

México ante el multilateralismo del siglo XXI. Entre los principios de política exterior y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹

*Mexico and the multilateralism in the twenty-first
century. Between foreign policy principles
and Peacekeeping Operations*

Carlos Rodríguez Ulloa²

*El corolario político, jurídico y diplomático
de la globalización es el multilateralismo³*

Resumen

La historia y los principios de política exterior de México han dado forma a un multilateralismo promotor de la defensa de las normas y la institucionalidad internacionales. Sin embargo, la vecindad con Estados Unidos y el intenso intercambio comercial entre ambos países han condicionado su actuación en el escenario internacional, lo cual ha derivado en un desempeño cauteloso, en particular respecto a temas tan delicados como la seguridad. Este artículo se concentra en detallar las razones por las cuales México ha tenido una participación marginal en iniciativas como las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, así como las implicaciones que traería consigo una colaboración más intensa. Para ello, el trabajo se divide en tres partes: en la primera se realizan algunas precisiones teóricas; en la segunda se abordan los principios de política exterior; en la tercera se revisan los nuevos requerimientos del

¹ El presente artículo es producto del curso “Security, Stabilization, Transitions and Reconstruction” impartido por el Center for Hemispheric and Defense Studies, con sede en Washington D. C., de septiembre a noviembre de 2008.

² Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia A. C. CASEDE. carlosru@gmail.com

³ Adolfo Aguilar Zinser, “El multilateralismo” en *Reforma*, México, 31 de enero de 2003.

contexto internacional actual y se elaboran algunas propuestas para el caso de México. **Palabras clave:** Organización de las Naciones Unidas, política exterior, seguridad internacional, multilateralismo, relaciones internacionales.

Abstract

The history and principles of Mexico's foreign policy have shaped a multilateralism that promotes the defense of international rules and institutions. However, the proximity to the United States and the extensive trade between the two countries have conditioned their actions in the international arena, which has resulted in a cautious performance, particularly on sensitive issues such as security. This article focuses on the reasons why Mexico has had a marginal participation in initiatives such as Peacekeeping Operations and the implications that would result in a greater collaboration. To reach this goal, the work is divided into three parts: the first clarifies some theoretical points; the second deals with the foreign policy principles; the third reviews the new requirements of the current international context and develop some proposals for Mexico.

Key words: United Nations Organization, foreign policy, international security, multilateralism, international relations.

Introducción

México, a pesar de contar con una superficie de 1 964 375 km², una población de aproximadamente 106 682 500⁴ (2008) y un Producto Interno Bruto de 893.36 mil millones de dólares estadounidenses (2007),⁵ no figuraba en la lista de los 118 países que aportaban tropas a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en marzo de 2009.⁶

A pesar de ello, el 1° de enero de 2009 asumió, por un periodo de dos años y por cuarta vez en la historia de la organización, el cargo de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Por otro lado, desde marzo de 2008 está a cargo de la Secretaría *pro tempore* del Grupo de Río, desde donde se han buscado posiciones comunes ante problemas muy diversos, por ejemplo, durante la cumbre de Costa de Sauipé, Brasil, se abordaron temas como la inclusión de Cuba en dicho esquema, la crisis económica mundial y el conflicto en la franja de Gaza. Además, México participa en otras 62 organizaciones

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Numeralia*, México, consultado el 21 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/integracion/inegi324.asp?s=est&c=11722#ocho>.

⁵ Banco Mundial, *México*, Country Brief, Washington, consultado el 22 de diciembre de 2008, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/MEXICOEXTN/0,,menuPK:338403~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:338397,00.html>.

⁶ *Idem*.

internacionales,⁷ demostrando así su activismo en los foros internacionales y proyectándose como un importante promotor del multilateralismo.

Las acciones e inacciones de la diplomacia mexicana se basan en la defensa retórica de los principios de política exterior, plasmados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política. Dichos principios son, a la vez, producto de la historia del país; están dotados de un fuerte tono nacionalista y han sido reconocidos a nivel internacional, al ser recogidos en la Carta de las Naciones Unidas, lo que les permite adquirir validez universal.

A partir de estos principios y de la propia experiencia histórica, se ha consolidado un “multilateralismo a la mexicana”, que consiste en la participación activa del país en los foros multilaterales, donde se promueve la defensa de las normas y la institucionalidad internacionales como contrapeso al uso de la fuerza de las grandes potencias. Dicho de otra manera, se enfoca a la promoción del derecho como defensa de los países medianos y débiles ante el uso (y abuso) del poder militar de los Estados poderosos.

Por otra parte, México tiene acuerdos de libre comercio con 44 países, entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde las cifras hablan por sí solas: Estados Unidos es el principal socio comercial de México, y en 2003 importó 61.9 por ciento y exportó 88.9 por ciento del total de sus productos en el exterior. La relación comercial bilateral ascendió a 428 mil millones de dólares en 2004, siendo la más importante para Estados Unidos en ese año, mientras que para México fue la segunda, con 268 mil millones de dólares estadounidenses. Un último dato interesante son las remesas de los mexicanos que trabajan en Estados Unidos, que en 2004 ascendieron a 16.6 mil millones de dólares, cifra superior al total de la inversión extranjera en el país de ese mismo año, lo que da cuenta de la importancia de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.⁸

Estos datos reflejan una realidad que va más allá de la economía, y es que México es un país abierto al mundo tanto en términos económicos como políticos, pero profundamente marcado por su vecindad con una potencia como Estados Unidos, factor insalvable a la hora de evaluar el desempeño del país en el exterior. Por ejemplo, uno de los argumentos que esgrimen los críticos respecto a la participación de México en el Consejo de Seguridad, es que dicho foro lo lleva a tomar decisiones que podrían representar un roce

⁷ Central Intelligence Agency, “Field Listing International Organization Participation” en *The World Factbook*, 2008, consultado el 10 de diciembre 2008, disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2107.html>.

⁸ Deborah Meyers y Megan Davy, “United States, Canada and México. Fact Sheet on Trade and Migration” en *Migration Facts*, Migration Policy Institute, Washington D. C., 2005, núm. 11.

innecesario con Estados Unidos, complicando la relación bilateral. Por ello, recomiendan una actitud cautelosa y moderada ante cualquier iniciativa sobre temas de seguridad internacional.

Tomando en cuenta estos factores, en el presente trabajo nos preguntamos lo siguiente: ¿Cuál es la relación entre los principios de política exterior y las OMP? ¿A qué se debe la falta de participación de México en Operaciones de Paz? ¿Cuál es la política multilateral de este país?

En primer lugar, se argumenta que la baja participación mexicana en los esquemas mundiales de seguridad y defensa se debe a una interpretación conservadora de los principios de política exterior, producto de la inercia en la institucionalización del “nacionalismo revolucionario” que guió al país durante el siglo XX. No obstante, en la actualidad, dicha interpretación está sujeta a presiones debido a los diversos cambios internos y externos. Esto significa que la realidad se ha modificado de forma drástica, pero las ideas y el discurso político no han seguido dicha celeridad, por lo que son necesarios nuevos acuerdos internos que complementen la interpretación anterior y cierren esta brecha.

