

MÉXICO COMO POTENCIA MEDIA EN LA POLÍTICA MULTILATERAL, 2006-2012

OLGA PELLICER

LA POLÍTICA MULTILATERAL TRANSCURRE en un universo muy amplio en el que se encuentran organismos de carácter universal creados desde finales de la Segunda Guerra Mundial, como son los pertenecientes al sistema de Naciones Unidas; los organismos regionales que datan de la misma época, como puede ser la OEA; los mecanismos de concertación subregionales poco institucionalizados que han proliferado en las últimas décadas que van desde el Mecanismo de Tuxtla hasta el Unasur; los foros de concertación económica creados a la sombra de la crisis económica y cuyos criterios de membresía son poco rigurosos, como es el G20.

Algunos temas que se encuentran en la agenda de esos organismos han estado allí desde hace tiempo, tal es el caso del desarme. Otros, como el cambio climático, han adquirido notoriedad en los últimos tiempos. Dicha notoriedad ha estado vinculada a los avances en el conocimiento o al grado de riesgo o urgencia que ciertos problemas presentan en coyunturas determinadas.

La lista de países que mayormente inciden en la vida de los foros multilaterales ha evolucionado, sobre todo desde finales de la Guerra Fría. Por un corto tiempo, en el decenio de los noventa y comienzos del presente siglo, dominó la idea de que Estados Unidos sería el gran poder hegemónico que movería los hilos de la política internacional, incluidos los que operaban los foros multilaterales. Esa idea no duró mucho tiempo. Al adentrarse el siglo XXI, en particular con posterioridad a la crisis económica que recorre a las economías más poderosas de Occidente, se ha consolidado la importancia de las potencias medias como actores significativos en la política y la economía internacionales.¹

¹ La bibliografía sobre potencias medias ha dedicado poca atención al caso específico de México. Un trabajo pionero en el tema fue del de Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional; las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en

Las potencias medias son un grupo diverso en el que se encuentran países avanzados con un alto poder militar y económico como pueden serlo Alemania, Francia, Reino Unido o Japón; asimismo, incluye a países que han buscado consistentemente una posición de influencia en organismos internacionales como Australia o Canadá. Ahora bien, el rasgo significativo del siglo XXI ha sido la importancia adquirida por los países en desarrollo que también han sido considerados potencias medias por la extensión o valor estratégico de su territorio, la densidad demográfica, la participación en la economía internacional y la presencia activa en los foros multilaterales. Dentro de esta última categoría de países han aparecido, a su vez, jerarquías que obedecen a la importancia de otros factores: los niveles de crecimiento del PIB, la influencia regional, la capacidad de construir alianzas permanentes para incidir en los foros multilaterales, la consolidación de estructuras internas que aseguren la continuidad de su política exterior y la legitimidad de la misma a los ojos de sus ciudadanos, por último, la percepción que de ellos se tiene como los países que tienen liderazgo para el crecimiento y la estabilidad del presente siglo. Los países agrupados bajo el acrónimo BRIC (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) son un buen ejemplo de estos nuevos actores cuya presencia ha adquirido relieve notable en los últimos años.²

México ha sido tradicionalmente incluido en la categoría de potencia media. No obstante, es un tema de controversia definir el lugar que ocupa dentro de ese grupo. La debilidad de la influencia regional, la escasa diversificación de sus alianzas internacionales y la fragmentación de sus estructuras gubernamentales para fines de política exterior pueden ser factores que impiden su ubicación en el círculo de países líderes. La participación en los foros multilaterales es un campo de observación privilegiado para encontrar respuesta a las dudas que están presentes.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, México participó activamente en los foros multilaterales. En efecto, ocupó un lugar en el Consejo de Se-

Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, pp. 15-82. Véase también, Olga Pellicer, "Mexico; a Reluctant Middle Power", Briefing Paper, México, Frederick Ebert Stiftung, junio de 2006.

² Los BRIC han sido también definidos como "potencias emergentes". Este concepto, de creación reciente, tiene que ver con el interés que ciertos países presentan para el crecimiento de la economía internacional. La importancia de los niveles de crecimiento del PIB y el potencial de consumo de la población son importantes para pertenecer a esta categoría. La creadora del término fue la consultora Goldman and Sachs. El ímpetu para darle un contenido político institucionalizando reuniones periódicas y adoptando posiciones concertadas en algunos temas provino de los BRIC mismos. Sobre el tema, véase *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, noviembre de 2011-febrero de 2012, dedicada en su totalidad al tema del sistema internacional y las potencias emergentes.

guridad 2009-2010; presidió el Consejo de Derechos Humanos 2006-2007; fue sede de numerosas conferencias, algunas de las cuales tuvieron gran repercusión internacional, como la COP16 en 2010 o las reuniones del G20 en 2012; lanzó el proyecto para la creación de un nuevo mecanismo de concertación de América Latina y el Caribe.

A pesar de esa actividad, son varias las voces que añoran otra época de la diplomacia mexicana que se asocia, principalmente, con el prestigio ganado en el ámbito de Naciones Unidas por su trabajo en temas como el desarrollo del derecho internacional o el desarme. Para algunos fue entonces cuando México tuvo los mejores atributos para ser una potencia media cuya voz incidía efectivamente en el tratamiento de los temas mencionados. En los años siguientes, el brillo de entonces no se recupera.

Será injusto, sin embargo, minimizar la política multilateral del sexenio que acaba de terminar. Como era inevitable, dadas las características del universo multilateral al que nos hemos referido, esa política tomó forma en diversos momentos y ante diversas temáticas. Por ello, el objetivo del presente trabajo es analizar tres experiencias distintas de la política multilateral durante el gobierno de Felipe Calderón: la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); la pertenencia al Consejo de Seguridad; la conducción de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Marco sobre Cambio Climático (COP16).

El análisis de los casos anteriores proporciona elementos para reflexionar sobre el lugar de México dentro de la categoría de potencias medias. ¿Contribuye la política multilateral del sexenio a fortalecer la influencia regional de México? ¿Mejora la capacidad de construir alianzas de largo plazo? ¿Se fortalecen instancias internas que den continuidad así como legitimidad a la política multilateral? ¿Avanza la percepción de México como un país de liderazgo?

Como se verá en las conclusiones, las respuestas son ambivalentes. Nos permiten, sin embargo, atisbar mejor en la compleja red de circunstancias que contribuyen tanto a fortalecer como a limitar el avance de la posición internacional de México.

LA CREACIÓN DE LA CELAC, BÚSQUEDA INFRUCTUOSA DE INFLUENCIA REGIONAL

La recomposición de las relaciones con América Latina fue uno de los objetivos prioritarios de Felipe Calderón durante los primeros años de su gobierno. Su predecesor, Vicente Fox, había dejado un saldo muy negativo en ese campo. Los altercados diplomáticos con varios países de la región,

la desafortunada candidatura a la Secretaría General de la OEA, cuando se sabía que había compromisos en torno a un candidato chileno, los desacuerdos con Argentina en la Cumbre de Mar del Plata y la mal disimulada rivalidad con Brasil, permitían afirmar que en 2006 las relaciones de México con los países al sur del hemisferio se encontraban en uno de sus puntos más bajos.³

La toma de posesión de Felipe Calderón confirmó esa apreciación. Estuvieron presentes todos los mandatarios centroamericanos, pero no asistió ningún presidente sudamericano, con la excepción de Álvaro Uribe de Colombia. Ese vacío era una clara advertencia sobre la necesidad de mejorar las relaciones con los países al sur del hemisferio.

