

TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE LA CERTIFICACIÓN (1995-2000)

SUSANA CHACÓN

INTRODUCCIÓN

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ES fundamental. La forma como los países se relacionan con el exterior, la forma en que defienden y dan prioridad a sus intereses, la forma en que alcanzan sus objetivos, los incorpora en el ámbito internacional de manera particular. Conocer la política exterior de un Estado, como unidad, nos permite comprender su interacción con el resto de los actores en un escenario mundial.

La política exterior nunca es estática. Cambia de acuerdo con las transformaciones de la circunstancia internacional. Cambia también de acuerdo con los requerimientos del ámbito doméstico. El análisis de la política exterior, como expresión externa de los actores estatales, sugiere la comprensión de su capacidad de respuesta.

Un continuo análisis de política exterior invita a evitar decisiones equivocadas en un mundo altamente complejo.¹ Los marcos de reflexión de la política exterior son específicos; no corresponden a las teorías generales de las relaciones internacionales.² Estos elementos de análisis se desarrollan de acuerdo con procesos de toma de decisión concretos. Este trabajo desarrollará los siguientes puntos de reflexión:

En primer lugar, saber si es posible lograr y mantener un equilibrio entre los intereses nacionales y los costos o beneficios de participar de la dinámica internacional. Además, conocer si es factible la construcción de

¹ Richard Neustadt y Ernst May, *Thinking in Time, the Uses of History for Decision Makers*, Estados Unidos, Free Press, 1986.

² Como se verá más adelante, en este trabajo se harán algunas referencias generales a cuestiones de teoría de relaciones internacionales. Sin embargo, no es nuestro interés hacer una presentación sobre este tema. El objetivo del trabajo estará centrado, sobre todo, en la formulación de política exterior, para lo cual nos acercaremos a los principales análisis al respecto.

una nueva política exterior con otras estrategias de negociación. En este sentido será importante conocer las variables internas y externas que definen la formulación de la política exterior. Por otra parte, se buscará entender el vínculo que se presenta entre ambas variables y se definirán los actores que participan en los procesos de toma de decisión. También se estudiará qué tan posible es continuar con la instrumentación de decisiones unilaterales. Lo anterior, especialmente en un mundo globalizado como el actual, en el que la autonomía en la formulación de política exterior es cada vez más difícil.³ Finalmente, habrá que conocer las razones por las que se cuestiona el uso de los principios tradicionales de política exterior. Sobre todo por parte de quienes ejecutan la política, es decir, funcionarios tanto pragmáticos como tradicionalistas.

En este ensayo haremos una presentación de la forma en que se han llevado a cabo los procesos de certificación durante parte de las dos últimas administraciones estadounidenses. Es decir, las decisiones que el gobierno de Clinton tomó desde 1995 en relación con México, respecto del tema de estudio. Se escogió esta fecha ya que fue el primer año que le correspondió manejar el problema a la administración de Ernesto Zedillo. No se trata de profundizar en el problema del narcotráfico, pues sus aristas son múltiples y muy complejas. El interés se centra únicamente en el desarrollo de este proceso como instrumento de formulación de política. Es interesante subrayar que tampoco se trata de un tema de política exterior mexicana propiamente dicho. Como caso de política interna estadounidense, es un asunto que tiene repercusiones directas para el desarrollo político mexicano. Por ser un proceso interno de otro país, el gobierno de México no puede incidir directamente para cambiar las decisiones. Lo que sí puede y debe hacer, sin embargo, es influir sobre el rumbo de las mis-

³ Vale la pena retomar aquí el concepto de soberanía presentado por Kenneth Waltz en su libro *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 143:

Pero la soberanía es también un concepto fastidioso. El error es identificar la soberanía de los Estados con su capacidad de hacer lo que deseen. Decir que los Estados son soberanos no implica que puedan hacer lo que se les antoje. Los Estados soberanos pueden estar muy presionados y verse obligados a actuar de maneras que preferirían evitar, y ser incapaces de hacer casi nada de lo que desean. La soberanía de los Estados jamás ha implicado que estén aislados de los efectos ejercidos por las acciones de otros Estados [...] Ser soberanos y ser dependientes no son situaciones contradictorias [...] Decir que un Estado es soberano, significa que decide por sí solo cuál es la forma de enfrentarse con sus problemas internos y externos, incluyendo la de buscar o no la ayuda de otros, y al hacerlo limita su libertad estableciendo compromisos con ellos [...] Decir que los Estados soberanos están siempre constreñidos no es más contradictorio que afirmar que los individuos libres con frecuencia toman decisiones bajo la presión de los acontecimientos.

mas. La política exterior mexicana en temas como el presente encuentra límites claros: por una parte un actor externo afecta directamente a México y, al mismo tiempo, no se tiene control del proceso de decisión. A pesar de los límites es necesario tener una participación clara con el fin de que el proceso de los Estados Unidos no afecte tanto al mexicano. El objetivo de este apartado es justamente conocer la forma en que ha respondido el gobierno mexicano en un conflicto en el que, dadas las circunstancias, tiene muy poca capacidad de maniobra. Éste es un ejemplo en el que las consecuencias para México se desprenden claramente de las decisiones de un actor externo. El gobierno de los Estados Unidos define si nos certifica o no. Es decir, ellos deciden qué tanto ha cumplido y satisfecho México los intereses estadounidenses. En caso negativo, las consecuencias se reflejan prioritariamente en la suspensión de apoyos financieros. Apoyos que no son necesariamente estadounidenses pero que podrían venir de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

En un proceso como la certificación, es necesaria una postura muy activa ya que el país no es sólo sensible sino también vulnerable a las decisiones estadounidenses. Sin embargo, y como se verá a continuación, en varias ocasiones la actitud ha sido la contraria. Es decir, se ha preferido adoptar una actitud pasiva con el fin de no afectar otros temas de la agenda de política exterior. Por otra parte, se ha decidido también evitar un gran activismo dados los principios de política exterior, en especial, el de no intervención. Esta situación es cuestionable ya que, a diferencia de otras circunstancias, a pesar de ser una cuestión de política interna, afecta a terceros. Son decisiones internas con repercusiones externas. De ahí la necesidad de un acercamiento distinto al problema. Aunque el gobierno mexicano considera el proceso como una acción violatoria a la soberanía nacional,⁴ anualmente debe enfrentar el problema. Con este proceso surge una multiplicidad de tensiones entre las autoridades mexicanas y estadounidenses.

Este trabajo consta de dos partes. En la primera se presentan algunos elementos teóricos de formulación de política exterior que nos permitirán comprender la manera en que se tomaron las principales decisiones. En el segundo apartado se estudiarán los procesos de certificación de 1995 al año 2000. En el mismo se analizará a los actores que participaron en las decisiones, así como aquellos que tuvieron una determinada influencia. Se ob-

⁴ En el sexenio de Miguel de la Madrid sí causaba revuelo y provocaba quejas por parte del gobierno mexicano; en el de Salinas no se alzaba la voz en las cámaras, pero en el de Zedillo volvieron a oírse voces de protesta.

servará también la capacidad de respuesta y maniobra de México ante el problema. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones y posibilidades de manejo para el futuro. Pasemos entonces a nuestra primera parte.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS

En este apartado se presenta un marco de toma de decisión en política exterior, con el fin de entender la dinámica a partir de la cual los gobiernos mexicanos han optado por definir las políticas a seguir. Más importante aún, se busca ofrecer un esquema de apoyo para procesos futuros. Las decisiones gubernamentales, verticales y unilaterales, son cada vez más cuestionadas. El margen de respuesta, como se verá más adelante, dista mucho de alcanzar los niveles de autonomía que se obtuvieron en el pasado, especialmente en lo referente a política exterior.⁵ Como mencionamos, la permanencia de principios de política exterior es cada vez más necesaria. Conscientes de la dificultad para demostrar lo anterior, presentamos aquí los elementos de análisis que más nos acercan al planteamiento.

Es importante señalar que, históricamente, el sector público, específicamente la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha sido la instancia que defiende los principios de política exterior. Sin embargo, éstos deben ser aplicados no sólo por actores en un determinado nivel gubernamental, como ha sido la práctica tradicional y diplomática. Se requiere un cambio: los principios deberían ser conocidos, asimilados y utilizados por aquellos actores que en el pasado no tenían participación en la dinámica de la política exterior.⁶

En relación con los cambios del proyecto económico nacional, es particularmente importante mantener los principios tradicionales. Se requiere buscar, especialmente, que los mismos comulguen con el derecho internacional y con los intereses nacionales. En este sentido, es igualmente necesario señalar las diferencias y los cambios en la cultura política. Vale la pena preguntarse si es posible hablar, más que de principios de política exterior de México, de principios universales. Principios que seguramente, en muchos de los casos, pueden ser similares y cercanos a los lineamientos del derecho internacional tradicional.

⁵ Aquí hay que recuperar el concepto de autonomía relativa y ver si en determinado momento cabe la posibilidad de una soberanía limitada y, por consiguiente, de nuevos márgenes de autonomía relativa.

⁶ Representantes del Congreso, de las secretarías, de las empresas, de los sindicatos, de los medios de comunicación, de las ONG, etcétera.

Los principios de política exterior son necesarios como pilares⁷ en el logro de objetivos y la defensa de intereses públicos y privados. Especialmente porque México se encuentra en una situación de debilidad dentro de un mundo de poder. La existencia de principios sólidos contrarresta o disminuye el surgimiento de decisiones arbitrarias y unilaterales por parte de los actores más poderosos del sistema internacional. De ahí la importancia de considerarlos por su valor universal, pero en una dimensión cotidiana, particular y específica. A pesar de su universalidad, la tradición histórica mexicana señala que estos principios han sido conocidos y representados por un grupo reducido de decisores.⁸ Básicamente su aplicación se limita a la élite política en turno y, específicamente, en virtud de lo prescrito por la Constitución mexicana, al Poder Ejecutivo, en la persona del presidente y del titular de la SRE. Sin embargo, debe buscarse que los principios expresen y defiendan la multiplicidad de intereses económicos, políticos, culturales y sociales de los distintos sectores y grupos de la población.

En un mundo globalizado, el papel de los principios y la obtención de consensos es esencial. En un mundo en el que prevalece la lucha por los derechos humanos, la búsqueda de mayores espacios democráticos, el vínculo entre política interna y exterior, estos consensos se convierten en los pilares fundamentales. Especialmente, con el fin de que la formulación de política exterior responda a los diferentes intereses de sociedades con grandes contrastes.⁹ En sociedades con mayor grado de desarrollo, los contrastes son menores. De ahí que la obtención de consensos y de una formulación de política exterior unificada sea más fácil. La importancia de los principios en estas últimas sociedades, sin dejar de ser importante, puede pasar a un segundo plano.

Cuando se encuentran fuertes contrastes en los sectores de la sociedad, difícilmente hay una interpretación común respecto de la aplicación de los principios por parte de los actores.¹⁰ El esfuerzo por expandir la

⁷ Conferencia dictada por la canciller Rosario Creen en la Universidad Iberoamericana, 1998.

⁸ De los actores que participan en las cuestiones internacionales, no todos tienen el mismo nivel de injerencia y decisión, como sucede en la mayoría de los casos con el Estado. A pesar de esto último, se considera que los actores que no deciden directamente deberían conocer a fondo los principios, con el fin de evitar errores en el momento de ejecutar políticas, o bien, una vez que se busque influir a favor de determinadas decisiones.

⁹ Como en el caso de Monterrey y Chiapas, en el que se tiene una zona muy industrializada y la otra totalmente rezagada. Esta idea la presenta Samuel Huntington en *The Clash of Civilizations*, Nueva York, Simon & Schuster, c1996.

¹⁰ La falta de práctica de varios sectores de la sociedad en cuestiones internacionales dificulta el que se asimilen automáticamente los principios. Sin embargo, se requiere de un

aplicación de dichos principios debe, por tanto, ser mayor. Sobre todo porque las tradicionales diferencias de desarrollo, habidas entre los distintos México,¹¹ finalmente se presentan como limitantes de la continuidad de las políticas. En este sentido, los contrastes dificultan el logro de consensos¹² para la formulación de política exterior.

Cambio en la formulación de política exterior

En un sistema de participación abierto, se dificulta cada vez más el decidir en forma vertical y autoritaria. La participación de distintos actores requiere de consensos para obtener una formulación de política exterior respetuosa de los distintos intereses y con decisiones transparentes. Cuando el sistema político mexicano estaba totalmente centralizado y no había en él participación de otros actores además de los gubernamentales, la búsqueda de consensos no era condición. Todo lo contrario, entre menor participación existiera, se aseguraba mayor libertad para instrumentar políticas y decisiones verticales.

En la actualidad los procesos cambian. En la medida en que se enfrenta un número mayor de actores y temas internacionales con repercusiones internas, el apego a los principios, así como a las ideas institucionalizadas, reduce los riesgos de que se tomen decisiones equivocadas. A la vez, se incrementa la posibilidad de actuar en concordancia con intereses, prioridades y objetivos nacionales. Ello permite, aunque parezca paradójico, contar con una capacidad de cambio, flexibilidad y adecuación ante nuevas circunstancias. Por otro lado, queda cada vez más clara la forma en que

proceso de educación en el que el cambio de cultura favorezca el respeto y la adecuada aplicación de esos pilares de la política exterior mexicana a favor del interés nacional.

¹¹ Diferencias tan grandes que, para no acentuarlas aún más, durante el sexenio de Carlos Salinas se presenta un programa económico y social. Se busca que el sector internacional se comprometa con su proyecto para reducir las asimetrías y se encuentren soluciones a los problemas estructurales e históricos.

¹² "Es muy difícil hablar de un consenso en un sistema en el que no se tiene la participación abierta de los diferentes actores, además de los gubernamentales." Entrevista de la autora con John Coastworth, director del Centro Rockefeller de Estudios de América Latina de la Universidad de Harvard, verano de 1998.

En muchas ocasiones, la posibilidad de tener una política exterior unificada se facilita justamente por la falta de participación y cuestionamiento de otros actores. Esto es algo que ha utilizado el gobierno mexicano con el fin de formular su política exterior lejos de los ámbitos de discusión internos.

se vinculan, crecientemente, los ámbitos interno y externo.¹³ A diferencia de las dos décadas pasadas, la participación de las instituciones mexicanas en política exterior se ve cuestionada pero a la vez fortalecida. Esto quiere decir que el gobierno mexicano requiere de cambios claros en la formulación de políticas, sobre todo por la participación de una multiplicidad de actores que limitan las decisiones gubernamentales unilaterales.

Los cambios en estos tres puntos se reflejan en la formulación de políticas de diversas maneras. Como se dijo líneas arriba, el vínculo entre contexto externo y acontecimientos internos en la formulación de la política exterior es creciente, de ahí que sea necesario su análisis. Difícilmente, problemas tales como el narcotráfico o la migración pueden ser analizados y resueltos en forma ajena a la formulación de política interna.

Se debe, por tanto, considerar niveles de decisión distintos: internos, por sector, y entre actores nacionales y externos; además, en ambos niveles se debe tomar en cuenta los distintos tipos de procesos: bilaterales y multilaterales.

El tipo de decisiones que se tomen en función de alguno de los ámbitos, el interno o el externo, afecta el resto de los procesos. Las crisis o los problemas internos transforman algunas de las acciones institucionales. Esto, sin embargo, no es malo. Al mismo tiempo se facilita una solución con apoyo internacional, que con anterioridad tenía un peso mucho menor.

En relación con lo anterior, la necesidad de instaurar regímenes internacionales¹⁴ es especialmente importante en las relaciones entre países asimétricos. Éste es el caso de la relación México-Estados Unidos. Antes de la década de los ochenta, la formulación de política exterior mexicana mostraba su apego al derecho internacional. Actualmente, los regímenes y las instituciones internacionales son los nuevos espacios en los que las normas pueden ser respetadas. Lo anterior, por supuesto, con enorme apego a derecho.

En este punto, es importante preguntarse de qué manera sería benéfica la creación de regímenes e instituciones internacionales. Es decir, qué tanto vale el conjunto de normas, reglas y leyes que faciliten los procesos de toma de decisión en forma ordenada e institucional.¹⁵ Es evidente que,

¹³ Robert Keohane y Helen Millner, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

¹⁴ Conjunto de normas, reglas y leyes que se establecen con el fin de lograr objetivos específicos. No son permanentes. Su temporalidad varía en relación con el tema que tratan.

