

MÉXICO Y LA ONU EN TIEMPOS DE TRANSICIÓN: ENTRE ACTIVISMO EXTERNO, PARÁLISIS INTERNA Y CRISIS INTERNACIONAL

ARTURO C. SOTOMAYOR¹

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SIEMPRE ha tenido un espacio relevante en la política exterior de México. Olga Pellicer argumenta que en el sistema multilateral se formaron los miembros del servicio exterior más reconocidos, y ha sido en el seno de la ONU donde se ha intentado de manera más exitosa contrarrestar los excesos de la bilateralización de las relaciones exteriores del país.² En general, los mexicanos tienen opiniones muy favorables acerca de la Organización. Una parte de esa opinión puede atribuirse a que los principios de la Carta de las Naciones Unidas reflejan los principios de política exterior expuestos en la Constitución mexicana.³

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

¹ El autor desea agradecer los comentarios a su artículo de Lorena Ruano, Susan Minushkin y dos dictaminadores anónimos. Sus sugerencias lo mejoraron aunque, por limitaciones de espacio, no fue posible incluirlas todas. Igualmente, agradece a Roberto Martínez, quien lo asistió con su trabajo de investigación como becario del CIDE.

² Olga Pellicer, "México en la ONU en momentos de cambio", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 256.

³ Para encuestas de percepción de mexicanos sobre la ONU, véase Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *México y el mundo: visiones globales 2004*, México, CIDE, 2004, pp. 26-30.

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

Para analizar estas hipótesis, el ensayo se divide en tres partes. En la primera se estudian las razones de la participación activa en el foro de la ONU. En la segunda se evalúan sus alcances, sobre todo en virtud de las limitaciones internas que enfrentó la estrategia diplomática multilateral de México. Finalmente, se presenta un análisis del desempeño mexicano en el Consejo de Seguridad durante la crisis generada por la guerra en Iraq. El método de análisis utilizado en este trabajo está basado en el rastreo de procesos (*process tracing*), el cual identifica las cadenas o mecanismos causales, señalando los efectos de un fenómeno para después trazar los procesos políticos que lo originaron.⁴

I. MÉXICO Y LA ONU EN LA ERA DE LA DEMOCRATIZACIÓN:

LOS CAMBIOS Y SUS FUENTES

Al inaugurar su administración, el primer presidente de oposición electo en más de 75 años, Vicente Fox, introdujo una serie de cambios notables en la manera de operar dentro del sistema de Naciones Unidas. La política multilateral se convirtió, de hecho, en el eje temático de su política exterior. De tal forma, el gobierno democrático decidió impulsar activamente

⁴ Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2004.

nuevos temas en la agenda, como la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el ingreso regular al Consejo de Seguridad de la ONU e, incluso, la discusión sobre la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz.

Es importante resaltar que el de Fox fue muy diferente de otros periodos de activismo diplomático, como los de la administración de Luis Echeverría o José López Portillo.⁵ La agenda introducida por Fox y su equipo de trabajo no sólo alteraba sustancialmente la doctrina tradicional en relación con las Naciones Unidas, sino también los motivos para transformar la política de México en la ONU. El activismo internacional mexicano en los setenta estuvo impulsado en gran medida por el auge petrolero y respondió, esencialmente, a una aspiración de reconocimiento internacional como potencia media.⁶ En contraste, el nuevo activismo de Fox en la ONU estuvo influido por la democratización y el cambio de régimen en México. La intención explícita era desplegar una diplomacia activa, principalmente en el ámbito multilateral y de derechos humanos, que permitiera anclar en el exterior a la joven democracia mexicana,⁷ así como ampliar la base social de apoyo de un gobierno que no poseía el control legislativo.

¿Cómo se puede anclar una democracia emergente con activismo internacional? La relación entre transición democrática y activismo internacional no es simple ni lineal. La literatura disponible que explora la relación entre democratización y política exterior es relativamente escasa y sus hallazgos no son siempre compatibles. Para autores como Edward Mansfield y Jack Snyder, las transiciones a la democracia suelen estar guiadas por procesos políticos complejos y accidentados, los cuales alteran la política exterior e, incluso, aumentan la propensión al conflicto armado y la guerra, especialmente en regímenes con minorías étnicas y profundas divisiones nacionalistas.⁸ Por el contrario, para autores más liberales, un cambio de régimen puede llevar a los gobiernos a poner en práctica estrategias de cooperación y compromiso con organismos internacionales. Por

⁵ Para un análisis sobre el activismo internacional de México en los setenta y ochenta, véase Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986; también, Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII, *Hacia la globalización*, México, Senado de la República, 1990.

⁶ Véase Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE (colección "Estudios Políticos", núm. 3), 1983, pp. 15-83.

⁷ Este planteamiento se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

⁸ Véase Edward D. Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2005; Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2000.

ejemplo, Miles Kahler considera que los regímenes en transición necesitan hacerse de credibilidad internacional y pueden requerir la asistencia de instituciones internacionales para poner en marcha reformas de carácter interno.⁹ A esta estrategia, dispuesta a impulsar reformas internas a través de incentivos externos, se le conoce comúnmente como la adquisición de compromisos internacionales vinculantes. Según Mansfield y Prevehouse, su propósito es dual, ya que a través del compromiso se envía una señal al exterior de que se está dispuesto a instrumentar cambios profundos en la política interna y, paralelamente, se establecen candados para evitar un retroceso o una vuelta al pasado una vez que se ha aceptado una obligación internacional.¹⁰

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

a) La señalización y el Consejo de Seguridad

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

La estrategia internacional de nuestro país se caracteriza hoy en día [...] en su voluntad de renovación y cambio, de modo que nuestra política exterior responda a las nuevas necesidades del México democrático, en el contexto de un sistema internacional en proceso de transformación [...] Esta estrategia se articula en torno a dos ejes fundamentales: en primer lugar, una renovada activi-

⁹ Miles Kahler, "Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 18-19.

¹⁰ Edward D. Mansfield y Jon C. Pevehouse, "Democratization and International Organizations", *International Organization*, vol. 60, núm. 1, 2006, pp. 137-267.

dad en foros multilaterales y, a través de ella, la consolidación de México como un puente entre naciones; en segundo lugar, el establecimiento de una relación estratégica con los estados de América del Norte.¹¹

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

La estrategia del canciller Castañeda para hacerse de un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU no carecía de fundamento. Los años que antecedieron la llegada de Fox a la presidencia estuvieron marcados por la vehemente resistencia mexicana a aceptar y ajustar sus políticas multilaterales a los escenarios de la posguerra fría. Como sostiene Olga Pellicer, "no ha sido fácil para la Cancillería mexicana adaptarse a los rápidos cambios que han ocurrido desde el fin de la guerra fría y, de manera más acelerada, a partir del 11 de septiembre de 2001".¹² En efecto, el embajador Manuel Tello, quien hasta ahora ha sido el representante permanente de México ante la ONU que más tiempo ha ocupado ese puesto en Nueva York (siete años consecutivos), se hizo conocer en los pasillos de la diplomacia multilateral como el "embajador del no". Tello no sólo se opuso rotundamente a cualquier intento por participar en el Consejo de Seguridad durante las dos últimas décadas, sino que además rechazó los argumentos presentados por Japón y Alemania para ampliar la membresía del mismo Consejo y por años se mostró contrario a la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de la paz. De tal forma, para finales de la década de los no-

¹¹ Jorge G. Castañeda, "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 16.

¹² Olga Pellicer, "Tiempo de definiciones: la política de México en foros multilaterales", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, op. cit., p. 155.

venta, México enfrentaba un déficit de credibilidad internacional, tanto por el aislamiento con el cual se había desempeñado durante décadas como por su posición tradicional, basada en principios defensores de la soberanía y la no intervención, que representaba ya un obstáculo para la propia Organización.

