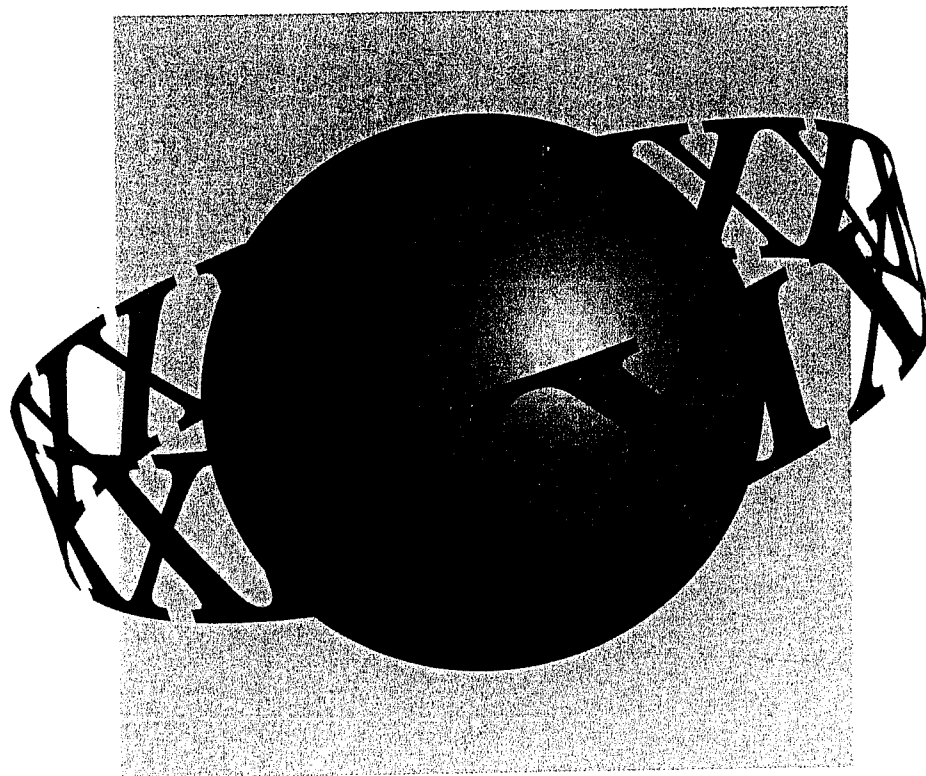


**LOS RETOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR
DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI**

Roberta Lajous Vargas
compiladora



INSTITUTO MATÍAS ROMERO

SRE

Roberta Lajous Vargas
compiladora

LOS RETOS DE LA POLÍTICA
EXTERIOR DE MÉXICO
EN EL SIGLO XXI

INSTITUTO MATÍAS ROMERO

MÉXICO

Primera edición, 2000

Secretaría de Relaciones Exteriores
Emb. Rosario Green

Coordinadora general del
Instituto Matías Romero
Emb. Roberta Lajous Vargas

Director general del
Acervo Histórico Diplomático
Emb. Manuel Cosío Durán

Director general del Programa de Investigación
y Prospectiva Internacionales
Dr. Víctor Arriaga Weiss

Director editorial
Lic. Miguel Ángel Covián G.

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente la posición de la SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES o la de las instituciones en las que laboran.

D.R. © 2000, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
Ricardo Flores Magón núm. 1, Tlatelolco, México D.F., 06995

ISBN 968-810-621-6

Impreso en México

PRESENTACIÓN

El 13 de diciembre de 1999 se celebró el XXV aniversario de la fundación del Instituto Matías Romero (IMAR), sede de la institución que ha tenido la noble tarea de formar a los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano (SEM), el servicio civil de carrera de mayor antigüedad en la administración pública mexicana. Con motivo de esta celebración, a través de su Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales, el IMAR convocó a un concurso de ensayo para todos los miembros del SEM de carrera en la rama diplomático-consular; dicho concurso llevó por título "Los retos para la política exterior de México en el siglo XXI".

Este número de la serie *Cuadernos de Política Internacional* del IMAR incluye los trabajos de 29 participantes en el concurso. Las contribuciones están agrupadas en torno a ocho grandes temáticas, las cuales reflejan las inquietudes e intereses de los autores: la construcción de una política exterior de Estado; la vigencia de los principios de política exterior; los instrumentos para el diseño de la política exterior y los retos que enfrenta; el impacto de los nuevos actores y los nuevos temas en la agenda internacional; la influencia de los medios y la opinión pública en las relaciones internacionales y en la imagen externa del país; el efecto de algunas variables del entorno internacional en México; las alternativas para la política exterior mexicana; y, finalmente, algunos de los desafíos que ésta enfrenta.