¹⁵ Para profundizar sobre estas ideas, se recomienda revisar las referencias de Young, Krasner y Keohane, entre otros, sobre todo para lo relativo a instituciones y regímenes internacionales.

conforme se incremente el número de reglamentaciones y normas legítimas, se tendrá una mayor capacidad de acción. Existirá, también, claridad en el tipo de participación entre los distintos actores. Lo anterior facilita la interdependencia, de manera que se cuente con parámetros específicos en la capacidad de maniobra entre los actores. Los límites y alcances en la toma de decisiones y en la formulación de políticas se hará con base en los lineamientos establecidos. Es decir, con base en las normas de relación entre los actores. Con el objetivo de lograr nuevos consensos que respeten principios, valores e ideas, es cada vez más necesario reglamentar la forma en que los mismos se expresen e instrumenten.¹⁶

Por otra parte, como se dijo con anterioridad, en el cambio de régimen político mexicano se manifiesta una constante relación entre el ámbito interno y el externo. En especial en los siguientes temas y áreas: cultura, política, comunicaciones, tecnología y economía. Se tiene, por tanto, una mayor interacción no sólo entre actores y contextos, sino también entre temas. Ésta es la razón por la que el diseño de la política pública y privada afecta al resto de las políticas. No cabe duda de que en esta situación se debe considerar, además de las variables antes mencionadas, el papel desempeñado por los diferentes actores, así como la influencia ejercida por los distintos contextos y situaciones en que discuten los decisores, durante todo proceso de toma de decisión.

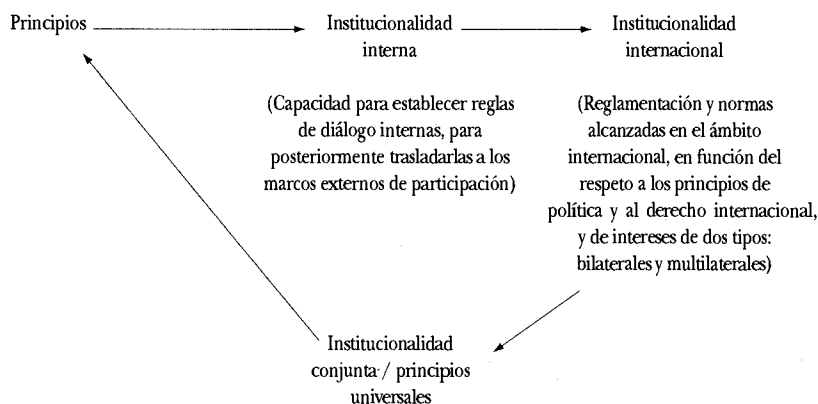
Posibles márgenes de acción en la formulación de política exterior

Ante la situación cambiante aquí presentada, valdría la pena considerar un proceso en el que los principios tradicionales de política exterior se desarrollen en un marco de institucionalidad mayor, de manera que se obtengan los siguientes resultados: 1) su aceptación por parte de diferentes actores nacionales e internacionales, 2) el seguimiento legítimo de los principios y 3) el apoyo internacional al régimen institucional mexicano por el manejo adecuado de los lineamientos.

A continuación se presenta un esquema general, que será trabajado de manera específica en el caso de estudio:

¹⁶ En el caso de los grupos de trabajo de las reuniones bilaterales, habrá que preguntarse hasta qué punto son conocidos sus resultados y si sería conveniente hacerlos del conocimiento de la opinión pública, especialmente en el caso estadounidense, y así reducir las presiones por parte del Congreso.

Marco de institucionalidad en política exterior



En el esquema anterior se observa que, una vez satisfechos intereses y objetivos en el ámbito interno —a partir de una lógica de principios de política exterior—, se podrá participar en forma legítima en el ámbito internacional. Igualmente nos presenta la factibilidad de que, con el fin de satisfacer intereses internos, sea necesaria la previa participación externa.¹⁷ Ésta es una de las razones con las que se justifica la circularidad del diagrama.

Con un esquema como el anterior, se busca reducir uno de los riesgos presentes en relaciones de poder: frente a la asimetría de recursos, se favorecen como decisión final los intereses del actor más fuerte. De esta manera, y sin dejar de lado las luchas de poder, el ámbito en el que se plantearían los principios mexicanos de política exterior se vería fortalecido con una constante participación en los espacios institucionales establecidos. Con esto me refiero a que la mejor forma de participar en el exterior es, en primer lugar, con un consenso en la definición y aplicación de los principios; consenso con el que se diseñen las reglas y normas a seguir en el marco de participación internacional. En algunos casos, es a partir del consenso como se definirá si la actitud ha de ser activa o pasiva. Se tiene, así, que el esquema circular se cierra con el siguiente resultado: los principios universales y los niveles de insti-

¹⁷ Como en casos específicos de los sexenios de Echeverría, López Portillo y De la Madrid. El consenso interno puede considerar prioritaria la participación externa. En este sentido, cabe mencionar el caso en que se da un mayor activismo en el exterior, con el fin de satisfacer los requerimientos internos. Aquí, la importancia de las decisiones radica en contar con una estrategia y claros lincamientos de formulación de política desde una perspectiva nacional, que no se limiten al corto plazo.

tucionalidad conjunta ofrecen una correlación directa con los principios internos. Ambos niveles, interno y externo, se afectan con las consecuencias de sus decisiones. Si el alto grado de institucionalidad es respetado por las partes, las asimetrías existentes entre actores no afectarán la toma de decisión. Los intereses de cada uno serían satisfechos.¹⁸ No hay que dejar de lado el caso contrario. En éste, en el que prevalece la política de poder, difícilmente se respetan las instituciones establecidas. Indudablemente, con la creación de normas justas, se equilibran los efectos negativos de la lógica de poder. ¿Hasta qué punto esto se puede cumplir en la realidad? ¿Se complica la situación debido a los intereses y a las presiones internas y externas? ¿Qué es lo que se puede hacer para que las instituciones sean respetadas?

Cabe mencionar que éste es un esquema ideal que busca reducir incertidumbres en la toma de decisión. Sin embargo, no se deja de lado que en las decisiones¹⁹ no necesariamente se respeta la normatividad. Existen otros factores de poder, situacionales y psicológicos, que en muchas circunstancias obligan a cambios en la formulación de políticas o en la capacidad y forma de respuesta de los decisores. En un escenario ideal, el apego a la institucionalidad reduce, necesariamente, las incertidumbres y las asimetrías de poder.²⁰ En un escenario real, pocas son las instituciones que responden a los intereses de las diferentes partes. Esto, sobre todo, porque en muchos casos el establecimiento de normas y reglas parte de las decisiones del actor más fuerte.

Por lo anterior, se requiere replantear la manera en que los principios de política exterior son considerados ante problemas específicos, ya que cada decisión, en la mayoría de los casos, se toma en situaciones particulares. Como ya se mencionó, lo anterior dista mucho del seguimiento estricto de los principios; se requiere, por el contrario, de flexibilidad, creatividad y habilidad²¹ para obtener resultados positivos y de largo plazo.²² Cabe también recordar que el corolario de principios no es cuestionable como

¹⁸ Éste es un argumento que en teoría de las relaciones internacionales es aceptado por los neoliberal-institucionales, pero muy cuestionado por los neorrealistas.

¹⁹ Decisiones racionales o irracionales.

²⁰ Las incertidumbres se reducen en la medida en que las reglas y normas sean respetadas y cumplidas. Por otra parte, las asimetrías de poder son igualmente reducidas, toda vez que las decisiones tomadas responden a los intereses de las distintas partes.

²¹ Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1989.

²² Especialmente en un escenario en el que se encuentran circunstancias como las siguientes: modernización del sistema político, transición democrática, desarrollo económico, reacomodos en la participación internacional, constante búsqueda de los derechos humanos, entre otros. Los ejemplos anteriores indican que se obtendrán los mejores resultados en la medida en que se haga una aplicación constante y acertada de los principios de política exterior.

tal; su inclusión en la Constitución mexicana los legitima jurídicamente.²³ Es entonces a los funcionarios públicos, al igual que a académicos y a actores privados, a quienes corresponde su correcta interpretación, así como su adecuada aplicación.

Repasemos aquí la validez de los principios de política exterior de México en relación con el grado de institucionalidad de la política, así como el grado de autonomía de las decisiones tomadas. Lo siguiente supone un escenario de interdependencia, en el que decisiones unilaterales, no concertadas o consensuadas, afectan, necesariamente, a los actores que no se consideren dentro de cada decisión. Este diagrama se plantea, principalmente, en función de los principios de la política mexicana. Sin embargo puede ser aplicado también a todo país cuya política exterior esté fundamentada en principios y valores:

	Nivel de legitimidad de las decisiones unilaterales	
	Autonomía	Institucionalidad
Legitimidad de principios	B	A
Violación de principios	C	D

En un escenario interdependiente el punto A representa ambos, el respeto irrestricto de principios dentro de una formulación de política altamente institucionalizada.

En el punto B se tiene un alto respeto por los principios, pero en espacios de autonomía en los que necesariamente se enfatizan decisiones unilaterales.

Por el contrario, el punto C representa una violación a los principios en momentos de autonomía sumamente limitada.

Finalmente, en el punto D se presenta una situación en la que, a pesar del alto nivel de institucionalidad, se niega, como en el punto C, la importancia de los principios.

²³ Véase el artículo 89 constitucional. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, los principios de política exterior mexicana fueron incorporados formalmente a la Constitución.

Límites en los procesos de toma de decisión de política exterior

Cada vez es más difícil mantener decisiones²⁴ totalmente autónomas y unilaterales en un mundo de creciente interdependencia. En la política exterior mexicana, el tradicional “derecho a disentir” encuentra límites claros en la medida en que hoy se afectan intereses distintos de los del periodo de entreguerra y de la lógica Este-Oeste. Ahora que México tiene una participación más abierta y constante²⁵ en el ámbito externo, difícilmente el gobierno podrá tomar decisiones sin considerar los costos y consecuencias para el resto de los actores. Lo anterior le permite, sin duda, exigir reciprocidad de trato en otras cuestiones. Al estar interrelacionados, los distintos temas afectan a todos, por lo que las decisiones deben ser tomadas conjuntamente. En la medida en que se cuente con instituciones legítimas en el ámbito internacional, se tendrán los mecanismos necesarios para reducir los niveles de subordinación ante presiones de actores más fuertes.²⁶

Como se mencionó en la introducción, actualmente cuesta mucho trabajo pensar que se pueda mantener, como en los años cincuenta, una lógica de no participación en asuntos ajenos a los intereses nacionales.²⁷ Como se recordará, en aquellos años el gobierno mexicano prefirió centrar su política en el desarrollo interno. Tuvo participación internacional sólo con respecto a aquellos temas, de valor universal, que no afectaban ni se relacionaban directamente con el desarrollo nacional. En la actualidad, no será tan sencillo mantener una situación similar. Es decir, sólo en aquellas cuestiones que no nos afectan directamente, pero que son de interés universal.²⁸ En el momento actual se tienen prioridades, intereses y objetivos claros en algunos temas de la agenda,²⁹ pero existe incertidumbre en otros tantos. Algunos surgen de una lógica interna, mientras que otros co-

²⁴ Aquí nos referimos a decisiones tanto internas como externas.

²⁵ Esto, evidentemente, requiere de la inversión de recursos. Recursos que por una parte reducen los costos del aislamiento, pero que por otra incrementan la exposición a situaciones externas.

²⁶ Las respuestas inmediatas y confrontativas no son necesariamente las que traen mayores beneficios, especialmente por los efectos que ese tipo de respuestas producen en otras áreas. Por otra parte, no hay que olvidar que, pese a las instituciones, los juegos de poder se mantienen; de ahí que en ocasiones la cooperación se dificulte.

²⁷ Una de las características de la política exterior mexicana posterior a la Segunda Guerra Mundial fue su participación abierta en aquellos temas prioritarios para el logro de sus objetivos nacionales.

²⁸ Ejemplo claro de lo anterior es la aportación de Jorge Castañeda a la formulación del derecho del mar.

²⁹ Como es el caso, por ejemplo, del narcotráfico.

rresponden a la situación internacional. En este sentido, la toma de decisión se verificará y estará limitada por ambos niveles: el interno y el internacional.³⁰

Se requiere, por tanto, de una estrategia diferente; los tiempos han cambiado y las exigencias del factor externo obligan a una vía de participación alterna. En la medida en que se desarrolle una estrategia clara y constante de participación hacia afuera, las decisiones que se tomen obedecerán a una perspectiva distinta.³¹ Con lo anterior me refiero a que debe buscarse otra manera de presentar decisiones y principios; a que la formulación de política exterior no se limite a la retórica tradicional, como tampoco a responder exclusivamente a cuestiones inmediatas. Se considera necesario el diseño de estrategias globales de largo plazo, que incluyan, evidentemente, cuestiones específicas o de incertidumbre.

Por otra parte, la existencia de estrategias no significa que en adelante, y por el grado de compromiso e institucionalidad adquirido con otros actores internacionales, no deban existir desacuerdos con éstos. Por el contrario, los puntos de vista distintos deben ser tratados desde perspectivas de cooperación o de manejo de conflicto, pero no estrictamente bajo la lógica del "derecho tradicional a disentir".³² Es tan sólo parte de los "acuerdos de caballeros" que se establecen con otros gobiernos.

De esta manera, un cambio importante que debe darse es el de aprender, recíprocamente, a manejar los conflictos en la cooperación.³³ Especialmente con una lógica que no necesariamente, por presentarse una situación difícil para el más débil, sea la de ceder,³⁴ de manera tal que no se lastime la relación con el socio más fuerte.³⁵ La intensidad e importan-

³⁰ Véanse los trabajos de Robert Putnam, quien nos presenta detalladamente la relación del ámbito interno con el internacional, así como el proceso de toma de decisión que se da en cada uno y entre ambos.

³¹ Estas decisiones deben comprender y anteponerse a las respuestas de los diferentes actores. De ahí la importancia de la claridad en la estrategia.

³² Es decir, en la política exterior de México se aceptan desacuerdos y posturas contrarias a los Estados Unidos en foros internacionales, siempre y cuando no se afecten los intereses prioritarios de los estadounidenses.

³³ Se recomiendan los trabajos de Axerold relacionados con la cooperación y el conflicto.

³⁴ Por esto son importantes los trabajos de Roger Fisher sobre los procesos y estrategias de negociación.

³⁵ Esto no quiere decir que México haya cedido siempre. Tenemos muchos ejemplos en los que sucedió todo lo contrario: Cuba, República Dominicana, Guatemala, Contadora, la definición de la carta de la OEA. Sin embargo, en el gobierno de Salinas de Gortari, como en el lejano de Álvaro Obregón, se prefiere ceder con el fin de lograr otros objetivos. En el primer caso, asegurar la ratificación del TLC y, en el segundo, obtener el reconocimiento.

cia de la relación supone momentos de desacuerdo, en los que se afectan intereses vitales de uno o ambos países y en los que no necesariamente se debe callar para complacer a la contraparte o para no crear malentendidos en otras áreas. Al menos en los temas poco sensibles, en lugar de tomar decisiones contrarias a los intereses, se podría aplazarlas y dar el tiempo necesario para una mejor solución. El mayor problema se centra en los temas más sensibles y que requieren de una decisión inmediata.

De esta manera, se tiene que los principios son necesarios en la formulación de política. Se justifican por su apego al derecho y porque implican respeto por parte de otros actores internacionales. Son también importantes en cuanto a la forma en que las decisiones se toman, instrumentan y evalúan. Además de ser cada vez más difícil la continuidad de decisiones unilaterales, o el disentir en política exterior de otros países sin considerar las consecuencias, los principios reducen los casos extremos de participación internacional. Con ellos se pueden evitar escenarios de aislacionismo.³⁶ Por ser lineamientos generales, facilitan la reducción de relaciones conflictivas con el exterior.³⁷ Evidentemente, en un sistema abierto, los costos de participación internacional hacen que los países más débiles vean elevarse su nivel de vulnerabilidad. Especialmente, al no contar con los recursos de negociación necesarios ni con principios sólidos de política exterior.

Capacidad de maniobra en la formulación de política exterior

Al considerar los factores anteriores, tenemos que la relación entre el grado de institucionalidad y de autonomía en política exterior es variable. Depende del grado de desarrollo de los distintos elementos: de los niveles de desarrollo económico, de la estabilidad política y de la situación geopolítica-estratégica en la toma de decisión. Esta relación variaría de la siguiente forma:

³⁶ Vale la pena recordar, sin embargo, que una lógica de principios puede ocasionar aislacionismo en algunas circunstancias. Lo anterior también ha sucedido en la historia de México.

³⁷ Como ejemplo de lo anterior se tiene la crisis económica de 1994, que afectó no sólo a México sino al resto de América Latina. En circunstancias similares, se comentó que los países latinoamericanos debían aprender del efecto "tequila, samba o tango" para establecer el tipo de relaciones que se tendría con los Estados Unidos específicamente, así como para evitar las consecuencias que acarrearán ciertas posturas en el exterior. Sucede lo propio con la crisis asiática de 1998.