Aunque tuvo la tentación de hacerlo, alentado por algunos miembros del PAN, Calderón no cayó en el propósito de tomar el liderazgo de la democracia cristiana en América Latina. Se decidió a favor de la cordialidad con los regímenes de izquierda, tanto moderados como de tendencias radicales. Así, entre los primeros mandatarios extranjeros que visitaron México al inicio de su gobierno estuvieron Lula da Silva de Brasil, Michelle Bachelet de Chile, Daniel Ortega de Nicaragua y Néstor Kirchner de Argentina. Por su parte, la canciller Patricia Espinosa viajó a Cuba y Venezuela; y se nombraron embajadores de prestigio en esos países, por ejemplo, Gabriel Jiménez Remus, uno de los cuadros panistas más renombrados, que fue enviado como embajador a Cuba.

El ámbito multilateral fue pronto percibido como uno de los caminos más adecuados para tender puentes hacia América Latina. A nivel subregional, se propuso el relanzamiento del Plan Puebla Panamá (PPP), un proyecto que había presentado con grandes aspavientos el presidente Fox pero que, en la realidad, obtuvo pocos resultados concretos, quedando algunos de sus programas a nivel de estudios de factibilidad. Se decidió entonces revisar dicho plan, reducir expectativas e identificar áreas prioritarias de mayor viabilidad, por ejemplo, en materia de salud, prevención de desastres naturales, interconexión eléctrica e infraestructura carretera. El nombre se cambió por el de Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Los avances fueron interesantes pero muy moderados; México no destacó por la importancia de la cooperación con Centroamérica.⁴ Se hubiese necesitado para ello un cambio en las partidas del presupuesto destinadas a

³ Natalia Saltalamacchia, "México y América Latina: la vía multilateral", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México; urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 61-75.

⁴ Marco Alcázar, "México y Centroamérica, la difícil confluencia", en Guadalupe González y Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 96-107.

cooperación con países de menor desarrollo; semejante objetivo fue muy ajeno a las políticas económicas del sexenio.

A nivel regional, la acción multilateral se manifestó, primeramente, por el renovado interés en el Grupo de Río. México se postuló para ocupar la Secretaría Pro-Tempore del Grupo (2008-2010) con la intención de fortalecer un espacio en el que su participación había sido tradicionalmente importante. La utilidad de ese foro se puso de manifiesto al desactivar el enfrentamiento entre Colombia y Ecuador, desatado a raíz del ataque de la primera a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Bajo el liderazgo de México, el Grupo respaldó el ingreso de Cuba (además del de Haití y Guyana) e insistió en que el Grupo era el espacio adecuado para impulsar la convergencia de los procesos subregionales de concertación.

Sin embargo, el Grupo de Río pertenecía a otra época y otro partido en el poder. Entonces, comenzó a tomar forma en Los Pinos y la Secretaría de Relaciones Exteriores la idea de algo más ambicioso, que significara un punto de transición en la historia de la política de México hacia la integración hemisférica. Surgió así la propuesta de crear un órgano nuevo, que tomaría la experiencia del Grupo de Río pero actualizándolo y siendo más incluyente al incorporar a los países del Caribe inglés.

El proyecto estaba alentado, aunque nunca se reconoció formalmente, por la necesidad de enfrentar uno de los problemas más espinosos de las relaciones de México con los países de América del Sur: la no pertenencia a los foros de concertación política creados en esa subregión durante el primer decenio del presente siglo; el más conocido, aunque no el único, es Unasur.

La ausencia de México en tales foros lleva a tomar conciencia del ambiente que se fue creando en América del Sur desde la firma del TLCAN, a mediados de los años noventa. Como reacción al estrechamiento de lazos económicos de México con los Estados Unidos empezó a correr la idea, muy auspiciada por Brasil, según la cual "México pertenece al norte". La consecuencia fue la sud-americanización de los foros de concertación política en esa parte del mundo y el consiguiente aislamiento mexicano de la nueva dinámica multilateral de la región.

Al proponer un esquema de coordinación que integrara a todos los países latinoamericanos, México reivindicaba su identidad, no sólo como uno de los componentes más importantes de América Latina, sino como el iniciador de una nueva propuesta de integración que cerraba la brecha que se había abierto entre el norte y el sur. Con esos proyectos en mente, México ofreció la sede para la Cumbre de países de América Latina y el Caribe que se celebró en Cancún el 22 y 23 de febrero de 2010. El propósito era constituir allí lo que, después de muchas discusiones con Brasil, se decidió denominar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La creación de ese nuevo mecanismo ocurría en momentos difíciles que, en opinión de muchos, no eran propicios para iniciar un nuevo camino para la integración latinoamericana en su conjunto. Pocas veces en su historia reciente la región había estado tan polarizada en términos de proyectos políticos y liderazgos. Pocas veces había confrontado problemas de carácter tan diverso como fueron la imposibilidad de articular una posición regional para lidiar con el rompimiento del orden constitucional en Honduras, o la escasa coordinación para enfrentar los daños que provocó un terremoto devastador en Haití, en el mes de enero de ese año.

Para entonces se había consolidado la Alianza de Países Bolivarianos (ALBA) encabezada por Venezuela. Su propuesta política –la democracia participativa– y objetivos económicos –el socialismo del siglo XXI– difieren de los modelos socioeconómicos existentes en la mayoría de los países de la región. Mucho había cambiado Latinoamérica desde la década de 1990, la época de los acuerdos en torno a los principios de la democracia liberal y el consenso de Washington.

En términos de liderazgo, Brasil se había impuesto como una potencia emergente, con reconocimiento a nivel regional y global. Ese país había desempeñado un papel clave en el surgimiento de los nuevos mecanismos de concertación latinoamericanos como Unasur o el Consejo de Defensa Sudamericano. Este último es una de las agrupaciones de mayor significado en el Cono Sur por la cooperación que ha promovido entre las fuerzas armadas de esa subregión, y entre éstas y la pujante industria militar brasileña.

Con ese trasfondo, varias voces se alzaron para señalar los riesgos y limitaciones que conllevaba la nueva propuesta.⁵ Un primer riesgo se relacionaba con el hecho de que no era todavía un producto acabado, fruto de consensos entre los países de mayor peso de la región, con un mandato bien definido y marcos institucionales y fuentes de financiamiento previstos. Lejos de ello, se requería un periodo de transición que estaría a cargo de una Troika formada por Venezuela, Chile y México. Había motivos para tener incertidumbres sobre lo que podía ocurrir; en Chile todavía no tomaba posesión el nuevo presidente, Salvador Piñeira, cuyo pensamiento en asuntos políticos regionales era desconocido. De otra parte, Hugo Chávez tenía su interpretación del nuevo mecanismo que no coincidía con los países de izquierda moderada o centro-derecha.

El segundo aspecto problemático era que la creación de la CELAC suponía la desaparición del Grupo de Río. Ese mecanismo, joya de la corona de la política exterior mexicana, tenía 23 años de existencia. Su oxidación,

⁵ Olga Pellicer, "La seguridad regional: los caminos divergentes de Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010, pp. 45-50.

podría llamársele así, era inevitable. Sin embargo, tenía un acervo de experiencia y había demostrado su eficiencia al desactivar el conflicto entre Colombia y Ecuador, al que ya hicimos alusión. Por otra parte, era el punto de referencia para celebrar el diálogo con Naciones Unidas, para los encuentros periódicos con la Unión Europea y para la preparación de posiciones comunes frente a las Cumbres de las Américas. ¿Convenía sustituirlo por una nueva entidad todavía incierta?