En segundo lugar, se considera que sí es factible una mayor participación de México en las OMP, en especial ahora que están ampliando sus competencias y requieren nuevas capacidades de “construcción de paz”. Asimismo, cabe señalar que ya se utilizan otros elementos además de los recursos militares, como la construcción de instituciones políticas, policiales y administrativas, y de forma más práctica se enfocan en la ayuda humanitaria y la construcción de infraestructura económica o educativa. Este nuevo tipo de actuaciones permite abrir el espectro a una participación mayor de diversos actores, más allá de los diplomáticos y militares, así como a otras ramas de la burocracia (la policial, la jurídica o la electoral), diferentes agentes económicos (infraestructura, administración, proyectos económicos) o prestadores de servicios sociales (alimentación, salud, educación) y espacios donde la sociedad mexicana tiene mucho que aportar.

Finalmente, se plantea la hipótesis de que la política exterior mexicana seguirá impulsando el fortalecimiento del multilateralismo bajo un enfoque jurídico, poniendo más atención a los aspectos económicos internacionales y a la colaboración en las organizaciones globales. No obstante, la necesidad de reforma del sistema multilateral actual presionará al país para ampliar su perspectiva e involucrarse como un actor propositivo en una nueva agenda multilateral, que fortalezca y establezca el esquema prevaleciente, o asumiendo el riesgo de que al no hacerlo quedará relegado a un papel marginal.

En este sentido, el artículo postula la idea de que los temas que México impulse en el Consejo de Seguridad de la ONU, como el control del tráfico de

armas pequeñas y ligeras, la proliferación nuclear o el desarme, adquirirían relevancia. De estos temas podrían desprenderse los futuros ejes temáticos de la acción de México en el exterior y sobre ellos articularse, por un lado, una amplia perspectiva de reforma del sistema multilateral y, por otro, un avance en problemas concretos de carácter global, cuya solución sólo se puede alcanzar a través de una perspectiva multidimensional.

Para lograr los objetivos señalados, el presente trabajo se dividirá en tres partes. La primera será el marco teórico, donde se revisará el concepto de multilateralismo y la relación entre las ideas y la política exterior. En un segundo apartado, se observarán cuáles son los principios de la política exterior mexicana, citando sus fuentes legales y la interpretación nacionalista, que han desarrollado una importante tradición jurídica en asuntos multilaterales, atendiendo el paso de México por el Consejo de Seguridad de la ONU. Por último, se revisarán los factores de cambio tanto dentro de México como en el sistema internacional que nos llevan a hablar de un nuevo contexto internacional, y se propondrán alternativas para la sincronización de la política exterior mexicana con las demandas actuales del multilateralismo, por ejemplo, su posible participación en OMP.

Marco teórico: multilateralismo, principios y política exterior

En este apartado se ubica el multilateralismo como una institución que desarrolla su lógica de acción a partir de un sentido “de lo apropiado”, mostrando la importancia de observar los criterios ideacionales para explicar la conducta en política exterior de un país de rango intermedio como México, que define sus acciones multilaterales en apego a principios reconocidos a nivel internacional y ratificados en su Constitución Política.

Se parte de la definición de multilateralismo que ofrece Ruggie, como “una forma institucional que coordina el comportamiento entre tres o más Estados sobre las bases de principios generalizados de conducta”.⁹ Esta definición nos permite ampliar su entendimiento al comprender el multilateralismo como una institución internacional. Además, destacamos la importancia de observar la conformación y consolidación de algunos principios reguladores de la conducta entre Estados, independientemente de la forma

⁹ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution” en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Practice of an Institutional Form*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, p. 14.

que adopten, centrándose en “principios generalizados de conducta” como base del comportamiento estatal.¹⁰

Asumiremos que la institución es

un grupo de reglas persistente y conectado que prescribire roles de comportamiento, constriñe la actividad, y moldea las expectativas. Instituciones específicas pueden ser definidas en primera instancia en términos de reglas; pero debemos reconocer que las instituciones específicas están embebidas en prácticas.¹¹

El multilateralismo se analiza como una forma de asociación entre varias instituciones internacionales, entendidas como “las reglas que gobiernan elementos de política internacional y las organizaciones que ayudan a implementar dichas reglas”.¹² Resalta la noción central de las “reglas” y su instrumentación con base en principios compartidos por diversos actores que permiten la convivencia y el mantenimiento del sistema internacional.

Así, sustentándonos en la teoría institucional, es importante observar algunas características de las instituciones, como la distinción de las “lógicas de acción” que subyacen en el comportamiento de los actores. Por un lado, está la “lógica de las consecuencias”, que ve las acciones como derivadas de una evaluación en torno a las expectativas de los efectos, donde los actores “escogen” entre distintas alternativas la que maximice sus beneficios, esperando que los otros actores hagan lo mismo. Por otro lado, está la “lógica de lo apropiado”, donde las acciones están basadas en reglas que implican invocar un papel o una identidad en situaciones particulares, estableciendo las obligaciones en dicha circunstancia. Como lo aclaran March y Olsen, “La búsqueda del propósito está más asociado con identidades que con intereses y más con la selección de reglas que con expectativas racionales individuales (...) (Involucrando), dimensiones cognitivas y éticas, objetivos y aspiraciones”¹³

¹⁰ Por principios “generalizados” de conducta Ruggie se refiere a “principios que especifican la conducta apropiada para una clase de acciones, sin tomar en cuenta los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan existir en cualquier ocurrencia específica”. Véase John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution” en *International Organization*, World Peace Foundation y Massachusetts Institute of Technology (MIT), vol. 46, núm. 3, Summer 1992, p. 571.

¹¹ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches” en *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4, 1988, p. 166.

¹² Robert O. Keohane, “International Institutions: Can Interdependence Work?” en *Foreign Policy*, Washington D. C., Spring 1998, p. 82.

¹³ James March y Johan Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders” en Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, Stephen D. Krasner (eds.), *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, MIT Press, Cambridge-Londres, 1999, p. 311.

Como ejemplo de esta división, encontramos que bajo la “lógica de las consecuencias”, la política exterior se explica al interpretar los resultados esperados de ella, ya que el comportamiento de los Estados se ve influenciado por ubicar las consecuencias que los incentive a actuar, mientras que en la “lógica de lo apropiado” esta política es explicada a partir de la aplicación de reglas asociadas con identidades particulares a situaciones particulares.

Resalta la importancia de esta división porque nos permite explicar la conducta de los actores más allá de la noción de ser “actores racionales unificados”, sobresaliendo los principios y las ideas en la conducción de la política exterior de los Estados. La “lógica de lo apropiado”, con la atención puesta en los principios y las ideas, nos ayuda a esclarecer el comportamiento de Estados que no se explica a partir de una óptica de evaluación de intereses y acciones e inacciones o una “lógica de las consecuencias”.

Así, se ubica la importancia de las ideas¹⁴ en la instrumentación y aplicación de la política exterior, destacadas por Goldstein y Keohane, para quienes “al nivel más fundamental, las ideas definen el universo de posibilidades de acción”.¹⁵ En este sentido, los autores sitúan el rango de “posibilidades de acción” y proceden a distinguir tres tipos de creencias que influyen en la política de forma diferenciada: 1) la cosmovisión o concepciones del mundo, 2) las creencias basadas en principios y 3) las creencias causales.