Relación entre los niveles de institucionalidad y
autonomía en las decisiones de política exterior

Institucionalismo

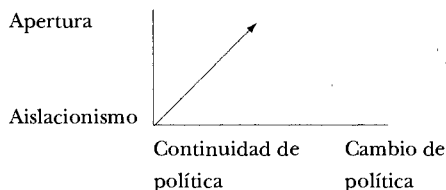
C	A
B	D

Autonomía en política exterior

En donde:

- A = Óptimo, ya que se tiene el más alto nivel de autonomía, al tiempo que un nivel igualmente alto de institucionalidad. En el nivel A, los puntos de vista del decisor tienen un peso considerable en el resto de los actores.
- B = Nivel de máxima debilidad, mayor dependencia y subordinación, frente a una carencia absoluta de instituciones.
- C = Fuerte institucionalidad pero sin autonomía.
- D = Autonomía sin institucionalidad alguna.

Igualmente, al observar en el esquema siguiente las diferentes posibilidades, vale la pena considerar que así como en el pasado la política exterior de México se caracterizó por sus niveles de aislacionismo —por ser jurisdicista, defensiva y pasiva—, con una mayor apertura del sistema, el cambio en la formulación de política se vuelve obligado. Para quienes toman decisiones, a mayor apertura del sistema corresponde un mayor cambio en la formulación de política exterior. Sin embargo, cabe la posibilidad de que suceda lo contrario en la medida en que esta última represente un contrapeso de la participación externa de México. Frente a la práctica histórica, hoy la situación es distinta. La política actual obliga a cambios claros, ya que puede ser, además de abierta, una política activa y reactiva.



Autonomía, institucionalidad y grado de participación internacional se verán a su vez limitados por las siguientes variables: asimetría y complejidad.³⁸

³⁸ Estos puntos se toman de la propuesta de interdependencia compleja de Keohane y Nye.

El hecho de que el nivel de autonomía sea distinto del presentado en la práctica y en el discurso histórico de política exterior,³⁹ actualmente no le resta validez a los principios. Por el contrario, si se tienen menores rangos de autonomía en los procesos de toma de decisiones, se incrementa la necesidad de utilizar los principios como sustento e instrumento de política. Los mismos representan un contrapeso ante la imposibilidad de respuestas autónomas. Como se dijo con anterioridad, lo que se debe transformar, sin embargo, es la forma y los momentos en que tales principios son aplicados. Es decir, la forma en que las decisiones —en función de los principios— permiten tener respuestas alternativas, genera niveles de participación igualmente flexibles. Ante situaciones asimétricas y complejas, los principios son los lineamientos que deberían establecer los niveles de participación específicos, acordes con los intereses nacionales.

Una vez analizados los elementos arriba mencionados,⁴⁰ retomemos entonces la idea de que, a lo largo del siglo XX, la política exterior de México puede analizarse a partir de sus decisiones bajo la tónica del activismo o la pasividad. Es sin embargo necesario entender, igualmente, el grado de eficiencia de las políticas. De manera tal que se podrán presentar circunstancias en las que los procesos, a pesar de ser muy “activos”, sean “altamente inefectivos” o, por el contrario, pueden ser procesos “pasivos” pero “altamente efectivos”. Las circunstancias internas, así como el contexto internacional, determinan que las decisiones en política exterior presenten distintas características. Difícilmente en algún país existe un solo marco para el diseño de política exterior. La multiplicidad de problemas obliga a contar con distintos instrumentos y actitudes en la toma de decisión; al respecto, hay circunstancias en las que las políticas se toman tan sólo en función de una circunstancia coyuntural y particular, sin considerar siquiera la influencia de variables distintas. Lo anterior se explicará y ejemplificará, en detalle, en desarrollos posteriores.

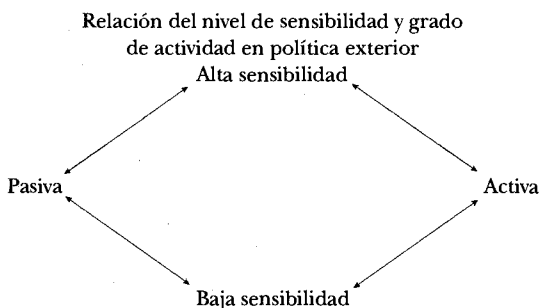
Además de lo mencionado, otro factor que hay que considerar en la toma de decisión es el grado de sensibilidad,⁴¹ entendido como la priori-

³⁹ Me refiero, específicamente, al discurso de soberanía y nacionalismo revolucionario que podía limitar, en muchos aspectos, la participación de México en el ámbito internacional; aunque, en otros casos, le favorecía en sus relaciones con socios más poderosos como los Estados Unidos.

⁴⁰ Contexto: interno-externo; actores: públicos y privados; principios; temas; institucionalidad; consenso, autonomía relativa; apertura-aislacionismo.

⁴¹ No hay que perder de vista quién y cómo define el grado de sensibilidad. Los elementos que en determinado momento fueron altamente sensibles, en otras circunstancias pueden tener una importancia menor, dependiendo de la ubicación del tema en la agenda de política exterior.

dad que se le otorga a una determinada variable, en relación con su papel dentro del interés nacional. Es decir, su lugar en la decisión y en la agenda política. De forma que si se trata de un asunto "altamente sensible", como lo serían cuestiones de defensa y seguridad nacional, cabe la posibilidad de que el tipo de respuesta sea pasiva o activa dependiendo, claro está, del conjunto de las variables ya mencionadas. Lo propio sucede con las cuestiones de "baja sensibilidad", como por ejemplo el medio ambiente, en las que la respuesta puede ser igualmente pasiva o activa. Lo que se perseguiría, finalmente, es que los resultados de la decisión lleguen a ser efectivos en el mediano y largo plazos. Sin embargo, lo que sí queda claro es que no existe un solo patrón de decisión y formulación de política exterior. Son, por el contrario, múltiples los factores y circunstancias los que en su momento favorecen o no una decisión. En relación con lo anterior, se tiene un gran número de posibilidades en las decisiones de política exterior de México. En primera instancia, se presenta el esquema siguiente:



Este esquema sugiere que ambas cuestiones, la de alta o la de baja sensibilidad, pueden encontrar respuestas pasivas o activas en las decisiones políticas.

Una política exterior pasiva, en algunas ocasiones, especialmente en relación con el Estado y con ciertas decisiones gubernamentales, puede ser más efectiva si se mantiene como tal. Sobre todo partiendo del supuesto de que no es una situación en la que el interés sea común a los dos gobiernos o a las dos sociedades. Una situación en la que se plantean diferencias de interés claras, en la que es más fácil para el gobierno fuerte lograr los mayores beneficios en detrimento del débil, dificulta el resultado favorable de las decisiones. Se requiere, por tanto, de una mayor capacidad de negociación. O, por el contrario, lo más válido podría ser mantener el statu quo, evitando que los cambios reduzcan la capacidad de maniobra, por lo negativo de sus resultados. Ante situaciones de asimetría altamente complejas,

existen varias posibilidades de acción: mantener el statu quo⁴² y no apelar al cambio; convertir al socio débil en atractivo y necesario para el logro de los intereses del socio fuerte; cambiar los procesos y estrategias de negociación por aquellas que reporten mayores ganancias. Por el contrario, cuando se tienen intereses comunes, la toma de decisiones puede y debe ser conjunta.

Una vez presentados algunos elementos de toma de decisión en política exterior, pasemos al análisis de su aplicación en cada uno de los años que comprende este estudio. Vale la pena recordar que el proceso de certificación se instituyó en los Estados Unidos en 1986.⁴³ Es importante también señalar que se analizarán sólo los procesos de 1995 a 2000.

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN

Proceso de 1995

Durante este año se incrementaron los niveles de institucionalidad bilateral. Pareciera ser que se comprendió que a mayor institucionalidad correspondían mayores beneficios para la relación México-Estados Unidos. En octubre de 1994 los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron un acuerdo para intercambiar información financiera y para obtener información sobre transacciones entre instituciones financieras con el fin de evitar el lavado de dinero. En 1994 las incautaciones de cocaína y la erradicación de sembradíos sufrieron una considerable baja debido, principalmente, a que el gobierno mexicano tuvo que concentrar de nuevo su atención en su situación interna; en especial por los asesinatos políticos, por las elecciones presidenciales y por el levantamiento en Chiapas. Las autoridades mexicanas sólo lograron incautarse de 22 toneladas de cocaína, pero los montos de heroína aumentaron considerablemente, a 297 kilogramos. Las reformas al Código Penal realizadas en 1993 entraron en vigor en febrero de 1994. Además, el activismo para reducir el problema no se limitó a la rela-

⁴² El de migración es un claro ejemplo de que, en muchas situaciones, ha sido mucho mejor mantener el statu quo que alentar la posibilidad de cambios en la negociación bilateral México-Estados Unidos.

⁴³ El Congreso le requiere al presidente que certifique anualmente la cooperación de los 32 principales países productores y de tránsito de acuerdo con la sección 490 del Foreign Assistance Act de 1961, que entró en vigor en 1986, y en consideración a los objetivos y metas de la Convención en contra del Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de las Naciones Unidas, de 1988. Larry Storrs, "Mexico's Counter-Narcotics Efforts under Zedillo, December 1994 to March 1998", Report For Congress.

ción con los Estados Unidos. México fue sede de una conferencia regional centroamericana para el combate al narcotráfico en enero de 1994.

En este año los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron diversos acuerdos, entre ellos el de intercambio de información financiera, y emprendieron un programa simultáneo de investigación criminal. Se arrestó a Humberto García Ábrego, Raúl Valladares del Ángel y a Carlos Reséndez Bertolousi, todos ellos líderes del cártel de Golfo. Esto fue posible gracias a la coordinación entre la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Drug Enforcement Administration (DEA). Se deportó a Juan Chapa Garza para que fuera procesado en los Estados Unidos y Miguel Ángel Félix Gallardo fue condenado a 40 años de prisión por su participación en el asesinato del agente de la DEA, Camarena.

Con el cambio de administración, Zedillo nombró a Antonio Lozano Gracia como nuevo procurador. Se le encargó que realizara una transformación de la PGR.⁴⁴ Todas estas acciones favorecían el que el proceso de certificación procediera sin problemas. Lo anterior no quiere decir que el gobierno mexicano actuaría en función de un proceso de política interna estadounidense. Sus prioridades nacionales en contra del narcotráfico eran claras: había que atacar el problema ya que afectaba la seguridad nacional.⁴⁵ Si, además, las acciones ejercidas favorecían la relación con los Estados Unidos, no había razón para dejarlas de lado. De esta manera se tenía una política activa y muy efectiva en un tema sensible de política exterior.

Como una de las presiones que el gobierno estadounidense suele ejercer en fechas cercanas a la certificación, y en el marco de la crisis de 1995, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos aprobó una nueva legislación el día 23 de marzo. En ésta se pidió la elaboración de un informe sobre la participación de funcionarios mexicanos en el tráfico de estupefacientes. La petición fue hecha por Jesse Helms, quien presidía dicha comisión;⁴⁶ el informe debería ser entregado por la Casa Blanca. Se pedía que se especificara —desde 1991— la participación de los funcionarios mexicanos de alto rango, así como sus familiares y allegados involucrados en el problema de narcotráfico. Posteriormente, en abril, este mismo legislador habría de declarar que el narco “corroía” a los gobiernos mexicano y colombiano, y que las grandes fortunas del narcotráfico

⁴⁴ Durante su gestión, Lozano Gracia removió a alrededor de 737 oficiales y comandantes. Steve Fainaru, “Mexico’s Attorney General is Fired by Zedillo, Angering Opposition”, *The Boston Globe*, 3 de diciembre de 1996.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.

⁴⁶ “Helms, autor de la legislación”, *El Financiero*, 23 de marzo de 1995.

habían penetrado todos los niveles de gobierno en México y Colombia.⁴⁷ Ante tal aseveración, la reacción de Ernesto Zedillo fue decir que el legislador se iba a meter en problemas si no comprobaba sus declaraciones.⁴⁸

Dos variables explican el que las presiones estadounidenses no hayan sido tan fuertes en este año. Por un lado el cambio de gobierno en México y por el otro la crisis financiera de 1995. En el primer caso y, al igual que cuando Clinton comenzó su primera administración, los riesgos de inestabilidad por las presiones en contra de la certificación no debían ser muy fuertes. Como Zedillo empezaba su gobierno, era necesario un considerable periodo de estabilidad bilateral para que aquél caminara adecuadamente.

Adicionalmente, la variable de la crisis implicaba consecuencias negativas para ambos países. La magnitud de la misma era tal, que, si se ejercían fuertes presiones con motivo del proceso de certificación, las consecuencias serían tan adversas para México como para los propios Estados Unidos.

A nadie convenía que se dificultara el proceso de certificación. En un año en el que se vivió un acontecimiento muy negativo en otro tema de la agenda de política exterior, las decisiones respecto del proceso aquí analizado se facilitaron. De esta forma se comprende que no haya habido mayor activismo en la política exterior mexicana en relación con el tema de narcotráfico. Las condiciones mismas de la crisis obligaban a reducir las presiones, así como la necesidad de influir en el proceso de certificación por parte de México. De este modo, se tuvo que, a un mayor número de temas interdependientes en la agenda de política exterior, correspondió un menor activismo, dado el mayor riesgo de obtener resultados negativos.

Por otra parte, al considerar los niveles de institucionalización de la relación bilateral que se alcanzaron durante el año de 1994, se explica más fácilmente esa baja en las presiones por parte de los estadounidenses. Vale la pena recordar que, en este caso, la institucionalidad de la política y las circunstancias adversas de la crisis financiera facilitaron una toma de decisiones favorable al gobierno de México.

Certificación de 1996

En 1995, una vez que se redujeron los efectos de la crisis de ese mismo año, el procurador Antonio Lozano llevó a cabo cambios en la PGR como respuesta al problema de narcotráfico. También se aprobaron leyes en las que

⁴⁷ "Corroe el narco a los gobiernos de Colombia y México: Helms", *El Financiero*, 5 de abril de 1995.

⁴⁸ "Contraofensiva desde Texas", *El Financiero*, 6 de abril de 1995.

se penalizaba el lavado de dinero, y una ley contra el crimen organizado que preveía la protección a testigos, la utilización de tecnología moderna y la persecución por asociación y conspiración delictuosa.

En marzo de 1996 se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), en la ciudad de México, que definiría acciones conjuntas para combatir al narco y promover la cooperación legal. Este grupo, dirigido por Barry McCaffrey, habría de reunirse el mes de julio en Washington para revisar la estrategia y su progreso, y nuevamente en diciembre para revisar los planes específicos de 1997. Por otra parte, el gobierno mexicano extraditó a 13 fugitivos, entre ellos tres ciudadanos mexicanos, y expulsó a García Ábrego, quien fue condenado en los Estados Unidos a 11 cadenas perpetuas y multado con 128 millones de dólares. Durante 1996 se dio un cambio de autoridades mexicanas. Lozano Gracia dejó la PGR⁴⁹ y en su lugar entró Jorge Madrazo. Cambiaron también los comisionados del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) y del Centro Nacional de las Drogas (Cendro), así como el director de la Policía Judicial.

Por otra parte, y como resultado de la crisis de 1995, México decidió modificar su política adoptada en 1992 de no aceptar ayuda estadounidense para el combate al narcotráfico. Se comenzó a recibir ayuda material y técnica. En este sentido, se puede decir que hubo también una ruptura en la continuidad de la política exterior. El cambio de representaciones, así como la crisis de 1995, obligaron al desarrollo de distintos esquemas de formulación de política. Se requirió revertir algunas decisiones y, además, cambiar el proceso mismo de evaluación.

