

NÚMERO 167

ARTURO SOTOMAYOR

México y la ONU en momentos de transición:
entre el activismo internacional,
parálisis interna y crisis internacional

DICIEMBRE 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2007. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

El autor desea agradecer los comentarios ofrecidos por Lorena Ruano y Susan Minushkin. Sus sugerencias mejoraron este artículo, aunque por limitaciones de espacio el autor no pudo incluir todas sus atinadas recomendaciones. Igualmente, se agradece a Roberto Martínez, quien asistió al autor con su trabajo de investigación como becario del CIDE. Este ensayo será publicado próximamente en un número especial de la revista Foro Internacional.

Resumen

Este artículo discute la política exterior de México en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante la administración del presidente Vicente Fox. Contrario a las tesis prevalecientes, este ensayo argumenta que factores estructurales, burocráticos e internos limitaron el desempeño de México en el máximo foro multilateral. El artículo analiza el reciente activismo mexicano en el Consejo de Seguridad de la ONU, el régimen internacional de los derechos humanos y en las iniciativas de mantenimiento de la paz. En cada una de estas áreas, el gobierno mexicano enfrentó duras críticas y cuestionamientos provenientes de actores políticos claves, tales como el Legislativo y de otras organizaciones, tanto políticas como militares. El ensayo revela que la política multilateral mexicana está ahora sujeta a diferentes presiones internas, dando ocasión para evaluar las interacciones entre política externa e interna.

Abstract

The paper discusses Mexico's foreign policy at the United Nations (UN) during Vicente Fox's administration. Contrary to prevailing assumptions, this essay argues that structural, bureaucratic and domestic factors constrained Mexico's behavior in the ultimate multilateral organization. The paper analyzes Mexico's recent activism in the UN Security Council, the human rights regime and in peacekeeping initiatives. In all these three policy issues, the Mexican government faced serious criticism and controversy vis-à-vis key political actors, such as Congress, political and even military organizations. The paper reveals that even multilateral policy has now become subject to domestic pressures and controversies, thus leading to an interesting interaction between domestic and international politics.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) siempre ha tenido un espacio relevante en la política exterior de México. Olga Pellicer argumenta que en el sistema multilateral se formaron los miembros del servicio exterior más reconocidos, y ha sido en el seno de la ONU donde se ha intentado de manera más exitosa contrarrestar los excesos de la bilateralización de las relaciones exteriores del país.¹ En general, los mexicanos tienen opiniones muy favorables de la organización. Una parte de ese apoyo puede atribuirse al respaldo de la sociedad a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, los cuales reflejan los principios de política exterior expuestos en la Constitución mexicana.²

Sin embargo, durante el sexenio de Vicente Fox, la participación de México en la ONU fue inusualmente activa, pero controvertida y polarizada. En ello influyeron varios factores, tales como la decisión mexicana de presentar su candidatura para un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad en el periodo 2002-2003, justo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, así como por la nueva política de defensa de los derechos humanos en la ONU. Por tal motivo, el estudio de la política exterior mexicana en las Naciones Unidas durante los años 2000-2006 obliga a una reflexión sobre sus motivos, alcances y límites.

Más allá de describir los hechos sucedidos durante la administración de Vicente Fox en materia de política multilateral, este ensayo pretende explicar dos enigmas empíricos: ¿por qué el gobierno mexicano puso en marcha una política exterior activa en las Naciones Unidas? y ¿por qué ese activismo internacional no generó los resultados que de él se esperaban? Para responder a estos dos enigmas, se desarrollan tres hipótesis centrales. Primero, la decisión de la administración de Vicente Fox de participar activamente en la ONU puede verse como un intento de sostener y profundizar reformas políticas internas, a través de compromisos internacionales, especialmente cuando México estaba en plena democratización. Segundo, el aparente fracaso de esa estrategia en México se debió a que el gobierno no logró reunir a una coalición de actores políticos comprometidos con el cambio, lo cual provocó un *impasse* interno que terminó erosionando los consensos sobre los cuales descansaba la política de México en la ONU. Tercero, el activismo mexicano coincidió con un momento internacional crítico para la ONU, tanto por la guerra en Iraq, como por la emergencia de un sistema unipolar. El

¹ Olga Pellicer, "México en la ONU en momentos de cambio", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 256.

² Ver encuestas de opinión sobre percepción de mexicanos sobre la ONU en Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *México y el Mundo: Visiones Globales 2004* México, D.F., México, CIDE, 2004, pp. 26-30.

contexto internacional restringió el alcance del activismo mexicano y limitó su impacto.

Para analizar estas hipótesis, este ensayo se divide en tres partes. En la primera sección se analizan las razones que motivaron la participación activa en el foro de la ONU. En la segunda parte se evalúan sus alcances, sobre todo, en virtud de las limitaciones internas que enfrentó la estrategia diplomática multilateral de México. Finalmente, se presenta un análisis del desempeño mexicano en el Consejo de Seguridad durante la crisis generada por la guerra en Iraq. El método de análisis utilizado en este trabajo está basado en el rastreo de procesos causales, el cual intenta identificar las cadenas o mecanismos causales, identificando los efectos de un fenómeno para después trazar los procesos políticos que lo originaron.³

1. México y la ONU en la era de la democratización: los cambios y sus fuentes

Al inaugurar su administración, el primer presidente de oposición electo en más de 75 años, Vicente Fox, introdujo una serie de cambios notables en la manera de operar dentro del sistema de Naciones Unidas. La política multilateral se convirtió, de hecho, en el eje temático de su política exterior. De tal forma, el gobierno democrático decidió impulsar activamente nuevos temas en la agenda de política exterior, como la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el ingreso regular al Consejo de Seguridad de la ONU e, inclusive, la discusión sobre la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz.

Es importante resaltar que el activismo internacional de Fox fue muy diferente en rasgos y características a otros tiempos de activismo diplomático, como los sucedidos durante la administración de Luis Echeverría o José López Portillo.⁴ La agenda introducida por Fox y su equipo de trabajo no sólo alteraba sustancialmente la doctrina tradicional en materia de Naciones Unidas, sino también los motivos para transformar la política de México en la ONU. El activismo internacional mexicano en los setenta estuvo impulsado en gran medida por el auge petrolero y respondió, esencialmente, a una aspiración de reconocimiento internacional como potencia media.⁵ En contraste, el nuevo activismo de Fox en la ONU estuvo influido por la democratización y el cambio de régimen en México. La intención explícita era

³ Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004.

⁴ Para un análisis sobre el activismo internacional de México en los setenta y ochenta, ver Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, D.F., SEP, 1986; ver también Carlos Rico, *Hacia la globalización. México y el Mundo, Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII, México, D.F., Senado de la República, 1991.

⁵ Ver Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, D.F., CIDE (colección estudios políticos núm. 3), 1983, pp. 15-83.

desplegar una diplomacia activa, principalmente en el ámbito multilateral y de derechos humanos que permitiera anclar en el exterior a la joven democracia mexicana,⁶ así como ampliar la base social de apoyo de un gobierno que no poseía control legislativo.

¿Cómo se puede anclar una democracia emergente con activismo internacional? La relación entre transición democrática y activismo internacional no es simple ni lineal. La literatura disponible que explora la relación entre democratización y política exterior es relativamente escasa y sus hallazgos no son siempre compatibles. Para autores como Edward Mansfield y Jack Snyder, las transiciones a la democracia suelen estar guiadas por procesos políticos complejos y accidentados, los cuales alteran la política exterior e, incluso, aumentan la propensión al conflicto armado y la guerra, especialmente en regímenes con minorías étnicas y profundas divisiones nacionalistas.⁷ Por el contrario, para autores más liberales, un cambio de régimen puede llevar a los gobiernos a poner en práctica estrategias de cooperación y compromiso con organismos internacionales. Por ejemplo, Miles Kahler considera que los regímenes en transición necesitan hacerse de credibilidad internacional y pueden requerir la asistencia de instituciones internacionales para poner en marcha reformas de carácter interno.⁸ A esta estrategia, dispuesta a impulsar reformas internas a través de incentivos externos, se le conoce comúnmente como la adquisición de compromisos internacionales vinculantes. Según Mansfield y Prevehouse, su propósito es dual, ya que a través del compromiso se envía una señal al exterior de que se está dispuesto a instrumentar cambios profundos en la política interna y, paralelamente, se establecen candados para evitar un retroceso o vuelta al pasado una vez que se ha aceptado una obligación internacional.⁹

La primera hipótesis central de este ensayo sostiene que el comportamiento de México en la ONU durante la administración de Vicente Fox estuvo impulsado por estrategias de compromiso internacional vinculante. Tres mecanismos guiaron la táctica de la diplomacia mexicana en las Naciones Unidas durante este periodo: la señalización, el compromiso y la atadura internacional.

⁶ Este planteamiento se encuentra en el *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*.

⁷ Ver Edward D. Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2005; Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Nueva York, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2000.

⁸ Miles Kahler, "Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 18-19.

⁹ Edward D. Mansfield y Jon C. Prevehouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization*, vol. 60, núm. 1(2006): pp. 137-267.

a) Señalización y el Consejo de Seguridad

La decisión mexicana de buscar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003 estuvo motivada por una estrategia de señalización internacional. Es decir, la administración Fox procuró, de manera explícita, señalar al exterior que México había experimentado un cambio de régimen político. En cierta forma, se buscaba rectificar la posición internacional de México dada la transición a la democracia, para lo cual era indispensable expresar un nuevo tipo de actitud hacia el exterior. Según palabras del propio Jorge G. Castañeda, quien se desempeñó como canciller de México de 2000-2003:

La estrategia internacional de nuestro país se caracteriza hoy en día... en su voluntad de renovación y cambio, de modo que nuestra política exterior responda a las nuevas necesidades del México democrático, en el contexto de un sistema internacional en proceso de transformación... Esta estrategia se articula en torno a dos ejes fundamentales: en primer lugar, una renovada actividad en foros multilaterales y, a través de ella, la consolidación de México como un puente entre naciones; en segundo lugar, el establecimiento de una relación estratégica con los estados de América del Norte.¹⁰

Por lo tanto, a inicios de 2001, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se involucró en una campaña internacional de relaciones públicas dispuesta a alcanzar cuantos votos fuesen necesarios para así obtener el puesto deseado dentro del Consejo de Seguridad. La campaña tuvo, sin embargo, sus altibajos, ya que inició tarde y obstaculizó la candidatura oficial de la República Dominicana, país que también buscaba participar en el Consejo durante el mismo periodo. Eventualmente, ambos países fueron incapaces de plantear una salida diplomática a la doble candidatura latinoamericana y el propio grupo latinoamericano fue igualmente incapaz de tomar una decisión a favor de una de las dos posturas. Por tanto, la decisión final recayó en manos de la Asamblea General de la ONU; de hecho, la regla formal establece que para participar en el Consejo se necesita una mayoría simple de la Asamblea. Se requirieron dos sesiones de votación para que México, finalmente, pudiera acceder al Consejo. El episodio provocó una crisis diplomática con el régimen dominicano que jamás fue enmendada.

