué tipo de acciones pueden ser vistas como ilegítimas. Pueden existir múltiples justificaciones para recurrir a la fuerza, pero si no están certificadas por el cs, entonces carecen de legitimidad. Por ejemplo, el uso de fuerza en contra de Corea del Norte podría ser visto como una medida válida, la cual puede incluso favorecer la estabilidad y paz mundiales. Sin embargo, sin el sello del Consejo, para lo cual es indispensable la aquiescencia de China, entonces cualquier intento por intervenir militarmente en la península coreana sería visto con sospecha, como una medida fuera del multilateralismo y por tanto ilegítima. Ése es, de hecho, el gran dilema que enfrenta Estados Unidos en Irak hoy. Su capacidad para estabilizar ese país del Golfo Pérsico, mediante la imposición de la paz, está limitada por el hecho de que su acción unilateral jamás fue aprobada por el Consejo y por tanto ha sido generalmente percibida como ilegítima por los demás estados. En otras palabras, aquellos que deciden ignorar, desafiar o pasar por alto el Consejo son identificados como estados poco confiables (como Sudán), parias (como Irak durante el régimen de Saddam Hussein) o sencillamente no cooperativos y unilaterales (como Estados Unidos en la actualidad).

De ahí una de las razones por la cuales el Consejo no puede ni expandirse ni incluir nuevos miembros permanentes. Un requisito fundamental es que los estados permanentes deben tener, además de capacidad militar, la autoridad para hacer uso de la fuerza armada si es necesario y convencer a sus contrapartes de que dicha medida no alterará el concierto entre potencias militares. Sin embargo, hasta ahora, ninguno de los posibles candidatos a un puesto con derechos exclusivos (Alemania, Japón, India y Brasil) es aceptado como actor legítimo en sus respectivas áreas de influencia. Alemania es rechazada por diversos estados europeos, incluyendo Italia. Japón se enfrenta a la oposición china y de muchos más que sufrieron el otrora imperialismo nipón. India no es aceptada por Pakistán y por otros países del sur de Asia. En tanto que el liderazgo brasileño difícilmente es reconocido en el Cono Sur, menos aún en América Latina. En virtud de que todos los candi-

datos carecen de autoridad política y capacidad militar, su introducción en el Consejo dañaría inherentemente la legitimidad que confiere y la eficiencia con que delibera dicha institución.

Asimismo, la legitimidad del Consejo radica en fuentes ajenas al espíritu democrático, representativo o transparente que le quieren dar los seguidores de la reforma. El mecanismo que hace posible su legitimidad son las consultas informales entre potencias y no la transparencia de sus decisiones.¹ Como sostiene Eric Voeten, el CS es un pacto de élites que busca neutralizar las amenazas a la seguridad internacional al institucionalizar procesos no mayoritarios de resolución de conflictos (Voeten, 2005a). Por tanto, para que el órgano sea efectivo y funcione, éste debe coadyuvar a resolver las disputas entre los miembros que pueden cometer abusos de poder, para lo cual es importante la flexibilidad y la exclusividad. Solo la informalidad institucional permite acomodar los intereses de quienes pueden afectar el balance de poder. Asimismo, si los procesos democráticos o la representación regional otorgaran mayor legitimidad al peso de las resoluciones, entonces sería la Asamblea General la encargada de autorizar el uso de la fuerza y no el CS. En resumen, el CS es legítimo y opera porque es exclusivo en su membresía e informal en sus procedimientos.

Finalmente, al ser una especie de velador legítimo del uso del poder militar, la función principal *de facto* del Consejo consiste en avalar y a veces limitar la acción de la primera potencia mundial, Estados Unidos. Esta última acepta, a veces renuientemente, la autoridad del Consejo y los constreñimientos que le impone porque al hacerlo puede enviar señales al resto del mundo de que su poder no es ni benévolo ni represivo. Como menciona John Ikenberry, el hegemon acata las resoluciones de una institución internacional porque al hacerlo coadyuva a legitimar su propia hegemonía (Ikenberry, 2001). Aquí radica otro motivo por el cual el Consejo está incapacitado para ampliar su membresía. Un incremento en el número de plazas permanentes es visto por Estados Unidos como un intento por imponer demasiadas restricciones a su poder. Por esa razón, cualquier resolución que intente variar el número de actores será vista como una violación al pacto original entre élites. De ahí que el CS deba ser visto como un concierto de potencias y no como un mecanismo dispuesto a imponer un orden multipolar.