La decisión del nuevo régimen procuraba pues indicar que esa postura había cambiado con las elecciones de 2000 y la candidatura al Consejo al año siguiente abría una puerta de oportunidad única para que el mundo se enterara de la transición política mexicana. Paralelamente, se intentaba señalar un rompimiento evidente con la vieja Doctrina Tello,¹³ dando así una muestra clara de que en el país había otra disposición para aceptar los cambios y adquirir nuevos compromisos internacionales.

b) Credibilidad y compromiso con los derechos humanos

De manera paralela, la administración de Vicente Fox impulsó una agenda favorable a la defensa y promoción de los derechos humanos. Ciertamente, no era la primera vez que éstos se planteaban como temas de política exterior. Ya con anterioridad, México había promovido agendas afines, participando dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en donde llegó a presentar diversas iniciativas, tales como la propuesta de pacificar América Central o la de la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes.¹⁴

Sin embargo, los planteamientos que hasta entonces se habían presentado como iniciativas mexicanas seguían teniendo un enfoque profundamente legalista y hasta defensivo. En efecto, se defendían los derechos humanos en el exterior pero, cuando se trataban las garantías políticas de

¹³ La llamada Doctrina Tello fue originalmente formulada por el embajador Manuel Tello Barraud y defendida incansablemente por su hijo, el también embajador Manuel Tello. Según esta doctrina, el ingreso de México en el Consejo de Seguridad obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional. Asimismo, se afirmaba que dicho compromiso generaría eventualmente disputas con Estados Unidos y forzaría a México a tomar una posición de alineamiento explícito. Véase Olga Pellicer, "México y las Naciones Unidas, 1980-1990: de la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 202, y Claude Heller, "México y el Consejo de Seguridad", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, 1986, pp. 243-262.

¹⁴ Véase Jorge Castañeda, *Obras completas*, tomo I, *Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 87-92. Un compendio de los discursos pronunciados por los representantes de México en la ONU, incluyendo discursos sobre derechos humanos, puede ser consultado en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

los mexicanos en el interior, la cancillería solía ser reservada. Como sostiene Federico Salas, la política de derechos humanos del régimen dominado por el PRI se caracterizaba por una apertura selectiva, que defendía la promoción de tales derechos pero restringía y controlaba los monitoreos internacionales en México imponiendo reservas a extranjeros que intentaban vigilar el respeto de las garantías individuales y políticas en el país.

... la actitud defensiva y cerrada de México alcanzó su punto crítico a partir de 1994 con el surgimiento del levantamiento zapatista y el cada vez más frecuente interés internacional, tanto de gobiernos como de organizaciones no gubernamentales, en el desarrollo de la situación en el estado de Chiapas. Las políticas instrumentadas en materia de restricción migratoria, por ejemplo, fueron objeto de crítica abierta en países europeos, como Italia y otros, así como por diversas organizaciones con vocación en la materia, como Human Rights Watch.¹⁵

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

Para hacer evidente el nuevo compromiso de México se pusieron en marcha varias medidas. Primero, se buscó invitar a los relatores de derechos humanos de Naciones Unidas a visitar el país sin restricciones, y además se nombró una embajadora *ad hoc* encargada de estos temas, Mariclaire Acosta Urquidí, quien gozaba de reconocimiento internacional por su labor a favor de las mujeres, los grupos indígenas y los trabajadores migratorios. Segundo, se modificó el nombre de una subsecretaría dentro de la SRE, la de Asuntos Multilaterales, que pasó a denominarse de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, con lo cual se indicaba que el tema en cuestión formaba parte de la agenda multilateral mexicana y era prioritario para su diplomacia. De hecho, se intentó crear una subsecretaría especial para esos temas, pero por razones fiscales la cancillería optó por dicha modificación. Tercero, México emprendió una campaña para promover activamente su ingreso y membresía en los cuerpos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el proceso de reforma de la ONU iniciado en el año 2005 dio pie a que la Asamblea General creara el Consejo de Derechos Humanos, constituido por una membresía de 47 países y el cual sustituyó a la otrora Comisión de Derechos Humanos. El cabildeo diplomático eventualmente dio sus frutos; México ingresó a dicho órgano, junto con otros siete países latinoamericanos, por un periodo de tres años. Asimismo, su representan-

¹⁵ Federico Salas, "Democracia y derechos humanos como política exterior", en Rafael Fernández de Castro (comp.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, op. cit., p. 166.

te, el embajador Alfonso de Alba, fue elegido por unanimidad presidente del mismo para el periodo 2006-2007, con lo cual México ejerció la primera presidencia del Consejo.¹⁶ De igual modo, se promovió la candidatura de Bernardo Sepúlveda Amor, ex secretario de Relaciones Exteriores, para ser juez de la Corte Internacional de Justicia. Se trataba de la primera ocasión en que México presentaba una candidatura para ese órgano, desde que Luis Padilla Nervo ocupó el mismo puesto en 1973.¹⁷

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

Esta estrategia no era novedosa en sí. Según Andrew Moravcsik, en sus orígenes, la Convención Europea de Derechos Humanos fue impulsada precisamente por los países europeos en democratización, con la intención de reforzar el régimen interno de derechos humanos en momentos de transición política.¹⁸ Por tanto, es probable que la postura de la administración de Fox haya estado influida por experiencias de otros países y que en el régimen internacional de los derechos humanos haya encontrado una razón justificada para comprometer a México a respetar esos derechos que por años habían sido reconocidos discrecionalmente.

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

¹⁶ Véase "Preside México Consejo de DH", *Reforma*, 20 de mayo de 2006.

¹⁷ Desde la creación de la Corte Internacional de Justicia de la ONU en 1945, cuatro mexicanos se han desempeñado como magistrados del máximo tribunal internacional: Isidro Fabela, Roberto Córdoba, Luis Padilla Nervo y, más recientemente, Bernardo Sepúlveda Amor.

¹⁸ Véase Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, vol. 52, núm. 2, 2000, pp. 217-252.

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

c) Anclaje institucional y democratización

Además de hacer evidente el compromiso y la voluntad de cambio, la estrategia intentaba anclar internamente las obligaciones internacionales de México a tal grado que se hiciera improbable una reversión. A esta táctica se le conoce como anclaje y consiste, literalmente, en “atar las manos” del país, adquiriendo compromisos internacionales difíciles de evadir por los costos en cuanto a reputación y prestigio que involucra la violación de los acuerdos firmados. De tal forma, se busca estabilizar políticas públicas, haciendo difícil modificar prácticas u obligaciones en el futuro, incluso si hay cambios de gobierno o de régimen, ya que los compromisos internacionales no suelen ser modificados después de su firma y ratificación.¹⁹ Asimismo, con dicha estrategia se pretende impulsar políticas internas preexistentes, forzando a actores políticos a mejorar prácticas estatales a través de la emulación de normas y principios internacionales. En teoría de relaciones internacionales, se cree que el efecto de esta táctica consiste en hacer converger y exagerar políticas nacionales. Por un lado, se aspira a que la legislación y norma nacional se parezca más a la internacional y converja con la del resto de la comunidad mundial. Por otro lado, se busca estimular o exagerar reformas internas adquiriendo compromisos que obliguen a los actores nacionales a tomar medidas que, en efecto, pongan al país de acuerdo con la norma internacional.²⁰

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

¹⁹ Mansfield y Pevenhouse, *op. cit.*, p. 140-142. Es verdad que un país puede retirar su firma de acuerdos y tratados internacionales. De hecho, las grandes potencias lo hacen comúnmente. Sin embargo, el retiro tiene costos, sobre todo para países pequeños o con menor capacidad diplomática y militar. De ahí que el principio *pacta sunt servanda* (los acuerdos serán respetados) es seguido por la mayoría de los países, la mayor parte del tiempo. Véase Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

²⁰ Véase Lisa Martin y Beth A. Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions,” *International Organization*, vol. 54, núm. 2, otoño de 1998, pp. 729-757.