Finalmente, existía el peligro de la utilización ideológica de la propuesta “libre del imperio” por parte de las voces más radicales del ALBA. Para la izquierda moderada, para los representantes de la derecha y, sobre todo, para México, esto representaba un riesgo que no se debía perder de vista.

A pesar de esos llamados a la cautela, la Cumbre de la Unidad, celebrada con gran éxito mediático en Cancún, decidió constituir la CELAC contando en el apoyo entusiasta de las fuerzas políticas mexicanas de diversa tendencia. Vale recordar que pocas veces durante el sexenio de Calderón se vio en el Senado de la República una complacencia tan grande con la política exterior como la suscitada por la Cumbre de Cancún. Se puso de manifiesto que, cuando se trata de acercarse al sur y alejarse del norte, la reacción es entusiasta en todo el espectro político mexicano, independientemente de los alcances reales de lo que se lleve a cabo.

Informando sobre la reunión, el conocido semanario inglés *The Economist* publicó una foto de todos los mandatarios frente al Caribe con el título “Crecientemente unidos, nos mantenemos divididos”. La ironía era acertada. Detrás de la fiesta de la “unidad” las interpretaciones sobre lo que se estaba creando eran muy diferentes. Para el presidente Evo Morales lo acordado era una “nueva OEA sin Estados Unidos ni Canadá”. El presidente Hugo Chávez expresó que era la oportunidad de “desprendernos definitivamente del coloniaje que Estados Unidos le impuso a este continente”. En un sentido diferente, la presidente Michelle Bachelet declaró que “la ampliación del espacio de concertación no debe ser visto como un reemplazo de la OEA”, ya que ambos mecanismos pueden funcionar en paralelo. Entrevistados sobre la creación de la CELAC, funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos declararon que “Estados Unidos no ve problema en la creación de un foro regional sin su presencia”.⁶

La enfermedad del presidente Chávez retrasó la instalación de la CELAC a comienzos de 2011. Fue hasta finales de ese año cuando se estableció formalmente el nuevo mecanismo. De acuerdo con la Declaración de Caracas, la CELAC es el único mecanismo representativo de diálogo y concertación

⁶ Francisco Rojas Aravena, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010, *op. cit.*, pp. 24-31.

política, cooperación e integración de los 33 países de América Latina y el Caribe. En diciembre de 2011, Chile asumió la presidencia pro tempore de la CELAC, la cual habrá ejercido hasta la celebración de la primera cumbre en Santiago de Chile el 27 y 28 de enero de 2013. A partir de ese año, la presidencia pro tempore será ejercida por Cuba y en 2014 por Costa Rica.

Al momento de escribir este artículo no se tiene información sobre lo que ocurrirá en la Cumbre de Santiago a comienzos de 2013. México ya no forma parte de la Troika y no hay señales de un interés notorio en lo que pueda ocurrir allí. La cooperación e integración de los 33 países de América Latina y el Caribe sigue siendo ilusoria. La integración ocurre, desde luego, pero a nivel subregional, con motivaciones de un orden muy distinto a las que proporciona la invocación de una comunidad cuyos intereses son crecientemente divergentes.

LA PERTENENCIA AL CONSEJO DE SEGURIDAD, PROFESIONALISMO Y LIMITACIONES

En octubre de 2008, México fue elegido miembro del Consejo de Seguridad para el periodo 2009-2010. La decisión de pertenecer a ese órgano, por segunda vez en menos de diez años, cerraba definitivamente la vieja controversia en la Cancillería mexicana sobre la conveniencia de ocupar un asiento en ese foro. Atrás quedaron las opiniones de quienes desaconsejaban dicha pertenencia porque nos colocaba en la irremediable posición de enfrentar o vernos subordinados a Estados Unidos por asuntos que eran lejanos al interés nacional.

Esta vez, México no tuvo que forcejear calladamente con otro país latinoamericano como ocurrió en 2001, cuando debió convencer a República Dominicana de retirar su candidatura. El grupo de América Latina y el Caribe apoyó con entusiasmo la postulación de México, que obtuvo 185 votos a favor en la Asamblea General. El ingreso al consejo, el 1 de enero de 2009, cuando tenía lugar el bombardeo de Israel sobre la franja de Gaza, conocido como la operación Plomo Fundido, añadió dramatismo a la nueva participación. Se abría una oportunidad para que, durante dos años, México estuviera en las líneas de alta tensión de los problemas políticos mundiales, fuera buscado por todos aquellos a quienes afecta o que tienen alguna responsabilidad en las acciones del consejo.⁷

⁷ Olga Pellicer, "El Consejo de Seguridad cuestionado; el papel de México", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo XII: *Relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 629-650.

No es mi intención hacer aquí un repaso de los temas que estuvieron a consideración en ese órgano y sobre los que México debió pronunciarse. De ello quedó un cuidadoso recuento en el portal que, con periodicidad encomiable, pusieron en la Red la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Misión ante la ONU. Mi intención es referirme a las ventajas y limitaciones que acompañaron la pertenencia de México, a sus actuaciones más destacadas, en particular, cuando le tocó a la presidencia del consejo y, finalmente, las consecuencias que tuvo para otros aspectos de la política exterior.

La primera ventaja que tuvo México como miembro del consejo fue el profesionalismo de los miembros del servicio exterior encargados de cuestiones multilaterales. Hay una vieja escuela diplomática en la Cancillería mexicana cuya mejor expresión se encuentra en quienes se han formado a la sombra de las instituciones de Naciones Unidas. El representante permanente en Nueva York durante esos años, el embajador Claude Heller, forma parte de esa escuela. Su presencia aseguraba un trabajo caracterizado por la prudencia y la seriedad, un perfil distinto al del estilo desafiante y más protagónico, aunque no por ello menos eficiente, del representante permanente durante la previa pertenencia de México al consejo en 2002-2003.

Esta vez, la representación de México no daba sorpresas. Se sabía de su habilidad para manejar lo que es la esencia de la actividad diplomática en el consejo: buscar acercamientos, encontrar los puntos de interés común, minimizar las diferencias y ponerse de acuerdo sobre textos que pueden ser una declaración del Presidente, una resolución o un comunicado de prensa; y cuando las circunstancias lo aconsejan, suspender la negociación y dejar para mejores momentos la búsqueda de dicho acuerdo. Frecuentemente, éste se logra mejor entre bambalinas o en alguna cena diplomática que en las salas del consejo.

Ahora bien, las ventajas se veían contrarrestadas por un problema que, hasta la fecha, no ha sido resuelto: la no pertenencia de México a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP). Una breve revisión de la agenda cotidiana del Consejo revela hasta dónde está dominada por asuntos relacionados con las OMP; la creación, permanencia, extensión o modificación de las mismas ocupan más de 60% de las labores de ese órgano.

Desde el fin de la Guerra Fría, lo que mejor refleja las posibilidades de acción del Consejo de Seguridad son las OMP. Participar en ellas es considerado buen indicador del grado de compromiso que se tiene con acciones decididas por ese órgano. Las presiones sobre México para integrarse a ellas fueron particularmente intensas cuando se creó la Operación de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah). Se trataba de una operación esencialmente latinoamericana, encabezada por Brasil, en la que también se involucró fuertemente Chile. Tanto los representantes de

esos países como el Secretario General, Ban Ki Moon, solicitaron insistentemente la participación de México.