A principios de 1996 la Cámara de Representantes, a través de la Foreign Operations Appropriations Act de ese año, aprobó una restricción en la ayuda a México. Ésta no procedería si se controlaba el narcotráfico. Entre junio y julio de 1996 se aceptó la Foreign Operations Appropriations Act de 1997, también con restricciones para México. La versión de la Cámara de Representantes contenía la enmienda Souder, que hubiese prohibido el financiamiento a menos de que México redujera considerablemente el nar-

⁴⁹ Antonio Lozano Gracia fue removido de su cargo el 2 de diciembre de 1996. Los oficiales de Zedillo no dieron explicación al respecto, pero se supone que la principal razón fue el hecho de que los tres asesinatos (de Colosio, Ruiz Massieu y el cardenal Posadas) permanecían sin aclararse. Además, los hechos de la finca "El Encanto" no fueron aceptados. Lo sustituyó Jorge Madrazo Cuéllar, quien era reconocido como un político independiente que se había desempeñado como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La reacción por parte del embajador en México James Jones fue que los Estados Unidos no tenían elementos para juzgar que no fuera honesto. Se le describió como metódico en sus procedimientos. Steve Fainaru, "Mexico's Attorney General is Fired by Zedillo, Angering Opposition", *The Boston Globe*, 3 de diciembre de 1996.

contráfico y el lavado de dinero. La versión del Senado contenía la enmienda Domenici,⁵⁰ cuyo objetivo era impedir la capacitación militar. Lo anterior no sucedería si el presidente certificaba que México había perseguido y apresado a los principales narcotraficantes que amenazaban los intereses de los Estados Unidos. La versión final de la sección 587 del acta contenía la cláusula de que se retirarían 2.5 millones de dólares hasta que el presidente no reportara que México había emprendido las acciones necesarias. Se enfatizaba, sobre todo, la necesidad de reducir el tráfico de drogas a los Estados Unidos y la instrumentación de las acciones requeridas para evitar el lavado de dinero y para atrapar a los narcotraficantes.⁵¹

En la víspera del proceso certificador, los legisladores Alfonso D'Amato⁵² y Diane Feinstein⁵³ trataron de vincular el rescate financiero con el tema de la lucha contra el narcotráfico. Su objetivo era que Clinton no otorgara la certificación al gobierno mexicano. Entre sus peticiones estaban la de suspender la ayuda financiera al gobierno mexicano, reabrir las mesas de negociación del TLCAN y cancelar la ayuda económica que se otorgaba a nuestro país para el combate al narcotráfico. Estas declaraciones, hechas a través del vocero del Departamento de Estado, Nicholas Burns, Clinton las calificó de improcedentes. Janet Reno también desestimó las declaraciones de los senadores y dijo que seguirían trabajando con el gobierno de México en todas las formas necesarias. Los dos legisladores pretendían frenar por seis meses los préstamos a México.⁵⁴

En una reunión con miembros de las comisiones de Hacienda, Comercio y Programación y Presupuesto en San Lázaro, James Jones calificó de "normal" el que los políticos de su país hablaran de México sin afán intervencionista. Esto, en clara alusión a las declaraciones de Feinstein y D'Amato. En esta misma reunión el panista Jorge Ocejo dijo al embajador estadounidense que, si su país certificaba la lucha mexicana contra el narco, entonces México debería certificar lo que ellos hacían para combatir el consumo dentro de los Estados Unidos.

En cuanto a la crítica interna, los diputados del PRI y del PAN rechazaron la pretensión del gobierno estadounidense de sancionar a nuestro país con una supuesta certificación. Para el embajador Jones la certificación no afec-

⁵⁰ Pete Vichi Domenici, senador republicano de Nuevo México, presidente de la Comisión de Presupuesto.

⁵¹ Larry Storrs, Mexican Drug Certification Issues. US Congressional Action 1986-1998, 9 de abril de 1998.

⁵² Senador republicano de Nueva York.

⁵³ Senadora demócrata de California.

⁵⁴ "Demagógica, la propuesta Feinstein-D'Amato", "La Opinión", El Financiero, 2 de febrero de 1996.

taba las relaciones entre los dos países, ya que no había intenciones de intervenir en el nuestro. El subsecretario de Asuntos Bilaterales mexicano, Juan Rebolledo Goût, expresó que, "si bien la certificación es un proceso interno de los Estados Unidos", evidentemente tenía consecuencias para nuestro país.⁵⁵ Por supuesto que el gobierno mexicano la rechazaba; pero, ante este tipo de presiones, tenía una limitada capacidad de maniobra. Una vez más recurrió a las declaraciones como instrumento de política exterior.

En Washington, el vocero Nicholas Burns dijo que el primero de marzo se conocería la decisión relativa al proceso, y que México era uno de los aliados más cercanos y un país muy importante para los Estados Unidos. Con este comentario adelantaba, implícitamente, que se certificaría a México. Como se mencionó en el proceso del año anterior, los que también podían ser afectados por el proceso de certificación eran los propios Estados Unidos. Aunque las consecuencias no serían inmediatas, el favorecer una mayor inestabilidad en México les habría afectado. Además, habrían ido totalmente en contra de las decisiones tomadas en 1995, tanto para la certificación como para el manejo de la crisis financiera.

Como ya se mencionó, no cabe duda de que ésta es una medida de política interna. En términos generales, y desde una percepción estadounidense, no se afectaba la relación con México. Sin embargo, para los mexicanos la situación representaba, además de intolerancia por parte de los Estados Unidos, una intervención en la forma en que el gobierno mexicano tomaba sus decisiones y emprendía sus acciones. El proceso de certificación era considerado cada vez más como un juicio unilateral sobre acciones instrumentadas por terceros. Si bien no afectaba la relación, sí creaba un ambiente de desconfianza. Además, la percepción de los mexicanos sobre la actividad de los estadounidenses era de una falta de respeto a su proceso interno. En este sentido y en términos de formulación de política exterior, es evidente que, cuando las decisiones ocasionan externalidades, cada uno de los actores que es parte del mismo problema puede tener puntos de vista y opiniones contrarias, que no favorecen la toma de decisión dentro de amplios márgenes de maniobra. Lo que para un actor era un problema, en este caso México, para el otro no representaba más que un procedimiento normal de cuestiones domésticas.

A pesar de los acuerdos establecidos y de los mecanismos institucionales aceptados por ambas partes, éste es un ejemplo de cómo las percepciones afectan directamente los procesos en otros temas de la agenda de política exterior. En términos de percepciones, nos encontramos en una

⁵⁵ "Absolutamente normal que políticos norteamericanos hablen de México", *El Financiero*, 21 de febrero de 1996.

situación en la que, a pesar de la institucionalidad, se violan los principios. No obstante el activismo por parte de México, el peso del poder estadounidense no respetó los canales establecidos en el ámbito externo. Se respondió únicamente en el primer nivel, el doméstico. El esquema siguiente refleja la existencia de instituciones formales para la solución del conflicto del narcotráfico, pero en el punto A, además, se observa que los principios establecidos por estas instituciones son violados por uno de los actores. Esto quiere decir que, así como existen personas e instancias en el gobierno estadounidense que favorecen una relación institucionalizada con México, como Barry McCaffrey y el GCAN, hay otros, como es el caso de algunos congresistas, que por cuestiones internas no respetan los acuerdos bilaterales establecidos.

Institucionalidad

A	

Respeto a los principios y
a las normas establecidas

En este sentido, el ámbito interno de un actor externo puede convertirse en una limitante para la formulación de la política exterior mexicana, además de ocasionar problemas y fomentar un descontento nada favorable en el ámbito doméstico de México. De esta manera entendemos que, a pesar de que los Estados Unidos busquen expresar coherencia en su política exterior, existen pugnas interburocráticas que dificultan la adopción de una postura unificada. Sin duda esta situación afectó los acuerdos establecidos.

Ahora bien, una de las principales consecuencias de lo anterior es que el gobierno mexicano no cuente hasta hoy con una capacidad de respuesta lo suficientemente amplia como para que se respete lo establecido. Las respuestas por lo general se mantienen en el nivel de las declaraciones contra el proceso de certificación. Sin embargo, la formulación de la política mexicana no ha logrado pasar al activismo frente aquellas acciones que, sin dejar de ser domésticas, ocasionan externalidades. Como se menciona a continuación, las diferentes instancias del gobierno mexicano se mantienen en el ámbito de la "diplomacia declarativa".

En México se externaron protestas en el Congreso y se hizo público un documento con la firma de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y PT en el que se decía que los legisladores mexicanos respetaban las decisiones políticas de los estadounidenses y el ejercicio de su soberanía; de igual manera

exigían respeto para la política interior de México, como país soberano. El legislador panista Nava Bolaños señaló que con ese documento no se quería justificar la corrupción que se había dado en México ni los actos de narcotráfico encubiertos que se habían registrado en años anteriores. Él —como muchos otros— consideraba que el problema de las drogas no se terminaría mientras una sociedad como la de los Estados Unidos no castigara el consumo de las mismas.⁵⁶

Por otra parte, el 22 de febrero, José Ángel Gurría viajó a Washington para establecer las fechas de la nueva reunión de la Comisión Binacional. Negó que el motivo de su viaje fuera el llevar a cabo acciones de cabildeo a favor de la certificación.⁵⁷ Señaló que “México no podía actuar como las avestruces y hacer como que el proceso no existió”. Obviamente este proceso tiene impacto sobre los mercados, que al parecer han sido la principal preocupación del gobierno de Zedillo. Dijo que los países —en alusión a los Estados Unidos— debían cooperar en vez de hacer juicios entre ellos.⁵⁸ Por su parte, Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Energía, declaró en el acto de conmemoración del Día de la Bandera que era inadmisibles que otros países utilizaran políticamente la lucha antidrogas mexicana para presionar al país, o que fuese utilizada con fines “electoreros”. Lo anterior, dado que este proceso certificatorio se daba en el marco de las elecciones presidenciales estadounidenses.⁵⁹

Zedillo criticó el proceso pero no en forma directa. Lo hizo cuando Álvaro Arzú⁶⁰ visitó México; en ese momento mencionó que, para combatir el narcotráfico, era necesaria una estrategia integral y no una acción solitaria. Dijo también que se requería de la suma de voluntades, del esfuerzo coordinado, y no de la recriminación de los mismos involucrados en el problema. Una vez más, se anunció que las dos naciones emprenderían trabajos conjuntos para combatir el narco.⁶¹

En el caso de académicos estadounidenses, como por ejemplo Roy Godson, presidente del Centro de Información sobre Estrategia Nacional y profesor de la Universidad de Georgetown, el motivo de la descertificación

⁵⁶ “Rechaza el Congreso mexicano la certificación”, *El Financiero*, 22 de febrero de 1996.

⁵⁷ Las palabras textuales de Gurría fueron: “No venimos a pedir que nos expidan ninguna tarjeta de calificación sobre nuestro esfuerzo sobre las drogas.”

⁵⁸ “Rechaza Gurría que se esté negociando la certificación”, *El Financiero*, 24 de febrero de 1996.

⁵⁹ “Fortalecer la soberanía, el reto: SRE”, *El Financiero*, 25 de febrero de 1996.

⁶⁰ Presidente de Guatemala.

⁶¹ “Suma de voluntades, no recriminación en la lucha antinarcóticos: Ernesto Zedillo”, *El Financiero*, 27 de febrero de 1996.

podría encontrarse en las falsas expectativas⁶² creadas por Salinas durante su mandato. Por otra parte, el académico comentó que el gobierno estadounidense en ese momento sí quería un cambio real con miras a la solución del problema, y que otro de sus objetivos era evitar una colombianización de México. Es decir, evitar que el narcotráfico penetrara en las esferas más altas del gobierno. Éste era precisamente el objeto de las presiones estadounidenses: establecer un blindaje para que el narco no corrompiera las altas esferas mexicanas, como en Colombia.⁶³ Sin embargo, parecería que las medidas tomadas por los estadounidenses no afectarían a los narcotraficantes. Por la naturaleza de las mismas, se afectaba mucho más al gobierno y, por ende, a la sociedad mexicana. Las decisiones llegaban a afectar en muy contados casos a los capos del narcotráfico.

Quien se decía ser el principal promotor de la descertificación de México o, por lo menos, de que se instrumentara un proceso condicionado, fue Robert Gelbard, subsecretario de Estado para asuntos de narcóticos. Él, al igual que Jesse Helms, pertenecía a la ultraderecha republicana intervencionista.

Para los mexicanos el móvil de la política antinarcóticos no tenía nada que ver con el proceso de certificación. El interés primordial era atacar el narcotráfico por cuestiones de seguridad nacional, de ahí el activismo al respecto. Bernardo Espino, coordinador de la PGR en el norte y centro del país, dijo que el asunto de la certificación no le preocupaba mucho a la dependencia, puesto que ésta tenía un programa y una misión que cumplir. Se enfatizaba que durante la administración de Zedillo se había avanzado mucho en el combate al narcotráfico. Según él, México no aceptaría que los Estados Unidos opinaran sobre las acciones mexicanas, pero que sí se aceptaría ayuda tecnológica y de información. Finalmente, las declaraciones se mantenían en un nivel básicamente retórico. Por otra parte, para el ex procurador Morales Lechuga, el proceso de certificación tenía el objetivo de imponer políticas en otros países, ya que funcionaba como una señal para las empresas estadounidenses sobre el riesgo de invertir en países como México. Los legisladores Alejandro Duarte, Ramón Sosamontes y Leonel Godoy también criticaron el proceso certificadorio y dijeron que éste había servido a los Es-

⁶² Las expectativas creadas por Salinas resultaron falsas por su incapacidad para forjar un Estado moderno y democrático, sólido económicamente y capaz de generar bienestar para la mayoría de la población. Como todos sabemos y lo hemos vivido, Carlos Salinas nos hizo creer que México estaba a punto de ingresar en el Primer Mundo. Sin embargo, la realidad era otra. El proceso de certificación sería utilizado como una medida de presión, y más en el marco de la crisis, para obligar al gobierno mexicano a que esta vez los cambios fueran sólidos.

⁶³ "Falsas expectativas de Salinas, motivo de la solicitud de descertificación", *El Financiero*, 28 de febrero de 1996.

tados Unidos para invadir Panamá, Bolivia, Colombia y Perú.⁶⁴ Sin embargo, más allá de la crítica, las propuestas y acciones que contrarrestaran la política de los Estados Unidos fueron básicamente inexistentes.

Para Patrick Buchanan, precandidato a la presidencia por el Partido Republicano y comentarista de televisión, la solución al problema de las drogas en los Estados Unidos estaba en cerrar la frontera con México y en presionar a los países productores para que reforzaran la lucha contra los narcos en su propio territorio.⁶⁵ Finalmente, y a pesar de las presiones, Clinton favoreció las condiciones para certificar a México. No sucedió lo mismo con Colombia. Este hecho amenazó la permanencia de su presidente Ernesto Samper.

El apoyo de Clinton a las acciones mexicanas no fue gratuito. Al explicar la decisión de certificarnos, el presidente de los Estados Unidos expresó su preocupación por la independencia que estaban tomando los traficantes de cocaína y por la falta de regulaciones del sistema financiero mexicano. A esta decisión se sumó el peso que tuvo la entrega de García Ábrego a principios de 1996.⁶⁶ En este sentido es interesante considerar que la actitud de Clinton fue positiva por dos motivos: salvaguardaba los intereses financieros estadounidenses en territorio mexicano y, por otro lado, evitaba una mayor inestabilidad en su frontera sur. Sin embargo, se aprovechó la situación para enviar mensajes directos al gobierno mexicano. Como siempre, ésta era una forma alternativa de formular política exterior. A pesar de que se contaba con canales establecidos, existieron otros implícitos, no formales, que serían utilizados cuando las circunstancias lo ameritaran, como ocurrió con el caso aquí mencionado. Además de que el proceso certificatorio produce externalidades para el gobierno mexicano, la situación se aprovecha para presionar en cuanto al diseño de la política de éste.

Thomas A. Constantine, director de la DEA,⁶⁷ dejó en claro que esta institución respetaba plenamente la decisión de Clinton de certificar a México y descertificar a Colombia. Aun así recomendaba que México debía emprender las siguientes acciones: capacitar a grupos de investigación honestos que pudieran incrementar las habilidades necesarias para interactuar con agencias internacionales y atacar organizaciones como las de los hermanos Arellano Félix y de Carrillo Fuentes; introducir y aprobar una ley en contra del crimen organizado; respaldar plenamente a las fuerzas

⁶⁴ "México, 'blanco' de críticas electorales", *El Financiero*, primero de marzo de 1996.

⁶⁵ "Cerrar la frontera, solución contra el narco, insisten los republicanos", *El Financiero*, 1º de marzo de 1996.

⁶⁶ "México certificado; Colombia no", *El Financiero*, 2 de marzo de 1996.

⁶⁷ Constantine fue director de la DEA de mayo de 1994 a mayo de 1999. Douglas Farra, "DEA Director Retiring after 5 Years at Post; Mexican Gangs Called Growing Treta", *The Washington Post*, 25 de mayo de 1999.

fronterizas binacionales; desarrollar más persecuciones de nacionales que cometieran delitos relacionados con el narco; aumentar el respaldo al control de los químicos y del lavado de dinero; responder adecuadamente a las peticiones de extradición hechas por los Estados Unidos; y desarrollar mecanismos efectivos para recibir la asistencia estadounidense.⁶⁸ En opinión del mismo Constantine, México también necesitaba desarrollar las siguientes herramientas que ayudarían a combatir el narcotráfico: leyes contra la conspiración, informantes confidenciales de la policía, un programa de protección de testigos y hacer que el lavado de dinero fuera considerado como un delito grave.⁶⁹ Constantine habría de declarar el lunes 22 de abril, durante su estadía en México, que los bancos del país lavaban millones de dólares provenientes del narcotráfico. El comisionado del INCD, Francisco Javier Molina, reaccionó diciendo que no se tenía ninguna evidencia de que los bancos llevaran a cabo tales acciones. José Madariaga, presidente de la Asociación de Banqueros de México, dijo también que no tenía evidencia de que las instituciones financieras mexicanas lavaran dinero del narcotráfico.⁷⁰

La SRE, en nombre del gobierno mexicano, emitió dos días después un comunicado de prensa en el que expresaba su enérgico rechazo a las declaraciones de Constantine. En este mismo comunicado se contrastaba la posición de Constantine con las opiniones de Clinton, Reno y McCaffrey, quienes se habían expresado en términos de cooperación y no de acusación.⁷¹ Finalmente, toda esta controversia desatada por Constantine culminó con un documento que hizo circular la DEA y en el que se incluían las palabras pronunciadas por aquél. También imputaba a la prensa el hecho de que hubiera tenido imprecisiones en sus notas.