No sólo aceptamos la mirada externa, sino que invitamos a las diversas instancias internacionales para que colaboren con nosotros en la difícil tarea de implantar por vez primera la plena vigencia de los derechos humanos en un país en que no han sido respetados. Sabemos que no es la única forma de revertir la cultura que aún persiste de violación de estos derechos, pero estamos convencidos de que es la mejor.²¹

Como parte de la estrategia de anclaje, se actualizaron las obligaciones internacionales de México mediante la adhesión de tratados en materia de derechos humanos y derecho humanitario respecto de los cuales el antiguo régimen había establecido reservas. Entre estos acuerdos internacionales, cabe mencionar el retiro de reservas del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, y el cabildeo en el Senado para ratificar el Estatuto de Roma, el cual creó la Corte Penal Internacional.²² Sobre este último punto, cabe mencionar que México había firmado ya dicho instrumento durante la administración del presidente Ernesto Zedillo, pero la ratificación en el Senado había sido postergada por considerar que la normatividad de la Corte Penal Internacional era incompatible con la Constitución mexicana.²³

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

²¹ Jorge G. Castañeda, *op. cit.*, p. 15.

²² Véase Federico Salas, *op. cit.*, p. 166.

²³ Véase "Ratifica México el Estatuto de Roma", *Reforma*, 29 de octubre de 2005.

estuvo motivado por el deseo de anclar su joven democracia en un andamiaje institucional internacional en materia de derechos humanos.²⁴

II. EL ACTIVISMO INTERNACIONAL EN LA ONU Y SUS LÍMITES INTERNOS

Como nunca antes, México explotó su recién adquirido capital democrático para desplegar una diplomacia activa en los foros multilaterales. Sin embargo, ese activismo pronto se vio limitado por la resistencia interna que enfrentaron las iniciativas mexicanas en el exterior. Los asesores de Fox, incluyendo a Jorge G. Castañeda, probablemente se dejaron guiar incondicionalmente por enfoques liberales internacionales,²⁵ obviando el viejo adagio según el cual "las estrategias y tácticas diplomáticas son constreñidas tanto por lo que otros estados acepten como por lo que el electorado ratifique".²⁶ De tal forma, en esta sección se presenta la segunda hipótesis de este trabajo, en la que se sostiene que el gobierno desestimó la reacción y resistencia de diversas burocracias e instituciones internas, para las que el cambio de estrategia internacional era difícil de aceptar. Cabe destacar que la burocracia no es lo mismo que el electorado.

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

Una primera y muy común explicación sobre los alcances de la política exterior suele situar su principal variable causal en el papel de los individuos, especialmente el Poder Ejecutivo y la institución presidencial.²⁷ En México,

²⁴ A esta táctica también se le conoce en la literatura de relaciones internacionales como "segunda imagen revertida", con la cual se busca que lo internacional ejerza un efecto en lo interno. Véase Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol. 32, núm. 4, otoño de 1978, pp. 881-912.

²⁵ Se sabe que Jorge G. Castañeda, intelectual, académico y profesor de la UNAM y la New York University, había leído con anterioridad enfoques de corte constructivista, en especial los argumentos desarrollados por Alexander Wendt, teórico que por ya más de una década ha intentado analizar el papel que desempeñan las normas y principios en el sistema internacional. Muy probablemente, la estrategia que el propio Castañeda diseñó para México estuvo influida por estos teóricos. Véase Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

²⁶ Véase Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1993, p. 15.

²⁷ Véase Frank Mora y Jeanne A. K. Hey, "Introduction: The Theoretical Challenge to Latin American and Caribbean Foreign Policy Studies", en Frank O. Mora y Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman and Littlefield Publish-

este tipo de razonamiento es probablemente el más aceptado y referido. Según esta línea de argumentación, los errores de política exterior, sobre todo en materia multilateral, se debieron al muy heterogéneo grupo de asesores que rodeó al presidente durante su mandato. En su interior, había enemistades profundas y agendas divergentes, cuyos diferendos se ventilaban públicamente. Por ejemplo, se afirma que hizo falta liderazgo presidencial, surgieron disputas dentro del gabinete, el papel del canciller Jorge G. Castañeda fue controversial, en tanto que la actuación del entonces embajador mexicano en la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, irritó a Washington en más de una ocasión. Además de que fue de conocimiento público que entre el canciller y el embajador en Naciones Unidas existía una irreconciliable rivalidad.²⁸ La llegada de Luis Ernesto Derbez a la cancillería en 2003 no resolvió los problemas de fondo y la falta de coordinación entre secretarios de Estado persistió.

Si bien las diferencias entre individuos son importantes y pueden producir un impacto, las explicaciones alternativas sobre el papel de las instituciones y las burocracias no han sido suficientemente exploradas por la literatura de política exterior mexicana. En ocasiones, las diferencias que en apariencia emanan de individuos en realidad revelan la existencia de distintas preferencias burocráticas y organizacionales. Como advierte Terry Moe, especialista en burocracias: "en países democráticos, la autoridad pública no le pertenece a nadie. Simplemente está ahí, unida a varias oficinas públicas".²⁹

Un enfoque institucional y burocrático se justifica por varias razones. Primero, porque desde el proceso de liberalización económica, a inicios de los ochenta, la SRE ha dejado de tener el monopolio sobre los asuntos internacionales. En la política exterior de México inciden otras dependencias y burocracias con igual e incluso con mayor peso que la propia cancillería.³⁰ Segundo, porque de la alternancia en el poder en el año 2000 resultó un nuevo ambiente para la formulación de la política exte-

ers, Inc., 2003.

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

²⁹ Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, núm. especial, abril de 1990, p. 227.

³⁰ Véase Andrés Rozental, "Mexico: Change and Adaptation in the Ministry of Foreign Affairs", en Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999, p. 137.

rior, en el cual participan también nuevos actores sociales y políticos.³¹ Por ejemplo, el peso de la opinión pública y del Congreso es ahora mayor que cuando existía un sistema clientelar y autoritario. Por lo tanto, se puede caracterizar la política exterior (y por extensión la multilateral) de México como difusa y descentralizada. Difusa en el sentido de que el proceso de toma de decisiones ha sido fracturado en diferentes elementos a través de diferentes funciones gubernamentales. Descentralizada porque el manejo de las políticas internacionales se encuentra disgregado en distintas unidades especializadas asociadas al gobierno.³² La burocratización en la política multilateral del presidente Fox fue notable en dos áreas: operaciones de mantenimiento de la paz y desempeño en materia de derechos humanos.

Compromiso acotado con la paz internacional

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

³¹ Guadalupe González, "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y democrática", en Luis Herrera Lasso (ed.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, 2006, pp. 155-235.

³² Véase Brian Hocking, "Introduction. Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role", en Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, op. cit., y Graham Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban-Missile Crisis*, Nueva York, Longman, 1999.

impedir la proliferación nuclear (75%) y restaurar un gobierno democrático (63%).³³

Sin embargo, cuando se evalúa su disposición para asumir mayores responsabilidades y costos del compromiso internacional, entonces la opinión pública mexicana se muestra dividida. Por ejemplo, en relación con la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, 49% es favorable a ella, mientras que 43% se opone a dicha medida. De hecho, el porcentaje de mexicanos que se opone a formar parte de este tipo de misiones militares ha aumentado en los últimos años, con respecto a la primera encuesta de opinión, levantada en 2004.³⁴ Estas diferencias de opinión impusieron límites importantes al compromiso que México intentaba mostrar hacia el exterior. La opinión de los mexicanos tuvo mayor impacto en este régimen, precisamente porque sus líderes habían sido electos democráticamente.