Desde la Secretaría de Relaciones Exteriores se hicieron numerosos esfuerzos, a través de conferencias y seminarios, para informar sobre la naturaleza y alcances de las OMP.⁸ Se quería generar confianza en ellas y convencer al presidente Calderón de lo atinado de participar, sobre todo cuando estaba de por medio un país latinoamericano. Sin embargo, no se logró vencer la reticencia del presidente a ordenar al Secretario de Defensa que pusiera a disposición del Secretario General de la ONU un contingente, aunque fuera muy pequeño, pero que tuviese el valor simbólico de asegurar que la totalidad de países latinoamericanos participaban en las OMP.

Son muchos los motivos que pueden explicar esa reticencia. La más importante es la renuencia tradicional del ejército a participar en aventuras en el exterior, que, desde su perspectiva, pueden revertirse en contra de México. De otra parte, la decisión del presidente Calderón de involucrar a los militares en labores de lucha contra el narcotráfico no dejaba campo de maniobra para invitarlos a tareas en el exterior que aquellos no veían con simpatía. Sea como fuere, la ausencia de las OMP resultó una incongruencia que puso en duda la imagen de México como país fuertemente comprometido con las acciones para el mantenimiento y consolidación de la paz.

La segunda desventaja fue el distanciamiento que existió entre la representación en Nueva York y la Presidencia de la República. En términos generales, los asuntos de Naciones Unidas no formaron parte de los intereses prioritarios del gobierno de Calderón. Diversas señales, como las intervenciones descuidadas en la Asamblea General, la ausencia del presidente de México en una reunión de ese órgano tan simbólica como fue la de 2009, y, en general, la visión tan crítica que se tenía en Los Pinos de las formas de trabajo y resultado de los mecanismos de la ONU no crearon el ambiente para que hubiese buena relación.

La notable excepción fue la lucha contra el cambio climático, un tema en que el presidente se comprometió a niveles pocas veces vistos; de eso hablaremos más adelante. Por lo pronto, cabe preguntarse hasta dónde pertenecer al consejo dio el tono a la relación de Calderón con los dirigentes de otros países miembros, en particular los miembros permanentes y aquellos de interés especial para México, como es el caso de Brasil. ¿Estuvieron los temas del consejo dentro de las conversaciones que Calderón mantenía con Obama, con Lula o los miembros de la Unión Europea? ¿Per-

⁸ Por ejemplo, el seminario sobre "Operaciones de mantenimiento de la paz: antecedentes, experiencias y perspectivas", celebrado el 18 y 19 de septiembre de 2008 en la sede de la Cancillería.

mitieron al presidente hacer suyas las preocupaciones de problemas de paz y seguridad internacionales que se discutían allí, y dialogar sobre ellos con otros líderes mundiales? No parece que haya sido así, aunque a menos de tener acceso a las minutas de conversación de encuentros presidenciales, es difícil confirmarlo.

Lo cierto es que, salvo algunas excepciones, la política multilateral es vista como responsabilidad del servicio exterior, con pocas repercusiones en el resto de las acciones del gobierno. La pertenencia al consejo no modificó la percepción que como jefe del ejecutivo Calderón tenía del papel de México en el mundo. Este se interpretaba igual con o sin dicha pertenencia. Por ello, es difícil suponer que los temas del consejo formaban parte de su agenda de conversaciones al encontrarse con otros líderes. Además, su estilo personal no era proclive a tomar en serio lo que ocurría en el edificio de la ONU.

La limitada repercusión de la política en el Consejo de Seguridad en la sociedad mexicana es causa y consecuencia de la escasa atención que prestaron los medios de comunicación mexicanos a lo que ocurría allí. Nadie en México se enteró del papel que la diplomacia mexicana estaba desempeñando en el consejo. Es cierto que la información en la página electrónica de la Cancillería y de la Misión en Nueva York era muy prolífica, pero ésta no llegaba más allá de un pequeño círculo de internacionalistas.

Cuando se decidió el ingreso al consejo, por segunda vez dentro de los gobiernos del PAN, se creyó que sería parte de un proyecto de política exterior que, como rezaban los eslóganes al iniciarse el periodo de Calderón, serviría para que hubiese “más México en el mundo y más mundo en México”. No fue el caso. Al no estar acompañada de una política de comunicación, la pertenencia al consejo y muchas otras acciones de política exterior carecieron de significado para la opinión pública.

Lo anterior no significa que pertenecer al consejo no dejara huella. La diplomacia mexicana quedó reflejada en varios temas entre los que vale destacar el haber introducido consideraciones de carácter humanitario en el tratamiento de guerras internas, y el haber contribuido la aprobación de resoluciones destinadas a enfrentar uno de los problemas más apremiantes para la seguridad internacional de nuestros días como es el programa nuclear de Irán. Ambos temas están muy bien relatados por el embajador Claude Heller en una publicación reciente.⁹

⁹ Un documento valioso para conocer las experiencias que se relatan aquí y que tuvieron lugar durante la presidencia de México del Consejo de Seguridad en: Claude Heller, “Una contribución para un mundo mejor: la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU”, en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU; la historia tras bambalinas*, México, Random House Mondadori, Debate, 2012, pp. 29-64.

Por lo que toca al primer punto, para principios de 2009 ya era evidente que el conflicto armado entre el gobierno de Sri Lanka y la organización separatista de los Tigres de Liberación del Tamil se aproximaba a su fin, después de 26 años de sangrientos enfrentamientos. A medida que las tropas gubernamentales cercaban a la organización separatista empezaron a circular informes de organizaciones no gubernamentales sobre la degradación de la situación humanitaria. La población civil, atrapada entre los dos bandos, era víctima de una violencia tal que podía desencadenarse un verdadero baño de sangre. El tema no estaba en la agenda del Consejo y producía distanciamiento en los países del G77, Rusia y China, frecuentemente hostiles a cualquier acción que pueda verse como intromisión en asuntos internos.

La atención a problemas humanitarios era uno de los lineamientos para la actuación de México en el Consejo. Por lo tanto, el representante mexicano –en aquellos momentos a cargo de la presidencia del Consejo– recurrió a diversas modalidades, entre ellas lo que se conoce como “diálogos interactivos” (sesiones totalmente informales, fuera de las salas del Consejo a las que podría participar el gobierno de Sri Lanka) para obtener informes de lo que estaba ocurriendo e invitar al Secretario General a intervenir. A pesar de las fuerte resistencias provenientes de países como Rusia, el tema despertó el interés de otras delegaciones, conque se llegó a un acuerdo con el gobierno de Sri Lanka para permitir la evacuación de los civiles atrapados en la zona de conflicto, enviar una misión humanitaria por parte del Secretario General y evitar la muerte de miles de civiles inocentes. A pesar de no ser formalmente un tema de la agenda del Consejo, una diplomacia tenaz por parte de México logró un valioso objetivo para la seguridad internacional: proteger a los civiles inocentes en casos de enfrentamientos armados.