La estrategia del canciller Castañeda para hacerse de un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU no carecía de fundamento. Los años que antecedieron la llegada de Fox a la presidencia estuvieron marcados por la vehemente resistencia mexicana a aceptar y ajustar sus políticas multilaterales a los escenarios de la posguerra fría. Como sostiene Olga Pellicer, "no ha sido fácil para la cancillería mexicana adaptarse a los rápidos

¹⁰ Jorge G. Castañeda, "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel, 2002, p. 16.

cambios que han ocurrido desde el fin de la guerra fría y, de manera más acelerada, a partir del 11 de septiembre de 2001.”¹¹ En efecto, el embajador Manuel Tello, quien hasta ahora ha sido el representante permanente de México ante la ONU que más tiempo ha ejercido ese puesto en Nueva York (siete años consecutivos), se hizo conocer en los pasillos de la diplomacia multilateral como el “embajador del no”. Tello no sólo se opuso rotundamente a cualquier intento por participar en el Consejo de Seguridad durante las dos últimas décadas, sino que además rechazó los argumentos presentados por Japón y Alemania para ampliar la membresía del mismo Consejo y por años se opuso a la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz. De tal forma, para finales de la década de los noventa, México enfrentaba un déficit de credibilidad internacional, no sólo por el aislamiento con el cual se había desempeñado durante décadas, sino porque su posición tradicional, basada en principios defensores de la soberanía y la no intervención, representaba ya un obstáculo para la propia organización.

La decisión del nuevo régimen procuraba pues indicar que esa postura había cambiado con las elecciones del año 2000 y la candidatura al Consejo al año siguiente abría una puerta de oportunidad única para que el mundo se enterara de la transición política mexicana. Paralelamente, se intentaba señalar un rompimiento evidente con la vieja Doctrina Tello,¹² dando así una muestra clara de que en el país había una nueva disposición para aceptar los cambios y adquirir nuevos compromisos internacionales.

b) Credibilidad y compromiso con los derechos humanos

De manera paralela, la administración de Vicente Fox impulsó una agenda favorable a la defensa y promoción de los derechos humanos. Ciertamente, no era la primera vez que éstos se planteaban como temas de política exterior. Ya con anterioridad, México había promovido agendas afines, participando dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en donde llegó a presentar diversas iniciativas, tales como las propuestas por pacificar América Central o la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes.¹³

¹¹ Olga Pellicer, “Tiempo de definiciones: la política de México en foros multilaterales,” en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel, 2002, p. 155.

¹² La llamada Doctrina Tello fue originalmente formulada por el embajador Manuel Tello Barraud y defendida incansablemente por su hijo, el también embajador Manuel Tello. Según esta doctrina, el ingreso de México al Consejo de Seguridad obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional. Asimismo, se afirmaba dicho compromiso generaría eventualmente disputas con Estados Unidos y forzaría a México a tomar una posición de alineamiento explícito. Ver Olga Pellicer, “México y las Naciones Unidas 1980-1990: De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría”, en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 202 y Claude Heller, “México y el Consejo de Seguridad”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, D.F., S.R.E., 1986, pp. 243-262.

¹³ Ver Jorge Castañeda, *Obras Completas: Tomo I. Naciones Unidas*, México, D.F., El Colegio de México, 1995, pp. 87-92. Un compendio de los discursos pronunciados por los representantes de México en la ONU, incluyendo

Sin embargo, los planteamientos que hasta entonces se habían presentado como iniciativas mexicanas seguían teniendo un enfoque profundamente legalista y hasta defensivo. En efecto, se defendían los derechos humanos en el exterior, pero cuando se trataban las garantías políticas de los mexicanos hacia el interior, la cancillería solía ser reservada. Como sostiene Federico Salas, la política de derechos humanos del régimen dominado por el PRI se caracterizaba por una apertura selectiva y controlada, que defendía la promoción de los derechos humanos, pero restringía y controlaba los monitoreos internacionales en México imponiendo reservas a extranjeros que intentaban vigilar el respeto de garantías individuales y políticas en el país.

...la actitud defensiva y cerrada de México alcanzó su punto crítico a partir de 1994 con el surgimiento del levantamiento zapatista y el cada vez más frecuente interés internacional, tanto de gobiernos como de organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de la situación en el estado de Chiapas. Las políticas instrumentadas en materia de restricción migratoria, por ejemplo, fueron objeto de crítica abierta en países europeos, como Italia y otros, así como por diversas organizaciones con vocación en la materia, como Human Rights Watch.¹⁴

La decisión explícita de Fox de defender los derechos humanos en la ONU intentaba pues revertir el saldo negativo en legitimidad que hasta entonces había adquirido el gobierno mexicano.

Para hacer evidente el nuevo compromiso de México con los derechos humanos se pusieron en marcha varias medidas. Primero, se buscó invitar a los relatores de derechos humanos de Naciones Unidas a visitar el país sin restricciones, y además se nombró una embajadora *ad hoc* encargada de estos temas, Mari Claire Acosta Urquidi, quien gozaba de reconocimiento internacional por su labor a favor de las mujeres, grupos indígenas y trabajadores migratorios. Segundo, se renombró una subsecretaría al interior de la SRE, la de Asuntos Multilaterales por Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, con lo cual se indicaba que el tema en cuestión era sujeto de la agenda multilateral mexicana y prioritario para su diplomacia. De hecho, se intentó crear una subsecretaría especial para esos temas, pero por razones fiscales, la cancillería optó por el renombramiento. Tercero, México inició una campaña para promover activamente su ingreso y membresía en los cuerpos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el proceso de reforma de la ONU iniciado en el año 2005 dio pie a que la Asamblea General creara el Consejo de Derechos Humanos, constituido por una membresía de 47 países y el cual sustituyó a la otrora Comisión de Derechos Humanos. El cabildeo

discursos sobre derechos humanos, puede ser consultado en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁴ Federico Salas, "Democracia y derechos humanos como política exterior", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel, 2002, p. 166.

diplomático mexicano eventualmente dio sus frutos: México ingresó a dicho órgano, junto con otros siete países latinoamericanos, por un periodo de tres años. Asimismo, su representante, el embajador Alfonso de Alba, fue elegido por unanimidad como presidente de dicho órgano para el periodo 2006-2007, con lo cual México ejerció la primera presidencia del Consejo.¹⁵ Del mismo modo, se promovió la candidatura de Bernardo Sepúlveda Amor, exsecretario de Relaciones Exteriores, para ser juez de la Corte Internacional de Justicia. Se trataba de la primera ocasión en que México presentaba una candidatura para ese órgano desde que Luis Padilla Nervo ocupó el mismo puesto en 1973.¹⁶

Ahora bien, la estrategia mexicana bien pudo seguir otro rumbo que no involucrara el compromiso internacional. A fin de cuentas, el saldo negativo en derechos humanos era un déficit interno, pues no se acataban ni respetaban las normas de derechos humanos al interior del país. Sin embargo, la estrategia de compromiso internacional vinculante tenía un propósito. El objetivo era que el nuevo régimen adquiriera credibilidad; es decir, dar señales, tanto internas como externas, de que la intención del gobierno mexicano era seria. Se hacía un compromiso público que, al ser internacional, incrementaba los costos de revertir la política de derechos humanos.

Esta estrategia no era novedosa en sí. Según Andrew Moravcsik, los orígenes de la Convención Europea de Derechos Humanos fueron impulsados precisamente por los países europeos en democratización, con la intención de reforzar el régimen interno de derechos humanos en momentos de transición política.¹⁷ Por tanto, es probable que la postura de la administración de Fox haya estado influida por experiencias de otros países y que en el régimen internacional de los derechos humanos haya encontrado una razón justificada para comprometer a México a respetar derechos que por años habían sido acatados discrecionalmente.

El hecho es que la motivación que acercó al gobierno mexicano a la ONU y a su régimen internacional de derechos humanos fue mucho más política que antaño. Con ello, México se alejaba de su tradicional doctrina legalista, lo que simultáneamente politizaba su posición internacional. Como parte de la estrategia del compromiso internacional vinculante, la nueva postura aceptaba que otros actores internacionales establecieran juicios sobre el respeto mexicano de los derechos humanos. De manera implícita también reconocía que México podía expresar opiniones sobre otros países, incluyendo aliados políticos, como Cuba, cuyo expediente en la materia era cuestionable.

¹⁵ Ver "Preside México Consejo de DH", en *Reforma*, 20 de mayo de 2006.

¹⁶ Desde la creación de la Corte Internacional de Justicia de la ONU en 1945, tres mexicanos se han desempeñado como magistrados del máximo tribunal internacional, Isidro Fabela, Roberto Córdoba y Luis Padilla Nervo.

¹⁷ Ver Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", en *International Organization*, vol. 52, núm. 2, 2000, pp. 217-252.