Del lado mexicano, Francisco Javier Molina evadió las preguntas relacionadas con el tema porque, según él, no correspondían al carácter multinacional de la XIV Conferencia Internacional para el Control de las Drogas.⁷² En fechas posteriores, a principios de mayo aproximadamente, esta misma persona habría de verse envuelta en una controversia con el gobierno mexicano por sus declaraciones acerca del lavado de dinero en el país.

⁶⁸ DEA Congressional Testimony, 7 de marzo de 1996.

⁶⁹ DEA Congressional Testimony, 28 de marzo de 1996.

⁷⁰ "Detener a grandes capos, urge la DEA a México", *El Financiero*, 24 de abril de 1996.

⁷¹ "Lamenta las desafortunadas declaraciones de Constantine", *El Financiero*, 25 de abril de 1996.

⁷² Las declaraciones de Constantine se produjeron cuando él llegó a la ciudad de México para esta conferencia. "Culpa la DEA a la prensa de las declaraciones de Thomas Constantine", *El Financiero*, 26 de abril de 1996.

Los resultados del proceso no se hicieron esperar y ni siquiera se disimularon, ya que el lunes siguiente a la certificación el gobierno de México aceptó la ayuda técnica estadounidense y se establecieron nuevos programas⁷³ para reforzar la lucha contra el narcotráfico. Los Estados Unidos entregaron a México seis millones de dólares confiscados a narcos mexicanos. Ese mismo día se conoció la reacción por parte de Jesse Helms y Alfonse D'Amato: emitieron una resolución conjunta en la que desaprobaban la decisión de certificar a México. Finalmente esta resolución no fue presentada al pleno por sus patrocinadores; se dice que Newt Gingrich no la autorizó por motivos políticos. De haber sido presentada, esta resolución hubiera sido aprobada mayoritariamente, puesto que se habían hecho sondeos y éstos descertificaban plenamente a México.⁷⁴

Certificación de 1997

Desde los inicios del año 1997 se preveía que México sería certificado. Lo anterior, sin embargo, con un margen de aceptación muy pequeño, como lo fue el del proceso de 1996. Esto quiere decir que los miembros del Congreso se habrían opuesto mayoritariamente. Algunos miembros de la administración se mostraron renuentes, pero al final, debido a la intervención de Clinton, aceptaron la certificación por otros motivos, no necesariamente por nuestra buena actuación en el combate al narcotráfico.

Nuevamente se pensaba que utilizar la descertificación como instrumento de presión no era viable puesto que, además de sus consecuencias negativas, ello sería mal percibido por la opinión pública mexicana. Se veía también como una agresión en contra de la administración de Zedillo. A los Estados Unidos no les convenía la descertificación, ya que se perdería la posibilidad de que el gobierno mexicano autorizara que los agentes de la DEA portaran armas dentro del territorio nacional, así como que aviones estadounidenses tuvieran libertad de vuelo.⁷⁵ Al igual que en 1996, cuando ocurrió la extradición de García Ábregó, en esta ocasión se pedía la detención y extradición del "Señor de los Cielos", Amado Carrillo Fuentes. A

⁷³ Entre estos programas se encontraba uno por el cual la PGR enviaba a 29 pilotos al Fuerte Rucker, en Alabama, para que recibieran entrenamiento en vuelos nocturnos para interceptar el narcotráfico. Nos devolvieron seis millones de dólares en virtud del Tratado de Repatriación de Bienes. "Establecen ambos países nuevos programas bilaterales", *El Financiero*, 4 de marzo de 1996.

⁷⁴ "Bloqueada la iniciativa por motivos políticos", *El Financiero*, 17 de abril de 1996.

⁷⁵ "Descertificar desestabilizaría los mercados, aseguran", *El Financiero*, 6 de enero de 1997.

principios de año se anunció que Clinton visitaría nuestro país en marzo. La recién llegada Madelein Albright afirmaba que presionaría al gobierno mexicano para que aceptara la extradición de ciudadanos mexicanos a los Estados Unidos, y que no dudaría en hacer las recomendaciones necesarias a Clinton en cuanto al narcotráfico y la certificación.⁷⁶

Como ya era tradición, una vez más México mandó a sus funcionarios para que fueran preparando el terreno de la certificación. En esta ocasión sería el nuevo procurador Jorge Madrazo quien viajara a los Estados Unidos para entrevistarse con Albright.⁷⁷ Madrazo externó su “rechazo” al proceso de certificación, dado que éste no favorecía en nada la relación bilateral. Para México el enemigo no era el gobierno estadounidense sino las drogas mismas. El procurador afirmó una vez más que el combate al narcotráfico era un asunto de seguridad nacional para el gobierno de Zedillo. Madrazo se reunió en esa ocasión con Janet Reno; Robert Gelbard; Thomas Constantine; Barry McCaffrey; el director del FBI, Louis Free, y con George Wiese, director del Servicio de Aduanas.⁷⁸ Como el caso lo amerita, es clara la participación de la PGR en la formulación de la política exterior. Una vez más, no es la representación de la cancillería la que formula únicamente dicha política. Luego de esta visita, Madrazo dijo que la certificación era una estrategia de recriminación que únicamente ocasionaba pérdida de tiempo, malentendidos, problemas para los dos gobiernos y beneficios para las mafias del narcotráfico. Es evidente que, mientras no hubiese consenso entre los representantes gubernamentales de ambos países, los vacíos, rupturas y malentendidos entre las partes serían fácilmente aprovechados por los narcotraficantes. En términos de formulación de política era clara la necesidad de lograr acuerdos y consensos internos antes de buscar resultados externos. Así, la falta de coordinación de políticas, por parte de las agencias estadounidenses, ocasionó tiempos muertos para los funcionarios mexicanos.

Madrazo fue acompañado en ese viaje por el general Jesús Gutiérrez Rebollo,⁷⁹ entonces comisionado del INCD, y, cuando se le interrogó sobre la fuga de Carrillo Fuentes, dijo no contar con información al respecto.⁸⁰

⁷⁶ “Presionar a México para lograr extradiciones, promete Albright”, *El Financiero*, 20 de enero de 1997.

⁷⁷ “Certificación antidrogas: nuevas presiones”, *El Financiero*, 28 de enero de 1997.

⁷⁸ “Rechaza México el proceso de certificación: Madrazo”, *El Financiero*, 29 de enero de 1997.

⁷⁹ “Habremos de ver que poco tiempo después Gutiérrez Rebollo habría de ser acusado de tener nexos con el narcotráfico y actualmente se encuentra en prisión”, *El Financiero*, 30 de enero de 1997.

⁸⁰ *Ibidem*

Dicha respuesta sin duda se prestó a todo tipo de interpretaciones. Como es evidente, para varios de los actores implicaba una culpabilidad y complicidad con la desaparición de Carrillo Fuentes.

En la visita también se trató el tema de la extradición de Mario Ruiz Massieu y de Guillermo González Calderoni. Por otra parte, en el Congreso mexicano se emitió una protesta abierta en contra de la certificación, esta vez patrocinada por el PRI y el PRD. Una vez más se manejó la posibilidad de que el gobierno de México obtuviera una certificación condicionada debido a que, en esta ocasión, no fue capaz de arrestar a Amado Carrillo. Este "error" generó críticas sobre todo entre los grupos tradicionales, encabezados por Jesse Helms.⁸¹ En la SRE se comentó que de ninguna manera la certificación definía si se capturaba a un capo o no. Según la cancillería, no se le tenía miedo a la certificación sino a los efectos que ésta pudiera producir. En todo caso, se tenía confianza en las decisiones, ya que el GCAN había dado muy buenos resultados.⁸² De todas maneras, funcionarios del Departamento de Estado como Jonathan Winner, asistente adjunto de la Oficina de Crimen, Ley y Orden, aclararon que la no extradición de un criminal justificaba la descertificación.⁸³ Una vez más autoridades mexicanas, como José Luis Chávez, delegado de la PGR en Baja California, afirmaron que la certificación no dependía de la captura de los hermanos Arellano Félix.⁸⁴ Pareciera ser que comentarios y respuestas como los anteriores implicaban el discurso mismo del proceso certificador. Por parte de los Estados Unidos se amenazaba sin elementos de fondo, dado que la descertificación era contraria a sus propios intereses. En México, las respuestas se mantuvieron también en el ámbito discursivo. Prevalecía una conciencia de que las acciones para atacar el problema eran mucho más importantes que intereses estadounidenses particulares. Si había que demostrar algo en términos de cooperación, los resultados no se medían por la captura de alguno de los principales narcotraficantes. La formulación de política exterior tenía acciones concretas en cuanto al combate como resultado de una estrategia global. No respondía a casos particulares de requerimientos estadounidenses. En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la capacidad de maniobra mexicana en situaciones con límites claros. Por qué no acep-

⁸¹ Senador republicano de Carolina del Norte, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

⁸² "Utiliza Washington la calificación como arma de su política exterior", *El Financiero*, 4 de febrero de 1997.

⁸³ "Certificación a cambio de extradiciones", *El Financiero*, 14 de febrero de 1997.

⁸⁴ "Desmiente PGR presión de Washington", *El Financiero*, 15 de febrero de 1997.

tar que se respondía a la lógica general de las políticas bilaterales y no a las amenazas anuales de la certificación.

Para Fernando Solana, senador en 1997 y ex canciller, la certificación y los discursos de buena voluntad no servían de nada mientras no existiera una estrategia respetuosa y una eficaz cooperación en contra del narcotráfico. En ese momento Solana fungía como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; de ahí que comentara que México no debería aceptar ningún tipo de ayuda proveniente del gobierno estadounidense. Para él, la palabra y acción correcta era la de cooperación.⁸⁵ Consideró también que el segundo periodo de Clinton no sería de endurecimiento hacia América Latina, como se escuchaba en diversos ámbitos. En ocasiones se pensó que, como el presidente estadounidense ya no aspiraría a otra reelección, no tendría que responder a las presiones de los diferentes grupos de ciudadanos.⁸⁶

Gurría, en su carácter de secretario de Relaciones Exteriores, asistió a Houston para entrevistarse con Albright. En su mensaje a la prensa expresó que la visita se había centrado, más que en hablar de la certificación como proceso, en la forma como se podría profundizar la cooperación en contra del narcotráfico mediante el GCAN.⁸⁷ Se buscaría también responder, adecuadamente, ante las presiones que se pudieran dar en el Senado estadounidense, principalmente por parte de Helms y su grupo. Éstos fueron llamados los sectores más recalcitrantes.

Por su parte, Madrazo, Gurría y McCaffrey presentaron un informe en el que se daban a conocer las acciones hechas por el gobierno mexicano para combatir el narco. Ya por estas épocas empezaron a oírse rumores que vinculaban a los Salinas, a Colosio y a Gutiérrez Rebollo con esta actividad.⁸⁸ Por esta razón, Gutiérrez Rebollo y sus ex colaboradores fueron apresados y rindieron declaraciones en Almoloya. Su detención fue el 6 de febrero y obedeció a sus nexos con Amado Carrillo. Debido a este asunto inesperado, la SRE decidió postergar la presentación del documento anteriormente mencionado, denominado "Diagnóstico compartido", ya que se necesitaba evaluar los acontecimientos relacionados con tal arresto. Barry McCaffrey expresó su satisfacción por la detención de Gutiérrez Rebollo pero también su desencanto porque la corrupción hubiese llegado a tales

⁸⁵ De hecho sí se refiere a lo mismo, nada más que cooperación, para su gusto, es menos degradante.

⁸⁶ "Inaceptable, que nuestro país se sujete a calificaciones unilaterales: Solana", *El Financiero*, 6 de febrero de 1997.

⁸⁷ "Gurría propondrá a Albright mayor cooperación antinarco", *El Financiero*, 7 de febrero de 1997.

⁸⁸ "Tratarán de convencer a sectores recalcitrantes", *El Financiero*, 19 de febrero de 1997.

niveles.⁸⁹ Clinton declaró que no había tomado una decisión sobre la certificación a México. Después justificó la decisión de Zedillo de remover a Gutiérrez Rebollo; dijo que ello lo alentaba. Según Clinton el proceso de revisión de México no había concluido; Madelein Albright tampoco había emitido su recomendación al respecto. Janet Reno anunciaba que se estaba precisando la información que Gutiérrez Rebollo había recibido para tomar las acciones pertinentes, y declaró que nadie en Washington suponía su grado de corrupción.⁹⁰

Como era de esperarse, Jesse Helms aprovechó la situación y volvió a sus críticas tradicionales. Declaró que era inaudito que quien había sido elegido personalmente por Zedillo para combatir la corrupción estuviese aliado con los cárteles; por esta razón sería todavía mucho más difícil que Clinton certificara a México. A la voz de Helms naturalmente se unieron las de D'Amato y Feinstein. Los cuadros en el gobierno de los Estados Unidos quedaron entonces de la siguiente manera: la DEA se oponía a certificar a México, Gelbard a condicionarla y McCaffrey a otorgarla plenamente. Feinstein le hizo saber a Clinton que, si no otorgaba una certificación condicionada, él emitiría una resolución con el afán de revocar su decisión.⁹¹

Como este caso lo demuestra, el grado de interdependencia y corresponsabilidad entre los dos países era tan grande, que los mismos Estados Unidos no podían actuar unilateralmente. Las decisiones verticales necesariamente afectarían también intereses estadounidenses. La formulación de la política exterior se vio cada vez más ante la necesidad de la coordinación de acciones para evitar consecuencias contraproducentes. Tenemos entonces, como se observa en el punto A, que se presenta una situación en la que, a mayores niveles de institucionalidad, corresponden menores niveles de autonomía en la formulación de política.

Institucionalidad

A	

Autonomía en política exterior

⁸⁹ "Evalúan México y los Estados Unidos el caso Gutiérrez Rebollo", *El Financiero*, 20 de febrero de 1997.

⁹⁰ "Sobre el tapete, la certificación de Estados Unidos; Clinton, indeciso", *El Financiero*, 21 de febrero de 1997.

⁹¹ "La DEA y los republicanos exigen revocarla", *El Financiero*, 22 de febrero de 1997.

Para especialistas como John Sweeney, de la Fundación Heritage, la certificación de México sería inminente puesto que los Estados Unidos tendrían más que perder con la descertificación mexicana. Había muchos capitales invertidos que podrían verse afectados si existiera algún tipo de nerviosismo en los mercados. Para este mismo investigador, el proceso de certificación ya no tenía validez puesto que se había politizado. Además, mucha de la culpa de que México se hubiera convertido en un narcoestado recaía en los Estados Unidos, que se concentraron mucho más en las negociaciones del TLCAN y descuidaron las repercusiones del narcotráfico.⁹² En años anteriores, la atención de ambos gobiernos se centró en la negociación comercial. Por esta razón, los otros temas de la agenda bilateral no sólo no se resolvieron sino que profundizaron el nivel de conflicto. Ante lo cual, bien se puede señalar que, en la mayoría de los casos, aplazar la solución de problemas sólo incrementa la magnitud de los mismos.

A pesar de la realidad de interdependencia, en este año de 1997 se presentaron hechos que dificultaron el proceso de certificación. En este sentido, acciones inesperadas hicieron aún más complejo el proceso y restringieron los márgenes de maniobra para México. Después del de Gutiérrez Rebollo, surgió otro escándalo: Manlio Fabio Beltrones, gobernador de Sonora, y Jorge Carrillo Olea, gobernador de Morelos, fueron acusados por el New York Times de proteger a narcotraficantes. Se trató de incluir también en esta lista al ex gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa. En el Congreso estadounidense, Marc Thiessen dijo que tal vez Zedillo no era tan corrupto como Samper, pero que la gente que lo rodeaba, es decir el gobierno en general, era mucho más corrupta que la que rodeaba al presidente colombiano.⁹³ Como siempre, se resintieron los comentarios y en México se les calificó de intervencionistas. Pero en este caso, dada la magnitud de las críticas, fue muy difícil defenderse.

La preocupación por parte del gobierno mexicano, a pocos días de la certificación, no se pudo ocultar. Gurría declaró que, en el caso de que los Estados Unidos no certificaran a México, existiría una fractura en las relaciones bilaterales. De igual manera reconoció que el caso de Gutiérrez Rebollo dificultaba en gran medida el proceso.⁹⁴ Las consecuencias del

⁹² "Préstamos e inversiones, seguro de vida para nuestro país", *El Financiero*, 24 de febrero de 1997.

⁹³ "Beltrones y Carrillo, el cerrojo", *El Financiero*, 24 de febrero de 1997.