Otro tema a destacar por su importancia para la paz internacional y por las enseñanzas que dejó para la política exterior de México fue la adopción, bajo la presidencia de México, de una resolución que profundizaba sanciones económicas a Irán. El programa nuclear de ese país es uno de los focos rojos de mayor intensidad para la paz mundial. Una acción armada en su contra –de la que mucho hablan los israelíes y grupos de la derecha radical en Estados Unidos– produciría una desestabilización aún mayor en la conflictiva región del Medio Oriente, afectaría el aprovisionamiento de energía en el mundo y lastimaría, quizá de manera irremediable, las relaciones con grupos del islam radical de alta peligrosidad. La disyuntiva es, pues, insistir en presiones de tipo económico a través de las cuales se ejerza presión sobre Irán para que modifique su programa nuclear, o correr el riesgo de una conflagración militar.

La aplicación de sanciones de carácter económico por parte del Consejo de Seguridad no es una tarea fácil. El tema de Irán divide a los miembros permanentes del Consejo. De una parte, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia; de la otra China y Rusia. También hay diferencias entre los miembros no permanentes que reflejan el sentir existente en foros de concertación de países en desarrollo, como el G77. Varios entre ellos son renuentes a sumarse a cualquier medida que limite el derecho a los usos pacíficos de la energía nuclear. Renuentes, también, a aceptar con resignación una situación en la que los llamados países nucleares exigen compromisos a Irán, pero ellos no cumplen con la obligación de iniciar negociaciones de desarme, a lo que se comprometieron hace más de veinte años. Brasil y Egipto están entre los voceros más conocidos de esas posiciones.

En el curso del primer semestre de 2010, Estados Unidos y otros países occidentales consideraron que el Consejo de Seguridad debía adoptar una nueva ronda de sanciones contra Irán (éstas ya se venían estableciendo en diversas resoluciones del consejo desde 2006), en virtud de la poca cooperación de ese país con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la poca transparencia de su programa nuclear, que encubría actividades no declaradas, las cuales se asociaban con la persistencia de actividades para el enriquecimiento de uranio, un tema central para determinar la voluntad, o no, de fabricar armas nucleares.

Desde el mes de abril, Estados Unidos avanzó en la elaboración de un proyecto de resolución cuyos anexos en los que se detallaban las entidades e individuos que serían objeto de sanciones no estaban concluidos del todo, porque estaban siendo negociados con China y Rusia a fin de obtener su apoyo y evitar un veto.

De manera sorpresiva, en el mes de mayo Brasil y Turquía aparecieron en el escenario para lanzar una iniciativa diplomática tendiente a prevenir nuevas sanciones mediante una propuesta que, a su juicio, garantizaba la cooperación de Irán en materia nuclear. Esa iniciativa había sido consagrada en la Declaración de Teherán, del 27 de mayo de 2010, celebrada con entusiasmo por sus promotores. La Declaración establecía los términos para un intercambio de material nuclear de acuerdo al cual Irán transferiría 1 200 kilogramos de uranio de bajo enriquecimiento a Turquía en un plazo de un mes y, en contrapartida, recibiría 120 kilogramos de uranio altamente enriquecido para el reactor de investigación de Teherán.

La iniciativa fue de inmediato juzgada como insuficiente por Estados Unidos; en su opinión, no satisfacía las exigencias de la comunidad internacional de precisar la naturaleza del programa nuclear iraní y el problema de sus actividades no declaradas, incluidos la construcción clandestina de una nueva planta de enriquecimiento de uranio en Qom y el anuncio de un plan

de futuras construcciones con el mismo fin. Al final, la propuesta de Brasil y Turquía, acompañada por Líbano, precipitó la decisión estadounidense de poner de inmediato a votación la resolución que se venía negociando. Dicha votación se solicitó para el 9 de junio. Cabe señalar que el primero de ese mes México se había hecho cargo de la presidencia del Consejo.

Dos días antes de la votación prevista, la representante de Brasil comunicó al presidente del consejo que junto con Líbano y Turquía habían concluido que era necesario celebrar un debate público antes de adoptar la resolución, en virtud de que no había tenido lugar un debate de fondo sobre las implicaciones y la importancia que tenía la Declaración de Teherán para el mantenimiento de la paz.

La nueva solicitud fue mal recibida por varios miembros del Consejo, que la consideraron tardía y carente de sentido. Correspondía a la presidencia manejar el asunto de manera que se evitara, tanto poner en peligro las negociaciones que ya habían concluido con China y Rusia, como abrir espacios para una mayor politización del tema entre el G77. Propuso, entonces, una sesión privada en la sala del Consejo, sin asistencia de los medios de comunicación. Allí quedó claro que la insistencia brasileña no modificaba el sentir que los miembros del Consejo ya habían expresado en consultas informales. Por lo tanto, el camino estaba abierto para proceder con el calendario previsto.

El proyecto de resolución, introducido por Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Alemania se sometió a votación el 9 de junio. Se adoptó por 12 votos a favor, dos en contra (Brasil y Turquía) y una abstención (Líbano). Dejó resentimientos muy serios en los diferentes bandos, pero también la clara señal de que los cinco miembros permanentes habían coincidido en el voto favorable.

Hay muchas aristas de interés en este episodio. Para la política exterior de México hacia América Latina, uno de los más llamativos es la relación con Brasil. Al coincidir los dos países en el consejo de seguridad en el año 2010, algunos creyeron que podía repetirse la buena mancuerna latinoamericana formada por Chile y México cuando fueron miembros del consejo en los años de la invasión de Iraq.¹⁰ No fue el caso. Los dirigentes brasileños no consideraron necesario hablar con el otro miembro latinoamericano del Consejo sobre este tema de “alta política”. Según actores cercanos a Los Pinos, Lula da Silva no mantuvo conversaciones sobre el particular con el presidente Calderón. En pocas palabras, el Consejo no fue el espacio donde se pudo avanzar hacia una alianza Brasil-México. Por el

¹⁰ Olga Pellicer, “Dilemas de México en el Consejo de Seguridad”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, México, Ariel / ITAM, 2003, pp. 91-106.

contrario, sirvió para evidenciar los caminos divergentes que siguen ambos países en asuntos de paz y seguridad internacionales.

La distancia mexicano-brasileña, así como la habilidad de México para destrabar obstáculos a la aprobación de una resolución, son muy útiles para ilustrar los estilos y metas que persiguen los dos grandes de América Latina. Para uno se trata de cumplir con un buen ejercicio diplomático; para otro, de forzar su entrada a problemas centrales de la política mundial, aunque los resultados, al menos en este caso, no le hayan sido favorables.

CAMBIO CLIMÁTICO: LOS ACIERTOS DE LA COP16

El cambio climático o, expresado de otra manera, el calentamiento de la Tierra es uno de los problemas más graves que enfrenta la humanidad. Inundaciones, sequías, desertificación, huracanes, poblados y litorales amenazados de desaparecer, son ejemplos de los efectos devastadores del cambio climático. Ningún país escapa a sus consecuencias y ningún país puede resolverlo aisladamente. Es un fenómeno esencialmente global que constituye material insoslayable de la acción multilateral.

Trabajar para tomar medidas que contengan y reviertan el cambio climático es una tarea titánica cuyos resultados en el marco de Naciones Unidas han sido en ocasiones desalentadores. México ha ganado un lugar en esa lucha al haber conducido exitosamente la reunión conocida como COP16, cuyo mérito, nada despreciable, fue mantener vivo el proceso de negociaciones en el ámbito de la ONU cuando diversas circunstancias auguraban el colapso de dicho proceso. Conocer los antecedentes de la reunión, identificar los rasgos sobresalientes de la acción diplomática y avanzar algunas conclusiones sobre su significado es el objetivo de las siguientes líneas.