De tal manera, el compromiso internacional involucraba costos internos y externos.

c) Anclaje institucional y democratización

Además de hacer evidente el compromiso y la voluntad de cambio, la estrategia mexicana intentaba anclar internamente las obligaciones internacionales de México a tal grado que se hiciera improbable una reversión. Esta táctica se le conoce como anclaje y consiste, literalmente, en “atar las manos” del país, adquiriendo compromisos internacionales difíciles de evadir por los costos en reputación y prestigio que involucra la violación de los acuerdos ya firmados. De tal forma, se busca estabilizar políticas públicas, haciendo difícil modificar prácticas u obligaciones en el futuro, incluso si hay cambios de gobierno o régimen, ya que los compromisos internacionales no suelen ser modificados después de su firma y ratificación.¹⁸ Asimismo, con dicha estrategia se pretende estimular e impulsar políticas internas pre-existentes, forzando a actores políticos a mejorar prácticas estatales a través de la emulación de normas y principios internacionales. En teoría de relaciones internacionales, se cree que el efecto de esta táctica consiste en converger y exagerar políticas nacionales. Por un lado, se aspira a que la legislación y norma nacional se parezca más a la internacional y converja con la del resto de la comunidad mundial. Por otro lado, se busca estimular o exagerar reformas internas, adquiriendo compromisos que obliguen a los actores nacionales a tomar medidas que, en efecto, ubiquen al país en concordancia con la norma internacional.¹⁹

Existe evidencia de que el gobierno de Fox buscó en el exterior un andamiaje institucional que permitiera consolidar al interior del país el respeto de los derechos humanos, especialmente en momentos de transición política. En cierta medida, se intentó profundizar la práctica democrática y la transparencia de la vida pública con medios y asistencia internacionales. Como sostiene el propio Jorge G. Castañeda:

¹⁸ Mansfield y Pevenhouse, *op.cit.*, pp. 140-142. Es verdad que un país puede retirar su firma de acuerdos y tratados internacionales. De hecho, las grandes potencias lo hacen comúnmente. Sin embargo, el retiro tiene costos, sobre todo para países pequeños o con menor capacidad diplomática y militar. De ahí que el principio *pacta sunt servanda* (los acuerdos serán respetados) es respetado por la mayoría de los países, la mayor parte del tiempo. Ver Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

¹⁹ Ver Lisa Martin y Beth A. Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions,” en *International Organization*, vol. 54, 2 (otoño 1998): pp. 729-757.

No sólo aceptamos la mirada externa, sino que invitamos a las diversas instancias internacionales para que colaboren con nosotros en la difícil tarea de implantar por vez primera la plena vigencia de los derechos humanos en un país en que no han sido respetados. Sabemos que no es la única forma de revertir la cultura que aún persiste de violación de estos derechos, pero estamos convencidos de que es la mejor.²⁰

Como parte de la estrategia de anclaje, se actualizaron las obligaciones internacionales de México mediante la adhesión de tratados en materia de derechos humanos y derecho humanitario en los que el antiguo régimen había establecido reservas. Entre estos acuerdos internacionales, cabe mencionar el retiro de reservas del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas y el cabildeo en el Senado para ratificar el Estatuto de Roma, el cual creó la Corte Penal Internacional.²¹ Sobre este último punto, cabe mencionar que México había firmado ya dicho instrumento durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, pero la ratificación en el Senado había sido postergada por considerar que la normatividad de la Corte Penal Internacional era incompatible con la Constitución mexicana.²²

El anclaje internacional no fue una táctica novedosa, pues ya se había puesto en marcha con anterioridad durante la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) y con la adhesión al GATT. No obstante, su puesta en marcha en la política multilateral de México implicó un cambio con relación a la vieja doctrina. Por años, la práctica de la diplomacia mexicana consistió en que la norma internacional se ajustara y tomara en consideración la realidad mexicana. No puede olvidarse que por décadas México buscó activamente la incorporación y el respeto del principio de la no intervención y, de manera directa o indirecta, fue exitoso en lograr que la Carta de la ONU (y la de la OEA para el caso) reflejara fielmente ese principio. No obstante, la estrategia de Fox revirtió esa vieja práctica e invirtió su lógica, intentando ajustar y normalizar la realidad nacional según los principios internacionales. Su objetivo, lejos de modificar el contexto internacional, consistió en abrazarlo para así inducir el cambio interno. En resumen, el activismo internacional de México en la ONU estuvo motivado por el deseo de anclar la joven democracia mexicana en un andamiaje institucional internacional en materia de derechos humanos.²³

²⁰ Jorge G. Castañeda, *op.cit.*, p. 15.

²¹ Ver Federico Salas, *op.cit.*

²² Ver "Ratifica México el Estatuto de Roma", en *Reforma*, 29 de octubre de 2005.

²³ Esta táctica también se le conoce en la literatura de relaciones internacionales como "segunda imagen revertida", según la cual se busca que lo internacional ejerza un efecto en lo interno. Ver Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", en *International Organization*, vol. 32, 4 (otoño 1978): pp. 881-912.

2. El activismo internacional en la ONU y sus límites internos

Como nunca antes, México explotó su recién adquirido capital democrático para ejercer una diplomacia activa en los foros multilaterales. Sin embargo, ese activismo pronto se vio limitado por la resistencia interna que enfrentaron las iniciativas mexicanas en el exterior. Los asesores de Fox, incluyendo a Jorge G. Castañeda, probablemente se dejaron guiar incondicionalmente por enfoques liberales internacionales,²⁴ obviando el viejo adagio según el cual “las estrategias y tácticas diplomáticas son constreñidas tanto por lo que otros Estados acepten como por lo que el electorado ratifique.”²⁵ De tal forma, en esta sección se presenta la segunda hipótesis de este trabajo, la cual sostiene que el gobierno desestimó la reacción y resistencia de diversas burocracias e instituciones internas, para las que el cambio de estrategia internacional era difícil de aceptar. Cabe destacar que la burocracia no es lo mismo que el electorado.

2.1. El papel de los individuos y las burocracias en la política exterior

Una primera y muy común explicación sobre los alcances de la política exterior suele ubicar su principal variable causal en el papel de los individuos, especialmente el Poder Ejecutivo y la institución presidencial.²⁶ En México, este tipo de razonamiento es probablemente el más aceptado y referido. Según esta línea de argumentación, los errores de política exterior, sobre todo en materia multilateral, se debieron al muy heterogéneo grupo de asesores que rodeó al presidente durante sus seis años de mandato. En su interior, había enemistades profundas y agendas divergentes, cuyos diferendos se ventilaban públicamente. Por ejemplo, se afirma que hizo falta liderazgo presidencial, surgieron disputas al interior del gabinete, el papel del canciller Jorge G. Castañeda fue controversial, en tanto que la actuación del entonces embajador mexicano en la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, irritó a Washington en más de una ocasión. Además de que fue de conocimiento público que entre el canciller y el embajador en Naciones Unidas existía una

²⁴ Se sabe que Jorge G. Castañeda, intelectual, académico y profesor de la UNAM y de la New York University había leído con anterioridad enfoques de corte constructivista, en especial los argumentos desarrollados por Alexander Wendt, teórico que por ya más de una década ha intentado analizar el papel que juegan las normas y principios en el sistema internacional. Muy probablemente, la estrategia que el propio Castañeda diseñó para México estuvo influida por estos teóricos. Ver Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Nueva York, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

²⁵ Ver Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, California, University of California Press, 1993, p. 15.

²⁶ Ver Frank Mora y Jeanne A. K. Hey, “Introduction: The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies”, en Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey (eds.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2003.

irreconciliable rivalidad.²⁷ La llegada de Luis Ernesto Derbez a la cancillería en 2003 no resolvió los problemas de fondo y la falta de coordinación entre secretarías de Estado persistió.

Si bien las diferencias entre individuos son importantes y pueden ejercer un impacto, las explicaciones alternativas sobre el papel de las instituciones y las burocracias no han sido suficientemente exploradas por la literatura de política exterior mexicana. En ocasiones, las diferencias que en apariencia emanan de individuos, en realidad revelan diferentes preferencias burocráticas y organizacionales. Como advierte Terry Moe, especialista en burocracias: “en países democráticos, la autoridad pública no le pertenece a nadie. Simplemente está ahí, unida a varias oficinas públicas.”²⁸

Un enfoque institucional y burocrático se justifica por varias razones. Primero, porque desde el proceso de liberalización económica, a inicio de los ochenta, la SRE ha dejado de tener el monopolio sobre los asuntos internacionales. En la política exterior de México inciden otras dependencias y burocracias con igual e incluso más peso que la propia cancillería.²⁹ Segundo, la alternancia en el poder en el año 2000, resultó en un nuevo ambiente para la formulación de la política exterior, en el cual participan también nuevos actores sociales y políticos.³⁰ Por ejemplo, el peso de la opinión pública y del Congreso es ahora mayor que cuando existía un sistema clientelar y autoritario. Por lo tanto, se puede caracterizar la política exterior (y por extensión la multilateral) de México como difusa y descentralizada. Difusa en el sentido que el proceso de toma de decisiones ha sido fracturado en diferentes elementos a través de diferentes funciones gubernamentales. Descentralizado porque el manejo de las políticas internacionales se encuentra disgregado en diferentes unidades especializadas asociadas al gobierno.³¹ La burocratización en la política multilateral del presidente Fox fue notable en dos áreas: operaciones de mantenimiento de la paz y desempeño en materia de derechos humanos.

²⁷ Ver Olga Pellicer, “Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad,” en Rafael Fernández de Castro (comp.), *En la frontera del imperio*, México, D.F., Ariel, 2003, pp. 91-104; Mónica Serrano y Paul Kenny, “Iraq and World Order: A Latin American Perspective”, en Ramesh Thakur y Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Iraq Crisis and World Order*, Nueva York, Nueva York, United Nations University Press, 2006, pp. 298-314; J. Jesús Esquivel, “Vacío en los Pinos”, en *Proceso*, 4 de enero de 2004, núm. 1418, pp. 28-34.

²⁸ Terry M. Moe, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, en *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, número especial (abril 1990), p. 227.

²⁹ Ver Andrés Rozental, “Mexico: Change and Adaptation in the Ministry of Foreign Affairs”, en Brian Hocking (ed.) *Foreign Ministries: Change and Adaptation*. Nueva York, Nueva York: St. Martin’s Press, 1999, p. 137.