El concurso "Los retos para la política exterior de México en el siglo XXI" se organizó con el objetivo de estimular reflexiones y propuestas de los propios egresados de los cursos de formación y capacitación diplomática del IMAR. En respuesta a las bases que se divulgaron a todos los miembros del SEM —en activo, en comisión y

Índice

<i>Presentación</i> Roberta Lajous Vargas	5
CONSENSO Y POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO	
<i>Hacia un nuevo consenso nacional en política exterior</i> Juan Carlos Mendoza Sánchez	11
<i>La diversificación "hacia adentro" de la política exterior: hacia la construcción de una política exterior de Estado</i> Héctor Lerín Rueda	29
VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA	
<i>Una política exterior de Estado: los retos para la política exterior de México en el siglo XXI</i> Guillermo Ordorica Robles	49
<i>La política exterior de México en la coyuntura de cambio político interno</i> José Antonio Zabalgoitia Trejo	67
<i>Los mexicanos de fuera en el futuro de la política exterior de México</i> Carlos González Gutiérrez	89

<i>Los retos para la política exterior de México en el siglo XXI: la no intervención</i> Marco Antonio García Blanco	109
<i>Los retos para la política exterior de México en el siglo XXI: los principios de autodeterminación y no intervención</i> Alfredo Sevilla Fernández	127
<i>Los principios doctrinarios de la política exterior de México: ¿vigentes u obsoletos en el siglo XXI?</i> Luis Enrique Vértiz Avelar	137
<i>Diplomacia y coordinación política ante una lógica mundial de flujos</i> Alejandro Ives Estivill Castro	157
INSTRUMENTOS PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: DIPLOMACIA, PLANEACIÓN E INSTITUCIONES	
<i>Retos institucionales de la política diplomática en el siglo XXI</i> Claudio Guillermo Hermosillo Arenas	183
<i>Una diplomacia para la era de la postsoberanía</i> Luis Ortiz Monasterio	197
<i>Prospectiva de la política exterior de México, 1989-2010</i> Georgina Sánchez López	211
<i>México en la globalización: política exterior y cultura</i> Guillermo A. Puente Ordorica	235
<i>El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: pautas para una política "intermétrica" en el siglo XXI</i> José Octavio Tripp Villanueva	249

<i>Los retos de la política exterior en el siglo XXI</i> Alejandro González Hernández	273
<i>Los retos para la política exterior mexicana en el siglo XXI: apuntes sobre las perspectivas para la diplomacia mexicana en el ámbito multilateral</i> Martha Cecilia Jaber Breceda	299
<i>Las ONG y los derechos humanos: nuevos retos para la política exterior de México en el siglo XXI</i> Judith Arrieta Munguía	311
<i>Derechos humanos y soberanía: apuntes para el caso de México</i> Claudia Franco Hijuelos	331
NUEVOS TEMAS Y ACTORES	
<i>La política exterior de México en un entorno internacional cambiante: nuevos actores, nuevos instrumentos</i> Enrique Escorza Zamudio	347
MEDIOS, OPINIÓN PÚBLICA E IMAGEN	
<i>La imagen de México en el siglo XXI: elementos para una estrategia global</i> Javier Felipe Basulto Poot	369
<i>El desafío del manejo de la comunicación y de los medios en política exterior</i> Alfonso Navarro Bernachi	389
<i>Opinión pública y medios de comunicación estadounidenses en la relación México-Estados Unidos</i> Teodoro Alonso Fernández	409

FACTORES Y CONDICIONANTES EXTERNOS DE LA
PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO

<i>México y Centroamérica: hacia una estrategia de desarrollo compartido</i> Ernesto Campos Tenorio	425
<i>El nuevo concepto de seguridad euroatlántica y la política exterior mexicana</i> Edgar Galindo Cota	439

ALTERNATIVAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

<i>México ante la ambigüedad construida</i> Martha Elvia Rosas Rodríguez	465
---	-----

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

<i>Principales retos de la política exterior mexicana</i> Francisca Elizabeth Méndez Escobar	485
<i>Retos de México en el nuevo milenio</i> José David Paredes Korber	497
<i>Nueva vinculación y cooperación fronteriza con Estados Unidos en la agenda de los desafíos para la política exterior de México</i> Ricardo Pineda Albarrán	507

<i>México: socio, aliado o protagonista en el nuevo orden internacional del siglo XXI</i> León Rodríguez Zahar	527
---	-----

<i>Colaboradores</i>	545
----------------------------	-----

Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI, coordinado por Roberta Lajous Vargas, se terminó de imprimir en abril del 2001, en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, Col. Felipe Pescador, 06280 México, D. F. La tipografía y el diseño de portada estuvieron a cargo de Francisco J. González R. y Ma. del Carmen Gutiérrez H. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Miguel Ángel Covián G. y Constanza García Colomé.

de intercambio de bienes y servicios deja en las economías de las naciones participantes, resulta imprescindible la conclusión de las negociaciones con el Triángulo del Norte y la puesta en práctica de medidas tendientes a eliminar barreras no arancelarias y trabas al comercio que obstruyen una mayor dinámica de los intercambios.