El marco jurídico internacional para combatir el cambio climático está contenido en dos documentos: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. Ambos documentos buscan —entre otros puntos— estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite la interferencia peligrosa de las actividades de los seres humanos sobre el sistema climático. Los gases de efecto invernadero cuyas emisiones deben mitigarse son producidos principalmente por el uso de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas natural.¹¹

¹¹ Luis Alfonso de Alba fue el principal negociador para la conferencia por parte de México. Una reflexión sobre los antecedentes y retos de la misma se encuentra en “Una nueva era de acción climática”, *Foreign Affairs*, vol. 10, núm. 4, 2010, pp. 2-12.

El objetivo de estabilizar las concentraciones de dichos gases en la atmósfera presenta problemas cuyo breve señalamiento permite entender lo complejo de las negociaciones. El primero es la fijación de los tiempos en que se debe alcanzar el objetivo de la estabilización. El segundo, la repartición de las responsabilidades que corresponden a los diversos países de acuerdo con sus niveles de desarrollo, acceso a las llamadas tecnologías limpias y capacidades de financiamiento.

Los documentos citados parten del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Es decir, los países desarrollados tienen una responsabilidad mayor en el calentamiento global, dadas las presiones históricas que sus sociedades han ejercido sobre el medio ambiente, así como por las tecnologías y recursos financieros más amplios que manejan. Los países en desarrollo deben llevar acciones para combatir el cambio climático, apoyados y fortalecidos con tecnologías y financiamiento que aporten los países desarrollados.

Al iniciarse el segundo quinquenio del presente siglo, diversos estudios sobre el calentamiento de la Tierra dieron la señal de alarma al constatar la gravedad de sus efectos y la insuficiencia de las medidas que se estaban tomando para combatirlo. La publicación a comienzos de 2007 del Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, órgano científico asesor de Naciones Unidas, tuvo enorme impacto en la opinión pública mundial. El Panel concluyó de manera categórica que el cambio climático es resultado de la actividad humana; esbozó las consecuencias del aumento de la temperatura de la Tierra en distintos escenarios, todos ellos muy inquietantes; recomendó medidas para reducir los impactos de ese fenómeno en las próximas décadas. En los meses que siguieron a dicha publicación se puso en marcha un proceso de discusión intergubernamental en el marco de Naciones Unidas encaminado a fortalecer la acción colectiva para revertir el calentamiento global en el mediano y el largo plazo. Las discusiones y reportajes en los medios de comunicación insistiendo en los peligros asociados al cambio climático se multiplicaron, creando temores y expectativas que contribuyeron al creciente número y profesionalismo de las ONG que se ocupan del tema.

El Plan de Acción de Bali, adoptado en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco (COP13) en diciembre de 2007, se elaboró en un ambiente dominado por la urgencia de actuar con mayor decisión para combatir el cambio climático. Marca el inicio de una nueva etapa de negociaciones internacionales para fortalecer la aplicación de la Convención a corto, mediano y largo plazo. Se fijaron allí metas globales y acciones específicas en los cuatro campos en torno a los cuales giran desde entonces las negociaciones sobre cambio climático: mitigación, adaptación, tecnologías y financiamiento.

Las metas trazadas en Bali debían reflejarse en compromisos concretos que se esperaban lograr en la COP15 celebrada en Copenhague en diciembre de 2009.¹² Las grandes metas a precisar se referían a un mayor compromiso de los países desarrollados en materia de mitigaciones, así como a un cambio en la posición de países en desarrollo, en particular aquellos que mayores emisiones generan como China, la India y Brasil. Sin pretender que estos últimos tuviesen los niveles de responsabilidad de los primeros, se consideraba indispensable su compromiso con planes internos de mitigación, respecto a los cuales debían presentarse informes.

En materia de financiamiento, los países en desarrollo tenían expectativas altas, en algunos casos obviamente exageradas, como la propuesta de China que pedía a los países ricos hasta un 1% de su PIB colectivo para un Fondo que ayudaría al resto del mundo a reducir emisiones y adaptarse al cambio climático.

Por último, tomando en cuenta que la primera fase del Protocolo de Kyoto expiraba el 12 de diciembre de 2012, uno de los grandes temas de Copenhague era decidir el futuro de un acuerdo jurídicamente vinculante que prolongara o sustituyera al mencionado protocolo.

La Conferencia transcurrió en medio de fuertes desacuerdos y enfrentamientos violentos entre grupos de organizaciones no gubernamentales y las fuerzas del orden danesas, cuyo comportamiento sorprendió a quienes esperaban actitudes menos represivas cuando se trataba de lidiar en su mayoría con jóvenes que sólo expresaban con emotividad su compromiso con la lucha contra el calentamiento de la Tierra. La fase final de la reunión se caracterizó por el desconcierto de la casi totalidad de los representantes gubernamentales a quienes se hizo llegar un documento que había sido negociado en un pequeño grupo cerrado. El malestar suscitado por ese procedimiento no permitió que se aprobara formalmente lo que se conoció como Acuerdos de Copenhague. Brevemente resumido, la conferencia había sido un fracaso. A pesar de que había quedado constancia de lo enredado e incierto del proceso de negociación, México reiteró al final de la reunión su deseo de albergar la COP16 en diciembre del 2010.

Irónicamente, el fracaso de Copenhague contribuyó al éxito de México. Aquella experiencia dejó experiencias muy claras sobre lo que debería de evitarse y lo que era viable esperar. No es mi intención entrar aquí en los diversos aspectos relativos a los trabajos preparatorios. Interesa, sin embargo, identificar algunos de ellos: el primero, líneas de mando bien establecidas que dejaron la coordinación de negociaciones de fondo y logística en

¹² Michael Levy, "La verdad incómoda de Copenhague", *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 4, 2009, pp. 2-16.

manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores; lo segundo, abrir un diálogo constante con las organizaciones de la sociedad civil para mantenerlas informadas y prever su participación en la Conferencia de tal manera que no fuesen a repetirse problemas como los ocurridos en Copenhague; tercero, emprender contactos bilaterales “urbi y orbi” que permitían identificar las posibilidades de acuerdo y los temas difíciles; el compromiso directo del presidente Calderón para intervenir cuando se identificaban zonas de conflicto; finalmente, aunque no de menor importancia, la legitimidad de México para emprender estas labores se vio apoyada por los compromisos, adquiridos a nivel interno y externo, en materia de reducción de emisiones de gases contaminantes.

A pesar de lo exhaustivo de los preparativos, las primeras dos semanas de la Conferencia transcurrieron en medio de dificultades. Estas provenían, entre otros, de la tajante oposición japonesa a cualquier medida que supusiese prolongar los compromisos del Protocolo de Kyoto, y de Bolivia, empeñada en elevar a niveles poco viables los compromisos de mitigación y financiamiento.

Cuando comenzaba a generalizarse el escepticismo sobre los resultados que se iban a alcanzar, la Conferencia dio un vuelco. Después de un periodo intensivo de consultas prácticamente con los 194 países presentes, dio comienzo la última sesión. Antes de empezar, se distribuyó la última versión de lo que se conocería como los “Acuerdos de Cancún”. Al tomar su lugar la canciller mexicana, presidenta de la reunión, la sala estalló en aplausos que se prolongaron casi cinco minutos. El hecho no pudo ser más elocuente: los textos serían aprobados y se rendía un homenaje al trabajo de la presidenta y el equipo de negociadores que la habían acompañado.