³⁰ Guadalupe González, “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y democrática”, en Luis Herrera Lasso (ed.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, 2006, pp. 155-235.

³¹ Ver Brian Hocking, “Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role”, en Brian Hocking (ed.) *Foreign Ministries: Change and Adaptation*. New York, New York: St. Martin’s Press, 1999 y Graham Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban-Missile Crisis*, Nueva York, Nueva York: Longman. 1999.

2.2. Compromiso acotado con la paz internacional

Como se mencionó antes, la intención del gobierno de Fox era comprometer a México internacionalmente e inducir un cambio político interno. Ciertamente, la participación mexicana en el Consejo de Seguridad implicó un cambio de doctrina de política exterior, pero no se modificaron ni las actitudes ni las preferencias de los mexicanos con relación al tipo de compromiso adquirido con Naciones Unidas. Las encuestas de opinión hasta ahora disponibles indican que los mexicanos son ambivalentes sobre el papel que debe desempeñar su país en la ONU. En general, en México existe una opinión favorable de la organización, de una escala de 0 a 100, los encuestados le otorgan una calificación de 75 puntos a las Naciones Unidas, la más alta para una institución internacional. Cuando se les pregunta qué tan importante debe ser la política de fortalecimiento de la ONU, 60% sostiene que debe ser una meta importante, 24% cree que es algo importante y sólo 8% lo califica como no importante. Más aún, la mayoría de los encuestados cree que la ONU debe tener facultades para autorizar el uso de fuerza para prevenir la violación de derechos humanos (78%), evitar actos terroristas (79%), impedir la proliferación nuclear (75%) y restaurar un gobierno democrático (63%).³²

Sin embargo, cuando se evalúa su disposición para asumir mayores responsabilidades y costos del compromiso internacional, entonces la opinión pública mexicana está dividida. Por ejemplo, con relación a la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, 49% es favorable mientras que 43% se opone a dicha medida. De hecho, el porcentaje de mexicanos que se opone a formar parte de este tipo de misiones militares ha aumentado en los últimos años, con respecto a la primera encuesta de opinión levantada en 2004.³³ Estas diferencias de opinión impusieron límites importantes al compromiso que México intentaba mostrar hacia el exterior. La opinión de los mexicanos tuvo mayor impacto en este régimen, precisamente porque sus líderes habían sido electos democráticamente.

Cabe mencionar que no faltó voluntad institucional para inducir un cambio de opinión pública en el diseño de la política multilateral. Como nunca antes, la cancillería mexicana abrió el debate sobre la participación en operaciones de paz de la ONU.³⁴ Los diplomáticos mexicanos, sobre todo quienes trabajaban en la misión de México ante la ONU en Nueva York, pronto percibieron que esto constituía un límite importante para el activismo

³² Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *op.cit.*, pp. 26-30.

³³ Guadalupe González y Susan Minushkin y Robert Shapiro, *México y el Mundo 2006: Opinión pública y política exterior*, México, CIDE, 2006, p. 42.

³⁴ La SRE organizó diversos talleres sobre operaciones de paz entre 2002 y 2003. Ver "Las Operaciones de mantenimiento de la paz: origen y primera etapa", taller organizado por el Centro Latinoamericano de la Globalidad y la Secretaría de Relaciones Exteriores, noviembre 28-29, 2002, México, D.F. El propio canciller Luis Ernesto Debrez declaró en 2004 que México actuaba con hipocresía por no contribuir con tropas de paz. Ver Ana Aanabitarte, "Posible hipocresía de México en apoyo a las misiones de paz: Derbez", en *El Universal*, 12 de mayo de 2004, p. 1.

mexicano en el máximo foro universal. El principal reto que enfrentaba México era el déficit en cuanto a compromiso con la paz internacional. Paradójicamente, los activos generados por las iniciativas mexicanas al desarme nuclear, así como sus cuantiosas contribuciones financieras al presupuesto de la organización y las operaciones de mantenimiento de la paz habían ya dejado de ser atributos visibles y destacables.³⁵ En la actualidad, el criterio por excelencia para determinar el grado de compromiso con la paz internacional está medido en términos de número de efectivos militares desplegados en misiones de paz. El rezago mexicano en esta materia era notable, sobre todo si se le contrastaba con el resto de la contribución latinoamericana, especialmente la uruguaya, argentina y brasileña. Por esta razón, cuando en 2005, como parte del proceso de reforma de la ONU, se creó la Comisión de la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, México quedó automáticamente excluido de su membresía, pues hasta el día de hoy no ha contribuido con cascos azules.

En efecto, son muchos los países que contribuyen con tropas (más de 107) y pocos los que se abstienen de enviar soldados, como México, Corea del Norte, Cuba o Irán. A esto se debe agregar que México no cuenta con personal militar en el propio Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, en Nueva York, ni tampoco existen agregados militares en las distintas sedes de las Naciones Unidas (Nueva York, Ginebra y Viena). México es probablemente el único gran contribuyente de la ONU que no tiene representación militar y ése es un problema perenne para su política multilateral.

³⁵ México es el décimo contribuyente financiero al sistema de Naciones Unidas, ver cuadro I. Asimismo, es el noveno contribuyente económico a las operaciones de paz, con un presupuesto anual de más de 11 millones de dólares.

CUADRO 1. CONTRIBUCIONES AL PRESUPUESTO REGULAR DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, PRINCIPALES CONTRIBUYENTES EN 2006

PAÍS	CONTRIBUCIÓN (EN MILLONES DE USD)	% DE LA CONTRIBUCIÓN
EUA	424	24.47%
Japón	332	18.81%
Alemania	148	8.36%
Reino Unido	105	5.93%
Francia	103	5.86%
Italia	83	4.7%
Canadá	48	2.6%
España	43	2.4%
China	35	1.95%
México	32	1.82%
República de Corea	31	1.75%
Holanda	29	1.6%
Australia	27	1.5%
Brasil	26	1.4%
Suiza	20	1.1%

Fuente: Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/finance/tables/reg-budget/large06.htm

CUADRO 2. CONTRIBUCIONES MILITARES A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU POR REGIÓN, 2005

REGIÓN	NO. DE TROPAS Y OBSERVADORES MILITARES	% DEL TOTAL
África	19,104	31%
Sudeste asiático y el Pacífico	1,583	3%
Sur y Centro de Asia	28,547	46%
Medio Oriente	2,409	4%
Europa	4,387	7%
Centro y Sur de América	6,067	10%
Norte América	249	0

Fuente: Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2006.

CUADRO 3. PRINCIPALES CONTRIBUYENTES LATINOAMERICANOS A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU, 2000-2005

PAÍS	NO. SOLDADOS DE PAZ DESPLEGADOS	CLASIFICACIÓN MUNDIAL
Uruguay	8,326	9
Argentina	3,475	18
Brasil	2,452	27
Bolivia	973	41
Chile	951	42
Perú	337	58
Guatemala	204	64
Paraguay	148	66
Ecuador	93	73
Honduras	72	76
El Salvador	37	82
Venezuela	12	94
República Dominicana	6	100
Colombia	0	0
México	0	0

Fuente: Arturo Sotomayor, "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations", Documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, agosto, 2006.

Sin embargo, el debate generado por la SRE fue presa del proceso de toma de decisiones descentralizado y difuso. El tema más sensible y quizá el más problemático en materia de participación mexicana en operaciones de paz pasa por las relaciones cívico-militares, donde la postura militar es difusa. La Marina, institución que por su naturaleza misma posee más exposición internacional, es mucho más favorable a la participación en misiones de paz. Incluso, se sabe sobre el diseño de un plan para permitir el despliegue de marinos hacia el exterior en apoyo a las Naciones Unidas.³⁶ La Defensa, por el contrario, se opone, alegando que su misión principal es velar por la seguridad nacional y que el marco jurídico no contempla la autorización para la salida de tropa para desempeñar ese tipo de operaciones.

La postura dividida entre dos organizaciones militares puede abrir una ventana de oportunidades a los civiles para negociar acuerdos, conceder incentivos a quien coopere y castigos a quien se oponga. Sin embargo, el proceso de toma de decisión hace complejo el arreglo entre civiles y militares. La eventual participación en misiones de paz debe ser canalizada a través del Consejo de Seguridad Nacional, en el cual Defensa y Marina tienen

³⁶ Ver Jorge Alejandro Arellano, "Entrenan para misiones de paz a militares mexicanos", *El Universal*, 13 de mayo de 2004, p. 12.

representación y un derecho a veto tácito. En tal contexto, la Secretaría de Defensa se ha opuesto continuamente a una contribución ya sea militar o incluso policiaca en las operaciones de paz.

Las diferencias burocráticas se hicieron evidentes en junio de 2005, cuando Patricia Olamendi, la entonces subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, inició un debate público en el seno del Congreso para reformar la Constitución y así permitir la salida de tropa a misiones de paz. Dicha medida fue audaz, porque hasta ese entonces, los políticos civiles en México habían evitado discutir tan pública y abiertamente la participación de tropas militares en misiones de política exterior. La discusión rompía no sólo con la vieja tradición que aconsejaba no entrometerse en los asuntos internos de otros países, sobre todo con instrumentos militares; pero también se alejaba de una práctica común del viejo régimen, según la cual los asuntos políticos y militares no se mezclaban. De ahí que la intervención de la subsecretaria Olamendi en el Congreso molestó a las autoridades de la Secretaría de Defensa y forzó al presidente Fox a declarar que en su administración no habría ningún despliegue militar a favor de la ONU. Horas después, la subsecretaria Olamendi presentó su renuncia, alegando que las declaraciones del Ejecutivo contradecían el compromiso mexicano de contribuir activamente con las operaciones de mantenimiento de la paz.³⁷

La discusión pública sobre la participación en operaciones paz tocó un tema sensible en la relación entre instituciones civiles y militares. Por décadas, hubo un acuerdo tácito, según el cual los primeros concedieron un grado de autonomía institucional a cambio de que los segundos se abstuvieran de intervenir en la política nacional. Este pacto otorgó a las fuerzas armadas una insularidad de los asuntos civiles y una relativa independencia que ninguna otra institución gozó. Gracias a ese acuerdo implícito entre políticos y uniformados se garantizó el control civil sobre las fuerzas armadas y se impidió que en México se reprodujeran las dictaduras militares que proliferaron en el resto de América Latina.³⁸ Pero, el acuerdo se agotó con el inicio de la democratización en México y lo cierto es que nada lo sustituyó. Las fuerzas armadas siguieron actuando de acuerdo a las viejas reglas, con poca rendición de cuentas, acceso directo al presidente y con relativa autonomía institucional.