Cabe mencionar que no faltó voluntad institucional para inducir un cambio de opinión pública para el diseño de la política multilateral. Como nunca antes, la cancillería mexicana abrió el debate sobre la participación en operaciones de paz de la ONU.³⁵ Los diplomáticos, sobre todo quienes trabajaban en la misión de México ante la ONU en Nueva York, pronto percibieron que esto constituía un límite importante para el activismo mexicano en el máximo foro universal. El principal reto que enfrentaba el país era el déficit en cuanto a compromiso con la paz internacional. Paradójicamente, sus activos generados por las iniciativas relacionadas con el desarme nuclear, así como sus cuantiosas contribuciones financieras al presupuesto de la Organización y las operaciones de mantenimiento de la paz habían dejado de ser atributos destacables.³⁶ En la actualidad, el criterio por excelencia para determinar el grado de compromiso con la paz internacional está medido en términos de efectivos militares desplegados en misiones de paz. El rezago mexicano en esta materia era notable, sobre todo si se lo contrastaba con el resto de la con-

³³ Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *op. cit.*, pp. 26-30.

³⁴ Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Shapiro, *México y el mundo, 2006: opinión pública y política exterior*, México, CIDE, 2006, p. 42.

³⁵ La SRE organizó diversos talleres sobre operaciones de paz entre 2002 y 2003. Véase "Las operaciones de mantenimiento de la paz: origen y primera etapa", taller organizado por el Centro Latinoamericano de la Globalidad y la Secretaría de Relaciones Exteriores, 28-29 de noviembre de 2002, México. El propio canciller Luis Ernesto Debrez declaró en 2004 que México actuaba con hipocresía por no contribuir con tropas de paz. Véase Ana Anabitarte, "Posible hipocresía de México en apoyo a las misiones de paz: Derbez", *El Universal*, 12 de mayo de 2004, p. 1.

³⁶ México es el décimo contribuyente financiero al sistema de Naciones Unidas; véase cuadro 1. Asimismo, es el noveno contribuyente económico a las operaciones de paz, con un presupuesto anual de más de 11 millones de dólares.

tribución latinoamericana, especialmente la uruguaya, argentina y brasileña. Por esta razón, cuando en el 2005, como parte del proceso de reforma de la ONU, se creó la Comisión de la Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, México quedó automáticamente excluido de su membresía, pues hasta el día de hoy no ha contribuido con cascos azules.

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

CUADRO I
Principales contribuyentes al presupuesto regular del sistema
de Naciones Unidas, 2006

<i>País</i>	<i>Contribución (en millones de dólares)</i>	<i>% de la contribución</i>
Estados Unidos	424	24.47
Japón	332	18.81
Alemania	148	8.36
Reino Unido	105	5.93
Francia	103	5.86
Italia	83	4.70
Canadá	48	2.60
España	43	2.40
China	35	1.95
México	32	1.82
República de Corea	31	1.75
Holanda	29	1.60
Australia	27	1.50
Brasil	26	1.40
Suiza	20	1.10

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

CUADRO 2
Contribuciones militares a las operaciones de paz de la ONU por región, 2005

<i>Región</i>	<i>Número de efectivos y observadores militares</i>	<i>% del total</i>
África	19 104	31
Sudeste Asiático y el Pacífico	1 583	3
Sur y centro de Asia	28 547	46
Medio Oriente	2 409	4
Europa	4 387	7
Centro y Sudamérica	6 067	10
Norteamérica	249	0

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

CUADRO 3
Principales contribuyentes latinoamericanos a las operaciones de paz de la ONU, 2000-2005

<i>País</i>	<i>Número de soldados de paz desplegados</i>	<i>Clasificación mundial</i>
Uruguay	8 326	9
Argentina	3 475	18
Brasil	2 452	27
Bolivia	973	41
Chile	951	42
Perú	337	58
Guatemala	204	64
Paraguay	148	66
Ecuador	93	73
Honduras	72	76
El Salvador	37	82
Venezuela	12	94
República Dominicana	6	100
Colombia	0	0
México	0	0

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

Sin embargo, el debate promovido por la SRE fue presa de un proceso de toma de decisiones descentralizado y difuso. El tema más sensible y quizá el más problemático en materia de participación mexicana en operaciones de paz pasa por las relaciones cívico-militares, donde la postura militar es difusa. La Marina, institución que por su naturaleza misma tiene mayor exposición internacional, es mucho más favorable a la participación en misiones de paz. Incluso, se sabe del diseño de un plan para permitir el despliegue de marinos hacia el exterior en apoyo a las Naciones Unidas.³⁷ La Defensa, por el contrario, se opone, alegando que su misión principal es velar por la seguridad nacional y que el marco jurídico no contempla la salida de tropa para desempeñar ese tipo de operaciones.

La postura dividida entre las dos organizaciones militares puede abrir una ventana de oportunidades a los civiles para negociar acuerdos, y dar incentivos a quien coopere y castigos a quien se oponga. Sin embargo, el proceso de toma de decisión hace complejo el arreglo entre civiles y militares. La eventual participación en misiones de paz debe ser canalizada a través del Consejo de Seguridad Nacional, en el cual la Defensa y la Marina tienen representación y un derecho a veto tácito. En tal contexto, la Secretaría de la Defensa se ha opuesto continuamente a una contribución militar e incluso policiaca en las operaciones de paz.

Las diferencias burocráticas se hicieron evidentes en junio de 2005, cuando Patricia Olamendi, la entonces subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, inició un debate público en el seno del Congreso para reformar la Constitución y así permitir la salida de tropa a misiones de paz. Dicha medida fue audaz porque, hasta ese entonces, los políticos civiles en México habían evitado discutir tan pública y abiertamente esta cuestión. El debate no sólo rompía con la vieja tradición que aconsejaba no entrometerse en los asuntos internos de otros países, sobre todo con instrumentos militares, sino que se alejaba de una práctica común del viejo régimen, según la cual los asuntos políticos y militares no se mezclaban. De ahí que la intervención de la subsecretaria Olamendi en el Congreso molestara a las autoridades de la Secretaría de la Defensa y forzara al presidente Fox a declarar que en su administración no habría ningún despliegue militar en apoyo a la ONU. La subsecretaria Olamendi presentó entonces su renuncia, alegando que las declaraciones del Ejecutivo contradecían el compromiso mexicano de contribuir activamente con las operaciones de mantenimiento de la paz.³⁸

³⁷ Véase Jorge Alejandro Arellano, "Entrenan para misiones de paz a militares mexicanos", *El Universal*, 13 de mayo de 2004, p. 12.

³⁸ Véase Clara Ramírez y Andrea Merlos, "Chocan Los Pinos y SRE", *Reforma*, 30 de julio de 2005.

La discusión pública sobre la participación en dichas operaciones tocó un tema sensible en la relación entre instituciones civiles y militares. Por décadas, hubo un acuerdo tácito: las primeras concedían un grado de autonomía institucional a cambio de que las segundas se abstuvieran de intervenir en la política nacional. Este pacto otorgó a las fuerzas armadas una insularidad con respecto a los asuntos civiles y una relativa independencia de que ninguna otra institución gozó. Gracias a ese acuerdo implícito entre políticos y uniformados se garantizó el control civil sobre las fuerzas armadas y se impidió que en México se reprodujeran las dictaduras militares que proliferaron en el resto de América Latina.³⁹ Pero el acuerdo se agotó con el inicio de la democratización en México y lo cierto es que nada lo sustituyó. Las fuerzas armadas siguieron actuando de conformidad con las viejas reglas, con poca rendición de cuentas, acceso directo al presidente y con relativa autonomía institucional.