De igual forma, la cooperación debe orientarse prioritariamente a la consecución de los objetivos de una unidad mesoamericana, incluso al propiciar encuentros de personalidades para discutir su ámbito y alcances, como el realizado recientemente en Mérida, Yucatán, por iniciativa del gobierno mexicano.

Por último, vale la pena resaltar el hecho de que una Mesoamérica unida permitiría a sus miembros multiplicar su capacidad de interlocución ante otras naciones y regiones, lo que sin duda daría paso a condiciones más propicias para un diálogo latinoamericano más fecundo y audaz.

EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD EUROATLÁNTICA Y LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Edgar Galindo Cota

INTRODUCCIÓN

Los días 23 y 24 de marzo de 1999 tuvo lugar en Washington una reunión especial de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyo motivo original era el festejo de los 50 años de existencia del organismo. Las exigencias políticas del momento dieron al convivio una dimensión inesperada. En un acto cargado de simbolismo, fueron admitidos como miembros de pleno derecho tres países del extinto Pacto de Varsovia; además, en el nivel de la cruda realidad, se definieron los objetivos programáticos de la nueva OTAN para el siglo venidero sobre el trasfondo de una intervención armada en contra de la República de Yugoslavia.

Estos hechos trascienden la dimensión de Europa y del Atlántico del Norte, como hasta la fecha se habían entendido, y habrán de afectar, sin duda alguna, al resto de los países del mundo, sobre todo a aquellos que se encuentran situados en el hemisferio norte y en la vecindad inmediata del Atlántico del Norte, como es el caso de México. En consecuencia, es evidente la necesidad de analizar con detalle su significado concreto o potencial a fin de sensibilizar la política exterior mexicana a las exigencias que imponen las nuevas realidades. Este trabajo pretende hacer una modesta contribución en ese sentido. Para lograr ese objetivo, se hará una revisión somera de las características de la OTAN y su evolución desde su fundación, a partir del concepto de seguridad imperante en Europa; en este contexto, será necesario abordar otro tema correlativo: el de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

LA OTAN

Aunque la OTAN es una entidad ampliamente conocida entre los estudiosos de las relaciones internacionales, vale la pena detenerse un poco para analizarla a fin de comparar sus características originales con su nueva conceptualización. La OTAN fue fundada en Washington el 4 de abril de 1949 mediante un tratado celebrado entre 12 países de Europa y América del Norte, como una alianza militar entre Estados independientes y soberanos. Véase Anexo I. La fundación tuvo lugar en un momento en el cual Europa se encontraba en una situación vulnerable; por un lado, debido a las pérdidas materiales y humanas provocadas por la segunda guerra mundial; y, por el otro, a causa de la existencia del creciente poderío soviético. La OTAN es un producto típico de la guerra fría; su primer efecto fue la creación, en 1955, del organismo militar opositor, el Pacto de Varsovia, una vez que Alemania Occidental se adhirió a la Alianza.¹

Según el Tratado de la OTAN, su objetivo es fortalecer la seguridad a través de la colaboración entre los Estados parte en los terrenos militar, político y económico. Sin embargo, el predominio del aspecto militar es evidente en el artículo 5, en el cual los aliados acuerdan que un ataque armado contra uno o varios de ellos será considerado como un ataque contra todos, en cuyo caso cada uno tendrá la obligación de prestar al agredido o a los agredidos todo el apoyo posible, incluyendo el uso de las armas. El artículo 6 es especialmente significativo, pues contiene una definición territorial, según la cual la obligación de prestar apoyo será efectiva:

En caso de cualquier ataque armado contra el territorio de uno de estos Estados en Europa o América del Norte, contra el territorio de Turquía o contra el de las

¹ El Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua de los Países Socialistas, llamado Tratado de Varsovia, fue fundado el 14 de mayo de 1955, después de que Alemania Occidental ingresó a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tomando como modelo a la propia organización atlántica. Sus miembros —Albania (hasta 1968), Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, la República Democrática Alemana (hasta 1990) y la Unión Soviética— se comprometían a asistirse mutuamente en caso de conflicto armado, creando para ese fin un comando unificado de sus tropas. Fue disuelto militarmente el 1 de abril de 1991 y políticamente el 1 de julio del mismo año.

islas del Atlántico del Norte situadas por encima del Trópico de Cáncer y que se encuentren bajo la soberanía de alguno de los Estados parte; contra las fuerzas armadas, los barcos o los aviones de uno de los Estados parte que se encuentren en esos territorios [...] o en el Mediterráneo o en el Atlántico del Norte por encima del Trópico de Cáncer.²

La OTAN se fija también el objetivo de mantener la paz a través de la elaboración de planes de defensa, la colaboración en la fabricación de armas, la creación de infraestructuras defensivas y la realización de maniobras comunes. Desde 1991, a estas tareas se agregó el mantenimiento de la paz y el manejo de crisis para apoyar a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a la OSCE; este cambio, que entonces pasó inadvertido, fue el embrión de la concepción de 1999.