La oposición de la Secretaría de Defensa a las iniciativas de la cancillería no fue motivada por la política de activismo internacional en sí misma, sino por la incertidumbre que acompañó el proceso de transición hacia la

³⁷ Ver Clara Ramírez y Andrea Merlos, "Chocan Los Pinos y SRE", *Reforma*, 30 de julio de 2005.

³⁸ Para una discusión sobre el pacto cívico-militar en México puede consultarse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico," en *Journal of Latin American Studies*, vol. 27 (1995): pp. 423-448 y Roderic Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, New York: Oxford University Press, 1992.

democracia y el temor a que la política de defensa se descentralizara e hiciera más transparente. Su preferencia institucional consistía en evitar la pérdida de prerrogativas y reservas con las que hasta ahora se habían desempeñado. En especial, los oficiales uniformados tenían profundo escepticismo a una posible interferencia civil en asuntos militares, incluyendo el nombramiento de un civil como secretario de defensa o la posibilidad de negociar presupuestos y ascensos con el Congreso, sin la mediación directa del Ejecutivo. Para Roderic Camp, experto en fuerzas armadas mexicanas, los militares en la administración de Vicente Fox asumieron una posición mucho más política que en administraciones anteriores, expresando abiertamente opiniones sobre la vida política del país y ocupando puestos claves dentro del gobierno, incluyendo la propia Procuraduría General de la República. Esta politización del sector militar fue provocada en reacción al mayor interés mostrado por la prensa, el Congreso y los grupos sociales en los temas de defensa y seguridad nacional, lo cual ciertamente preocupó a la Secretaría de Defensa.³⁹

Consecuentemente, el Ejército rechazó la propuesta para participar en misiones de paz de Naciones Unidas, porque se vió como una iniciativa que a la larga incrementaría la intervención civil en asuntos militares y donde la Defensa, eventualmente, tendría que rendir cuentas a otros actores políticos, incluyendo la SRE y el Congreso. Asimismo, los beneficios concretos de la participación en operaciones de la ONU no fueron claros para los militares. El debate público fomentado por los diplomáticos mexicanos no resolvió cabalmente el espinoso tema de quién asumiría los costos económicos de un despliegue y entrenamiento de tropa. Tampoco se explicitaron los beneficios institucionales ni personales concretos que gozarían los uniformados por su participación y en cambio se explotaron los beneficios diplomáticos que, supuestamente, se generarían por el envío de personal militar a las misiones de paz de Naciones Unidas. En concreto, la visión organizacional de la Defensa percibió más costos que beneficios y por tanto se opuso abiertamente a la iniciativa de la cancillería.

El fracaso de la SRE en convencer a sus contrapartes militares sobre las ventajas de la participación en la ONU fue resultado de un debate prematuro. De hecho, se planteó el despliegue de tropa a las misiones de paz sin discutir previamente la reforma militar. En todo caso, las fuerzas de paz de Naciones Unidas debieron haberse introducido dentro de un paquete amplio de reforma y no como un asunto aislado de activismo diplomático. De tal forma, al debate público le faltó una negociación mucho más extensa y amplia sobre el tipo de control civil que se debía ejercer sobre las fuerzas armadas en una era democrática. El compromiso internacional con el Consejo de Seguridad se planteó cuando no existían ni reglas ni procedimientos institucionales claros

³⁹ Roderic Camp, *The Mexican Military on the Democratic Stage*. New York y Washington, D.C., Praeger Publishers, 2005.

sobre cuál debía ser la relación entre diplomáticos y militares bajo un nuevo régimen político.

De cierta forma este incidente demuestra las limitaciones de las estrategias de compromiso internacional vinculante. Es improbable que las presiones o las ataduras internacionales, por sí mismas, incidan en un cambio interno sin que exista una coalición de actores políticos dispuestos a abrazarlo. La estrategia internacional de Fox fue, en gran medida, unilateral; contó sólo con el apoyo de la diplomacia, pero careció de alianzas políticas internas (incluyendo el Congreso), lo que en relaciones internacionales se conoce comúnmente como *diplomacia de doble filo*.⁴⁰ Paralelamente, la contribución mexicana a las fuerzas de la ONU era un tema ajeno para la cancillería, donde incidían varias burocracias, el proceso de toma de decisiones era complejo y se requería la aquiescencia de diversos actores políticos. Se puede afirmar que la SRE probablemente desestimó la oposición de diversas burocracias y su capacidad de movilización política para oponerse a sus iniciativas. La decisión final sobre la conveniencia de participar en las operaciones de paz, ciertamente, no dependía de los diplomáticos mexicanos.

2.3. Cumplimiento cuestionable con la norma de derechos humanos

Una suerte similar tuvieron varias de las iniciativas mexicanas en materia de derechos humanos. Tres problemas surgieron con la puesta en marcha de la política de activismo internacional de Fox en la ONU: la ratificación de tratados se acompañó de reservas que acotaron la intervención internacional; el acatamiento de los acuerdos internacionales de derechos humanos fue parcial y controvertido; la nueva política de derechos humanos polarizó las diferentes posturas ideológicas en México.

Primero, la firma de tratados internacionales sobre derechos humanos fue mucho más fácil que su suscripción, precisamente porque su cumplimiento dependía de la voluntad de actores políticos ubicados fuera de la propia cancillería. Ningún instrumento legal ejemplificó mejor este dilema interno que la ratificación del Estatuto de Roma, el cual puso a México bajo jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Ésta última es un tribunal permanente, subsidiario de la ONU, para enjuiciar a los individuos responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, guerra y agresión. Su antecedente inmediato fue el establecimiento de los tribunales especiales de Rwanda y Yugoslavia por parte del Consejo de Seguridad, así como los propios tribunales establecidos después de la segunda guerra mundial, en Nuremberg y Tokio. Su objetivo concreto es disuadir a los políticos autoritarios de cometer crímenes contra las poblaciones a las que rigen. Siendo un instrumento legal que promueve los derechos humanos y castiga los abusos

⁴⁰ Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, *op.cit.*

políticos, el gobierno de Vicente Fox consideró su ratificación como prioritaria. Con la ratificación, se esperaba iniciar el “anclaje” del compromiso mexicano con los derechos humanos.

Sin embargo, las diferentes fracciones parlamentarias en el Congreso federal, especialmente las del PRI y PAN, expresaron reservas contra el propio Estatuto. El argumento oficial elaborado por varios de los senadores era que el instrumento internacional simple y llanamente no cabía dentro del marco jurídico constitucional. Nuevamente, se alegaba que la Constitución no permitía la intervención en asuntos internos por cuerpos internacionales y que su establecimiento reemplazaría los sistemas nacionales de justicia. Desde el punto de vista de los juristas más ortodoxos, sobre todo los apegados a la vieja doctrina de política exterior, México no podía establecer este tipo de cortes, porque se entendía como la formalización del tribunal de los ganadores. Incluso, había un problema de concepción jurídica, ya que se establecía un tribunal con una serie de reglas posterior a la comisión de esos ilícitos. Igualmente, se expresó escepticismo, ya que Estados Unidos se negó a firmar el Estatuto mismo, lo cual fue interpretado como una debilidad estructural del instrumento legal, en el cual las grandes potencias nunca renunciarían a su derecho a mantenerse al margen de la Corte Penal, ni desistirían de la potestad de erigirse como jueces exclusivos, haciendo uso de su derecho de veto en el propio Consejo de Seguridad de la ONU.⁴¹

Pero, la mayor oposición legislativa, expresada sobre todo por miembros del PRI, pareció estar motivada por el temor a que el Estatuto fuera aplicado de manera retroactiva una vez que México lo ratificara. Como sostiene Sergio Aguayo Quezada, a algunos priístas les inquietaba “que eventualmente pudiera perseguirse a funcionarios que fueron responsables de desapariciones forzadas”.⁴² Entre los opositores más vocales se encontraban el senador y general retirado, Ramón Mota Sánchez, y el también senador y exsecretario de Gobernación, Manuel Bartlett, ambos miembros del PRI.⁴³ Si bien el Estatuto, en efecto no es retroactivo, pues se aplica a crímenes cometidos después de 2002, una línea de pensamiento, impulsada por el juez español Baltasar Garzón, argumenta que la desaparición es un delito permanente que persiste hasta que se identifique el cuerpo o la víctima. Bajo esta interpretación, entonces sería posible para la Corte Penal investigar casos relacionados con la desaparición de personas, aunque sea de manera retroactiva.⁴⁴

Como nunca antes, la ratificación de un tratado internacional vinculante negociado en el seno de la ONU, generó en México un debate tan extenso y

⁴¹ Para un resumen de las opciones y argumentos sobre la ratificación del Estatuto de Roma veáse Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, (2003): pp. 133-174.

⁴² Sergio Aguayo Quezada, “En la Transición: La Corte”, en *Reforma*, 23 de octubre de 2002.

⁴³ Ver “Lamentan adhesión de México”, en *Reforma*, 19 de diciembre de 2002.