Las ideas influyen la política cuando los principios o creencias causales que conllevan dan mapas de ruta que incrementan la claridad de los actores acerca de las metas o relaciones entre medios-fines, cuando afectan los resultados de las situaciones estratégicas en las cuales no hay un equilibrio único y cuando están embebidas en instituciones políticas.¹⁶

Esta división, asimismo, nos ayuda a colocar al multilateralismo como una institución internacional cuyo impacto ideacional se encuentra entre el segundo y el tercer tipo; es decir, las ideas basadas en principios y creencias causales tienen una mayor influencia en el comportamiento de los actores, al incidir en situaciones estratégicas sin final predeterminado y estar institucionalizadas en ciertas organizaciones.

Siguiendo este análisis, el multilateralismo tiene sus bases y fortalezas en

¹⁴ Ideas entendidas como “creencias sostenidas por los individuos”. Véase Judith Goldstein y Robert O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” en Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Estados Unidos, 1993, p. 3.

¹⁵ *Ibidem*, p. 8.

¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

la conformación de ideas y principios generalizados de conducta reconocidos por los actores y en la aplicación de éstos bajo una “lógica de lo apropiado”, convirtiéndose en una institución internacional de gran valía, puesto que coadyuva al orden y la cooperación internacionales a partir de establecer un marco compartido de ideas y distintas formas organizativas que permiten esta interacción.

Finalmente, se observa que, por la fragilidad de los acuerdos internacionales y la carencia de una entidad encargada de vigilar y aplicar las resoluciones internacionales, el respeto y la defensa de los principios mínimos de convivencia multilateral adquieren relevancia al coadyuvar al fortalecimiento de la institucionalización de un cierto orden internacional. El orden internacional podría estar basado en principios globales en los que participen la mayor cantidad actores posibles, más allá de la política del poder militar, donde las reglas son definidas y aplicadas por las grandes potencias.

Antes de los principios. Las bases de la política exterior mexicana

Durante el siglo xx, la política exterior de México desarrolló una importante tradición multilateral y generó un amplio reconocimiento por su independencia diplomática. Esto se debió al respeto de la institucionalidad articulada en documentos internacionales, como la Carta de Naciones Unidas, así como a la aplicación, bajo una “lógica de lo apropiado”, de dichos principios rectores de la convivencia internacional. Esta acción ha sido posible gracias a una fuerte institucionalización interna a nivel ideacional y organizativo, cuyas manifestaciones se encuentran tanto en el área legal como en la burocrática.

Al respecto, la Carta de Naciones Unidas enumera en el artículo 2 del capítulo I los principios generales que conducirán sus acciones:

- 1) La organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros.
- 2) Sus miembros cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos.
- 3) Arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos.
- 4) Se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.
- 5) Prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza.
- 6) Hará que los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo a estos principios, y finalmente.
- 7) Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a

intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados; [...]

Pero este principio no se opone a la aplicación de medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.¹⁷

Estos principios, difíciles de crear y mantener debido al ambiente anárquico del sistema internacional, tienen su codificación jurídica en la “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (2625 xxv)”.¹⁸

México ha coadyuvado tanto en su ordenamiento jurídico como en su fortalecimiento político, asumiéndolos como propios, es decir, ha actuado con base en una lógica de acción sustentada en reglas que guían su conducta internacional y ha realizado “acciones que implican evocar una identidad o rol y establecen las obligaciones de dicha identidad o rol en una situación específica”.¹⁹

Así, la tradición multilateralista mexicana se ha desarrollado como un firme promotor del derecho internacional, destacando la codificación del derecho del mar durante los años setenta o los temas de seguridad, que tienen su referente principal en el Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina, o Tratado de Tlatelolco, de 1967, mismo que le valió en 1982 el Premio Nobel de la Paz a su principal impulsor, el embajador Alfonso García Robles.

En el aspecto interno, esta lógica de conducta se refleja en los principios normativos de la política exterior²⁰ que debe observar el titular del Poder Ejecutivo como encargado de la dirección de la misma, y que están plasmados en el artículo 89, fracción x, de la Constitución política:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la

¹⁷ ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, Nueva York, consultado el 20 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>.

¹⁸ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios en tiempos de la globalización” en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)-UNAM, México, 2006, p. 123.

¹⁹ James March y Johan Olsen, *op. cit.*, p. 311.

²⁰ Para una interpretación jurídica, véase Alonso Gómez Robledo Verduzco, “La política exterior mexicana: sus principios fundamentales” en *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derint&n=1>.

solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.²¹

Al respecto, vale la pena hacer una anotación sobre las causas políticas internas que llevaron a la elevación de los principios desde una práctica diplomática hacia una norma constitucional. Esta inclusión de los principios a la Constitución se dio en 1988 como producto de una coyuntura interna de crisis económica y de importantes cambios políticos y económicos internos, en la que había un claro enfrentamiento entre las visiones sobre la liberalización económica y política o, en otros términos, entre “los tecnócratas” y “los políticos”.²²

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), la política exterior promovió los esfuerzos del Grupo Contadora para la pacificación de Centroamérica, acción que implicaba tomar cierta distancia de la posición estadounidense (de franca intervención). Empero, existía una fuerte crisis económica que:

Hizo posible que la tecnocracia culpara a la política exterior del desastre económico en el que había caído el gobierno. En la cancillería surgió el temor de que la “política exterior mexicana” sería paulatinamente desarticulada y sustituida por una versión desnacionalizada (...). De ahí surgió la iniciativa de agregar a la facultad presidencial de dirigir la política exterior la obligación de normar su conducción por los principios de política exterior.²³

Este recuento es importante porque refiere la importancia de las burocracias en el proceso de creación de políticas, especialmente en coyunturas en las que no hay un objetivo claro que perseguir, situación que ha sido constante en la política exterior mexicana de los últimos tiempos, en particular en cuanto a seguridad y defensa.

Además, resalta la diferencia de perspectivas que se mantiene en la actualidad sobre los distintos proyectos nacionales, debate abierto a partir de la erosión del consenso político-ideológico emanado de la Revolución

²¹ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 15 de diciembre de 2008, disponible en www.ordenjuridico.gob.mx.

²² Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación*, Siglo XXI editores, México, 1981.

²³ Gustavo Iruegas, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana” en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *op. cit.*, p. 79.

Mexicana, conocido como “nacionalismo revolucionario”, que guió al país durante todo el siglo XX y cuyas características principales, según Bartra, son las siguientes:

- 1) Una desconfianza hacia las grandes potencias (especialmente Estados Unidos), acompañada de dosis variables de xenofobia y de antiimperialismo.
- 2) Una afirmación de las nacionalizaciones como forma de limitación de la propiedad de la tierra, del control de los recursos naturales y de la concentración del capital (lo que se concreta por ejemplo, en el sistema ejidal y en el control estatal del petróleo).
- 3) Un amplio Estado interventor, cuya fuerza excepcional es legitimada por su origen revolucionario y por su amplia base de masas (“la revolución institucionalizada”). La seguridad del Estado es subsumida en la soberanía nacional, la cual reside –según la Constitución– en el pueblo.
- 4) Una supervaloración de la identidad mexicana como fuente inagotable de energía política.²⁴

Bajo estas características, el nacionalismo revolucionario se consolidó como una ideología con una fuerte concepción nacionalista anclada a la tríada partido-gobierno-Estado. Además, tenía un intenso contenido económico de búsqueda y promoción del desarrollo nacional, con un Estado fuerte que intervenía en los asuntos económicos y que regulaba la conflictividad social. Este pensamiento se puede identificar con el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que permitía cierta autonomía al régimen mexicano.