La estrategia de la OTAN, formulada en 1949-1950 y conocida como "Concepto estratégico para la defensa del área del Atlántico del Norte" preveía operaciones de gran envergadura para la defensa territorial. Con el desarrollo de las armas nucleares, a mediados de los años cincuenta se estableció la estrategia de "represalia masiva", de acuerdo con la cual, la OTAN respondería a una agresión con todos los medios a su alcance, incluida, por supuesto, la guerra atómica. Después de 1967 se adoptó la "respuesta flexible", que pretendía dar al agresor potencial incertidumbre sobre la reacción de la Alianza ante una amenaza a la soberanía o la independencia de cualquier país parte.

Durante la guerra fría, las estrategias de disuasión de la OTAN tuvieron su contraparte, igualmente eficaz, en el Pacto de Varsovia, de modo que el mundo vivió durante décadas bajo la amenaza de la guerra nuclear, en el entonces llamado "equilibrio del terror". Por lógica, esta situación produjo reacciones de rechazo o de reflexión en la mayoría de los países, que dieron origen a un movimiento pacifista de dos vertientes, una gubernamental y otra civil.

El pacifismo gubernamental se caracteriza por la búsqueda de mecanismos destinados a fomentar el desarme, disminuir la confrontación y evitar la aplicación de la fuerza o la amenaza del

² Los textos sobre el Tratado de la OTAN fueron tomados de *Der Fischer Weltatmanach 1999*, Francfort del Main, Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, 1998.

uso de la fuerza en la solución de los conflictos internacionales. Para algunos Estados, el desarme, entendido como la prevención, limitación, reducción y eliminación de los armamentos se convirtió en el problema más apremiante del mundo y así lo hicieron saber en la ONU. El producto de este movimiento son los tratados, medidas y conferencias sobre desarme, control de armamentos y fomento de la confianza entre los Estados.³ Cabe a México el honor de haber sido, desde muy temprano, el promotor del pacifismo gubernamental a nivel internacional. La obra más notable del pacifismo mexicano es el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco (abierto para su firma desde 1967), que ha hecho escuela y fue considerado único en su época.⁴ Justamente, en reconocimiento de estos esfuerzos, el diplomático mexicano Alfonso García Robles recibió el Premio Nobel de la Paz en 1985.

El pacifismo civil de la guerra fría se creó y desarrolló en forma acelerada en muchos países, sobre todo en el territorio de los miembros de la OTAN. El pacifismo estadounidense vivió su momento estelar durante la guerra de Vietnam, pero se fundó en los años cincuenta y sigue activo hasta la fecha. El movimiento pacifista europeo creó tradición con las campañas antiatómicas de los años cincuenta y las marchas de pascua de los sesenta. La decisión tomada por la OTAN en 1979, de estacionar cohetes de alcance medio Pershing en Europa, tuvo importantes repercusiones en la política interna de los países europeos integrantes de la Alianza, pues dio gran impulso al movimiento pacifista, del cual surgieron, a su vez, algunos de los actuales partidos verdes como, por ejemplo, los de Alemania y Francia, además de muchas de las organizaciones no

³ Como ejemplo, cabe mencionar la Conferencia del Comité de Desarme (Ginebra, 1962); la Declaración de Nueva Delhi, suscrita en 1975 por México, Argentina, Grecia, India y Suecia; el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al desarme (1978), que dio como resultado la formación del Comité de Desarme; y los acuerdos sobre reducción de armas convencionales contenidos en el Acta de Helsinki (1975).

⁴ El Tratado de Tlatelolco es único en varios aspectos: porque se refiere a una importante zona habitada de la Tierra [por] poseer un sistema permanente y eficaz de control [por] aplicar el sistema de medidas de protección del Organismo Internacional de Energía Atómica". Alfonso García Robles, "México y el desarme", en *Política exterior de México. 175 años de historia*, vol. IV, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 1985, p. 43.

gubernamentales (ONG) de creciente peso político en el mundo moderno.⁵ En los años siguientes, los partidos europeos situados a la izquierda, como el Partido Socialdemócrata en Alemania, el Partido Socialista Francés y el Partido Socialista Obrero Español recogieron paulatinamente en sus propios programas los planteamientos del movimiento verde-pacifista. A la luz de los acontecimientos más recientes, como la llegada al poder de la Alianza 90/Verdes en Alemania, en 1998, cabe señalar que los movimientos pacifistas-ecologistas y las ONG han demostrado ser una fuerza política interna capaz de hacer cambiar las perspectivas internacionales de sus países.