La oposición de la Secretaría de la Defensa a las iniciativas de la cancillería no fue motivada por la política de activismo internacional en sí misma, sino por la incertidumbre que acompañó al proceso de transición hacia la democracia y el temor a que la política de defensa se descentralizara e hiciera más transparente. Su preferencia institucional consistía en evitar la pérdida de prerrogativas y reservas con las que hasta entonces se había desempeñado. En especial, los uniformados mostraban un profundo escepticismo en cuanto a una posible interferencia civil en asuntos militares, incluyendo el nombramiento de un civil como secretario de la Defensa o la posibilidad de negociar presupuestos y ascensos con el Congreso, sin la mediación directa del Ejecutivo. Para Roderic Camp, experto en las fuerzas armadas mexicanas, los militares en la administración de Vicente Fox asumieron una posición mucho más política que en administraciones anteriores, expresaron abiertamente opiniones sobre la vida política del país y ocuparon puestos clave dentro del gobierno, incluyendo la propia Procuraduría General de la República. Esta politización del sector militar fue una reacción al mayor interés mostrado por la prensa, el Congreso y los grupos sociales en los temas de defensa y seguridad nacional, lo cual ciertamente preocupó a la Secretaría de la Defensa.⁴⁰

Consecuentemente, el Ejército rechazó la propuesta de participar en misiones de paz de Naciones Unidas, porque esto se percibió como una

³⁹ Para una discusión sobre el pacto cívico-militar en México puede consultarse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, 1995, pp. 423-448, y Roderic Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

⁴⁰ Roderic Camp, *The Mexican Military on the Democratic Stage*, Nueva York y Washington, D.C., Praeger Publishers, 2005.

iniciativa que a la larga incrementaría la intervención civil en asuntos militares, y donde la Defensa eventualmente tendría que rendir cuentas a otros actores políticos, incluyendo la SRE y el Congreso. Asimismo, los beneficios concretos de la participación en tales operaciones no fueron claros para los militares. El debate público fomentando por los diplomáticos mexicanos no resolvió cabalmente el espinoso asunto de quién asumiría los costos económicos del despliegue y el entrenamiento de la tropa. Tampoco se explicitaron los beneficios institucionales ni personales concretos de que gozarían los uniformados por su participación, y en cambio se explotaron los beneficios diplomáticos que supuestamente se generarían con el envío de personal militar. En concreto, la visión organizacional de la Defensa percibió más costos que beneficios y por tanto se opuso abiertamente a la iniciativa de la cancillería.

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

De cierta forma este incidente muestra las limitaciones de las estrategias de compromiso internacional vinculante. Es improbable que las presiones o las ataduras internacionales, por sí mismas, incidan en un cambio interno sin que exista una coalición de actores políticos dispuestos a abrazarlo. La estrategia internacional de Fox fue en gran medida unilateral, contó sólo con el apoyo de la diplomacia y careció de alianzas políticas internas (incluyendo el Congreso), lo que en relaciones internacionales se conoce comúnmente como diplomacia de doble filo.⁴¹ Paralelamente, la contribución mexicana a las fuerzas de la ONU era un tema ajeno a la cancillería, donde incidían varias burocracias, el proceso de toma de decisiones era complejo y se requería la aquiescencia de diversos actores políticos. Probablemente la SRE desestimó a las diversas burocracias y su capacidad de movilización política para oponerse a sus iniciativas. La decisión final

⁴¹ Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, *op. cit.*

sobre la conveniencia de participar en las operaciones de paz, ciertamente, no dependía de los diplomáticos mexicanos.

Cumplimiento cuestionable con la norma de derechos humanos

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

Primero, la firma de tratados internacionales sobre derechos humanos fue mucho más fácil que su suscripción, precisamente porque su cumplimiento dependía de la voluntad de actores políticos localizados fuera de la propia cancillería. Nada ejemplificó mejor este dilema interno como la ratificación del Estatuto de Roma, el cual puso a México bajo jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Esta última es un tribunal permanente, subsidiario de la ONU, para enjuiciar a los individuos responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, guerra y agresión. Su antecedente inmediato fue el establecimiento de los tribunales especiales de Ruanda y Yugoslavia por parte del Consejo de Seguridad, así como los propios tribunales establecidos después de la Segunda Guerra Mundial, en Nuremberg y Tokio. Su objetivo concreto es disuadir a los políticos autoritarios de cometer crímenes en contra de las poblaciones a las que rigen. Siendo un instrumento legal que promueve los derechos humanos y castiga los abusos políticos, el gobierno de Vicente Fox consideró su ratificación como prioritaria. Con la ratificación, se esperaba iniciar el “anclaje” del compromiso mexicano con los mencionados derechos.

Sin embargo, las diferentes fracciones parlamentarias en el Congreso federal, especialmente las del PRI y el PAN, expresaron reservas en contra del Estatuto. El argumento oficial elaborado por varios de los senadores era que el instrumento internacional simple y llanamente no cabía dentro del marco jurídico constitucional. Nuevamente, se alegaba que la Constitución no permitía la intervención en asuntos internos de cuerpos internacionales y que su establecimiento reemplazaría los sistemas nacionales de justicia. Desde el punto de vista de los juristas más ortodoxos, sobre todo los apegados a la vieja doctrina de política exterior, México no podía establecer este tipo de cortes, porque se entendía como la formalización del tribunal de los ganadores. Incluso había un problema de concepción jurídica, ya

que se establecía un tribunal con una serie de reglas, posterior a la comisión de los ilícitos. Igualmente, se expresó escepticismo, ya que Estados Unidos se negó a firmar el Estatuto mismo, lo cual fue interpretado como una debilidad estructural del instrumento legal; así las grandes potencias nunca renunciarían a su derecho a mantenerse al margen de la Corte Penal, ni desistirían de la potestad de erigirse como jueces exclusivos, haciendo uso de su derecho de veto en el propio Consejo de Seguridad de la ONU.⁴²

Pero la mayor oposición legislativa, expresada sobre todo por miembros del PRI, pareció estar motivada por el temor a que el Estatuto fuera aplicado de manera retroactiva una vez que México lo ratificara. Como sostiene Sergio Aguayo Quezada, a algunos priistas les inquietaba “que eventualmente pudiera perseguirse a funcionarios que fueron responsables de desapariciones forzadas”.⁴³ Entre los opositores más vociferantes se encontraban el senador y general retirado Ramón Mota Sánchez y el también senador y ex secretario de Gobernación Manuel Bartlett, ambos miembros del PRI.⁴⁴ Si bien el Estatuto, en efecto, no es retroactivo, pues se aplica a crímenes cometidos después del 2002, una línea de pensamiento, impulsada por el juez español Baltasar Garzón, argumenta que la desaparición es un delito que persiste hasta que se identifique el cuerpo o la víctima. En esta interpretación, entonces sería posible para la Corte Penal investigar de manera retroactiva casos relacionados con la desaparición de personas.⁴⁵

Nunca antes la ratificación de un tratado internacional vinculante negociado en el seno de la ONU había generado en México un debate tan extenso entre legisladores, diplomáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y expertos juristas.⁴⁶ La estrategia de promover un debate interno por un asunto internacional funcionó, pero el proceso de ratificación tomó casi cinco años de negociación y, como era de esperarse, fue complejo y difuso. El Estatuto se puso a firma en 1998, pero México no lo hizo sino hasta finales de 2000. Para su ratificación, se debió modificar la

⁴² Para un resumen de las opciones y argumentos sobre la ratificación del Estatuto de Roma, véase Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, 2003, pp. 133-174.