⁹⁴ En este sentido fue preocupante percibir que muchos de los funcionarios mexicanos no estaban conscientes del nivel al que se había filtrado el narcotráfico. Varios de los que negociaban directamente por parte de la SRE aceptaron confidencialmente que desconocían si sus propios compañeros de trabajo eran también parte del problema. Esto sin duda dificultó la forma en que se tomaban las decisiones. Dentro del gobierno mexicano sí hubo una ruptura

complejo conflicto podrían traducirse en un margen de acción muy amplio para los estadounidenses. Podría haber desde la más pequeña reacción, hasta votos negativos en instituciones mundiales como el BM o el FMI. Sin duda se presentó una situación de miedo e incertidumbre. No cabe duda de que contar con información privilegiada y sacarla en forma sorpresiva puede convertirse en el elemento de presión más importante para conducir decisiones políticas de un tercer país.

Ante las declaraciones hechas por el *New York Times*⁹⁵ en contra de los gobernadores mexicanos, Gurría sólo respondió que ése no era un asunto de gobierno.⁹⁶ En los Estados Unidos ya se estaba manejando que se condicionaría la certificación a los siguientes seis puntos: que se detuviera en un plazo determinado a Carrillo Fuentes y a los hermanos Arellano Félix; la extradición de los principales líderes narcos; permiso para que los agentes de la DEA pudieran cruzar la frontera y portar armas en ciudades fronterizas; autorización para que barcos estadounidenses surcaran aguas mexicanas; finalmente, la participación de las fuerzas armadas de México en una fuerza multinacional para combatir al narco. Esta lista fue presentada por funcionarios del Departamento de Estado al secretario Gurría durante la visita que hicieron a México.⁹⁷

A pesar de que en el problema del narcotráfico existe una corresponsabilidad de los actores directos e indirectos, el margen de maniobra en política exterior no es recíproco. En casos como el aquí estudiado, es evidente que el poder del actor más fuerte es el que define el tipo de presiones y acciones a seguir. A pesar del activismo, la efectividad de las políticas se veía restringida ante el peso del más fuerte. En el siguiente esquema, el punto A denota un gran activismo por parte de México, al tiempo que una gran ineficacia en las decisiones.

Efectividad de las acciones
Mexicanas

A	

Activismo mexicano

ra debido a desconfianza e incertidumbre. A pesar de que la ruptura no se ventiló abiertamente, sí se percibió y afectó el ambiente de los funcionarios de más alto nivel.

⁹⁵ Éste, por supuesto, es un canal de presión que además de servirle al gobierno para enviar aquellos mensajes que, debido a la gravedad de su materia, no pueden dirigirse abiertamente, evita confrontaciones entre funcionarios gubernamentales de los dos países.

⁹⁶ "En caso de que Washington niegue la certificación, riesgo de fractura en la relación México-Estados Unidos", *El Financiero*, 25 de febrero de 1997.

⁹⁷ "Condiciona Washington la certificación; planteará severas demandas a México", *El Financiero*, 25 de febrero de 1997.

Como se mencionó líneas arriba, en México nuevamente los diputados de la Comisión de Relaciones Exteriores sostuvieron que si los Estados Unidos no otorgaban la certificación, seguramente habría represalias comerciales. México dejaría de obtener el respaldo de los Estados Unidos ante el FMI, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros organismos. Por lo anterior, el diputado perredista Cuauhtémoc Sandoval declaró que era necesario crear una ley antidoto contra las certificaciones, pero que no se debía abandonar la lucha contra el narco. Para él, era importante conocer qué era lo que había acordado Gurría en su visita a los Estados Unidos.⁹⁸ Sin duda la propuesta de una ley antidoto representó una postura activa en materia de formulación de política exterior. Sin embargo, pareciera ser que surgió como un elemento aislado y no como un factor más en la estrategia general de política. Esto, evidentemente, le restó efectividad a las decisiones y a las propuestas innovadoras. Si las variables se presentan en forma aislada, su instrumentación y seguimiento se dificulta.

Otros diputados, como Graco Ramírez, también del PRD, consideraron que México tenía la culpa por haber propiciado la postura estadounidense con la entrega de García Abrego. Otros más presentaban propuestas muy poco factibles en el corto plazo, como Jorge Meade, del PRI, quien pidió a los países latinoamericanos que se unieran para certificar a los Estados Unidos. Una vez más se quedaban en el ámbito de declaraciones, válidas, pero sin carácter estratégico. Por su parte, el sector empresarial mexicano —los presidentes del CCE, la Coparmex, la Concamin, la Canacina y la Concanaco— calificaron la certificación como injusta y demandaron que se probaran las acusaciones hechas a nuestro país, pero reconocieron la existencia de políticos y militares relacionados con el narcotráfico. Para Herminio Blanco, secretario de Comercio, el hecho de que no se certificara a México no tendría ningún impacto sobre el comercio, porque ya se tenía un acuerdo firmado (el TLCAN) que aseguraba el que los Estados Unidos y Canadá cumplieran con las obligaciones contraídas.⁹⁹ Los diputados de oposición dijeron que no meterían las manos al fuego por ninguno de los involucrados por los medios o las autoridades estadounidenses. Para ellos, de una u otra forma siempre se comprobaban las acusaciones. Los coordinadores del PAN, PRD y PT recomendaron a Carrillo Olea, Beltrones y a Bartlett que pidieran licencia para que pudieran defenderse y, como era

⁹⁸ "Relación estrecha y madura busca Clinton: James Jones", *El Financiero*, 25 de febrero de 1997.

⁹⁹ "Inaceptables y extremistas", las exigencias de Estados Unidos: legisladores", *El Financiero*, 26 de febrero de 1997.

de esperarse, los del PRI apoyaron al gobernador Carrillo Olea. A su vez los representantes del PRD criticaron a los priistas por no haber adoptado esa misma actitud supuestamente nacionalista cuando Gurría iba a negociar la certificación a los Estados Unidos.¹⁰⁰

Para muchos representantes mexicanos, la certificación no tenía mayor importancia en función de las cuestiones nacionales. Sin embargo, pareciera que Gurría se llegó a contradecir, ya que él mismo declaró que México no podía aceptar sino un reconocimiento por parte del gobierno de los Estados Unidos. El esfuerzo que el país realizaba en contra del narcotráfico era enorme, además de que no se podía poner plazos fijos para capturar a los narcos. Aun así, James Jones dijo que no quería especular y que daría su opinión de manera personal al Departamento de Estado y a Clinton.¹⁰¹

Finalmente y como era de esperarse, se obtuvo la certificación sin condiciones, pero Albright esperaba que México por lo menos cumpliera con cuatro puntos: 1) capturar a los principales narcos, 2) extraditarlos a los Estados Unidos, 3) poner en vigencia las leyes en contra del lavado de dinero y 4) combatir la corrupción en los diferentes niveles de gobierno.¹⁰²

Los partidos de oposición pidieron la comparecencia de Gurría ante el Congreso para que explicara a qué se había comprometido con respecto a esos seis puntos. A los diputados les pareció muy sospechosa la captura de Óscar Malherbe justo días antes de la certificación, sobre todo, cuando Gelbard ya había anunciado que los estadounidenses pedirían su extradición.¹⁰³ Se solicitó también la comparecencia, por parte de la Comisión de Justicia, de Jorge Madrazo para que explicara la supuesta creación de una instancia similar a la DEA y el posible desmantelamiento del INCD. Los legisladores del PRD y el PAN se negaron a que tropas y agentes estadounidenses patrullaran el territorio nacional.¹⁰⁴

Y como era de esperarse, en los Estados Unidos empezaban las reacciones contrarias a la decisión de Clinton. El primero en criticar fue Pete Wilson, quien dijo que Clinton pasaba por alto la ley estadounidense al certificar a México y que, además, se oponía a la realidad. Dianne Feinstein señaló

¹⁰⁰ "No metemos las manos por involucrados, matiza la oposición", *El Financiero*, 27 de febrero de 1997.

¹⁰¹ "México no aceptará ser descertificado ni condicionado, advierte Gurría", *El Financiero*, 26 de febrero de 1997.

¹⁰² "Certificación con fórceps; sin condiciones, aprueba Clinton", *El Financiero*, primero de marzo de 1997.

¹⁰³ "Que Gurría informe lo que negoció", *El Financiero*, primero de marzo de 1997.

¹⁰⁴ "Exigen a Gurría aclarar las concesiones otorgadas a Estados Unidos", 4 de marzo de 1997.

nuevamente que trabajaría para revertir la certificación. Dan Lungre, procurador de California, y Grant Woods, procurador de Arizona, enviaron una carta a Clinton en la que le advirtieron que la situación de México amenazaba sus esfuerzos y le manifestaron su preocupación por las consecuencias que ello tendría para sus estrategias y para las instituciones.¹⁰⁵ En esta ocasión Barry McCaffrey calificó a los que criticaban a Washington por certificar a México como "hipócritas creativos". Cuarenta senadores del grupo de Feinstein enviaron otra carta a Clinton para pedirle que descertificara a México. McCaffrey les contestó que los problemas se generaban en ambos lados de la frontera.¹⁰⁶ Feinstein, Helms y Paul Coverdell presentaron el 3 de marzo una propuesta ante el Congreso mediante la cual Clinton podía descertificar a México pero sin imponerle sanciones económicas.¹⁰⁷ No eran ni son los mexicanos los que tienen que aceptar una sociedad con sus vecinos del norte. Pareciera ser que los mismos estadounidenses no se preocuparan por las consecuencias negativas que a ellos mismos les podría acarrear una descertificación. Así como hay acuerdos formales de comercio, una vez institucionalizada la relación, los efectos contrarios se percibirían en la mayor parte de los temas de la agenda. El juego interno de los estadounidenses en nada favorecía decisiones unilaterales por parte del presidente. A pesar de la ventaja del veto de los Estados Unidos, no cabe duda de que en términos de procedimiento se frenaba la instrumentación de decisiones inmediatas ante problemas concretos. Hasta hoy, la lógica de funcionamiento del sistema mexicano ha sido distinta. La decisión del presidente en materia de política exterior difícilmente ha sido cuestionada con efectividad por parte de otras instancias mexicanas.

Gurría aseguró que, a pesar de que el Congreso de los Estados Unidos podía revertir la certificación a México, Clinton estaría siempre en condiciones de utilizar su veto para evitarlo. Por el lado mexicano, aunque se dijo en el Congreso que no preocupaba la certificación, los diputados Cuauhtémoc Sandoval, del PRD, y Augusto Gómez Villanueva, del PRI, mencionaron que sería necesario convocar a legisladores estadounidenses para analizar tal proceso. Como era de esperarse, Gurría negó a los legisladores que se hubiesen hecho concesiones; igualmente previsible era la reacción del PRD, que consideró inadmisibles las declaraciones del canciller.¹⁰⁸

¹⁰⁵ "Wilson fustiga la aprobación", *El Financiero*, primero de marzo de 1997.

¹⁰⁶ "Defiende McCaffrey la calificación", *El Financiero*, 3 de marzo de 1997.

¹⁰⁷ "Descertificar a México, buscan senadores de Estados Unidos", *El Financiero*, 4 de marzo de 1997.

¹⁰⁸ "Niega que Washington haya impuesto condicionamientos: Gurría", *El Financiero*, 5 de marzo de 1997.

Barry McCaffrey hizo una visita relámpago a Zedillo, la cual se mantuvo en un gran hermetismo. En dicha reunión estuvieron presentes Thomas McLarty, asesor y embajador especial para el continente americano; James Jones; Jorge Madrazo; Carlos Almada, vocero presidencial, y Luis Téllez, jefe de la Oficina de la Presidencia.¹⁰⁹ Mientras tanto, en el Congreso de los Estados Unidos, la Comisión de Relaciones Internacionales aprobó por 27 votos contra 5 revocar la certificación a México. Cuando Jeffrey Davidow aún trabajaba en el Departamento de Estado afirmó que México sí cooperaba, pero James Milford, uno de los administradores de la DEA, lo contradijo. Para Nora Lustig, el hecho de que el Congreso descertificara a México sí podría afectar al país económicamente, porque provocaría la especulación y la salida de capitales.¹¹⁰ Una vez más se hace evidente la pugna burocrática dentro de las instancias decisivas del sistema estadounidense.

Por otra parte, cuando Zedillo habló ante el Grupo de Río advirtió que si las discusiones sobre la descertificación generaban consecuencias negativas para los mexicanos, en relación con la cooperación con los Estados Unidos, "el gobierno actuaría con toda energía para defender [su] dignidad y soberanía". Afirmó también que confiaba en que Clinton mantendría el respeto, la consideración y la colaboración con México.¹¹¹

Gurría se reunió con Rick Boucher, Clifford Steams y Joe Barton, legisladores estadounidenses, para hablar sobre el tema. La estrategia del gobierno mexicano se enfocaría en el Senado porque se disponía de poco tiempo y sería muy difícil convencer a todo el Congreso.¹¹² Era en este mismo Congreso donde los debates habían subido de tono e incluso se había llegado a decir que era necesario crear una crisis política en México para deshacerse del PRI.

El primer resultado de las negociaciones que se dio en el proceso de certificación fue cuando la cancillería mexicana anunció la creación, por parte de ambos gobiernos, de un grupo que operaría en la frontera. Este grupo no podría participar en detenciones o persecuciones debido a las leyes mexicanas. La SRE abrió la posibilidad de que agentes de la DEA portaran armas en territorio nacional, aunque no todos ellos.¹¹³

¹⁰⁹ "Hermetismo en Los Pinos tras 3 horas de pláticas", *El Financiero*, 6 de marzo de 1997.

¹¹⁰ "Revés a México en el Congreso de Estados Unidos; en duda, la certificación", *El Financiero*, 7 de marzo de 1997.

¹¹¹ "Defenderé la soberanía: Zedillo", *El Financiero*, 7 de marzo de 1997.

¹¹² En política exterior es cada vez más necesario el cabildeo con el fin de obtener apoyo para los intereses nacionales. Este mecanismo comienza a ser parte de las fuentes de formulación de política exterior.

¹¹³ "Crearán México y Estados Unidos grupos fronterizos de combate al narco", *El Financiero*, 11 de marzo de 1997.

Clinton pidió a los miembros de su administración que defendieran la certificación de México, pero algunos de ellos, como Thomas Constantine, cuestionaron su decisión. Nuevamente D'Amato y Feinstein demandaron que se descertificara a México, y Feinstein pidió además que se le diera a Clinton la facultad de no aplicar las sanciones que, en principio, nos corresponderían. El *New York Times* calificó a Zedillo de débil pero honesto.¹¹⁴ Entre los que sí le hicieron caso a Clinton estuvo Larry Summers, subsecretario del Tesoro; él advirtió a los congresistas que podría haber serias repercusiones económicas si se revocaba la certificación.¹¹⁵

El fallo del Congreso de los Estados Unidos impuso seis condiciones al gobierno mexicano para ser cumplidas en un plazo de 90 días, de lo contrario se perdería el estatus de certificación. Ésta sería la primera vez que la Cámara de Representantes descertificara al país. A pesar de esto, todavía faltaba que el Senado aprobara la resolución. Las seis exigencias eran las siguientes: acceso a territorio mexicano a un mayor número de agentes de la DEA, a quienes se les otorgaría privilegios e inmunidad; autorización para que dichos agentes portaran armas de fuego; medidas concretas para eliminar la corrupción en las fuerzas policíacas; extradición de narcos mexicanos; aceptación de sobrevuelos en territorio nacional; y un acuerdo que permitiera a la guardia costera perseguir a narcos en aguas mexicanas. Jesús Silva Herzog, embajador de México en Washington, manifestó que nuestro país no aceptaría condicionamientos.¹¹⁶ Zedillo calificó estas declaraciones como inaceptables y Clinton dijo que la decisión de la Cámara de Representantes era una forma incorrecta de proteger los intereses de los Estados Unidos. La Cámara de Diputados también rechazó categóricamente la decisión de la Cámara de Representantes e hizo un llamado al gobierno de México para que acudiera ante las instituciones internacionales a denunciar el afán intervencionista del gobierno estadounidense.¹¹⁷ James Jones declaró que Clinton utilizaría su veto para impedir que se descertificara a México y, además, mencionó que no existían en el Congreso los votos suficientes para descertificar.¹¹⁸

¹¹⁴ "Comparecen funcionarios de Estados Unidos ante el Senado", *New York Times*, 13 de marzo de 1997.

¹¹⁵ "Descertificación = inestabilidad", *El Financiero*, 13 de marzo de 1997.

¹¹⁶ "Plazo de 90 días para cumplir exigencias", *El Financiero*, 14 de marzo de 1997.

¹¹⁷ "Rechazan diputados de todos los partidos las condiciones de Estados Unidos para otorgar la certificación", *El Financiero*, 15 de marzo de 1997.

¹¹⁸ Por las presiones del vecino se creaba un ambiente de descontento justificable. Pareciera ser que, por las pugnas internas estadounidenses, dichos funcionarios no se preocupaban por las consecuencias negativas para la relación bilateral. Su objetivo era lograr imponer sus intereses, de ahí que su postura fuese de fuerza.