Los analistas coinciden en calificar de limitados los compromisos alcanzados. Reconocen, sin embargo, que tuvieron un alto valor simbólico; fueron un paso adelante en la lucha contra el cambio climático e hicieron que fuera factible proseguir las negociaciones en el marco de Naciones Unidas, lo que asegura su naturaleza universal. Está fuera de los objetivos de este ensayo entrar a reflexiones sobre lo atinado o no que resulta seguir por el camino de los acuerdos universales. Sin embargo, no es ocioso hacer un paréntesis y recordar que, para algunos, es un camino sin salida que debe dar lugar a procesos regionales y medidas unilaterales con sólo cierto control de parte de la comunidad internacional.

Los acuerdos de Cancún se refieren a una gran cantidad de asuntos entre los que cabe distinguir los relativos al flujo de financiamiento de Norte a Sur, los relativos a la reducción de emisiones y los que abrieron la puerta, muy tímidamente, a las negociaciones para un acuerdo que sustituyera al Protocolo de Kyoto.

Entre los primeros, destaca el compromiso de los países ricos para proporcionar ayuda a las naciones en desarrollo con el objetivo de detener la deforestación y degradación de los bosques; la creación de un Fondo Verde para ayudar a los países en desarrollo a combatir el cambio climático, mismo que será administrado por el Banco Mundial pero supervisado por un comité independiente; la decisión de proporcionar de inmediato 30 000 millones de dólares a los países en desarrollo para adaptarse al cambio climático y reducir emisiones, cifra que alcanzaría los 100 000 millones de dólares al llegar a 2020.

Entre los segundo se encuentran el reconocimiento de que la elevación de la temperatura de la Tierra debe mantenerse debajo de los dos grados centígrados, reconocimiento que implicaba una aceleración de los esfuerzos de mitigación y el compromiso de las economías emergentes (Brasil, China, la India) de rebajar el ritmo de aumento de sus emisiones a partir de 2020. Por último, uno de los temas más difíciles por la firme oposición japonesa fue la referencia a los trabajos dirigidos a prorrogar el protocolo de Kyoto “lo antes posible” para que no hubiera brecha entre el primer y segundo periodo de cumplimiento. El acuerdo dejó abierto el tema de si lo pactado debía convertirse en tratado vinculante jurídicamente. Esto se postergó para la próxima conferencia a celebrarse un año después.

Los aciertos de la conducción diplomática fueron varios. El primero, haber mantenido todo el tiempo un proceso muy transparente e incluyente que permitió a las 194 delegaciones presentes y también a las ONG sentirse escuchadas y con sus preocupaciones reflejadas, mayor o menormente, en los textos finales. El segundo, haber redactado con enorme destreza los documentos de manera que pudieran registrarse con un lenguaje lo suficientemente contundente los puntos en que había consenso y con suficiente ambigüedad aquellos en que éste era muy frágil. Finalmente, y una vez que un prolongado aplauso aseguró el apoyo de 193 delegaciones, se tuvo el acierto de declarar que “el consenso no significa unanimidad”, superando así el obstáculo representado por la posición de Bolivia, único país que no se sumó al consenso.

La prensa internacional dedicó largos análisis y alabanzas al trabajo de los diplomáticos mexicanos. La conferencia de Cancún fue registrada allí como un punto de transición muy positivo en la lucha desde Naciones Unidas contra el cambio climático. No ocurrió lo mismo con los medios de comunicación nacionales; el país atravesaba momentos difíciles por el incremento de la violencia. Las preocupaciones de la ciudadanía estaban en otra parte. Los reportajes y editoriales sobre Cancún fueron notablemente escasos.

Desde la aprobación de los acuerdos de Cancún, la suerte del tema de cambio climático en el seno de las Naciones Unidas no ha sido promisoría.

No se albergan esperanzas respecto a la firma de un acuerdo jurídicamente vinculante que sustituya al Protocolo de Kyoto. El avance de los compromisos en materia de financiamiento para los países en desarrollo se ha visto entorpecido por la crisis económica y poco avanzan los mecanismos internacionales de carácter universal para supervisar y exigir la reducción de emisiones.

Lo anterior no significa, de manera alguna, que la situación se encuentre en punto cero. La toma de conciencia respecto a la amenaza del cambio climático ha permeado en el pensamiento de la mayoría de líderes gubernamentales y no gubernamentales. Ha tenido una enorme influencia en el desarrollo de tecnologías que mejoran la eficiencia en el uso de energía proveniente de combustibles fósiles, así como en el desarrollo de energías alternativas.

Es indiscutible que las conferencias y estudios auspiciados por Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en esa toma de conciencia y en el avance de la tecnología; las COP han sido significativas. Otra cosa es que el avance se pueda lograr a través de los instrumentos universales que se buscan en dichas conferencias mundiales. Es más probable, según ocurre hasta ahora, que el avance se logre por vías regionales, subregionales y unilaterales.

CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos retomar la intención expresada en la introducción de identificar el grado en que los casos analizados contribuyen a mejorar la posición de México como una potencia media. Un tema fundamental para ello es el de la influencia regional. Allí reside una de las debilidades de México debido, en parte, a la no participación en mecanismos de concertación sudamericanos, en parte a una fuerte concentración de relaciones económicas con Estados Unidos, en parte al poco interés por extender seriamente su presencia hacia los vecinos inmediatos del sur. Con tales antecedentes, la decisión de impulsar un mecanismo latinoamericano que reivindicara la pertenencia de México a América Latina parecía una opción adecuada; no lo fue.

Son varias las razones que explican el poco éxito de la CELAC como instrumento para incrementar la presencia regional de México. El primero fue el haberse comprometido con un proceso inacabado que dejaba fuera de control los pasos hacia la institucionalización definitiva del nuevo mecanismo. Como señalamos, esto ocurre en Caracas, casi dos años después de haberse aprobado su creación. La enfermedad de Hugo Chávez y la escasa

atención que le otorgó el gobierno chileno a la presidencia del nuevo mecanismo hicieron que se perdiera el impulso que acompaña el lanzamiento de un proyecto. Es posible que a partir de 2013, bajo la presidencia de Cuba, la CELAC adquiriera la presencia que no ha tenido. En todo caso, lo que allí ocurra ya no estará dentro de los objetivos iniciales que inspiraron a México.

Más provechoso hubiese sido consolidar la cooperación subregional de México con Centroamérica, buscando, así, tener mejores relaciones con un vecindario cuyo peso en los problemas nacionales del país es muy evidente. Basta recordar el grado en que está vinculado el destino de ambas partes en asuntos de seguridad. Sin embargo, la relación con Centroamérica se dejó en segundo término, como lo pone en evidencia el avance limitado de sus programas de cooperación y el escaso involucramiento político que se tuvo, por ejemplo, en el caso de Honduras. Otra sería la imagen de México como potencia media si el proyecto Mesoamérica hubiese dejado una fuerte huella en la región.

El segundo motivo por el cual la CELAC no ofreció mayor influencia regional es que supuso la desaparición del Grupo de Río, un espacio donde México tenía un acervo histórico de prestigio, contaba con capital humano familiarizado con el mecanismo y había tejido interesantes redes de colaboración con funcionarios latinoamericanos.