⁴³ Sergio Aguayo Quezada, “En la transición: la Corte”, *Reforma*, 23 de octubre de 2002.

⁴⁴ Véase “Lamentan adhesión de México”, *Reforma*, 19 de diciembre del 2002.

⁴⁵ Véase “Defiende el juez Garzón Corte Penal Internacional”, *Reforma*, 7 de noviembre de 2002.

⁴⁶ Véase Carmen Aristegui: “La Corte Penal”, *Reforma*, 24 de junio de 2005; “Plantearon reabrir debate sobre Estatuto de Roma”, *Reforma*, 15 de agosto de 2003; “Exhortan a ratificar Estatuto de Roma”, *Reforma*, 1° de julio de 2003; “Pide SRE no temer a Corte Internacional”, *Reforma*, 17 de diciembre de 2002; y Héctor Vasconcelos: “¿Quién le teme a lo supranacional”, *Reforma*, 9 de noviembre de 2002; “Condicionan la adhesión a Corte Penal”, *Reforma*, 14 de diciembre de 2002.

Constitución en 2002. Tomó dos años (2002-2004) para que los diputados reconocieran la jurisdicción de la Corte y en el camino hicieron lo propio los 31 congresos locales. Un año más tarde (2005), la propuesta llegó a la Cámara de Senadores, donde se discutió por casi ocho meses. El 28 de octubre de ese mismo año se depositó el instrumento de ratificación en la Oficina de Asuntos Legales de la ONU y el Estatuto entró finalmente en vigencia el 1° de enero de 2006. En total, se requirieron ocho años para que México se convirtiera en el país número cien en incorporarse a la Corte Penal. La ratificación llegó demasiado tarde para que la delegación mexicana pudiera participar en el proceso de selección de jueces. De hecho, ningún mexicano estuvo dentro de la terna, aunque sí hubo candidatos de Argentina y Brasil, países que ratificaron en tiempo y forma.

La ratificación mexicana estuvo dominada por la controversia. Como se mencionó antes, se modificó el artículo 21 de la Constitución, referente a la imposición de penas, para permitir la jurisdicción de la Corte, pero en el camino se le agregó un candado: "El Ejecutivo podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional."⁴⁷ Como sostiene Manuel Becerra Ramírez, en el fondo eso implicó que México no reconocía llanamente el Estatuto, pues depende del Senado su aplicación, según sea el caso. Es decir, el Senado se convirtió, *de facto*, en juez y parte.⁴⁸ Si la conformación del Senado llega a cambiar, la disposición de México a acatar las resoluciones de la Corte Penal puede ser cuestionada, ya que dependerá de la discrecionalidad de los senadores y del presidente decidir cuáles mexicanos pueden ser sujetos de juicio internacional. Para analistas en derecho internacional público, la postura de México constituía una reserva encubierta que el propio Estatuto no toleraba.⁴⁹ Nuevamente, los alcances de la estrategia diplomática de Fox, de modificar la realidad nacional a través de compromisos internacionales, resultaban limitados, precisamente por la composición de fuerzas internas que, en su momento, resistieron los impulsos del cambio.

Segundo, pese al activismo internacional de México en los foros multilaterales, su desempeño en materia de respeto a los derechos humanos fue continuamente cuestionado por grupos nacionales e internacionales. La cancillería cumplió con la misión de la firma, ratificación y adhesión de tratados internacionales, pero el acatamiento de los mismos dependía de los gobiernos federales, estatales y municipales. Ciertamente, es improbable

⁴⁷ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 2005.

⁴⁸ Manuel Becerra Ramírez, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, pp. 951-954.

⁴⁹ Véase "Exigen al Senado anular candados", *Reforma*, 19 de diciembre de 2002.

que un cambio normativo y de actitud se exprese en el corto plazo. El tipo de transformación interna que esperaba la administración de Fox, sobre todo en lo relativo a los derechos humanos, requería tiempo para reformar el sistema de impartición de justicia.

Sin embargo, para la comunidad internacional, los avances en México eran más lentos de lo deseado. Los informes al respecto, sobre el sexenio de Fox, del Departamento de Estado y de Human Rights Watch fueron críticos en su diagnóstico. Ambos informes resaltaban que el clima de respeto a los derechos humanos era pobre, especialmente en Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Asimismo, se detallaba que había aún impunidad en relación con las atrocidades cometidas en el pasado, abusos repetidos de parte de las autoridades de seguridad pública y poca transparencia en los procesos judiciales. Se alertaba, igualmente, sobre los más de 3 000 secuestros cometidos por año que, en algunos casos, habían sido perpetrados con la intervención de policías locales. Los reportes también señalaban que la violencia y discriminación contra periodistas, mujeres, grupos indígenas, minorías religiosas, homosexuales y personas con VIH-sida persistían.⁵⁰

Para analistas y tomadores de decisión, como el propio Jorge G. Castañeda, éste era precisamente el tipo de escrutinio público que se esperaba generar. Según Castañeda, “un país que promueve agresivamente los derechos humanos fuera, descarta el argumento de la soberanía como escudo ante la mirada internacional”.⁵¹ Sin embargo, la intención era también que, como parte de ese escrutinio, se tomaran en cuenta las recomendaciones y se pusieran en marcha reformas que mejoraran el estado de los derechos humanos.

En la realidad, al menos en el corto plazo, la respuesta fue contraria a la esperada. Por un lado, los grupos más conservadores y reacios al cambio reaccionaron de manera defensiva frente a las críticas internacionales. De alguna forma, la política activa de derechos humanos alimentó una gran aprensión en algunos círculos políticos, para quienes las opiniones externas eran vistas como una intervención excesiva en los asuntos internos. Estos grupos son, usualmente, los menos vulnerables y sensibles a los castigos internacionales, precisamente porque sus fuentes de poder y legitimidad son nacionales. Sus reclamaciones fueron las que, eventualmente, llevaron a que los tratados se ratificaran con reservas que los acotan, y a que la armonización de la legislación mexicana con la internacional siguiera inconclusa.

⁵⁰ Véase Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Mexico: Country Reports on Human Rights Practices, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Washington, DC, 28 de febrero de 2005. Human Rights Watch, Mexico: Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox, Nueva York, 2005.

⁵¹ Jorge G. Castañeda, “Derechos humanos”, *Reforma*, 17 de mayo de 2006.

Por otro lado, el lento progreso en materia de derechos humanos en México también mermó el activismo de la cancillería y le ocasionó reveses en diversos foros internacionales. En especial, miembros del Parlamento Europeo expresaron dudas y críticas por el nombramiento del embajador mexicano Luis Alfonso de Alba como presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en 2006. Por ejemplo, durante una reunión en Bruselas, el eurodiputado verde Raúl Romeva cuestionó la autoridad moral del diplomático mexicano, a quien en sesión especial le señaló lo siguiente: “Cuando uno tiene una institución, tiene ciertas responsabilidades y creo que es bueno empezar por dar algunos ejemplos [en México] y empezar a dilucidar cualquier tipo de duda, de acciones y de parcialidad que se pueda suscitar.”⁵² Esto revela que la construcción de prestigio internacional en materia de derechos humanos no se mantiene exclusivamente con activismo diplomático. Sin duda el trabajo de la SRE era enorme, pues había que convencer no sólo a las autoridades federales, sino también al policía local, al juez de distrito, a los ministerios públicos, además de informar a los ciudadanos sobre los nuevos compromisos adquiridos. Pero los diplomáticos realizaron su tarea en el exterior sin contar con los suficientes acuerdos internos para institucionalizar una política de defensa de los derechos humanos. Esto hace pensar que la estrategia de “anclaje” dio resultados muy pobres, ya que la política activa a este respecto bien puede ser abandonada por otra administración tan fácilmente como fue lanzada por el gobierno de Fox.