México finalmente cedió y se dictó una orden de detención en contra de Amado Carrillo con el fin de extraditarlo a los Estados Unidos.¹¹⁹ Como se dijo líneas arriba, esta orden habría de ser posteriormente confirmada por Jesús Silva Herzog, quien afirmó que otro que podría ser muy buen candidato a ser extraditado era Óscar Malherbe. Además afirmó que se había avanzado en cinco de las seis demandas que hicieron los Estados Unidos a México, pero que no se consideraría la posibilidad de que barcos estadounidenses surcaran aguas mexicanas.

Fernando Solana, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, anunció que se emitiría un proyecto de ley que pondría candados a la cooperación con los Estados Unidos. Esta ley habría de exigir a las dependencias que cada acuerdo o compromiso que contrajeran con gobiernos extranjeros fuera ratificado por el Senado.¹²⁰ Los diputados del PRD y del PAN pidieron que se revisara o se derogara el tratado de extradición con los Estados Unidos, porque no existía reciprocidad de trato en la relación. También analizaron la posibilidad de modificar el artículo 76 constitucional para que el Congreso tuviera las facultades de sancionar y revisar la firma de tratados, convenios y acuerdos, así como la política exterior de México.¹²¹

Finalmente la Casa Blanca y el Senado estadounidense llegaron al acuerdo de aceptar la certificación de México. Además, se creó un proyecto de ley que preveía eliminar la evaluación por parte del Congreso de las acciones antidrogas de los Estados Unidos; ahora se le solicitaría al presidente que sometiera al Congreso un informe, antes del primero de septiembre, sobre los esfuerzos de los Estados Unidos y México para obtener mejores resultados.¹²² Esta iniciativa fue aprobada al día siguiente y Clinton tendría que entregar ese informe, como inicialmente se planeó. Gurría le propuso al gobierno estadounidense modificar el tratado de extradición para introducir la figura de la extradición temporal. Ésta consideraba la posibilidad de que los narcos primero fueran juzgados y condenados aquí en México y, posteriormente, en los Estados Unidos.¹²³

Un último aspecto de este controvertido proceso de 1997 fue el cambio de embajador de los Estados Unidos en México, ya que se comenzó a

¹¹⁹ "Aceptó el gobierno una lista de extraditables", *El Financiero*, 17 de marzo de 1997.

¹²⁰ "Candados' del Senado a la cooperación con Estados Unidos sobre narcotráfico", *El Financiero*, 17 de marzo de 1997.

¹²¹ "No hay reciprocidad ni cooperación: PAN y PRD", *El Financiero*, 18 de marzo de 1997.

¹²² "Neutralizan la resolución de la Cámara de Representantes", *El Financiero*, 20 de marzo de 1997.

¹²³ "Extradición temporal de narcos, propone Gurría", *El Financiero*, 21 de marzo de 1997.

hablar de que se necesitaba de una persona que se involucrara más en el proceso. Con esta situación y debido a que no se nombró al embajador inmediatamente, McCaffrey y Meissner atendieron muchos de los asuntos puntuales de la relación bilateral. En esta situación, Clinton habría de venir a México. Los temas principales de esta visita fueron el narcotráfico y la migración, y se habría de presentar el famoso “Diagnóstico Compartido”. Podemos entonces hablar de “embajadores paralelos” que, sin contar con el rango diplomático, realizaban las labores correspondientes, y atendían cuestiones de alto riesgo. Nos referimos en especial a las cuestiones de seguridad nacional que, en este caso, correspondían a los dos temas específicos de la agenda bilateral: migración y narcotráfico.

Proceso de 1998

Al presentar Clinton su presupuesto para el combate a las drogas, el Congreso estadounidense impuso una vez más sus condiciones en cuanto a la relación con México. Exigió que el gobierno mexicano se viera involucrado en el combate a la corrupción en las instituciones, la captura de los hermanos Arellano Félix y el abastecimiento de los barcos que persiguen narcos, así como que los agentes de la DEA portaran armas en nuestro territorio. En principio aseguraron que no se desconfiaba de las autoridades, ya que tenían una gran cercanía con los militares y con el procurador.¹²⁴ De esta manera, en febrero de 1998 se firmó la Estrategia Binacional contra las Drogas México-Estados Unidos. Ésta contenía 16 metas, entre las que se incluye el desmantelamiento de organizaciones delictivas, la continuación de los programas para reducir la demanda y la eliminación de los obstáculos para lograr una mayor cooperación entre los dos países. Además, Clinton pidió la autorización del Congreso para obtener fondos suficientes para financiar el destacamento de mil agentes más en la frontera.¹²⁵

Como ya era tradición, 1998 también presentó sorpresas. El escándalo de este año fue el del Washington Times, que acusó a Francisco Labastida, secretario de Gobernación, de proteger a los narcotraficantes cuando era gobernador. Como era de esperarse, el gobierno de México protestó enérgicamente, ya que se ponía en tela de juicio la honorabilidad del encargado de la política interna del país, a quien además desde ese entonces se le

¹²⁴ “Abatir inmigración y tráfico de armas, propósitos clave”, El Universal, 3 de febrero de 1998.

¹²⁵ “Declaración del presidente Clinton con respecto a la recién aprobada Estrategia Binacional Contra las Drogas México-Estados Unidos”, 6 de febrero de 1998.

percibía como el futuro candidato presidencial. Las declaraciones del Washington Times no estaban del todo infundadas, ya que al respecto existía un documento de la CIA, pero de carácter privado, por lo que James Rubin, vocero del Departamento de Estado, dijo que el gobierno estadounidense analizaría la protesta del mexicano. El senador Coverdell, quien era el encargado de analizar la cooperación de los otros países para ver si ameritaban o no la certificación, dijo que se pondría en contacto con funcionarios de la CIA ya que estas acusaciones eran serias.¹²⁶ A este respecto el gobierno de los Estados Unidos respondió a la protesta del de México por conducto de James Rubin. Afirmó que con Labastida se mantenía un trato normal y que dicho trato no tenía por qué cambiar. La SRE, como de costumbre, hizo declaraciones impersonales; señaló que en ambos lados de la frontera hay quienes quieren confrontar a los dos gobiernos.¹²⁷ No existió una postura activa y firme en defensa de la imagen del país.

Barry McCaffrey dijo después que a la administración de Clinton le gustaría cambiar el proceso de certificación de "países amigos" por un tratado antidrogas, pero esto sólo lo veía a mediano plazo. Habría que esperar un mínimo de cinco años para llegar a un tratado de tal naturaleza. Pero, para muchos legisladores, el proceso de certificación puede incluso resultar benéfico, ya que genera tensiones entre los dos países.¹²⁸ McCaffrey afirmó que el proceso de certificación seguramente seguiría creando problemas entre ambos países durante los tres años siguientes, pero que ya se contaba con un proyecto de tratado hemisférico en la materia, que sería presentado en Santiago de Chile, en ocasión de la Cumbre de las Américas en abril de ese año.¹²⁹

Jorge Madrazo, nuevamente en tono de protesta, afirmó que el proceso de certificación no ayudaba a combatir el narcotráfico. Como era una ley de los estadounidenses, eran ellos los que tenían que preocuparse por el problema. La cooperación debería darse de manera respetuosa y bilateral, sin reproches ni censuras.¹³⁰ Por su parte, Jesús Reyes Heróles, nuevo embajador de México en los Estados Unidos, a pesar de que sostuvo su rechazo a la certificación, dijo que las condiciones de ese momento eran ra-

¹²⁶ "Evalúa Estados Unidos la protesta de México por presuntos nexos de Labastida con narcos", El Universal, 10 de febrero de 1998.

¹²⁷ "Algunas personas quisieran afectar la colaboración: SRE", El Universal, 12 de febrero de 1998.

¹²⁸ "Reemplazaría a la 'certificación', tratado antidrogas", El Universal, 17 de febrero de 1998.

¹²⁹ "Generará desagrado en Estados Unidos la 'certificación', dice McCaffrey", El Universal, 18 de febrero de 1998.

¹³⁰ "No ayuda la 'certificación' a encarar al narco: PGR", El Universal, 24 de febrero de 1998.

dicalmente distintas de las que se habían generado un año atrás por el caso Gutiérrez Rebollo y añadió que todo indicaba que existía un avance de México en la lucha contra el narcotráfico, desde la erradicación hasta la intercepción, arrestos, sentencias y extradiciones.¹³¹ Janet Reno estuvo de acuerdo con Reyes Heróles. Afirmó que la lucha contra las drogas con México mejoraba y que nunca había soñado con la cantidad de extradiciones que se estaban haciendo.¹³²

La SRE adoptó una actitud de protesta. La recién nombrada canciller Rosario Green afirmó que México no se preocupaba por la certificación y que nuestro país "no acepta[ba] presiones externas ni en éste ni en ningún otro asunto". Añadió que si se combatía el narcotráfico era porque significaba un riesgo para nuestra seguridad nacional. De nuevo se afirmó que a México en nada le afecta el hecho de que los Estados Unidos lo certifiquen o no.¹³³

Como se esperaba, Clinton nos certificó. Destacó nuestra enorme cooperación bilateral. Sin embargo y como venía siendo costumbre, los senadores y diputados protestaron y cuestionaron su decisión. Entre los principales actores estuvo la ya conocida Feinstein, quien calificó la certificación como un error y amenazó con liberar una propuesta para revocarla, aunque perdonándonos los castigos. Esta vez Feinstein fue acompañada por Coverdell. Helms no se podía quedar atrás; resaltó la influencia que habían adquirido los cárteles mexicanos y el hecho de que no les entregáramos a ningún narcotraficante. La decisión de Clinton, también como era de esperarse, fue defendida por los miembros de su administración, es decir Albright, Reno, Davidow (que en ese entonces aún no era embajador aquí; seguía como jefe de la Oficina de Asuntos Americanos) y, sorprendentemente, Thomas Constantine, quien ahora no nos rechazó. Dijo que el Caribe estaba volviendo a ser una ruta alterna, pero de todas formas se quejó de que no les entregáramos a nadie.¹³⁴ Coverdell le dijo a Clinton que era una falta de respeto que careciésemos de embajador y que sería muy difícil presionarnos para asumir los compromisos de lucha contra el narco sin un representante oficial de su gobierno.¹³⁵

¹³¹ "Retornó la confianza mutua tras el caso Gutiérrez Rebollo, afirma Reyes Heróles", El Universal, 25 de febrero de 1998.

¹³² "No soñé con tantas extradiciones de México, manifiesta Janet Reno", El Universal, 25 de febrero de 1998.

¹³³ "Al margen de toda presión externa, la lucha a los narcos", El Universal, 27 de febrero de 1998.

¹³⁴ "Destaca Clinton la política oficial contra narcotráfico", El Universal, 27 de febrero de 1998.

¹³⁵ "La ausencia de embajador, falta de respeto a México, dicen en Estados Unidos", El Universal, 27 de febrero de 1998.

Pero, también como era previsible, los legisladores Coverdell, Feinstein, Helms y Hutchinson no resistieron y presentaron una propuesta para que Clinton descertificara a México, al tiempo que se le diera una dispensa por razones de seguridad nacional y de que no se le aplicaran sanciones de ningún tipo. James Rubin dijo que enviaría un informe al Congreso para que lo analizaran y desestimaran su decisión de descertificar a México. Por primera vez en todos estos años, Feinstein dijo algo positivo: ha habido avances, aunque limitados, por parte de México.¹³⁶ Reno y un portavoz del Pentágono salieron al paso, como igualmente ya era costumbre, para defender a México y apoyar la decisión de otorgarnos la certificación.¹³⁷ La novedad con que actuaron Hutchinson y el reaparecido Domici consistió en una categoría con la cual se certificaría a países que cooperaron pero cuyos esfuerzos fueron insuficientes. Hutchinson cambió de discurso y dijo que lucharía contra las propuestas que pretendían descertificar a México, y que era mejor incluirnos en su nueva supercategoría, creada a nuestra medida. Esta nueva modalidad consideraba la reunión de un GCAN en un plazo de 60 días para discutir las prioridades de la lucha. En el caso de México, según Domici, el índice de medición se obtendría en función del número de extradiciones.¹³⁸ Finalmente, una vez más fuimos certificados. El Senado descartó la propuesta de Feinstein por 54 votos contra 45. Feinstein aceptó por primera vez que nunca esperó ganar esa lucha pero que deseaba mantener la presión.¹³⁹

Cuando McCaffrey estuvo en México, los senadores le reprocharon que su país exigiera cooperación al tiempo que certificaba. Ésta fue una declaración de Francisco Molina. Le expresaron también su negativa a que los agentes de la DEA portaran armas en México, como lo sustentó María de los Ángeles Moreno. Los representantes del PRD dijeron que la certificación la debería otorgar un organismo multilateral como la OEA (no muy lejos de lo que McCaffrey había propuesto a principios de febrero).¹⁴⁰ En la Cumbre de las Américas, los países estuvieron de acuerdo en una certificación multilateral por parte de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de las Drogas y en unificar sus sistemas judiciales.¹⁴¹

¹³⁶ "Promueven en Capitolio revertir 'certificación' a México", *El Universal*, 4 de marzo de 1998.

¹³⁷ "Defienden la procuradora Janet Reno y el Pentágono la 'certificación' a México", *El Universal*, 6 de marzo de 1998.

¹³⁸ "Plantean legisladores de Estados Unidos una nueva categoría de 'certificación'", *El Universal*, 13 de marzo de 1998.

¹³⁹ "Sin amenazas, esa nación no avanzará en lucha antidrogas", *El Universal*, 27 de marzo de 1998.

¹⁴⁰ "Se oponen senadores a que la DEA porte armas", *El Universal*, 8 de abril de 1998.

¹⁴¹ "Sistema único para evaluar combate antidrogas, aprobarán en la Cumbre", *El Uni-*

Certificación de 1999

El proceso de certificación de 1999 comenzó con unas declaraciones de Davidow en el sentido de que México tenía el derecho de criticar la acción antidrogas de los Estados Unidos. A pesar de que se había dicho que México iba a extraditar a Malherbe y a Luis Amezcua, la PGR lo negó. Pero, para librar el proceso de certificación, el segundo fue extraditado.¹⁴² Este año el vicepresidente Al Gore enfatizó la colaboración antinarco con México, y Labastida, como secretario de Gobernación, hizo un viaje a los Estados Unidos, seguramente para negociar la certificación, donde se reuniría con McCaffrey, Reno, Meissner y Louis Free. El gobierno mexicano se negó a extraditar a los detenidos en el operativo "Casablanca".¹⁴³ Se dijo que esta decisión no tendría repercusiones para la certificación. Durante la visita de Labastida a Washington, McCaffrey destacó, como siempre, la colaboración del gobierno mexicano en la lucha contra el narco. El Washington Post, por el contrario, publicó un artículo en el que se decía que México no había hecho lo suficiente para combatir el problema. Este comentario fue calificado por Reyes Heróles de superficial.¹⁴⁴ La canciller mexicana señaló nuevamente que el proceso de certificación sólo envenenaba la relación. Clinton habría de llegar al día siguiente de estas declaraciones.¹⁴⁵ En la reunión que sostuvo con él, Madrazo afirmó que México no esperaba que se le certificara sino que el proceso desapareciera. En esa visita, Clinton adelantó que certificaría a México porque se había reconocido la lucha antinarcóticos y también la creación de la Policía Federal Preventiva.¹⁴⁶ En el Senado mexicano algunos legisladores, principalmente del PPD, estuvieron en desacuerdo con la visita de Clinton y decidieron no asistir a la reunión programada por considerar intervencionista la actitud que su gobierno mantenía.¹⁴⁷

Davidow, por su parte, declaró que México merecía una total certificación por su lucha contra el narco. Rosario Green sostuvo nuevamente que

versal, 16 de abril de 1998.

¹⁴² "No extraditarán a Estados Unidos a los capos Malherbe y Amezcua", El Universal, 25 de enero de 1999.

¹⁴³ No es propósito de esta investigación profundizar en la operación "Casablanca". Sin embargo, cabe mencionar que ése fue otro ejemplo de la limitada capacidad de maniobra mexicana ante decisiones de política interna estadounidense.

¹⁴⁴ "Realiza México enorme esfuerzo en este campo, afirma Labastida", El Universal, 11 de febrero de 1999.

¹⁴⁵ "Captarán la atención narco y 'certificación'", El Universal, 14 de febrero de 1999.

¹⁴⁶ "Avala Clinton la lucha nacional contra drogas", El Universal, 16 de febrero de 1999.

¹⁴⁷ "Rechazará el Senado injerencias e insolencias de congresistas de Estados Unidos", El Universal, 19 de febrero de 1999.

un organismo multilateral como la OEA fuera el encargado de certificar a los países, y que ello no obedeciera sólo a una acción unilateral, por parte de nuestro vecino del norte.