La caída del muro de Berlín, en octubre de 1989, marcó el principio del fin del mundo que dio origen y fomentó el desarrollo de la OTAN. A partir de 1990 se transformó radicalmente la situación política y militar en el espacio de inserción de dicha organización. Los cambios pueden resumirse de la manera siguiente:

- La Unión Soviética (URSS) se disolvió definitivamente en diciembre de 1991. Como consecuencia de ello, se formaron 15 repúblicas independientes: Rusia, Ucrania, Belarús (o Bielorrusia), Kazajstán, Moldova, Turkmenistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán, Azerbaiyán, Georgia, Armenia, Estonia, Letonia y Lituania. Doce de ellas (exceptuando Estonia, Letonia y Lituania) formaron una nueva entidad política, llamada Comunidad de Estados Independientes que, aunque tiene objetivos más ambiciosos, hasta el momento no ha sido más que un foro de discusión común.
- Rusia abandonó el sistema socialista y hace grandes esfuerzos por crear una economía capitalista; dejó de ser una superpotencia y se encuentra inmersa en una grave crisis económica. No obstante, sigue siendo una potencia militar con intereses en Europa Oriental y en los territorios de la antigua URSS.

⁵ Baste recordar que el Premio Nobel de la paz fue concedido en 1977 a Amnistía Internacional; en 1985 a los Médicos contra la Guerra Atómica; y en 1997 al Comité Internacional para la Proscripción de las Minas Terrestres, así como a su activista Jody Williams, veterana del pacifismo estadounidense.

- Alemania recuperó su unidad al desaparecer la República Democrática Alemana (RDA) y se perfila como potencia mundial y motor económico de la Unión Europea (UE).
- Los países del antiguo bloque socialista: Polonia, Checoslovaquia (dividida hoy en República Checa y Eslovaquia), Hungría, Rumania y Bulgaria, así como las ex repúblicas soviéticas de Estonia, Letonia y Lituania, iniciaron un acelerado proceso de transformación hacia la economía de mercado y hacia la inserción en las "estructuras euroatlánticas" (entendidas como la OTAN y la UE), que dura hasta el presente.

• La República Socialista Federativa de Yugoslavia se disolvió en medio de un conflicto armado, del cual han surgido hasta la fecha Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia y la República de Yugoslavia (Serbia, Montenegro y Kosovo).

- Surgieron nuevos conflictos entre naciones, regiones y grupos étnicos. El de la ex Yugoslavia es sólo el ejemplo más trágico de ellos; asimismo, el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por la posesión de Nagorno-Karabaj, y el conflicto de consecuencias todavía impredecibles provocado por el movimiento separatista de Chechenia dentro de la Federación de Rusia, son importantes y constituyen una amenaza latente para la seguridad internacional.

En los dos años que siguieron a la caída del muro de Berlín, la OTAN discutió un nuevo concepto estratégico que fue concluido en noviembre de 1991, el cual daba énfasis a la cooperación con los antiguos adversarios y mantenía la seguridad con los Estados miembro como objetivo fundamental, pero combinaba esto con la obligación específica de mejorar y ampliar la seguridad de Europa como un todo. La Cumbre de la OTAN, celebrada en Bruselas en enero de 1994, trajo la novedad de ofrecer a los nuevos Estados europeos y a los todavía neutrales una colaboración estrecha en cuestiones militares y de seguridad, con la perspectiva de una admisión posterior en la Alianza: la Asociación para la paz (Partnership for Peace). En consecuencia, fueron firmados

convenios con 23 Estados de Europa Central, Oriental y de Asia Central, véase Anexo 1, así como con los neutrales Suecia, Suiza, Finlandia y Austria.

Rusia, por supuesto, mereció un trato especial de parte de la OTAN y lo seguirá mereciendo en el futuro; por lo pronto, el 27 de mayo de 1997 se firmó en París el Acta fundadora sobre relaciones mutuas, cooperación y seguridad entre la OTAN y la Federación de Rusia, que estableció el Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia como foro de consultas permanente.⁶ No obstante, para señalar que los rusos no son los únicos especiales, la OTAN firmó con Ucrania una Carta sobre asociación especial durante la Cumbre de Madrid, el 9 de julio de 1997.