Al ser vecino de una potencia como Estados Unidos, México “disfrutó” de un paraguas de seguridad militar, mismo que a lo largo de la historia ha estado acompañado de constantes presiones económicas y políticas. Para contrapesar la enorme asimetría de dicha relación, los gobiernos mexicanos desarrollaron una importante política multilateral pacifista y antimilitarista, en la que podían defender posiciones internacionales propias, siempre y cuando no atentaran contra los postulados de seguridad internacional de la Unión Americana, generándose una posición defensiva y reticente en relación con el exterior y evitando que México participara de manera directa en cualquier conflicto bélico internacional, avalado por el principio de solución pacífica de controversias.

Por ejemplo, durante la Guerra Fría, el trato fue de cierta indiferencia como resultado de la estabilidad mexicana y la cooperación en cuestiones que Estados Unidos consideraba fundamentales. Esto le permitió a México de-

²⁴ Roger Bartra, “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michel Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, 2ª ed., Siglo XXI editores, México, 2002, p. 150.

fender causas universales desde una visión propia, en especial en Latinoamérica. Se generó entonces cierta distancia de las posiciones del vecino del Norte, lo cual llevó a la “bidimensionalidad de las relaciones de México con el mundo: independientes y progresistas en una serie de temas; conservadoras y cercanas a Washington en otros”.²⁵

Fue así que durante la Guerra Fría se condicionó al Estado mexicano a un relativo aislacionismo internacional y la política exterior estuvo limitada por un contexto en el que Estados Unidos establecía, de manera directa o indirecta, varias de sus directrices, forzando el desarrollo de una política exterior multilateralista, de bajo perfil, jurídicista, defensiva, reactiva y de aislamiento.²⁶

Esto es notorio en el caso de las relaciones militares, las cuales fueron bastante distantes debido al control que el presidente ejercía sobre las fuerzas armadas mexicanas, la fuerte influencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el profundo nacionalismo de los militares.²⁷ Pero lo fueron en grado suficiente, de modo que le permitiera a México mantener la profesionalización de su ejército y controlar a los grupos opositores, mientras se conservaba el flujo de información de inteligencia y los recursos estratégicos que necesitaba el aparato productivo y militar estadounidense.

Como lo resume Meyer:

La seguridad nacional se concentró en dos áreas con poco o nulo contenido militar: a) en ampliar su capacidad de autodeterminación política *vis-a-vis* Estados Unidos, y b) en la promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo. En realidad, esas dos áreas se transformaron en los elementos centrales del nacionalismo revolucionario que, a su vez, fue la columna vertebral de la política mexicana posrevolucionaria hasta la gran crisis del modelo económico y político en 1982.²⁸

La crisis del modelo se acentuó con los conflictos económicos y políticos

²⁵ Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos: Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, Grijalbo—El Colegio de México, México, 1998, p. 139.

²⁶ Carlos Rico Ferrat, “Hacia la globalización” en Roberta Lajous y Blanca Torres (coords.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII, Senado de la República, México, 2000.

²⁷ John Cope, “En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI” en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1997.

²⁸ Lorenzo Meyer, “Prólogo” en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *op. cit.*, p. 14.

de 1988 y 1994, con los que se observó la gran institucionalización²⁹ de las ideas y los principios base del nacionalismo revolucionario en la acción exterior mexicana, los cuales se aprecian tanto a nivel de “ideas” (en los principios constitucionales) como a nivel organizativo (en las burocracias que lo implementan). Las agencias principales encargadas de velar por la soberanía nacional son la SRE, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y, en menor medida, la Secretaría de Marina-Armada de México, las cuales han desarrollado un importante carácter nacionalista³⁰ defensivo frente al exterior.

Un ejemplo de ello es la ausencia de México en los foros militares regionales, como la Junta Interamericana de Defensa, o en la Conferencia de Ejércitos de las Américas, ya que estos foros son vistos, desde una posición nacionalista defensiva, como espacios de influencia de Estados Unidos que buscan la conformación de un ejército regional bajo su conducción, en el que a México, evidentemente, no le interesa participar.

En este sentido, la posición internacional de nuestro país adquiere un carácter pacifista y civil, autoexcluyéndose de foros internacionales de seguridad como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mismo que sirve para ilustrar el cambio de la política exterior mexicana del “postnacionalismo revolucionario”, que se desarrollará en el siguiente apartado.

México en el Consejo de Seguridad

El carácter defensivo de la política exterior se refleja en la escasa participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU: tan sólo lo ha hecho en cuatro ocasiones en los 54 años de existencia de la Organización, a pesar de ser su décimo contribuyente con una tasa de gastos de 2 257 por ciento, que en 2008 se tradujo en 41 280 901 dólares.³¹ Este

²⁹ Por “institucionalización” nos referimos a “la emergencia de instituciones y comportamientos individuales dentro de ellas. El proceso conlleva el desarrollo de prácticas y reglas en el contexto de su uso y que ha ganado una variedad de etiquetas, incluidas la estructuración y rutinización; las cuales se refieren al desarrollo de códigos de significado, sentidos de razonamiento, y cuentas en el contexto de actuar en ellas”. Véase James March y Johan Olsen, *op. cit.*, p. 308.

³⁰ La idea nacionalista es definida por la misma constitución en el artículo 3, párrafo II, fracción b, referente a la educación como: “Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura...”. Véase Gustavo Iruegas, *op. cit.*, p. 76.

³¹ ONU, Secretariado, “Status of Contributions as at 31 May 2008”, ST/ADM/SER.B/733, Nueva York, consultado el 12 de diciembre de 2008, disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/733.

monto lo convierte en el principal contribuyente económico de América Latina y el Caribe, abarcando el 52 por ciento de las contribuciones regionales.³²

Por ello, merece la pena hacer un breve recuento de los principales argumentos para tal abstención y destacar las principales acciones de la diplomacia mexicana en dicho foro, ubicando las directrices de la actuación del país para el bienio 2009-2010.