Finalmente, el activismo diplomático en la ONU polarizó las posturas de los grupos políticos en el país. Como parte de la estrategia de compromiso internacional vinculante, el gobierno de Fox decidió modificar la posición tradicional de México en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; en la práctica esto implicó abandonar el silencio al evaluarse el desempeño de Cuba. En 2001, por primera vez, México apoyó una resolución de la Comisión que condenaba a la isla por su falta de respeto a los derechos humanos. Claramente, la intención era ser consecuente con la nueva política y doctrina en la materia, pero la reacción que la acompañó tuvo efectos perversos. Diplomáticamente, se deterioró la relación con el régimen de Fidel Castro; internamente se rompieron los consensos sobre el tipo de vínculos que México debía guardar con Cuba. Durante las últimas tres décadas, las relaciones México-Cuba habían permitido al régimen del PRI hacer patente la independencia de su política exterior, sobre todo ante Estados Unidos, así como equilibrar el debate político interno, al apaciguar a la izquierda y a la opinión pública cuando la legitimidad del

⁵² “Critican a México por labor en la ONU”, *Reforma*, 20 de diciembre de 2006.

gobierno era cuestionada.⁵³ Sin embargo, la decisión de Fox de apoyar la resolución que condenaba al régimen cubano tocó las áreas más sensibles de la izquierda mexicana, en especial en el interior del PRI y el PRD. Estos dos partidos no sólo criticaron la postura del gobierno, sino que además la confrontaron directamente, al promover resoluciones dentro del Congreso que cuestionaban la nueva posición hacia Cuba y exigir la presencia del canciller para que rindiera cuentas y explicara las razones del cambio. Con ello, se creó un ambiente tenso entre el Congreso y el Ejecutivo, se polarizó el debate sobre política exterior y se politizó la postura de México relativa a los derechos humanos. Paralelamente, se bilateralizó un tema que, en sentido estricto, era multilateral y además se le hizo presa del partidismo político. De esa forma se rompieron los consensos no sólo sobre la relación con Cuba sino, más específicamente, sobre la política de México en el seno de la misma ONU.

III. LA ONU Y MÉXICO EN MOMENTOS DE CRISIS: IRAQ Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD

La decisión mexicana de participar en el Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2002-2003 es, posiblemente, la más controvertida de la política exterior del presidente Vicente Fox. Si bien hay expertos como Olga Pellicer que sostienen que el desempeño de México en el Consejo debe analizarse “atendiendo a los grupos que presidió, a las iniciativas que hizo avanzar en ellos y al respeto que han adquirido como profesionales de la diplomacia no sólo el jefe de misión, sino también, o sobre todo, su equipo de trabajo”.⁵⁴ Lo cierto es que el tema de la crisis en Iraq fue el que concentró la atención y a partir del cual se ha evaluado el desempeño mexicano en la ONU durante este tiempo. En el corazón del debate estaba la discusión sobre la autorización del uso de la fuerza para obligar a un miembro a acatar resoluciones sobre desarme. En lo particular, el meollo del asunto estuvo en la eventual negativa del Consejo a autorizar que Estados Unidos atacara a Iraq, basado en la resolución 1441, según la cual el régimen de Saddam Hussein seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones internacionales. En este debate, la delegación mexicana se negó a extenderle una

⁵³ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, 2ª ed., y Olga Pellicer, *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

⁵⁴ Olga Pellicer, “Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad”, *op. cit.*, p. 92.

carta blanca a Washington y rechazó ofrecerle apoyo explícito dentro del Consejo mismo.

Sobre la pertinencia de participar en el Consejo Seguridad se abrió una amplia discusión nacional.⁵⁵ Una línea de argumentación ya hartamente conocida, defendida por Manuel Tello hijo, sostuvo lo siguiente: la participación mexicana en el máximo órgano de la ONU "fue un suicidio del gobierno de México [...] porque este hecho representará dos años de luchas constantes con Estados Unidos, debido a que los intereses que defiende esta nación no son los mismos de nuestro país".⁵⁶ Este razonamiento ya ha sido desmentido empíricamente, pues, como señala Jorge A. Schiavon, los elementos estructurales de la relación bilateral se mantuvieron, a pesar de las diferencias que México y Estados Unidos manifestaron en el Consejo. Los flujos comerciales, de hecho, aumentaron, como también se incrementó la migración. Si bien México no consiguió la firma de un tratado migratorio amplio con su contraparte del norte, las razones de este aparente fracaso nada tienen que ver con el desempeño mexicano en la ONU.⁵⁷

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

Primero, el contexto en el cual México participó en el foro de seguri-

⁵⁵ Véase "El ingreso de México al Consejo de Seguridad", *Este País*, 5 de noviembre de 2002 <www.securities.com>

⁵⁶ "Nada tenemos que hacer en el Consejo de Seguridad: Tello M.", *Crónica*, 12 de octubre de 2001 <www.securities.com>

⁵⁷ Jorge Schiavon, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, octubre de 2004, pp. 195-222.

dad internacional más importante estuvo caracterizado por la configuración de un sistema unipolar que era inherentemente incompatible con el funcionamiento formal de la ONU. Las Naciones Unidas surgieron, esencialmente, para evitar que emergieran conflictos entre las grandes potencias y por consiguiente su misión implícita consistía en equilibrar el poder internacional, en evitar que una potencia dominara sobre las demás.⁵⁸ La crisis del Consejo de Seguridad pudo haber surgido en cualquier momento inmediato al fin de la Guerra Fría, pero, como sostiene Michael J. Glennon, la ONU podía funcionar en momentos de relativa tranquilidad. Su crisis estalló "durante un periodo de gran estrés. Este fracaso no se le puede adjudicar a ningún país, más bien, fue el resultado inexorable del desarrollo y evolución del sistema internacional".⁵⁹ En tal sentido, se puede afirmar que las iniciativas mexicanas dentro del Consejo tuvieron que navegar en un clima internacional adverso que nada tenía que ver con la relación bilateral México-Estados Unidos.

Segundo, a pesar de que la unipolaridad hizo difícil el funcionamiento del Consejo mismo, cabe aclarar que las diferencias que surgieron entre sus miembros no eran, como erróneamente se cree, debidas a intereses nacionales, sino a las opciones de políticas públicas disponibles. Ninguno de los países que expresaron reservas respecto de Estados Unidos –Francia, China, Rusia, Alemania, México y Chile, entre otros– era contrario a los intereses del hegemon. Todos los miembros compartían un interés por mantener el orden mundial y, de ser posible, el *statu quo*. La más grande diferencia surgió por el tipo de medios que debían utilizarse para solucionar la crisis. Estados Unidos tenía preferencia por los medios militares, en tanto que los demás países –incluyendo a México– favorecían la diplomacia multilateral. De tal forma, las discrepancias se originaron por las tácticas a seguir y no por la divergencia de intereses en sí, de lo contrario jamás se habrían aprobado por unanimidad las resoluciones 1441 y 1483, esta última relacionada con la reconstrucción en Iraq y el levantamiento de sanciones previamente impuestas al país.⁶⁰

Tercero, de manera paradójica, fue ese mismo contexto internacional adverso el que amortiguó los efectos perversos provocados por el rechazo mexicano a las iniciativas de Estados Unidos. Como bien sostienen los

⁵⁸ Véase G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 2001.

⁵⁹ Michael J. Glennon, "Why the Security Council Failed", *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 3, mayo-junio de 2003, p. 19.