Asimismo, en mayo de 1997, los Estados de la OTAN y sus asociados crearon el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (European Atlantic Partnership Council), como organismo cúpula que coordina la cooperación entre los miembros y entre "otros Estados interesados", en los terrenos del mantenimiento de la paz, las medidas para evitar la guerra y las acciones humanitarias. De esta manera, lo que fue una alianza militar con objetivos de defensa se transformó en un elemento clave de la arquitectura de la seguridad en Europa; incluso, anunció la próxima ampliación de sus objetivos hacia otras zonas geográficas y otros rubros, como el de la defensa de los derechos humanos.

En julio de 1997, con el trasfondo de la intervención militar contra los serbio-bosnios, la aparición de nuevos focos de tensión en el mundo y el reconocimiento manifiesto de la hegemonía absoluta de Estados Unidos, los dirigentes de la OTAN, reunidos en la Cumbre de Madrid, acordaron examinar de nuevo y actualizar su concepto estratégico, con el objetivo explícito de confirmar el empeño de los aliados en la defensa colectiva, entendida más allá

⁶ El acuerdo establece que la OTAN y Rusia ya no son enemigos, subraya la voluntad de ambos por lograr una paz duradera en la zona euroatlántica y establece consultas, cooperación y coordinación en todos los temas de seguridad europea. El Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia incluye a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (en caso urgente a los jefes de Estado y de gobierno) de los firmantes. Rusia tiene un embajador permanente en el cuartel general de la OTAN; sin embargo, no se le concede derecho de veto sobre la ampliación de la OTAN.

de lo que había sido hasta la fecha. El resultado fue el Concepto de Seguridad Euroatlántica aprobado en Washington el 24 de marzo de 1999, concepto que se analizará con mayor detalle después de revisar someramente el problema ruso y las relaciones entre la OTAN y la OSCE.

LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

Del 5 al 6 de diciembre de 1994, Budapest fue el escenario de la Reunión cumbre de los países miembros de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), cuyo tema principal fue la definición del esquema de seguridad (europeo y noratlántico al mismo tiempo) que habría de prevalecer al inicio del próximo siglo, con la OTAN y la CSCE como las dos posibles, y aparentemente únicas, alternativas. En aquellas fechas, el problema central era apaciguar las inquietudes de Rusia, preocupada por la posible admisión de sus antiguos aliados del Pacto de Varsovia en la OTAN y sus implicaciones geopolíticas. Han pasado cinco años y, sin embargo, el análisis de las discusiones que tuvieron lugar en aquel momento permitirá aquilatar la trascendencia de los cambios que ocurrieron posteriormente. Antes de entrar en materia, conviene revisar brevemente los objetivos, la estructura y el funcionamiento de la CSCE, rebautizada en Budapest como Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, así como sus transformaciones, con el fin de evaluar en forma adecuada la dimensión de las discusiones que tuvieron lugar en la capital húngara.

La CSCE fue fundada el 1 de agosto de 1975, cuando se firmó la llamada Acta de Helsinki en la capital finlandesa. Los fundadores fueron 33 países europeos, además de Estados Unidos y Canadá.⁷ El objetivo programático de la CSCE era preservar la

⁷ Los países participantes en la Reunión de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Budapest (5 y 6 de diciembre de 1994) fueron: Albania, Alemania, * Armenia, Austria, * Azerbaiyán, Belarús (o Bielorrusia), Bélgica, * Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, * Canadá, * Croacia, Chipre, * Dinamarca, * Eslovenia, España, * Estonia, Estados Unidos, * Gran Bretaña, * Irlanda, * Italia, * Luxemburgo, * Malta, * Moldova, Mónaco, * Países Bajos, * Noruega, *

seguridad y la estabilidad en el continente europeo, interpretado en el sentido de evitar una confrontación entre el Pacto de Varsovia y la OTAN. En consecuencia, se definieron principios para normar la coexistencia pacífica en Europa; entre ellos: 1) la solución pacífica de los conflictos; 2) la inviolabilidad de las fronteras; 3) la no intervención en los asuntos internos de las naciones; 4) el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del hombre, 5) la igualdad entre los Estados; y 6) la autodeterminación de los pueblos. Asimismo se acordó la creación de una serie de "medidas generadoras de confianza" entre ambos bloques y el inicio de negociaciones sobre aspectos de seguridad. En resumen, la CSCE tuvo un papel decisivo en el proceso de distensión entre los bloques además de permitir la coexistencia pacífica durante la guerra fría.⁸

Con los cambios ocurridos en Europa de 1989 a 1994, la interpretación original se volvió obsoleta; de ahí que se intentara redefinir en varias ocasiones la manera de lograr seguridad y estabilidad en el continente. Así, en la Cumbre especial de la CSCE, celebrada en París del 19 al 21 de noviembre de 1990, los entonces 34 miembros (ya había desaparecido la RDA) firmaron la Carta de París para una nueva Europa, en la cual se comprometieron a trabajar por el predominio de la democracia y el derecho internacional, a respetar los derechos humanos, a fomentar las relaciones amistosas entre los Estados miembro y a realizar consultas regulares. En la misma conferencia, se acordó reestructurar la organización con la creación de nuevos órganos o el fortalecimiento de los existentes.⁹ En la cuarta conferencia, celebrada en Helsinki del 24 de