Las causas por las que México se abstuvo de participar en el Consejo de Seguridad, congruentes con una actitud defensiva ante el exterior, fueron varias. En primer lugar, la existencia del derecho de veto, que da prerrogativas a las grandes potencias y que se contrapone con el principio de igualdad jurídica de los Estados. En segundo término, la exposición a presiones de las grandes potencias de la Guerra Fría, lo que podría haber comprometido al país a alejarse de los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos. Finalmente, un tercer argumento era que México podía actuar fuera del Consejo para procurar sus intereses de seguridad, como la participación que desarrolló en los Grupos de Amigos creados por el secretario general para la pacificación en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.³³

Bajo estos argumentos se consolidó la “Doctrina Tello”, que definiría la participación de México en la ONU, defendida por los embajadores Manuel Tello padre e hijo,³⁴ según la cual la participación de México en el Consejo de Seguridad “obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional. Asimismo, afirmaba que dicho compromiso generaría eventualmente disputas con Estados Unidos y forzaría a México a tomar una posición de alineamiento explícito”.³⁵

La primera participación de México en el Consejo de Seguridad fue en 1946, como consecuencia del activismo desplegado en la fundación de la ONU para hacer valer otras voces además de las grandes potencias. Destaca la

³² SRE, Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas, México, consultado el 20 de diciembre de 2008, disponible en http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin_presu.htm.

³³ Porfirio Muñoz Ledo, “El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en *Revista mexicana de política exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED)-SRE, núm. 66, junio, México, 2002, pp. 94-95.

³⁴ Este último se dio a conocer como el “embajador del no”, ya que fue un férreo defensor de la doctrina de su padre durante su larga estadía como embajador de México en la ONU (siete años consecutivos), donde además de negarse a la participación de México en el Consejo de Seguridad, también se opuso a la ampliación del organismo y a la participación de México en Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Véase Arturo Sotomayor, “México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional” en *Foro internacional*, núm. 191-192, vol. XLVIII, El Colegio de México, México, 2008, p. 242.

organización de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (o Conferencia de Chapultepec) de 1945. En esa ocasión se promovió un “proyecto de resolución que condenaba al régimen del general Francisco Franco en España por considerarlo incompatible con los principios de la ONU, además de que su presencia ponía en peligro la paz y seguridad regionales”.³⁶ Al mismo tiempo, México apoyó activamente el proceso de descolonización y promovió el ingreso a la ONU de todos los Estados que aspirasen a ser miembros.³⁷

La segunda ocasión fue en 1980-1981 con una candidatura de compromiso, tras el *impasse* de tres votaciones entre Cuba y Colombia en las que ninguna tuvo la mayoría necesaria para dicho asiento. En aquel bienio, México participó en las negociaciones entre Reino Unido y Belice para que este último alcanzara su independencia; además, condenó las violaciones a los derechos humanos del régimen de *apartheid* en Sudáfrica, presidiendo el Comité de Embargo de Armas a ese país. Además, promovió una resolución de procedimiento que solicitaba a la Asamblea General condenar la invasión rusa a Afganistán y que exigía el retiro inmediato e incondicional de tropas.³⁸

La tercera ocasión que México participó en el organismo referido fue en 2002-2003, siendo la primera vez que buscó de manera abierta ocupar dicha posición como factor de “señalización internacional”, pues el nuevo gobierno procuró explícitamente señalar el cambio interno de régimen político, mismo que desarrollaría un mayor activismo multilateral y una asociación estratégica con Estados Unidos.³⁹

Entre los argumentos que llevaron a México al Consejo de Seguridad, Adolfo Aguilar Zinser, embajador de México ante la ONU, destacó los siguientes:

En primer lugar, la dimensión política de México, su transformación democrática, el tamaño de su economía y la ampliación de sus intereses en la globalización (...). En segundo lugar, (...) en la nueva agenda de seguridad internacional han aparecido situaciones que afectan directamente al país y que serán cada vez más motivo de

³⁵ 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*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 202.

³⁶ Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, “México y el Consejo de Seguridad de la ONU en el siglo XXI” en *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, enero-marzo, 2008, p. 32.

³⁷ Claude Heller, “México y el Consejo de Seguridad” en *México en las Naciones Unidas*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986.

³⁸ Porfirio Muñoz Ledo, *op. cit.*, pp. 97-98.

³⁹ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, p. 241.

atención del Consejo de Seguridad. Este es evidentemente el caso del terrorismo. En tercer lugar, la madurez con la que cuenta el servicio exterior mexicano, la experiencia diplomática de sus miembros y la tradicional participación de nuestro país en la búsqueda de soluciones a las controversias en Latinoamérica, como lo son el caso de Guatemala, Nicaragua y El Salvador.⁴⁰

Además, la participación de México fue producto de los cambios registrados dentro del Consejo y que lograron superar el *impasse* de la Guerra Fría, mismos que ampliarían sus potestades y participación mundial durante la década de los años noventa. Durante aquellos años, el país buscó tener mayor influencia en la solución de problemas sobre la paz y la seguridad internacionales, estableciendo nuevas alianzas que aumentarían su capacidad para impulsar una agenda propia en los foros multilaterales. Esta agenda resultaba atractiva, pero la presencia de México en el Consejo se encontró con una de las coyunturas recientes de mayor relevancia para el acontecer mundial: la guerra en Iraq de 2003.

Cuando el tema iraquí se debatió en el Consejo de Seguridad, México cayó en una peligrosa disyuntiva, porque no era posible conciliar el activismo multilateral en el Consejo de Seguridad (más relacionado con la política interna y basado en sus principios de política exterior) con el forjamiento de una alianza estratégica con Estados Unidos (cuyas acciones irían justo en contra de esos principios). Fue ahí donde el alineamiento y la búsqueda del equilibrio chocaron. “Por una parte, México podía apoyar incondicionalmente las iniciativas estadounidenses, generando altos costos en términos de política interna e internacional y, por la otra, podía oponerse a las resoluciones propuestas por Estados Unidos, con lo cual daba lugar a un enfrentamiento diplomático en la principal relación bilateral del país”.⁴¹

En esa ocasión, la posición que lideró México junto con Chile consistió en condicionar su voto a un acuerdo previo de los miembros permanentes, involucrando a Pakistán, Angola, Camerún y Guinea para formar el Grupo de los Seis y apoyar de forma decidida la institucionalidad de la ONU; una vez concretada la invasión, apoyarían el espíritu de consenso de la Resolución 1483 del 22 de mayo, por medio de la cual se legitimaba la intervención de la

⁴⁰ Adolfo Aguilar Zinser, “México y el Consejo de Seguridad” en *Reforma*, México, 18 de enero de 2002.

⁴¹ Jorge Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq” en *Revista mexicana de política exterior*, IMRED-SRE, núm. 72, octubre, México, 2004, p. 213. Durante la votación, en la primera ronda México logró 116 votos a favor, dos menos de los necesarios para derrotar a República Dominicana; obtuvo la victoria durante la segunda ronda de votación, en la que consiguió 138 votos a su favor, *ibidem*, p. 203.

coalición de Estados Unidos y sus aliados, pero obligándola a presentar informes periódicos al Consejo de Seguridad y creando la figura especial de un secretario general para Iraq con ciertas potestades.⁴²

Esta posición se asumió a pesar de lo complicado de tomar las decisiones, ya que en México no existía el liderazgo presidencial característico del viejo régimen. La SRE estaba entorpecida por la pugna política entre el secretario Castañeda y el embajador Aguilar Zinser, misma que se mantuvo aún después de la renuncia y sustitución del primero por Ernesto Derbez en enero de 2003.