⁴⁴ Ver “Defiende el juez Garzón Corte Penal Internacional”, en *Reforma*, 7 de noviembre de 2002.

amplio entre legisladores, diplomáticos, organismos no gubernamentales, periodistas y expertos juristas.⁴⁵ La estrategia de generar un debate interno por un asunto internacional funcionó, pero el proceso de ratificación tomó casi cinco años de negociación y, como era de esperarse, fue complejo y difuso. El Estatuto se puso a firma en 1998, pero México no lo hizo sino hasta finales del año 2000. Para su ratificación, se debió modificar la Constitución en 2002. Este proceso tomó dos años (2002-2004) para que los diputados reconocieran la jurisdicción de la Corte y en el camino hicieron lo propio los 31 congresos locales. Un año más tarde (2005), la propuesta llegó a la Cámara de Senadores, donde se discutió por casi ocho meses. El 28 de octubre de ese mismo año se depositó el instrumento de ratificación en la Oficina de Asuntos Legales de la ONU y el Estatuto entró finalmente en vigencia el 1 de enero de 2006. En total, se requirieron ocho años para que México se convirtiera en el país número 100 en incorporarse a la Corte Penal. La ratificación llegó demasiado tarde para que la delegación mexicana pudiera participar en el proceso de selección de jueces. De hecho, ningún mexicano estuvo dentro de la terna, aunque sí hubo candidatos de Argentina y Brasil, países que ratificaron en tiempo y forma.

La ratificación mexicana estuvo dominada por la controversia. Como se mencionó antes, se modificó el artículo 21 de la Constitución para permitir la jurisdicción de la Corte, el cual se refiere a la imposición de penas, pero en el camino se le agregó un candado: "El Ejecutivo podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional."⁴⁶ Como sostiene Manuel Becerra Ramírez, en el fondo eso implicó que México no reconocía llanamente al Estatuto, pues depende del Senado su aplicación, según sea el caso. Es decir, el Senado se convirtió, *de facto*, en juez y parte.⁴⁷ Si la constitución del Senado llega a cambiar, la disposición de México a acatar las resoluciones de la Corte Penal también puede ser cuestionada, ya que dependerá de la discrecionalidad de los senadores y del presidente decidir cuáles mexicanos pueden ser sujetos de juicio internacional. Para analistas en derecho internacional público, la postura de México constituía una reserva encubierta que el propio Estatuto no toleraba.⁴⁸ Nuevamente, los alcances de la estrategia diplomática de Fox dispuesta a modificar la realidad interna a través de compromisos

⁴⁵ Ver Carmen Aristegui, "La Corte Penal", en *Reforma*, 24 de junio de 2005, "Plantean reabrir debate sobre Estatuto de Roma", en *Reforma*, 15 de agosto de 2003, "Exhortan a ratificar Estatuto de Roma", en *Reforma*, 1 de julio de 2003; "Pide SRE no temer a Corte Internacional", en *Reforma*, 17 de diciembre de 2002; Héctor Vasconcelos, "¿Quién le teme a lo supranacional", en *Reforma*, 9 de noviembre de 2002; "Condicionan la adhesión a Corte Penal", en *Reforma*, 14 de diciembre de 2002.

⁴⁶ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 2005.

⁴⁷ Manuel Becerra Ramírez, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, (2006): pp. 951-954.

⁴⁸ Ver "Exigen al Senado anular candados," en *Reforma*, 19 de diciembre del 2002.

internacionales resultaba limitada, precisamente por la composición de fuerzas internas que, en su momento, resistieron los impulsos del cambio.

Segundo, pese al activismo internacional ejercido por México en los foros multilaterales, su desempeño en materia de respeto a los derechos humanos fue continuamente cuestionado por grupos nacionales e internacionales. La cancillería cumplió con la misión de firma, ratificación y adhesión de tratados internacionales, pero el acatamiento de los mismos dependía de los gobiernos federales, estatales y municipales. Ciertamente, es improbable que un cambio normativo y de actitud se exprese en el corto plazo. El tipo de transformación interna que esperaba la administración de Fox, sobre todo en materia de derechos humanos, requería tiempo para reformar al sistema de impartición de justicia.

Sin embargo, para la comunidad internacional, los avances en México eran más lentos de lo deseado. Los informes de derechos humanos sobre el sexenio de Fox del Departamento de Estado en Washington y de Human Rights Watch, organismo no gubernamental, fueron críticos en su diagnóstico. Ambos informes resaltaban que el clima de respeto a los derechos humanos era pobre, especialmente en Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Asimismo, se detallaba que aún había impunidad por las atrocidades cometidas en el pasado, abusos repetidos por las autoridades de seguridad pública y poca transparencia en los procesos judiciales. Se alertaba, igualmente, sobre los más de 3 mil secuestros cometidos por año que, en algunos casos, habían sido perpetuados con la intervención de policías locales. Los reportes también señalaban que la violencia y discriminación contra periodistas, mujeres, grupos indígenas, minorías religiosas, homosexuales y personas infectadas con el VIH-SIDA persistían.⁴⁹

Para analistas y tomadores de decisión, como el propio Jorge G. Castañeda, este era precisamente el tipo de escrutinio público que se esperaba generar. Para Castañeda, “un país que promueve agresivamente los derechos humanos fuera, descarta el argumento de la soberanía como escudo ante la mirada internacional.”⁵⁰ Sin embargo, la intención era también que, como parte de ese escrutinio, se tomaran en cuenta las recomendaciones y se pusieran en marcha reformas que mejoraran el acatamiento de los derechos humanos.

En la realidad, al menos en el corto plazo, la reacción fue contraria a la esperada. Por un lado, los grupos más conservadores y reacios al cambio reaccionaron de manera defensiva frente a las críticas internacionales. De alguna forma, la política activa de derechos humanos alimentó una gran

⁴⁹ Ver Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Mexico: Country Reports on Human Rights Practices, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*, Washington, D.F., febrero 28, 2005. Human Rights Watch, *Mexico: Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox*, Nueva York, Nueva York, 2005.

⁵⁰ Jorge G. Castañeda, “Derechos humanos”, en *Reforma*, 17 de mayo de 2006.

aprehensión en algunos círculos políticos, para quienes las opiniones internacionales eran vistas como una intervención excesiva en los asuntos internos. Estos grupos son, usualmente, los menos vulnerables y sensibles a los castigos internacionales, precisamente porque sus fuentes de poder y legitimidad son internas. Sus reclamos fueron los que, eventualmente, llevaron a que los tratados internacionales fueran ratificados con reservas que los acotan ya que la armonización de la legislación mexicana con la internacional siga inconclusa.

Por otro lado, el lento progreso en materia de derechos humanos en México también mermó el activismo de la cncillería y le generó reveses en diversos foros internacionales. En especial, miembros del Parlamento Europeo expresaron dudas y críticas por el nombramiento del embajador mexicano Luis Alfonso de Alba como presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006. Por ejemplo, durante una reunión en Bruselas, el eurodiputado verde Raúl Romeva cuestionó la autoridad moral del diplomático mexicano, a quien le declaró en sesión especial que: “Cuando uno tiene una institución, tiene ciertas responsabilidades y que creo que es bueno empezar por dar algunos ejemplos (en México) y empezar a dilucidar cualquier tipo de duda, de acciones y de parcialidad que se pueda suscitar.”⁵¹ Esto revela que la construcción de prestigio internacional en materia de derechos humanos no se mantiene exclusivamente con activismo diplomático. Sin duda el trabajo de la SRE era enorme, pues había que convencer no sólo a las autoridades federales, sino al policía local, al juez de distrito, a los ministerios públicos, además de informar a los ciudadanos sobre los nuevos compromisos adquiridos. Pero los diplomáticos ejercieron su tarea en el exterior, sin contar con los suficientes consensos internos para institucionalizar una política de defensa de los derechos humanos. Esto hace pensar que la estrategia de “anclaje” dio resultados muy pobres, pues la política activa de derechos humanos bien puede ser abandonada por otra administración tan fácilmente como fue lanzada por el gobierno de Fox.

Finalmente, el activismo diplomático en la ONU polarizó las posturas de los grupos políticos en México. Como parte de la estrategia de compromiso internacional vinculante, el gobierno de Fox decidió modificar la posición tradicional de México en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; en la práctica esto implicó abandonar el silencio con el cual se evaluaba el desempeño de Cuba. En 2001, por primera vez, México apoyó una resolución de la Comisión que condenaba el respeto a los derechos humanos en la isla. Claramente, la intención era ser consecuente con la nueva política y doctrina de derechos humanos, pero la reacción que la acompañó tuvo efectos perversos. Diplomáticamente, se deterioró la relación con el régimen de Fidel Castro; internamente se rompieron los consensos sobre el tipo de

⁵¹ “Critican a México por labor en la ONU”, en *Reforma*, 20 de diciembre del 2006.

relación que México debía guardar con Cuba. Durante las últimas tres décadas, las relaciones México-Cuba habían permitido al régimen del PRI hacer patente la independencia de su política exterior, sobre todo *vis-a-vis* Estados Unidos, permitiéndole igualmente equilibrar el debate político interno, al apaciguar a la izquierda mexicana y a la opinión pública cuando la legitimidad del gobierno era cuestionada.⁵² Sin embargo, la decisión de Fox de apoyar la resolución que condenaba al régimen cubano tocó las áreas más sensibles de la izquierda mexicana, en especial al interior del PRI y PRD. Estos dos partidos no sólo criticaron la postura del gobierno, sino que además la confrontaron directamente, al promover resoluciones al interior del Congreso cuestionando la nueva posición hacia Cuba y exigiendo la presencia del canciller a rendir cuentas y explicar las razones del cambio. Con ello, se creó un ambiente tenso para las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, polarizando el debate sobre política exterior y politizando la postura de México en materia de derechos humanos. Paralelamente, se bilateralizó un tema que, en sentido estricto, era multilateral y se hizo además presa del partidismo político. De esa forma no sólo se rompieron los consensos sobre la relación con Cuba sino, más específicamente, sobre la política de México en el seno de la ONU misma.