Polonia, * Portugal, * República Checa, * Rumania, * Rusia, * San Marino, * República Eslovaca, Suecia, * Finlandia, * Suiza, * Francia, * Tayikistán, Georgia, Turquía, * Grecia, * Turkmenistán, Hungría, * Ucrania, Islandia, Uzbekistán, Kazajistán, El Vaticano, * Kirguistán, Liechtenstein, * Letonia, Yugoslavia, * Lituania. Los países fundadores de la CSCE se indican con asterisco (*).

⁸ Son ejemplo de ello la Conferencia sobre medidas generadoras de confianza y desarme en Europa (Estocolmo, 1984-1987, y Viena, desde 1989 hasta la fecha, ahora con el nombre de Negociaciones sobre medidas generadoras de confianza y seguridad) y la Conferencia sobre las fuerzas armadas convencionales en Europa (Viena, desde 1989).

⁹ En París se instituyeron los siguientes órganos de sustentación de la CSCE: 1) Conferencia de jefes de Estado y de gobierno; 2) Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, órgano central de gobierno y de adopción de decisiones; 3) Consejo

marzo al 10 de julio de 1992, con el fin de mejorar su capacidad de maniobra en caso de crisis y para fomentar el proceso de desarme y la cooperación económica en Europa, la estructura y el funcionamiento de la CSCE fueron modificados de tal manera que se convirtió en un organismo regional de la ONU, dotado de capacidad para llevar a cabo en forma autónoma operaciones para la conservación de la paz (con personal civil y militar), pero no intervenciones militares, que dependen de una decisión del Consejo de Seguridad de la ONU. Esto significa, teóricamente, que la CSCE podría decidir la realización de un cierto tipo de operaciones, que serían llevadas a cabo por la UE, la Unión Europea Occidental (UEO) o la OTAN.

Estas renovadas estructuras institucionales conferirían cierto grado de obligatoriedad a las decisiones de la CSCE para los países miembro, pero no la suficiente para manejar cuestiones ingentes de seguridad, por lo que algunos estrategas empezaron a argumentar ya desde entonces que la arquitectura de seguridad deseable en Europa debería basarse en el reforzamiento de instituciones como la UE, el Consejo de Europa, la OTAN, la UEO e incluso la propia CSCE y, lo más importante, en la cooperación y coordinación mutuas entre todas y cada una de estas instituciones.

En noviembre de 1994, en el discurso inaugural de la reunión preparatoria de la CSCE, el canciller húngaro László Kovács apenas pudo disimular su temor frente a la probable concesión de mayor influencia al coloso ruso en el área centroeuropea, en caso de que en la Cumbre de Budapest la CSCE lograra prevalecer como sistema continental de seguridad, cuando declaró que "varios países centroeuropeos no sienten seguridad" y que —aludiendo a Francis Fukuyama— el fin de la historia de la guerra fría no significaba necesariamente que se hubieran alterado, en esencia, los conceptos de preponderancia geopolítica en la zona entre rusos y estadounidenses.¹⁰ Kovács tenía razón, porque lo que se estaba superior, encargado de examinar y establecer directrices políticas y directrices presupuestales generales; 4) Oficina de instituciones democráticas y derechos humanos; 5) Alto comisariado para las minorías nacionales; 6) Centro para la prevención de conflictos; 7) Foro de cooperación en seguridad; 8) Asamblea parlamentaria de la CSCE; 9) Secretariado general; y 10) Consejo permanente, órgano ordinario de consulta política y adopción de decisiones.

¹⁰ John Roberts, "A Bear at the Conference Table", en *Budapest Week*, vol. IV, núm. 34, 27 de octubre al 2 de noviembre.