¹ Un argumento similar, pero para la OMC, ha sido desarrollado por Goldstein y Martin, 2000.

CONCLUSIONES

En este ensayo se ha argumentado que la autoridad del Consejo no está avalada jurídica o formalmente. Sus decisiones podrían ser ignoradas de manera colectiva si así lo desearan los estados no permanentes del cs. Los permanentes podrían abandonar ese foro si estuvieran en desacuerdo con su desempeño. Sin embargo, ni los estados con voto ni aquellos con veto desean deshacerse de esa institución, en parte porque reconocen que sus normas y resoluciones tienen un peso simbólico y político difícil de ignorar.

Los bienes públicos del cs que describen los institucionalistas racionales son importantes, pero en forma alguna representan el mayor impedimento para su reforma. Los mecanismos causales a los cuales se refieren los institucionalistas históricos ofrecen algunas pistas para entender el efecto del momento fundacional de la ONU en su desarrollo político, aunque sus explicaciones tienen tintes de determinismo histórico. En cambio, las tesis sociológicas o constructivistas echan luz sobre uno de los mecanismos más comunes en las instituciones políticas, pero menos entendido por las teorías existentes: la legitimidad institucional. Desde este punto de vista, el Consejo es un pacto de élites y un concierto de potencias que se reúnen de manera informal para ponerse de acuerdo sobre la legitimidad del uso de la fuerza. Este enfoque puede tener reminiscencias con la teoría realista en las relaciones internacionales, aunque este último marco teórico concede primacía a las capacidades materiales, en tanto que el constructivismo se preocupa por los aspectos normativos e intangibles, como podría ser la fuente de autoridad política.

El inusual activismo del Consejo en la posguerra fría se debe a que frente a la incertidumbre internacional provocada por el colapso soviético, las potencias acuden a ese foro para evitar errores de cálculo y legitimar acciones que bajo otras condiciones podrían ser interpretadas como revisionistas. Una reforma del cs es innecesaria porque los mecanismos internos e informales de resolución de conflictos están funcionando como fueron anticipados por sus fundadores. En su estructura permanente están quienes deben estar y una ampliación es indeseable, ya que erosionaría su eficiencia y su naturaleza elitista, flexible y consultiva.

La idea abrazada por los reformistas de que una ampliación puede evitar crisis como la de 2003 cuando el Consejo se paralizó frente al conflicto armado en Irak es ingenua. Como sostiene Edward Luck, el origen de la crisis está en los desacuerdos surgidos entre las superpotencias, que simple y llanamente no pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo legitimar el uso de

fuerza en el Golfo Pérsico (Luck, 2005). En poco o en nada hubiera incidido un Consejo con 23 o más miembros; al contrario, la parálisis y atrofia habrían sido diagnosticadas mucho antes si su estructura formal hubiese incorporado aún más actores. En conclusión, la función del cs es legitimar los usos de la fuerza militar, no prohibirla o evitarla.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, David A., 1993, "Neoliberalism, neorealism, and world politics", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 3-25.
- Bruneau, Richard, 2004, "Selfishness in service of the common good: Why States participate in UN peacekeeping", ensayo presentado en el curso *International Security after the Cold War*, Normal Paterson School of International Affairs, Carleton, Canadá, <www.augustana.ca/rdx/bruneau/documents/PeacekeepingNov24.pdf>.
- Durch, William J., 1993, "Introduction", en *The evolution of UN peacekeeping: Case studies and comparative analysis*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Global Policy Forum, 2005, *Size of UN peacekeeping forces: 1947-2004*, <www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pckpr.htm>.
- Goldstein, Judith, y Lisa L. Martin, 2000, "Legalization, trade liberalization, and domestic politics: A cautionary note", *International Organization*, vol. 54, 3 (verano): 603-632.
- Hall, Peter A., y Rosemary C.R. Taylor, 1996, "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, vol. XLIV: 936-957.
- Hoge, Warren, 2005, "Plans to expand Security Council may be frustrated for now", *New York Times*, 14 de julio, sección A, p. 4.
- Ikenberry, John G., 2001, *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert, 1984, *After hegemony: Cooperation and discord in world political economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Luck, Edward, 2003, "Reforming the United Nations: Lessons from history in progress", Waterloo, Ontario, *International Relations Studies and the United Nations Occasional Paper 2003:1*.
- , 2005, "Rediscovering the Security Council: The high-level panel and beyond", en *Reforming the United Nations for peace and security proceedings of a workshop to analyze the report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*, New Haven, Yale Center for the Study of Globalization.
- Panel de Alto Nivel, 2004, *A more secure world: Our shared responsibility. Report of*