⁶⁰ Véase Mohammed Ayooob y Matthew Zierler, "The Unipolar Concert: Unipolarity and Multilateralism in the Age of Globalization", en Ramesh Thakur y Waheguru Pal Singh Sidhu, *The Iraq Crisis and World Order*, Nueva York, United Nations University Press, 2006, pp. 37-56.

neorrealistas, los países pequeños suelen tener pocas opciones en materia de alineamiento, sobre todo cuando interactúan con las grandes potencias. Generalmente, la ausencia de alianzas externas fuerza a los estados pequeños a subirse al carro de seguridad de los más grandes, lo que en inglés se conoce comúnmente como *bandwagoning*.⁶¹ El caso mexicano en el Consejo de Seguridad no corresponde a este tipo de comportamiento, en parte porque la ONU ofreció un espacio para formar alianzas alternas y así amortiguar los costos de la presión directa de Estados Unidos. La delegación mexicana no se opuso a las iniciativas estadounidenses de manera unilateral, siempre lo hizo acompañada de una potencia nuclear o veladamente, dejando a países como Francia y Rusia expresar explícitamente su oposición. Al mismo tiempo, ello le permitió establecer una relativa independencia política en momentos en que Estados Unidos exigía alineamiento de parte de todos.

Finalmente, pocos han advertido que el contexto internacional desfavorable para México propició un ambiente interno favorable para el gobierno de Vicente Fox. El entorno internacional forzó a México a plantear el tema más allá de la neutralidad o el alineamiento con Estados Unidos. Ante ello, se hizo evidente que la opinión mayoritaria de los mexicanos se inclinaba hacia el rechazo de la guerra. Las encuestas revelaban que 72% de los mexicanos se oponía a apoyar a Estados Unidos, en tanto que el porcentaje que se manifestaba totalmente en desacuerdo con la guerra aumentó de 55 a 73 durante el periodo de diciembre de 2002 a marzo de 2003.⁶² Por tanto, la decisión del presidente Fox y su embajador en la ONU de no apoyar explícitamente la postura de Washington en el Consejo de Seguridad concordaba con lo que la opinión pública exigía. Ciertamente, las encuestas nacionales mostraron que la calificación de desempeño del presidente durante este tiempo fue de 7.42 sobre 10 puntos, una de las más altas de todo su mandato.⁶³ Lejos de representar un suicidio, la participación de México en el Consejo de Seguridad favoreció a la institución presidencial e incluso a su diplomacia.

Esta evidencia revela que una estrategia de negociación internacional útil, sobre todo en periodos de crisis, consiste en revelar las preferencias del electorado para delimitar el espacio y margen de concesión. Frente a la adversidad internacional, el equipo de Fox jugó sus cartas diplomáticas explotando el recién adquirido capital democrático. El presidente asumió la

⁶¹ Véase Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1990.

⁶² Véase Miguel Basáñez y Alejandro Moreno, "Entre la diplomacia y la guerra: una mirada a la opinión pública mexicana", *Este País*, núm. 145, abril de 2003, pp. 144-149.

⁶³ Ana Cristina Covarrubias, "Evaluación nacional del gobierno del presidente Fox", *Este País*, núm. 145, abril de 2003, pp. 151-152.

posición que mejor convenía a su audiencia electoral, aunque se benefició igualmente del hecho de que Estados Unidos se viera forzado a retirar la propuesta de autorización de uso de la fuerza, por no contar con los votos necesarios. Sin embargo, la carta electoral no habría podido ser utilizada, de no haberse tratado de una crisis internacional sistémica que, en efecto, atrajo la atención del público mexicano hacia la ONU de una manera como pocas veces se había visto antes. Paradójicamente, quizá la participación de México en el Consejo de Seguridad fue el éxito más notable de toda la estrategia diplomática desplegada en la ONU durante el periodo 2000-2006.

CONCLUSIONES

De este análisis se desprenden una serie de conclusiones generales sobre el papel de México en la ONU durante los últimos seis años. Teóricamente, el caso mexicano parece reforzar las tesis liberales y racionales sobre la adhesión de estados a organismos internacionales durante periodos de transición política. Tal como lo plantean autores como Edward Mansfield y Pevehouse, la democratización crea incentivos para cooperar internacionalmente a través de organizaciones multilaterales.⁶⁴ México se acercó a la ONU de manera inusual para señalar un cambio interno, comprometer al país a reformar sus estándares y atar dichas reformas con acuerdos internacionales vinculantes.

No obstante, las tesis liberales y racionales explican solamente los motivos que llevan a los países en democratización a cooperar con las organizaciones internacionales, pero ofrecen pocas pistas para entender los efectos perversos que dicho acercamiento puede provocar. La política multilateral mexicana se internalizó durante la administración de Vicente Fox; es decir, se convirtió en un tema con repercusiones de política interna y por tanto sujeto a debate por parte de actores nacionales de diversa índole. Si bien esto ha dado ocasión para evaluar las interacciones de política externa e interna, situación que hasta entonces sólo ocurría con la relación diplomática con Cuba y Estados Unidos, lo cierto es que el caso mexicano demuestra que las estrategias de compromiso vinculante pueden enraizar los intentos de reforma y aun aplazarlos en lugar de acelerarlos. De tal forma, es probable que los efectos no intencionados de la política de México en la ONU hayan sido los de mayor repercusión. Las reacciones internas a la estrategia

⁶⁴ Edward D. Mansfield y Jon C. Pevehouse, *op. cit.*; Jon C. Pevehouse, "Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization", *International Organization*, vol. 56, núm. 3, verano de 2002, pp. 515-549.

multilateral mexicana fueron diversas, pero las más activas y las que más se hicieron oír fueron las de resistencia al activismo. Ya se trate de los militares, la izquierda o la vieja élite del PRI, la diplomacia mexicana en la ONU provocó, pero difícilmente modificó, las actitudes o la disposición hacia el cambio, como de hecho se esperaba originalmente. En gran medida, esto se debe a que la política exterior se fragmentó, se polarizó, pero también se hizo más difusa y burocratizada durante los años de democratización. Lejos de facilitar la toma de decisión, la nueva realidad política hizo difícil identificar consensos y poner en marcha reformas más profundas. La postura de México en la ONU sin duda reveló un cambio doctrinario de política exterior que difícilmente logró institucionalizarse en otros ámbitos. Esto demuestra que la discusión teórica sobre transiciones a la democracia y política exterior merece mayor atención conceptual y empírica.

Asimismo, es posible afirmar que las teorías estructurales y sistémicas echan luz sobre el contexto internacional en el que México se desenvolvió en la ONU. Es indudable que, en este periodo, el sistema unipolar entró en conflicto con los principios multilaterales de las Naciones Unidas. La potencia más necesaria a nivel global discrepó de las estrategias y tácticas de la institución más necesaria a nivel mundial. En este sentido, la política exterior mexicana estuvo limitada en su alcance por el contexto internacional perverso que enfrentó, aunque su actuación en el Consejo de Seguridad no estuvo ayuno de beneficios tangibles, tanto para su diplomacia como para quien la encabezó durante un sexenio.

Finalmente, en términos más prácticos, el estudio de la política de México en la ONU demuestra que el quehacer diplomático se ha vuelto más complejo que antaño. A diferencia del régimen priista, el actual cuerpo diplomático ha tenido que aprender, de manera forzada, a jugar la diplomacia del doble borde (*double edge diplomacy*). Es pues evidente que, a partir de la administración de Vicente Fox, las estrategias y tácticas diplomáticas mexicanas en la ONU serán constreñidas tanto por la voluntad de otros estados poderosos, como por lo que los diversos actores internos determinen.