En los Estados Unidos, los congresistas tradicionalmente contrarios a México, además de Constantine, dijeron que la corrupción en la policía mexicana dificultaba el combate al narcotráfico, y la respuesta del día siguiente fue la que Davidow ofreció, en el sentido de que eran las debilidades institucionales las que lo dificultaban.¹⁴⁸ En el Senado estadounidense, el líder de la mayoría republicana, Trent Lott, afirmó que México no hacía lo suficiente por combatir al narcotráfico. Una vez más se decía que, si se extraditara a un solo narcotraficante, su actitud mejoraría.¹⁴⁹ Constantine, por su parte, advirtió que si no se certificaba a México, en Wall Street no iban a estar muy contentos, ya que eran claros y múltiples los intereses estadounidenses en México.¹⁵⁰

México fue certificado nuevamente por Clinton y lo que ahora saltó a la vista fue que Feinstein, Robert Torricelli y Charles Grassley, por primera vez, no dijeron nada negativo al respecto, sólo se limitaron a señalar que la Casa Blanca y el Congreso tenían medidas distintas para otorgar la certificación e hicieron propuestas sobre combate al lavado de dinero, cooperación policiaca, colaboración marítima, etc. Los problemas se presentaron en la Cámara de Representantes, donde un grupo de republicanos se quejó por la decisión, lo mismo que el líder de la minoría demócrata, Richard Gephardt. Otros diputados, encabezados por John Mica, analizaron tres propuestas distintas que incluían la descertificación, el condicionamiento y la especificación de medidas de cumplimiento. Sin duda lo que mejor podía hacer en esa circunstancia el gobierno mexicano—frente a las decisiones de política interna estadounidense— era cabildear adecuadamente para que se redujeran los agravios al país.

Si se considera este instrumento como un mecanismo de cualquier país, utilizarlo no viola ningún principio de política exterior. Todo lo contrario. En cuanto mecanismo, su uso adecuado favorece el respeto a los principios. En este sentido, se participa en una política institucionalizada por un actor externo y se favorece el mantenimiento de nuestros princi-

¹⁴⁸ "Estorban debilidades institucionales el combate al tráfico de estupefacientes, asegura Davidow", *El Universal*, 26 de febrero de 1999.

¹⁴⁹ Un patrón de comportamiento estadounidense, en este proceso, ha sido el de juez. Pareciera ser que sólo el vecino del norte contaba con elementos válidos para definir hasta qué punto el gobierno mexicano cumplía con los "patrones buscados por el interés nacional estadounidense".

¹⁵⁰ "Pedirá Clinton 'certificar' a México; críticas", *El Universal*, 26 de febrero de 1999.

pios. Mientras no exista un mecanismo similar en el sistema mexicano, no habrá riesgo de que se exija la reciprocidad que tanto preocupa a los sectores más conservadores del servicio exterior mexicano. Su uso adecuado, por el contrario, propicia decisiones efectivas que son tan importantes para México, en especial en un tema de alta sensibilidad como el que aquí se presenta.

En México, Madrazo¹⁵¹ expresó una vez más su rechazo a la certificación, mientras que Janet Reno lo elogiaba a él y a Zedillo por su determinación de mejorar la policía.¹⁵² Las buenas intenciones de Grassley no duraron mucho, ya que al día siguiente escribió una carta a Clinton en la que condenaba la certificación. Los que sí continuaron con una actitud favorable hacia México fueron Feinstein y Coverdell, quienes afirmaron que una descertificación a México sería improbable. Esto no impidió que presentaran un proyecto de ley en el que se privaría de servicios financieros en los Estados Unidos a personas relacionadas con los cárteles mexicanos.¹⁵³ Por su parte, la ONU vio con buenos ojos la propuesta de la Cumbre de las Américas sobre la creación de un sistema de evaluación multilateral, como lo expresó en el informe de 1998 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

Finalmente, como en todos los años, estas discusiones en el Congreso no fueron realmente adversas, debido principalmente a que se dieron sólo en la Cámara de Representantes, sin el apoyo de muchos demócratas. Además, en el Senado, los principales legisladores que se habían opuesto a la certificación en años anteriores, esta vez decidieron no hacerlo.

Certificación del año 2000

En este año no hubo grandes problemas para la certificación debido a los procesos electorales en ambos países. No era conveniente para ninguno causar dificultades en dichos procesos. A los dos candidatos, el republicano George Bush Jr. y el demócrata Al Gore, les convenía obtener votos latinos y esto no sería fácil si ambos partidos centraban su interés en el proceso de certificación. Otro aspecto era que podían desestabilizar la frágil transición a la democracia en México, que tanto le convendría a los Estados Unidos,

¹⁵¹ Jorge Madrazo, procurador general de la república en ese momento.

¹⁵² Primera plana: "Impugnan legisladores el apoyo; habrá tensión", *El Universal*, 27 de febrero de 1999.

¹⁵³ "Improbable, una 'descertificación' antidrogas a México", *El Universal*, 3 de marzo de 1999.

en especial para disminuir el problema de la corrupción de las autoridades mexicanas.

McCaffrey vendría a México para reunirse con Rosario Green y con Mariano Herrán Salvatti, encargado de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos contra la Salud. Lo cierto es que, para finales de febrero, el embajador Davidow no veía el más mínimo problema para que se certificara a México. Si bien no podía emitir un comunicado oficial, puesto que esa decisión correspondía a Clinton, aseguró que México no tendría problemas en obtener la certificación, ya que la cooperación entre los dos países había aumentado y, además, se tenía el antecedente de que en los años anteriores el resultado había sido favorable. Davidow sostuvo que el verdadero problema del narcotráfico se encontraba en la capacidad para corromper autoridades y no en la certificación.¹⁵⁴ Pero Davidow resultó ser incongruente, ya que, unos días después, calificó a México como la nueva Sicilia; dijo que los cárteles ya se habían asentado en México, pero que aun así no se afectaría el proceso de certificación. Señaló que no sólo los mexicanos eran los capos sino también los rusos y los colombianos. Según él, los capos no pueden establecerse en los Estados Unidos porque allí sí hay instituciones para combatir la droga.¹⁵⁵ Jesús Silva Herzog, retomando sus argumentos de cuando fue embajador de México en Washington, contraargumentó señalando que el del narcotráfico era un problema de los dos países, y consideró que la única arma de México sería darles a conocer la verdad de los esfuerzos que realiza el país en contra del narco.¹⁵⁶ Esta propuesta es por supuesto válida, aunque no suficiente. En un caso en el que el nivel de las presiones es muy alto, no basta con explicitar lo que se ha hecho. La práctica señala que entre más se demuestran los avances hechos por México, más se incrementan las presiones. De ahí que se requiera utilizar mecanismos adicionales como el cabildeo, la reciprocidad en los compromisos y el cumplimiento de los acuerdos. Esto hay que hacerlo explícito para quienes deciden la certificación. Quienes instrumentaron las políticas, conocen los resultados. De ahí que se necesite continuar con ellos —funcionarios mexicanos y estadounidenses— los acuerdos directos. A un mayor uso de los instrumentos, corresponderán mejores y más efectivas políticas.

¹⁵⁴ "Estima Davidow que el país será 'certificado'", *El Universal*, 22 de febrero de 2000.

¹⁵⁵ Primera plana: "Estados Unidos: México, sede mundial del narco", *El Universal*, 25 de febrero de 2000.

¹⁵⁶ "Narcotráfico, responsabilidad compartida", *El Universal*, 27 de febrero de 2000.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo encontramos diferentes situaciones en las que ha debido formularse una política exterior específica. A pesar de que existe una política general, que responde al interés nacional, se analizaron momentos explicativos que definen la necesidad de formular políticas diferenciadas para cada proceso de decisión. Inevitablemente la política interna está cada vez más vinculada a la situación internacional. Lo anterior representa una realidad en la que, a diferencia de las décadas anteriores a 1982, no se puede más actuar por separado, sin considerar la forma en que se afecta a uno de los dos ámbitos: el doméstico y el internacional. Los actores se ven cada vez más obligados a decidir con respecto a estos dos espacios.

La investigación invita a hacer una reflexión sobre el peso de la historia en la política exterior. En la medida en que se conozca, la posibilidad de sustentar decisiones adecuadas será cada vez mayor. Además, muchos de los temas de la actual agenda difícilmente podrán ser resueltos sin considerar un acercamiento a la historia. La posibilidad de repetir errores se reduce a medida que se conoce la forma en que en el pasado se llegó a formular políticas en situaciones, no idénticas, pero sí similares. Conocer al menos la historia reciente de la política exterior facilitará el proyectar propuestas propias para continuar con fortuna procesos de toma de decisión.

Sin duda, la política exterior de México se ha visto limitada o favorecida por el escenario internacional. No obstante, se vivieron periodos en los que la participación internacional del gobierno mexicano nada tenía que ver con su circunstancia doméstica. Recordemos cómo en la década de los setenta un número considerable de decisiones en política exterior rompieron con la lógica interna y también con la tradicional dinámica de nuestras relaciones con el exterior. Los últimos 20 años ofrecen características contrarias. Cada tema de la agenda de política exterior, y toda decisión de nuestra formulación de política, se interrelacionan con varios más. En este sentido, aquellos años en los que podíamos tener una autonomía relativa, propia de los países débiles, ha quedado atrás. Hoy por hoy, nuestra participación internacional responde a una dinámica global en la que no sólo los temas se vinculan. La multiplicidad de actores definen, en conjunto, los caminos de la formulación de la política exterior.

No cabe duda de que se mantiene también una política general, es decir, la política de principios. Aquella que presenta los lineamientos a seguir en el ámbito internacional y que, más que nunca, es fundamental. No para defenderse ante posibles amenazas externas, como otrora lo fue. Todo lo contrario; ofrece ideas para definir sólidas posturas de participación. Posibilita asimismo el respeto como actor reconocido ante la mirada internacio-

nal. Así como es cada vez más necesaria la definición de estrategias concretas con objetivos específicos, es igualmente necesaria una política de principios que represente los intereses nacionales y que suponga beneficios implícitos frente a las constantes luchas de poder que se presentan en el escenario internacional.

Ahora bien, ninguna política exterior es estática. Los intereses nacionales cambian al igual que las necesidades de los actores. No obstante, los principios son siempre los mismos. Un elemento fundamental, apreciado en todo el trabajo, es el de la necesidad de comprender los cambios en los intereses a partir de la flexibilidad en la aplicación de los principios. No cabe duda de que éstos, en cuanto lineamientos, son siempre los mismos. Lo que varía es la forma en que se aplican y en que son percibidos por los actores partícipes en el ámbito internacional. A mayor claridad en los intereses, mejor solución de los problemas. De igual modo, a una aplicación adecuada de los principios, corresponderá una mejor forma de defender esos intereses. En este sentido vale la pena considerar que no siempre se ha decidido en política exterior siguiendo una sola línea. A pesar de la tradicional continuidad, hubo circunstancias en las que el estricto apego a los principios no fue la regla de las decisiones. Hubo otras tantas en las que al parecer no se siguió el mismo principio en lo absoluto.

Por otra parte, la dinámica internacional y su vínculo con la situación interna nos muestra que el activismo en política exterior no es necesariamente la mejor manera de promover los intereses nacionales. Existen circunstancias en las que es mucho más conveniente una política pasiva pero efectiva. En este sentido, al igual que con los principios, tampoco se puede generalizar. Cada ejemplo amerita una formulación de política ad hoc. Cada caso cuenta con características específicas que demandan respuestas diferenciadas y alejadas de las políticas generales. Es de esta manera como se logra una congruencia en los resultados de la política. Dados los cambios en los temas de la agenda internacional, los matices cobran gran importancia para quienes formulan la política exterior. Un tema altamente sensible difícilmente será resuelto de la misma forma que uno de bajo perfil. Luego entonces los formuladores de política deben considerar la importancia de adecuar los esquemas generales de decisión a las circunstancias particulares. Una actitud inefectiva y pasiva puede llevar a la profundización de los problemas, mientras que los mismos podrían ser manejados adecuadamente con actitudes efectivas y un tanto activas. Tan necesarios son los énfasis como los matices en la formulación de política.

Ahora bien, un elemento que estuvo presente en toda la investigación es la importancia de la personalidad. Esto quiere decir que quienes formulan la política tienen puntos de partida y un acercamiento a los problemas

totalmente diferentes. No se puede pensar en resultados similares con actores diversos. Un mismo tema es tratado de manera muy distinta en dos momentos diferentes y por dos actores con características propias. Mientras se tenía a un determinado secretario de Estado, la política se mantenía. Sucedió lo contrario cuando éste dejaba el puesto.

En el análisis de la certificación los actores fueron básicamente gubernamentales. Se enfatizó lo limitado de la capacidad de maniobra del gobierno mexicano; quienes tuvieron participación en ello la tuvieron en dos sentidos: unos siguieron una práctica retórica mientras que otros se concentraron en cumplir con las decisiones establecidas bilateralmente con el fin de restar importancia al proceso de certificación. Estos últimos alcanzaron resultados óptimos en la medida en que recurrieron al cabildeo, cuyo papel como instrumento de influencia fue fundamental. Sobre todo en aquellos momentos de mayor presión.

Un elemento notorio, en el caso trabajado, fue la falta de coordinación en el seguimiento de la política exterior. Pareciera ser que, en las dos últimas décadas, la multiplicidad de actores y temas de la agenda de política dificultaron cada vez más la existencia de una coordinación de procesos de decisión. Sin duda hay temas, como el aquí presentado, que deben ser resueltos por especialistas en las distintas materias. No obstante se requiere una coordinación de políticas con el fin de evitar que la existencia de errores en alguno de los temas tenga repercusiones en el resto de la agenda. En este sentido, el papel de la cancillería mexicana es fundamental. Si bien no se pretende que la misma maneje todos y cada uno de los problemas, se propone que coordine de manera distinta a los actores que participan en la escena internacional. Cada vez tendremos un mayor número de instancias públicas y privadas incluidas en el ámbito internacional. De ahí la necesidad de una coordinación de sus acciones. De la misma manera, quien coordine la formulación de la política debe contar con la responsabilidad de transmitir una aplicación adecuada de los principios de política exterior a todos estos actores. La tarea no es fácil, pero es necesaria.

En cuanto al binomio activismo/pasividad de la política exterior, en el caso de la certificación la situación era específica. No se puede hablar de un sólido activismo. Se presenta una circunstancia en la que la pasividad es la norma. Al ser un tema de política interna estadounidense, los márgenes de acción mexicana fueron sumamente reducidos. Sin embargo, se puede decir que la pasividad en las políticas llegó a ser efectiva en el sentido de que no se trataba de un tema que se pudiera controlar con la formulación de política por parte de México. En cuanto tema estadounidense, el de la certificación, la pasividad denotaba una mayor capacidad de influencia. Es así como se puede decir que la pasividad llega a ser altamente activa. En-

tendido esto último como la constante necesidad de influir y persuadir a quienes toman las decisiones en el sistema de los Estados Unidos. Evidentemente fue necesario un acercamiento en diversos niveles. Por un lado, en cuanto a la relación con el Ejecutivo estadounidense y, por otro, en el ámbito local. Es decir, estrechar vínculos con el Congreso de dicho país. En este tema el mecanismo del cabildeo fue fundamental. No para ejercer presiones directas ni para intervenir en el sistema estadounidense, pero sí como instrumento válido de política. El buen uso que los diferentes países hagan del mismo —incluido México— facilitará la obtención de los resultados buscados en la política nacional. Sin duda el empleo de este mecanismo ha hecho bastante ruido. Hay quienes sostienen que se trata de un tipo de “intervencionismo” en el proceso del vecino país. No obstante, el mecanismo existe. Si lo utilizamos adecuadamente, se podrían incrementar nuestros márgenes de maniobra.

Ahora bien, si consideramos el esquema de la crisis interburocrática, presentado por Allison, el caso estudiado denota una desaparición del papel real de la cancillería mexicana. No cabe duda de que la multiplicidad de temas de la agenda de política exterior ha incrementado el número de decisores en los procesos. Sin embargo, y como se mencionó líneas arriba, no es conveniente el que la presencia de la SRE se haya reducido tanto. La especialización de los temas presentados requiere de acciones específicas. Implica también la presencia de un actor que, además de coordinar, limite los márgenes de acción de quienes en determinado momento asumen responsabilidades que no les corresponden. Ante la carencia de una instancia regidora sólida, el vacío en muchos momentos se vio utilizado por la opinión pública, por los medios de comunicación o por los mismos narcotraficantes. Todos ellos tienen claros intereses de participación en el ámbito externo. No obstante se requiere de un eje conductor con el fin de reducir los márgenes de error entre los actores, así como la repetición de decisiones tomadas con anterioridad. Es cada vez más difícil hablar de una unificación de actores en la formulación de política exterior actual. El sistema internacional faculta a los distintos actores a tener una participación directa en las decisiones. Esto no significa que la carencia de una coordinación sea la mejor medida para obtener los resultados deseados en la política.