Asimismo, la opinión pública mexicana estaba dividida: por un lado, las principales agrupaciones empresariales se pronunciaron a favor de respaldar la iniciativa estadounidense a cambio de la obtención de beneficios para el país, como un acuerdo migratorio. Por otro lado, al interior del Congreso se demandaba el establecimiento de una postura en el marco de los principios de política exterior. En tanto, la mayoría de la población (87 por ciento) se oponía a apoyar a Estados Unidos en la guerra contra Iraq.⁴³

Además de la polémica, los distintos enfoques y la evaluación de la participación de México en el Consejo, vale la pena resaltar dos aspectos: el primero es que a pesar de la complejidad de la situación de una crisis sistémica internacional, el país mantuvo su posición tradicional, no obstante que se desarrolló en el marco de una transición política hacia la democracia que buscaba redefinir sus acciones internacionales en medio de cambios internos, entre los que figura el hecho de que por primera vez gobernaba un presidente que no provenía del Partido Revolucionario Institucional. Así, la defensa de los principios multilaterales primaron sobre la búsqueda de un mayor acercamiento con Estados Unidos.

En segundo lugar, la posición de México fue congruente con una “lógica de lo apropiado”, representada en el papel del embajador Aguilar Zinser. Ello demuestra la importancia y la permeabilidad de las ideas de los actores clave en la definición del papel de México en los foros multilaterales donde, ante la falta de un liderazgo claro, tanto los actores como las instituciones políticas recurren a los principios como mapa de ruta y fuente de claridad en situaciones estratégicas complejas, tal como lo sugiere la teoría de Goldstein y Keohane.

Por último, vale la pena observar los principales temas que México perseguirá en el bienio 2009-2010 en el Consejo de Seguridad: además de la

⁴² Tony Jenkins, “México y Chile vs Estados Unidos: ¿una victoria pírrica?” en *Foreign Affairs en español*, vol. 3, núm. 3, ITAM, México, julio-septiembre 2003.

⁴³ Olga Pellicer, “Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad” en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. En la frontera del imperio*, Ariel, México, 2003, pp. 97-98.

promoción de temas en línea con las demandas internas de seguridad (el combate a las drogas, al tráfico de armas pequeñas y ligeras, y a la delincuencia organizada transnacional), se aprecia la intención de impulsar una perspectiva “multidimensional” que coloque el combate a la pobreza extrema como una estrategia clave en la construcción de la paz y la seguridad internacionales. Además, se impulsaría la reforma del Consejo bajo los criterios de representatividad, eficacia y transparencia, iniciativas acompañadas de promoción y el respeto de los derechos humanos y fortalecimiento del derecho internacional.⁴⁴

Esta membresía representa un cambio importante en la actitud de México ante el multilateralismo, resaltado por el reconocimiento de la importancia de participar en asuntos de seguridad más allá de los que nos afectan directamente. Y, en caso de que se consolidara, significaría una modificación relevante en la política exterior mexicana, puesto que ampliaría la concepción de México como un actor de incidencia global y no sólo regional. Al respecto, señala la canciller Espinosa:

La decisión de participar nuevamente en el Consejo de Seguridad constituye la oportunidad de dar una expresión dinámica a la política de principios que México ha mantenido a lo largo de la historia. La práctica de la política exterior de nuestro país, no debe circunscribirse sólo a aquellos asuntos de seguridad respecto de los cuales podría ver sus intereses directamente afectados, sino también a aquellos conflictos o situaciones en los que puede contribuir a su solución pacífica aprovechando, entre otras cosas, su experiencia y el reconocimiento a su diplomacia.⁴⁵

Así, se observan atisbos de cambio en el comportamiento exterior de México que van más allá de las acciones de política exterior del siglo pasado, y que corresponderían con la apertura política interna, sin perder de vista la importante tradición y respeto que ha ganado la diplomacia mexicana. Dicho de otra manera, se percibe cierta modernización bajo la guía de la “lógica de lo apropiado” que los principios sostienen por su validez universal.

Aunque dicho avance podría darse a una mayor velocidad, estos pequeños pasos son de gran importancia, ya que abren un debate interno sobre la conducción de la política exterior que, como en toda democracia, enriquece y fortalece la posición final del país e impulsa a los actores a la búsqueda de

⁴⁴ Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, *op. cit.*

⁴⁵ SRE, *Candidatura de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2009-2010*, México, 2008, p. 2.

acuerdos comunes que apliquen los principios a las necesidades del sistema internacional del siglo XXI.⁴⁶

Este incipiente cambio en política exterior se enfrenta con límites al no contar con un consenso político mínimo ni con el liderazgo del presidente, cuya posición sobre la participación de México en las OMP y su visión del multilateralismo quedaron explícitas en una entrevista concedida en septiembre de 2008. Ante la entrada de México al Consejo de Seguridad, Leonardo Curzio preguntó al presidente Calderón: “¿Cómo visualiza el presidente nuestro papel ahí, le pregunto de manera directa, considera usted que sea oportuno abrir el tema de que México participe en OMP?”

A lo que éste respondió:

[Es] un asunto que tenemos que explorar ¿no? (...) Yo creo que tenemos que revisar este concepto de cómo se implica prestar operaciones de paz, pero definitivamente reconozco una cosa obvia, tenemos aquí una batalla, una guerra terrible adentro de México y no vamos a andar buscando involucrarnos en resolver conflictos afuera.⁴⁷

En la segunda parte de la respuesta expresó su visión sobre el papel de México en el sistema internacional y sobre la acción multilateral:

Lo que sí me queda claro, es que México tiene un papel que desempeñar en el mundo, (...) no podemos esperar a que las decisiones del mundo nos pasen encima y nosotros tomar nota. (...) Cada vez vamos a acercarnos más a decisiones globales y México tiene que jugar fuerte sus cartas en todas las mesas, incluyendo el Consejo de Seguridad y en el ámbito regional por eso somos la Secretaría General de Grupo de Río (...), por eso estamos en el Grupo de los 5 que son las economías emergentes más importantes: China, India, Brasil, Sudáfrica y México. (...) También estamos asumiendo a través del Proyecto Mesoamérica un proyecto de desarrollo regional con Centroamérica.⁴⁸

La respuesta del presidente Calderón es sintomática de la transformación de las ideas en la política exterior, ya que expresa la importancia del multilateralismo para la política exterior mexicana y la apertura al tratamiento del tema de las OMP, indefinición propia de una sociedad en transición que está rediseñando, entre otras cosas, su papel en el exterior.

⁴⁶ Fernando González Saiffe, “Por una agenda multilateral en beneficio del interés nacional” en *Foreign Affairs en español*, vol. 8, núm. 1, ITAM, México, enero-marzo 2008.

⁴⁷ Presidencia de la República, “Estamos incrementando fuertemente la presencia de mujeres cierto en la policía: presidente Calderón”, entrevista radial hecha por Leonardo Curzio, Enfoque, primera emisión, 100.1 FM, Ciudad de México, 3 de septiembre de 2008, consultado el 26 de diciembre de 2008, disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=38363.

⁴⁸ *Ibidem*.