3. La ONU y México en momentos de crisis: Iraq y el Consejo de Seguridad

La decisión mexicana de participar en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003 es, posiblemente, la más controvertida de la política exterior del presidente Vicente Fox. Si bien expertos como Olga Pellicer mantienen que el desempeño de México en el Consejo debe analizarse "atendiendo a los grupos que presidió, a las iniciativas que hizo avanzar en ellos y al respeto que han adquirido como profesionales de la diplomacia no sólo el jefe de misión, sino también, o sobre todo, su equipo de trabajo."⁵³ Lo cierto es que fue el tema de la crisis en Iraq lo que concentró la atención y a partir del cual se ha evaluado el desempeño mexicano en la ONU durante este tiempo. En el corazón del debate estaba la discusión sobre la autorización del uso de la fuerza para obligar a un miembro a acatar resoluciones sobre desarme. En lo particular, el meollo del asunto estuvo en la eventual negativa del Consejo a autorizar que Estados Unidos atacara Iraq, basado en la resolución 1441, según la cual el régimen de Saddam Hussein seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones internacionales. Dentro de

⁵² Ver Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, D.F., El Colegio de México, 1984, 2nda. edición y Olga Pellicer, *México y la Revolución Cubana*, México, D.F., México, El Colegio de México, 1972.

⁵³ Olga Pellicer, "Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad", *op.cit.*, p. 92.

este debate, la delegación mexicana se negó a cederle una carta blanca a Washington, rechazando ofrecer apoyo explícito dentro del Consejo mismo.

Sobre la pertinencia o no de participar en el Consejo Seguridad se generó un amplio debate nacional.⁵⁴ Una línea de argumentación ya harto conocida, defendida por Manuel Tello hijo, sostenía que la participación mexicana en el máximo órgano de la ONU “fue un suicidio del gobierno de México... porque este hecho representará dos años de luchas constantes con Estados Unidos, debido a que los intereses que defiende esta nación no son los mismos de nuestro país.”⁵⁵ Este razonamiento ya ha sido desmentido empíricamente, pues como sostiene Jorge A. Schiavon, los elementos estructurales de la relación bilateral se mantuvieron, a pesar de las diferencias que México y Estados Unidos tuvieron en el Consejo. Los flujos comerciales, de hecho, aumentaron, como también se incrementó la migración. Si bien México no consiguió la firma de un Tratado Migratorio amplio con su contraparte al norte, las razones para este aparente fracaso nada tienen que ver con el desempeño mexicano en la ONU.⁵⁶

Por lo tanto, la tercera hipótesis a desarrollar en esta última sección sostiene que el desempeño mexicano en la ONU debe verse dentro del contexto internacional que lo rodeó y no como resultado de la relación bilateral con Estados Unidos. Es evidente que los intereses entre países no siempre convergen y menos dentro de un organismo multilateral. La falta de convergencia no es pues una excusa para autoexcluirse, pero la ausencia de un contexto propicio para negociar las diferencias es ciertamente una limitante, especialmente para las potencias medias. Si los enfoques liberales pueden explicar los motivos que impulsaron a México a participar en órganos como el Consejo de Seguridad, los argumentos realistas (más específicamente los neo-realistas) permiten elucidar las limitaciones externas que el sistema internacional impuso a la diplomacia mexicana. En el fondo, la actuación de México en el Consejo fue crítica porque coincidió con un contexto internacional igualmente crítico y donde la delegación mexicana no fue la única que experimentó dificultades diplomáticas. Al ser una crisis sistémica, el desempeño de todo el Consejo, incluyendo sus miembros permanentes, fue inusual y difícil.

Primero, el contexto en el cual México participó en el foro de seguridad internacional más importante fue uno caracterizado por la configuración de un sistema unipolar que era inherentemente incompatible con el funcionamiento formal de la ONU. Las Naciones Unidas surgieron, esencialmente, para evitar que emergieran conflictos entre las grandes

⁵⁴ Ver “El ingreso de México al Consejo de Seguridad”, en *Este País*, 5 de noviembre de 2002, <www.securities.com>.

⁵⁵ “Nada tenemos que hacer en el Consejo de Seguridad: Tello M.”, en *Crónica*, 12 de octubre de 2001, <www.securities.com>.

⁵⁶ Jorge Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq”, en *Revista mexicana de política exterior*, núm. 72 (octubre 2004): pp. 195-222.

potencias y por consiguiente su misión implícita consistía en equilibrar el poder internacional, evitando que una sola potencia dominara sobre las demás.⁵⁷ La crisis del Consejo de Seguridad pudo haber surgido en cualquier momento inmediato al fin de la guerra fría, pero como sostiene Michael J. Glennon, la ONU podía funcionar en momentos de relativa tranquilidad, pero su crisis estalló “durante un periodo de gran estrés. Este fracaso no se le puede adjudicar a ningún país, más bien, fue el resultado inexorable del desarrollo y evolución del sistema internacional.”⁵⁸ En tal sentido, se puede afirmar que las iniciativas mexicanas al interior de Consejo tuvieron que navegar en un ambiente internacional adverso que nada tenía que ver con la relación bilateral México-Estados Unidos.

Segundo, a pesar de que la unipolaridad hizo difícil el funcionamiento del Consejo mismo, cabe aclarar que las diferencias que surgieron entre sus miembros no eran, como erróneamente se cree, por intereses nacionales, sino por las opciones de políticas públicas disponibles. Ninguno de los países que expresaron reservas contra Estados Unidos —Francia, China, Rusia, Alemania, México y Chile entre otros— era contrario a los intereses del hegemon. Todos los miembros compartían un interés por mantener el orden mundial y, de ser posible, el *statu quo*. La más grande diferencia surgió por el tipo de medios que debían utilizarse para solucionar la crisis. Estados Unidos tenía una preferencia por los medios militares, en tanto que los demás países —incluyendo México— favorecían la diplomacia multilateral. De tal forma, las discrepancias surgieron por las tácticas a seguir y no por la divergencia de intereses en sí, de lo contrario jamás se habrían aprobado por unanimidad las resoluciones 1441 y 1483, ésta última relacionada con la reconstrucción en Iraq y el levantamiento de sanciones previamente impuestas al país.⁵⁹

Tercero, de manera paradójica, fue ese mismo contexto internacional adverso el que amortiguó los efectos perversos provocados por el rechazo mexicano a las iniciativas de Estados Unidos. Como bien sostienen los neorrealistas, los países pequeños suelen tener pocas opciones disponibles en materia de alineamiento, sobre todo cuando interactúan con las grandes potencias. Generalmente, la ausencia de alianzas externas fuerza a los estados pequeños a subirse al carro de seguridad de los más grandes, lo que en inglés se conoce comúnmente como *bandwagoning*.⁶⁰ El caso mexicano en el Consejo de Seguridad no corresponde a este tipo de comportamiento, en parte porque la ONU ofreció un espacio para formar alianzas alternas y así amortiguar los costos de la presión directa de Estados Unidos. La delegación

⁵⁷ Ver G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001.

⁵⁸ Michael J. Glennon, “Why the Security Council Failed”, en *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 3 (mayo-junio 2003): p. 19.

⁵⁹ Ver Mohammed Ayoob y Matthew Zierler, “The Unipolar Concert: Unipolarity and Multilateralism in the Age of Globalization”, en Ramesh Thakur y Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Iraq Crisis and World Order*, Nueva York, Nueva York, United Nations University Press, 2006, pp. 37-56.

⁶⁰ Ver Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1990.

mexicana no se opuso a las iniciativas estadounidenses de manera unilateral, siempre lo hizo acompañada de una potencia nuclear o veladamente, dejando a países como Francia y Rusia expresar explícitamente su oposición. Al mismo tiempo, le permitió a la delegación mexicana establecer una relativa independencia política en momentos en que Estados Unidos exigía alineamiento por parte de todos.

Finalmente, pocos han advertido que el contexto internacional desfavorable para México propició un ambiente favorable interno para el gobierno de Vicente Fox. El ambiente internacional forzó a México a plantear el tema más allá de la neutralidad o el alineamiento con Estados Unidos. Ante ello, se hizo evidente que la opinión mayoritaria de los mexicanos se inclinaba hacia el rechazo de la guerra. Las encuestas revelaban que 72% de los mexicanos se oponía a apoyar a Estados Unidos, en tanto que el porcentaje que se manifestaba totalmente en desacuerdo con la guerra aumentó de 55 a 73% durante el periodo de diciembre de 2002 a marzo de 2003.⁶¹ Por tanto, la decisión del presidente Fox y su embajador en la ONU de no apoyar explícitamente la postura de Washington en el Consejo de Seguridad estaba conforme a lo que la opinión pública exigía. Ciertamente, las encuestas nacionales mostraron que la calificación de desempeño del presidente durante este tiempo fue de 7.42 sobre 10 puntos, una de las más altas de todo su mandato.⁶² Lejos de representar un suicidio, la participación de México en el Consejo de Seguridad favoreció a la institución presidencial e incluso a su diplomacia.

Esta evidencia revela que una estrategia de negociación internacional útil, sobre todo en períodos de crisis internacional, consiste en revelar las preferencias del electorado para delimitar el espacio y margen de concesión. Frente a la adversidad internacional, el equipo de Fox jugó sus cartas diplomáticas explotando el recién adquirido capital democrático. El presidente asumió la posición que mejor convenía a su audiencia electoral, aunque se vio igualmente favorecido por el hecho de que Estados Unidos se vio forzado a retirar la propuesta de autorización de uso de fuerza, por no contar con los votos necesarios para su aprobación. Sin embargo, la carta electoral no habría podido ser utilizada, de no haberse tratado de una crisis internacional sistémica que, en efecto, atrajo la atención del público mexicano hacia la ONU de manera pocas veces vista antes. Paradójicamente, quizá la participación de México en el Consejo de Seguridad fue el éxito más notable de toda la estrategia diplomática desplegada en la ONU durante el periodo 2000-2006.

⁶¹ Ver Miguel Basañez y Alejandro Moreno, "Entre la diplomacia y la guerra: una mirada a la opinión pública mexicana", en *Este País: Tendencias y opiniones*, núm. 145 (abril 2003): pp. 144-149.

⁶² Ana Cristina Covarrubias, "Evaluación nacional del gobierno del presidente Fox", en *Este País: Tendencias y opiniones*, núm. 145 (abril 2003): pp. 151-152.