Dentro de las reflexiones sobre las relaciones con América Latina merece atención particular el caso de Brasil. A pesar de que el presidente Calderón se había propuesto buscar una alianza estratégica con ese país, al analizar situaciones concretas, como es la convivencia en el seno del Consejo de Seguridad, no se encuentran señales de avance en esa dirección. En años anteriores, durante la pertenencia de México al Consejo 2002-2003, se dio una clara cercanía con Chile, cuando ambos países se unieron en el propósito de frenar el proyecto de Estados Unidos y Reino Unido para lograr la autorización del Consejo a la invasión militar en Iraq. Nada similar se encuentra en el caso de Brasil y México en el Consejo de Seguridad. Como vimos, en el caso del programa nuclear de Irán, no hubo acercamiento entre los dos países, mientras emergía un eje de entendimiento muy interesante de Brasil con Turquía.

El hecho anterior nos remite a un tema que está presente en los tres casos analizados: México no tiene aliados latinoamericanos que lo acompañen en la persecución de las metas que se propone en los foros multilaterales. La muy exitosa conducción de la COP16 no da indicios, sin embargo, del grado en que, a más de ganar respeto y llevar bien las negociaciones, se estrecharon lazos políticos con países específicos. Lejos de eso, con algunos países latinoamericanos, cuya expresión más extrema fue Bolivia, la relación política fue extremadamente tensa.

En tales circunstancias, surge la pregunta: ¿cuáles son las alianzas estratégicas de México que se reflejan en su acción multilateral? Se trata de una pregunta que no encuentra respuesta fácil y que, de alguna manera, explica las dificultades para que México sea más apreciado como potencia media. La idea, común en algunos análisis de política exterior, según los cuales México es un país “de pertenencias múltiples” se traduce, en la realidad, en un país que, como se advierte en las páginas anteriores, no tiene aliados de largo plazo. Sus alianzas son coyunturales como seguramente ocurrió en los trabajos en el Consejo de Seguridad.

La siguiente reflexión, de orden distinto, se refiere a la coordinación que se advierte entre las instancias gubernamentales que influyen sobre la política multilateral. Esta reflexión es necesaria porque dicha coordinación es un elemento fundamental para el éxito de la política exterior de potencias medias, como ha sido en el caso de Brasil.

En las experiencias relatadas, dicha coordinación fue fundamental en el caso de la COP16. El compromiso directo del presidente y su posición clara al establecer líneas de mando para conducir las negociaciones que recayeron en la Secretaría de Relaciones Exteriores y disciplinaron a todas las demás instancias explica mucho de la agilidad con que se llevaron a cabo diversos momentos de la negociación.

Ahora bien, la coordinación está ausente en el tema de la participación de México en cuestiones de paz y seguridad internacionales. Aquí hubo claras diferencias entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Defensa, que, al no ser resueltas por el presidente, condujeron a la incongruencia de buscar un lugar en el Consejo de Seguridad sin resolver el tema de la participación en OMP.

La falta de coordinación existió también entre la presidencia y la Misión en Nueva York, y entre ésta y otras misiones pertinentes para dar seguimiento, por ejemplo, al programa nuclear de Irán. No se encuentra información sobre la coordinación que se dio entre la representación en Nueva York y la representación ante el Organismo Internacional de Energía Atómica en Viena, principal responsable de supervisar dicho programa. Dado que Irán era uno de los problemas más importantes a tratar en el Consejo, hubiese sido deseable que los niveles de representación en el OIEA hubiesen estado a la altura de la trascendencia de los problemas que allí se abordan.

Otra necesaria reflexión se refiere a la política de comunicación social que hoy se considera tan importante en varios países para lograr el respaldo de la ciudadanía a la política exterior. Ésta tuvo lugar, hasta cierto punto, en el caso de la propuesta de crear la CELAC. Pero estuvo ausente en los otros dos temas analizados. No existió en los años de Calderón

una política de comunicación social para la política exterior (en general para toda su política). Por lo tanto, aquella permaneció limitada a los círculos diplomáticos y de especialistas, evitando, así, algo que contribuye a fortalecer el papel de las potencias medias, como es la convicción de su población de que el país tiene una voz respetada en el exterior, la cual contribuye a un orden internacional que es benéfico para los objetivos nacionales.

Por lo que toca a la percepción de México como país de liderazgo internacional, las respuestas son ambivalentes. Sin duda, su diplomacia ganó un espacio en el caso de la lucha contra el cambio climático en los foros de Naciones Unidas. Allí, el profesionalismo de los negociadores mexicanos sigue teniendo un gran reconocimiento. Esto no asegura que México tendrá influencia en ese tema a largo plazo. Mucho dependerá de la continuidad que tenga su participación tanto en Naciones Unidas como en foros regionales y subregionales, así como de la seriedad de sus proyectos internos en la materia. Esto último es discutible. El programa de Calderón para reducir emisiones merece opiniones muy contradictorias; los compromisos del nuevo gobierno y su alcance todavía están por verse.

Por lo que toca a la mayor presencia en América Latina, los resultados no son positivos. Hoy por hoy, a pesar de los quebrantos que afectan su economía, el liderazgo corresponde a Brasil. Así lo señala la encuesta *Las Américas y el Mundo 2010-2011*, publicada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). A la pregunta ¿cuál es el país que de acuerdo con los latinoamericanos ostenta una posición de liderazgo?, amplias mayorías de los encuestados responden que Brasil, mientras que una proporción notable responden que no sabe o no responde en el caso de México¹³.

Finalmente, el buen ejercicio de la diplomacia, como el que se llevó a cabo en el Consejo de Seguridad o en la COP16, asegura el mantenimiento de la confianza en los profesionistas mexicanos para obtener textos que puedan ser aprobados. Estos son atributos valiosos de la diplomacia mexicana. Sin embargo, poner esos atributos al servicio de objetivos más ambiciosos que aseguren el lugar de México como una potencia media en ascenso requiere de un proyecto integral de largo plazo. De los casos aquí estudiados se puede concluir que dicho proyecto no se configuró en el sexenio de Calderón.

¹³ Guadalupe González, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el Mundo 2010-2011*, México, CIDE, 2011, pp. 90-91.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcázar, Marco, "México y Centroamérica, la difícil confluencia", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México; urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, 2011.
- De Alba, Luis Alfonso, "Una nueva era de acción climática", *Foreign Affairs*, vol. 10, núm. 4, 2010.
- González, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional; las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- González, Guadalupe, Jorge Schiavon, David Crow y Gerardo Maldonado, *Las Américas y el mundo 2010-2011*, México, CIDE, 2011.
- Heller, Claude, "Una contribución para un mundo mejor: la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU", en Roberto Dondisch (coord.), *México en el Consejo de Seguridad de la ONU; la historia tras bambalinas*, México, Random House Mondadori, Debate, 2012.
- Levy, Michael, "La verdad incómoda de Copenhague", *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 4, 2009.
- Pellicer, Olga, "Dilemas de México en el Consejo de Seguridad", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, México, Ariel/ITAM, 2003.
- , "Mexico; a Reluctant Middle Power", México, Frederich Ebert Stiftung, Briefing Paper, junio de 2006.
- , "El Consejo de Seguridad cuestionado; el papel de México", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, tomo XII: *Relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- , "La seguridad regional: los caminos divergentes de Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010.
- Rojas Aravena, Francisco, "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 3, 2010.
- Saltalamacchia, Natalia, "México y América Latina: la vía multilateral", en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México; urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, 2011.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 94, noviembre de 2011-febrero de 2012.