- the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*, Nueva York, Naciones Unidas, <www.un.org/secureworld/reprt2.pdf>.
- Paul, James A., 1996, *UN reform: An analysis*, Nueva York, Global Policy Forum, <www.globalpolicy.org/reform/analysis.htm>.
- Pierson, Paul, 2000, "Path dependence, increasing returns, and the study of politics", *American Political Science Review*, 94(junio): 251-267.
- Russett, Bruce, 2005, "Security Council expansion: Can't and shouldn't", *Reforming the United Nations for peace and security proceedings of a workshop to analyze the report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*, New Haven, Yale Center for the Study of Globalization.
- Skocpol, Theda, 1979, *States and social revolutions*, Nueva York, Cambridge University Press.
- , 1992, *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Slaughter, Anne-Marie, 2003, "Misreading the record", *Foreign Affairs*, vol. 82, (4): 202-204.
- Thelen, Kathleen, 1992, "Historical institutionalism in comparative politics", en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative politics*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Voeten, Erik, 2005, "Why no UN Security Council reform?: Lessons for and from institutionalist theory", ensayo presentado en la George Washington University, Washington, mimeo.
- , 2005a, "The political origins of the UN Security Council's ability to legitimize the use of force", *International Organization* (en publicación).

El mundo desde México: ensayos de política internacional.

Homenaje a Olga Pellicer

se terminó de imprimir en octubre de 2008

en los talleres ...

.....

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.

Composición tipográfica: Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

Cuidaron la edición Oswaldo Barrera y el autor.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Diplomática, profesora, analista política, crítica, Olga Pellicer ha sido maestra de múltiples generaciones que han pasado por el El Colegio de México (Colmex), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Por tal motivo, un grupo de amigos, colegas, ex alumnos y admiradores de Olga, con el patrocinio del Colmex, CIDE e ITAM, se han reunido para celebrar la obra de Olga Pellicer, la cual se extiende por más de cuatro décadas.

Con el fin de darle coherencia analítica a este volumen, se le ha dividido en tres áreas temáticas, mismas que siguen fielmente los temas que por años han apasionado el interés de Olga Pellicer; es decir, el estudio de la política exterior, en su ámbito interno y externo; las relaciones México-Estados Unidos y el multilateralismo.

Los trabajos aquí reunidos, independientemente de su enfoque o tema analizado, registran la profunda transformación de las relaciones internacionales en las dos últimas décadas, mismas que han resultado en un lento y rezagado proceso de ajuste para la política exterior mexicana. La intención final de este volumen no es meramente ofrecer un diagnóstico sombrío de las relaciones exteriores de México. En el espíritu que la propia Olga Pellicer ha inculcado en sus discípulos, los autores coinciden en que el análisis prospectivo riguroso requiere de una evaluación objetiva, realista en sus premisas, pero informada en su diagnóstico. Así pues, de estos ensayos se desprenden también lecciones e incluso prescripciones.

Como muestra de agradecimiento y admiración a Olga Pellicer, presentamos al lector esta obra en homenaje a tan distinguida intelectual, académica y diplomática mexicana.

ISBN 978-968-32-3381-7



9 789681 213817



EL COLEGIO
DE MÉXICO

ITAM