Conclusiones

De este análisis se desprenden tres conclusiones generales sobre el papel de México en la ONU durante los últimos seis años. Primero, se puede concluir que la política multilateral mexicana se internalizó; es decir, la posición en Naciones Unidas se convirtió en un tema con repercusiones de política interna y por tanto sujeto de debate por parte de actores nacionales de diversa índole. De esta forma, la participación de México en la Organización ha dado ocasión para evaluar las interacciones entre política externa e interna, situación que hasta ahora sólo ocurría con la relación diplomática con Cuba y Estados Unidos.

La segunda conclusión se relaciona con los efectos que tuvo la participación mexicana en la ONU. Sobre este asunto, es probable que los efectos no intencionados hayan sido los de mayor repercusión. Las reacciones internas sobre la estrategia multilateral mexicana fueron diversas, pero las más activas y vocales fueron las de resistencia al activismo de México. Ya sean los militares, la izquierda mexicana o la vieja élite del PRI, la diplomacia mexicana en la ONU provocó, pero difícilmente modificó, las actitudes o la disposición hacia el cambio, como de hecho se esperaba originalmente. En gran medida, esto se debe a que la política exterior se fragmentó, polarizó, pero también se hizo más difusa y burocratizada durante los años de democratización. Lejos de facilitar la toma de decisión, la nueva realidad política hizo difícil identificar consensos y poner en marcha reformas más profundas. La postura de México en la ONU sin duda reveló un cambio doctrinario de política exterior que difícilmente logró institucionalizarse en otros ámbitos.

La tercera y última conclusión se refiere al contexto internacional en el cual debió operar México al interior de la ONU. Es indudable que en este periodo, el sistema unipolar entró en conflicto con los principios multilaterales de las Naciones Unidas. La potencia más indispensable a nivel global discrepó con las estrategias y tácticas de la institución más indispensable a nivel mundial. En este sentido, la política exterior mexicana estuvo limitada en su alcance por el contexto internacional perverso que enfrentó, pero su actuación en el Consejo de Seguridad no estuvo ausente de beneficios tangibles, tanto para su diplomacia, como para quien la encabezó durante un sexenio.

Bibliografía

Publicaciones académicas

- Basañez, Miguel y Alejandro Moreno, "Entre la diplomacia y la guerra: una mirada a la opinión pública mexicana", en *Este País: Tendencias y opiniones*, núm. 145 (abril 2003).
- Becerra Ramírez, Manuel, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Nueva York, Columbia University Press, 1977.
- Camp, Roderic, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Castañeda, Jorge, *Obras Completas: Tomo I. Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1995.
- _____, *The Mexican Military on the Democratic Stage*. New York y Washington, D.C., Praeger Publishers, 2005.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Mexico: Country Reports on Human Rights Practices*, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Washington, D.C., Febrero 28, 2005.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, California, University of California Press, 1993.
- Fernández de Castro, Rafael (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, D.F., Ariel, 2002.
- _____, (comp.) *En la frontera del imperio*, México, D.F., Ariel, 2003.
- García Ramírez, Sergio, "México ante el Estatuto de Roma", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, 2003.
- George, Alexander y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004.
- Glennon, Michael J., "Why the Security Council Failed," en *Foreign Affairs*, Vol. 82, núm. 3 (mayo-junio 2003).
- González, Guadalupe, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *México y el Mundo: Visiones Globales 2004* México, D.F., México, CIDE, 2004.
- _____, *México y el Mundo 2006: Opinión pública y política exterior*, México, D.F., México, CIDE, 2006.
- Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", en *International Organization*, vol. 32, 4 (otoño 1978).
- Herrera Lasso, Luis (ed.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., México, 2006.
- Hocking, Brian (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*. New York, New York: St. Martin's Press, 1999 y Graham Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban-Missile Crisis*, Nueva York, Nueva York: Longman. 1999.

- Human Rights Watch, *Mexico: Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights Under Fox*, Nueva York, Nueva York, 2005.
- Ikenberry, John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001.
- Kahler, Miles, "Liberalization and Foreign Policy" en Miles Kahler (ed.). *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Martin, Lisa y Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions", en *International Organization*, vol. 54, 2 (otoño 1998).
- Mansfeld, Edward D. Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2005.
- Mansfeld, Edward D. y Jon C. Prevenhouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization*, vol. 60, núm. 1 (2006).
- Moe, Terry, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story," en *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, número especial (abril 1990).
- Mora, Frank O. y Jeanne A. K. Hey (eds.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2003.
- Moravcsik, Andrew, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", en *International Organization*, vol. 52, núm. 2, 2000, pp. 217-252.
- Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, D.F., SEP, 1986.
- Rico, Carlos, *Hacia la globalización. México y el Mundo, Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII, México, D.F., Senado de la República, 1991.
- _____, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, D.F., El Colegio de México, 1984 (2nda. edición).
- Pellicer, Olga, *México y la Revolución Cubana*, México, D.F., México, El Colegio de México, 1972.
- _____, (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, D.F., CIDE (colección estudios políticos núm. 3), 1983.
- _____, (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Schiavon, Jorge, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", en *Revista mexicana de política exterior*, núm. 72 (octubre 2004).
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, D.F., S.R.E., 1986.
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Serrano, Mónica, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27(1995).
- Snyder, Jack, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Nueva York, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2000.
- Sotomayor, Arturo, "Why States Participate in UN Peace Missions: An Analysis of Civil-Military Relations and its effects on Latin America's Contributions to

- Peacekeeping Operations", Documento presentado durante la American Political Science Association (APSA) Annual Meeting, Filadelfia, Agosto, 2006.
- Thakur, Ramesh y Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Iraq Crisis and World Order*, Nueva York, Nueva York, United Nations University Press, 2006.
- Walt, Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1990.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Nueva York, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

Editoriales

- Aanabitarte, Ana, "Posible hipocresía de México en apoyo a las misiones de paz: Derbez", en *El Universal*, 12 de mayo de 2004.
- Arellano, Jorge Alejandro, "Entrenan para misiones de paz a militares mexicanos", *El Universal*, 13 de mayo de 2004.
- Covarrubias, Ana Cristina, "Evaluación nacional del gobierno del presidente Fox", en *Este País: Tendencias y opiniones*, núm. 145 (abril 2003).
- Esquivel, J. Jesús, "Vacío en los Pinos", *Proceso*, 4 de enero 2004, núm. 1418.
- Aguayo Quezada, Sergio, "En la Transición: La Corte", en *Reforma*, 23 de octubre de 2002.
- Aristegui, Carmen, "Pide SRE no temer a Corte Internacional", en *Reforma*, 17 de diciembre de 2002.
- _____, "Exhortan a ratificar Estatuto de Roma", en *Reforma*, 1 de julio de 2003.
- _____, "Plantean reabrir debate sobre Estatuto de Roma", en *Reforma*, 15 de agosto de 2003.
- _____, "La Corte Penal", en *Reforma*, 24 de junio de 2005.
- Castañeda, Jorge G., "Derechos humanos," en *Reforma*, 17 de mayo de 2006.
- Ramírez, Clara y Andrea Merlos, "Chocan Los Pinos y SRE", *Reforma*, 30 de julio de 2005.
- Vasconcelos, Héctor, "¿Quién le teme a lo supranacional", en *Reforma*, 9 de noviembre de 2002.

Prensa

- "Nada tenemos que hacer en el Consejo de Seguridad: Tello M.", en *Crónica*, 12 de octubre de 2001.
- "Defiende el juez Garzón Corte Penal Internacional", en *Reforma*, 7 de noviembre de 2002.
- "El ingreso de México al Consejo de Seguridad", en *Este País*, 5 de noviembre de 2002.
- "Condicionan la adhesión a Corte Penal", en *Reforma*, 14 de diciembre de 2002.
- "Exigen al Senado anular candados", en *Reforma*, 19 de diciembre de 2002.
- "Lamentan adhesión de México", en *Reforma*, 19 de diciembre de 2002.
- "Ratifica México el Estatuto de Roma", en *Reforma*, 29 de octubre de 2005.
- "Preside México Consejo de DH", en *Reforma*, 20 de mayo de 2006.
- "Critican a México por labor en la ONU", en *Reforma*, 20 de diciembre de 2006.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190
- Arellano, David, *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, DTAP-191
- Sour, Laura y Munayer Laila, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*, DTAP-192
- Casar, Ma. Amparo, *La cultura política de los políticos en el México democrático*, DTAP-193
- Arellano, David y Lepore Walter, *Economic Growth and Institutions: The Influence of External Actors*, DTAP-194
- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387
- Scott, John, *Agricultural Policy and Rural Poverty in Mexico*, DTE-388
- Hogan, William, Rosellón Juan y Vogeslang Ingo, *Toward a Combined Merchant-Regulatory Mechanism for Electricity Transmission Expansion*, DTE-389
- Roa, Ma. José y Cendejas José Luis, *Crecimiento económico, estructura de edades y dividendo demográfico*, DTE-390
- Kristiansen, Tarjei y Rosellón Juan, *Merchant Electricity Transmission Expansion: A European Case Study*, DTE-391

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, DTEI-153
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Leaders, public opinion and foreign policy in Mexico, the United States, and Asia: a comparative study*, DTEI-154
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Opinión pública y política exterior en México*, DTEI-155
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Public opinion and foreign policy in Mexico*, DTEI-156
- Ortiz Mena, Antonio, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido*, DTEI-157
- Ortiz Mena, Antonio y Fagan Drew, *Relating to the Powerful One: Canada and Mexico's Trade and Investment Relations with the United States*, DTEI-158
- Schiavon, Jorge, *Política exterior y opinión pública: México ante el mundo*, DTEI-159

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidencial-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191
- Lehoucq, Fabrice, *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*, DTEP-192
- Benton, Allyson, *Do Investors Assess the Credibility of Campaign Commitments? The Case of Mexico's 2006 Presidential Race*, DTEP-193
- Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, DTEP-194
- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayluardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42
- Meyer, Jean, *La Iglesia católica de los Estados Unidos frente al conflicto religioso en México, 1914-1920*, DTH-43

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.