A pesar de que el país se encuentra en una transición muy prolongada, la política exterior mexicana cuenta con principios e inercia institucional que orientan sobre la “lógica de lo apropiado” al desempeño en el canal multilateral, pero dados los amplios requerimientos del multilateralismo actual, abre el debate sobre la necesidad de nuevos mecanismos de acción internacional, como la posible participación de México en las OMP, misma que trataremos a continuación.

México ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Contrario a lo que pudiera pensarse, debido a la posición internacional de México, las fuerzas armadas mexicanas sí han participado en misiones de paz. Por ejemplo, en 1948 México envió observadores militares a Grecia; en 1949 despachó observadores al conflicto entre India y Pakistán; remitió un pequeño grupo a la “Guerra del fútbol”, y entre 1991 y 1993 se mandaron policías a El Salvador.⁴⁹

Recientemente, la contribución mexicana a las OMP se ha limitado al financiamiento y la instrucción electoral. En la Resolución A/C.5/62/23, la Asamblea General aprobó un monto de 6 746 805 700 dólares como presupuesto para tales operaciones para el periodo que comprendió del 1° de julio de 2007 al 30 de junio de 2008; de esa cantidad, a México le correspondía aportar una tasa de 0.4514 por ciento. Esto quiere decir que el país contribuyó aproximadamente con 30 455 080 dólares, ubicándose en el lugar número 24 como contribuyente económico en las OMP.⁵⁰

Otro punto importante es el papel del Instituto Federal Electoral (IFE), ya que la autoridad electoral mexicana ha participado en las OMP de Iraq, Haití y Timor Oriental:

Así, entre 1993 y 2001 el IFE prestó asistencia electoral a 17 países, a saber: Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Chile, Colombia, Congo, El Salvador, Ghana, Guyana, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Timor Oriental y Zimbawe. De

⁴⁹ Luis Garfias Magaña, “Las Fuerzas Armadas en México y su participación en el exterior” en Senado de la República, Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, *México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* Monterrey, México, diciembre 2001, p. 113.

⁵⁰ ONU, “Approved Resources for Peacekeeping Operations from the Period from 1 July 2007 to 30 June 2008”, Resolución de la Asamblea General A/C.5/62/23, Nueva York, consultado el 12 de diciembre de 2008, disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/223/19/PDF/N0822319.pdf?OpenElement>.

manera más reciente, del 21 de junio al 6 de julio de 2004, capacitó a la delegación iraquí, para la transición política que actualmente vive Iraq y, a solicitud de la ONU y de la Organización de Estados Americanos, apoyó el Taller Multinacional de capacitación para consejeros de Haití.⁵¹

No obstante, debido a décadas de alejamiento, la influencia de México en la ONU se fue erosionando, y la aplicación de la Doctrina Tello, muy útil durante la Guerra Fría, dejó un legado de relativa distancia en la organización, con importantes costos de credibilidad internacional por la interpretación tradicional de los principios de la soberanía y la no intervención, que ya representaban un obstáculo para la propia organización.

El gobierno de Vicente Fox buscó resarcir esta posición con distintas acciones, como la participación en las OMP. Un ejemplo de los límites de dicho activismo se registró en junio de 2005, cuando la entonces subsecretaria de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Patricia Olamendi, inició un debate en el Congreso para permitir la salida de tropas a misiones de paz. Dicho gesto sólo hizo que la SEDENA exigiera que el presidente Fox se pronunciara negando dicha posibilidad, ante lo cual la subsecretaria Olamendi presentó su renuncia, argumentando la contradicción entre el comportamiento del gobierno mexicano en la defensa de los derechos humanos y su escasa contribución a las operaciones de paz.⁵²

Este hecho refleja, al menos, dos cosas: por un lado, significa el cambio de enfoque por parte de ciertos sectores de la burocracia mexicana y de algunos actores nacionales, hecho que se comprueba por el tratamiento del tema en distintos foros, como publicaciones,⁵³ universidades y la misma SRE, donde el ex secretario Derbez hizo un pronunciamiento al respecto en mayo de 2004.⁵⁴

Por otro lado, también demuestra el poder de veto que tiene la burocracia militar mexicana en relación con este tema y respecto a cualquiera que implique la mezcla de asuntos militares y políticos, dado que no hay una cultura (de ninguna de las partes) de buscar acuerdos comunes sobre políticas puntuales (y menos aún en política exterior), por lo que la política preferida es la del

⁵¹ Yadira Gálvez, "México y las Misiones de Paz de Naciones Unidas", ponencia presentada en el Seminario Internacional *60 años de las Operaciones de las Naciones Unidas de Mantenimiento de la Paz*, FCPYS-UNAM, 28 de octubre de 2008, p. 8. Véase también Manuel Carrillo Poblano, "La participación del Instituto Federal Electoral en misiones de asistencia electoral y operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas" en Cristina Rosas (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, UNAM, México, 2005.

⁵² Arturo Sotomayor, *op. cit.*, p. 254.

⁵³ Para ver una síntesis del debate véase Olga Pellicer, "Operaciones de paz" y José Luis Piñeyro, "¿Operaciones de paz?" en *Nexos*, núm. 351, México, marzo 2007.

mantenimiento del *statu quo*, que en política exterior significa implícitamente la defensa de un nacionalismo defensivo.

Las fuerzas armadas han mantenido el viejo pacto cívico-militar, con sus consecuentes prerrogativas e independencia en cuanto a la modalidad y el alcance del mismo, que depende de la inconclusa reforma del Estado y que además no llega a estas instituciones. Como lo menciona Benítez, “el respaldo de los militares al nuevo presidente democrático les dio en correspondencia el premio mayor: la reforma del Estado no iba a llegar al sector de seguridad y defensa”.⁵⁵

Mientras que el pacto cívico-militar se reformula, el debate sobre la participación de México en las OMP es un tema abierto, que incluso ha ganado adeptos en algunos núcleos importantes del Servicio Exterior Mexicano y de la Defensa Nacional, como lo escribiera el embajador emérito Gustavo Iruegas: “México no está ni puede estar en contra de las OMP, pues la doctrina y los instrumentos jurídicos que regulan la vida interna y externa del país le imponen, entre otras responsabilidades, la de promover la paz y la seguridad internacionales”.⁵⁶

Por otro lado, Luis Garfias Magaña, general retirado, enumeraba las ventajas y su posición personal al respecto:

el entrenamiento, el mezclarse con ejércitos de otros países, el conocer otros horizontes es importantísimo; el manejo de idiomas, de armamentos, etc. Por todo ello creo que es nodal la participación del Ejército Mexicano, previa preparación, en las operaciones de paz. Ojalá y por fin se logren romper tabúes que han existido en el Ejército de México, y que siempre lo han mantenido aislado y segregado, y que pueda participar dignamente en operaciones de paz en muchas partes del mundo. (...) Concluyendo, diría que estoy totalmente de acuerdo, en lo personal, con que se abra esto al Ejército Mexicano.⁵⁷

En este sentido, observamos que es muy importante la instrumentación a la hora de formular la política sobre la participación de México en las OMP. En esta decisión confluyen dos elementos: uno es el grado de responsabilidad de nuestro país en el caso, y otro es el grado en que el interés nacional es afectado por el conflicto, para lo cual es relevante el consenso interno sobre las OMP entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

⁵⁴ Yadira Gálvez, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁵ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad y defensa en México. ¿De la Revolución a la globalización?” en *Foreign Affairs en español*, vol. 3, núm. 4, ITAM, México, octubre-diciembre 2003, p. 167.

⁵⁶ Gustavo Iruegas, “Prólogo” en Senado de la República, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁷ Luis Garfias Magaña, *op. cit.*, p. 113.

A su vez, en la posible participación de México deberían fortalecerse mecanismos de solución pacífica de controversias y de entrenamiento de tropas, estableciendo centros de enseñanza, que las misiones tengan un mandato claro, que la colaboración no sea onerosa para el país y que sea compatible con la posición de México respecto a la búsqueda de la paz.

Bajo estas condiciones, se puede comenzar enviando observadores y personal no armado a las OMP seleccionadas; en especial, se puede utilizar la experiencia del país en misiones de ayuda humanitaria, puesto que las Fuerzas Armadas tienen gran conocimiento y práctica, además de ser menos sensible en términos políticos, como lo mencionó el embajador González Gálvez:

El Estado Mayor de la Defensa fue anuente a la participación, siempre y cuando fueran contingentes no armados. Es decir (...): zapadores, enfermeras, doctores, que es en realidad lo que el Ejército ha estado haciendo con el programa DN-III (Ayuda humanitaria). Quizá esto podría ser el embrión de la posición de México sobre este particular.⁵⁸

Actualmente, la posición de México da visos sobre este tema, en el que resalta el envío de militares, enfocados a las OMP, a las oficinas de la representación de México en Nueva York, ya que acompañarán a la delegación mexicana en el Consejo de Seguridad. Así, se cierra un círculo de participación y colaboración cívico-militar en el exterior, que esperemos redunde en un mayor diálogo entre civiles y militares a nivel interno y en una contribución más efectiva a la paz y la seguridad internacionales.

Por último, es importante destacar los resultados de la encuesta bianual “México, las Américas y el Mundo 2008”⁵⁹ que permiten captar la percepción de la sociedad mexicana y sus elites sobre temas de política exterior. En este estudio destacan las aspiraciones internacionales del país, reflejado en el hecho de que 69 por ciento de los encuestados creen que México debe tener una participación activa en asuntos mundiales; 52 por ciento opina que es un país con mucha importancia internacional y 65 por ciento considera que, en caso de haber un espacio designado para América Latina en el Consejo de Seguridad, México debería ocuparlo.

Específicamente sobre las OMP, 60 por ciento de la población entrevistada está de acuerdo en que el país participe de manera activa, contrario a la opinión

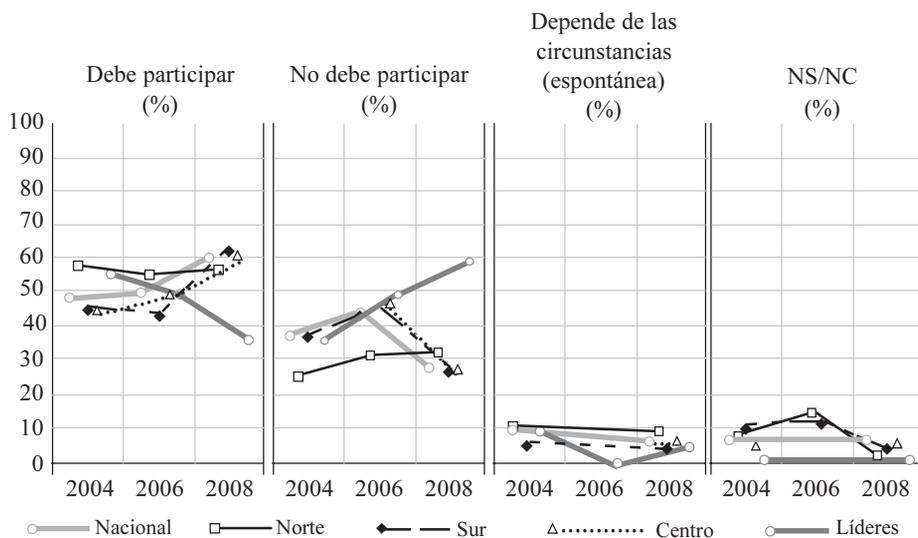
⁵⁸ Sergio González Gálvez, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la política exterior de México” en Senado de la República, *op. cit.*, p. 104.

⁵⁹ Guadalupe González González, Ferran Martínez i Coma y Jorge Schiavon, *México, las Américas y el mundo. Política exterior, opinión pública y líderes 2008*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2008, disponible en <http://mexicoyel mundo.cide.edu>.

de los líderes, de los cuales 59 por ciento rechaza el envío de tropas. Estos datos muestran la inconsistencia en la opinión pública de una creciente voluntad de participación internacional, pero sin asumir las responsabilidades en esta materia. “Este desfase entre aspiraciones y responsabilidades resta credibilidad al compromiso internacional de México”.⁶⁰

Fuerza de paz de la ONU

Si la ONU pide colaboración a los países miembros para enviar una fuerza militar o policiaca de paz en alguna parte del mundo, lo que se conoce como cascos azules, ¿qué cree usted que debe hacer México?



Fuente: México, las Américas y el Mundo, 2008.

Lo que merece la pena resaltar es que la participación de México en las OMP es un debate abierto en el que la sociedad civil mexicana se asume cada vez más como un actor internacional con mayores responsabilidades, hace falta que los actores políticos aprendan de las lecciones en el tratamiento de la lógica militar para hacerlos partícipes de dicha decisión.

⁶⁰ Guadalupe González González, “Los mexicanos frente al espejo mundial” en *El universal*, México, 14 de marzo de 2009.

Conclusiones

De la investigación anterior se concluye que la participación de México en las OMP es factible, tanto con contingentes militares como civiles, pero depende de la instrumentación que se haga del mismo, siendo necesario ampliar un debate interno que construya un consenso mínimo sobre el particular.

También observamos que la participación de México en la arena internacional ha seguido una “lógica de lo apropiado”, haciéndolo un actor de relevancia dentro del sistema, importancia que no adquiriría por otros medios, ya que no cuenta con los recursos ni con las intenciones de jugar un papel de gran potencia. Por ello, se espera que México continúe colaborando en la conformación y consolidación de un sistema internacional multilateral en distintos rubros.

Se ha observado la importancia de las ideas en la aplicación de la política exterior mexicana, así como su carácter cambiante, lo que abre la posibilidad a que el debate sobre las OMP conduzca, eventualmente, a la participación de México en dicha instancia, aunque en la actualidad no exista la voluntad política del Poder Ejecutivo, el principal conductor de la política exterior del país, ni de amplios sectores de los líderes del país.

Por último, observamos que México está aplicando cambios en su política exterior como producto de la apertura política interna. La clave estará en el equilibrio entre los principios constitucionales que le han dado prestigio y los intereses del gobierno en turno, conciliado con una lectura adecuada del entorno internacional. El país se encuentra en un momento de redefinición de su estructura social y de sus fundamentos ideológicos, de cuyo resultado dependerán las actitudes de vanguardia o atraso de la política exterior.