discutiendo en ese momento era nada menos que la futura estructura del concepto de seguridad en Europa, en donde el punto focal era el papel que debería tener Rusia. Para Hungría y otros países circunvecinos de Rusia, el debate sobre la seguridad europea implicaba la posibilidad de que esta última tuviera voz y voto en los asuntos de seguridad continental; su problema fundamental era lograr escaparse de la esfera de influencia rusa, sin que Rusia se sintiera amenazada ante un reforzamiento de la estructura de la OTAN. Por su parte, los estrategas de la UE, encabezados por Alemania, pensaban que las decisiones de los dirigentes de la Organización Atlántica sobre la expansión tendrían que tomar en cuenta la susceptibilidad de los rusos; estaban, en consecuencia, por un sistema de seguridad europeo basado en la CSCE, que tomara a Rusia como socio. Adicionalmente, Alemania veía la posibilidad de aumentar su propio peso en Europa, sacando de la jugada al gigante estadounidense y fortaleciendo su alianza con Francia, que tiende a poner límites a su participación en la OTAN. En consecuencia, ambos países apoyaban a la CSCE como esquema de seguridad para Europa, con todo y que eso significara dejar entrar por la puerta trasera a Rusia. La jugada franco-germana implicaba el fortalecimiento de la UEO, véase el Anexo 2, foro de consulta destinado a ser en el futuro el brazo armado de la UE, formado por diez países europeos, Francia inclusive.¹¹

Como se evidenció en Budapest, Rusia buscaba el mismo objetivo ya que siempre estuvo preocupada por la posibilidad de que ingresaran a la OTAN sus antiguos socios del Pacto de Varsovia, en cuyo caso quedaría prácticamente aislada en el continente, con un potencial enemigo enfrente y excluida de Europa. En consecuencia, pugnaba más bien por privilegiar a la CSCE, aunque dejó la

¹¹ La Unión Europea Occidental (UEO) fue fundada el 23 de octubre de 1954 como un pacto de asistencia colectiva. Carece de fuerzas armadas, pero desde 1995, teóricamente, puede recurrir a las tropas multinacionales Eurofor (European Force) y Eurocorps. Su papel ha sido mínimo hasta la fecha, pero sus miembros acordaron transferir todos sus efectivos a la Unión Europea (UE), como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) acordada en la Cumbre de Colonia en junio de 1999; la OTAN apoya este proceso que creará un "pilar europeo" de la organización. La Cumbre de Helsinki (diciembre de 1999) habrá de tomar importantes decisiones al respecto.

puerta abierta para llegar a un acuerdo con la OTAN, sabedora de que era su última carta; como se verá más adelante, tuvo razón.

La argumentación oficial de Estados Unidos (secundados por su aliado británico) en Budapest fue muy diferente. Para los estadounidenses, la OTAN constituía una inversión que les permitió estructurar, pacientemente, durante las cuatro décadas de guerra fría un rentable sistema de seguridad euroatlántico. En consecuencia, argumentaban que la OTAN no podía ceder su sitio ante un sistema de seguridad emergente paralelo, como la CSCE, sustentado en un difícil consenso de opinión entre 52 países muy diferentes. En esa línea de pensamiento, dibujaban a la CSCE como un foro con poca responsabilidad e inoperante, en la medida en que funcionaría con demasiada lentitud si se tratara de adoptar una decisión de fondo por mayoría simple de los integrantes, peor aún por consenso. En consecuencia, en Budapest, Estados Unidos pugnó por conservar la preeminencia de la OTAN y, dado el caso, fortalecer la influencia de la Alianza mediante la aceptación de nuevos miembros con plenos derechos o a través de la Partnership for Peace.

De la reunión cumbre de Budapest emanó el documento "Hacia una auténtica asociación en una nueva era",¹² cuyos puntos de mayor trascendencia para este ensayo pueden resumirse de la siguiente manera:

- Los Estados miembro se declaran decididos a "dar un nuevo impulso político a la CSCE, permitiéndole así desempeñar un papel esencial para hacer frente a los retos del siglo XXI", para lograr esa determinación, "la CSCE será conocida en adelante con el nombre de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)".
- Se institucionaliza el vínculo de la nueva OSCE con el Consejo de Seguridad de la ONU, permitiendo "la práctica de la cooperación entre la OSCE y las organizaciones e instituciones

¹² El documento final está dividido en los siguientes cuatro grandes apartados: 1) Declaración de la cumbre de Budapest, 2) Declaración sobre el 50 aniversario del final de la segunda guerra mundial, 3) Declaración sobre cuestiones bálticas y 4) Decisiones de Budapest.

europas y otras organizaciones e instituciones regionales y transatlánticas que comparten sus valores y objetivos".

- Se establece que la tarea prioritaria de la OSCE es reforzar "la seguridad, la estabilidad y la cooperación en el área", recurriendo, en especial, a la "diplomacia preventiva".
- Se estipula que los Estados participantes "tienen el derecho soberano de pertenecer o no a organizaciones internacionales, y de ser o no parte en tratados bilaterales o multilaterales, incluidos los tratados de alianza", lo que evidentemente cobró un significado especial en el área europea centro-oriental.
- En general, los Estados participantes reafirman su compromiso de reconocer que el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, el estado de derecho y las instituciones democráticas son los fundamentos de la paz y la seguridad; no obstante, admiten que ha habido "un grave deterioro y [son] necesarias medidas contra las continuas violaciones de los derechos humanos y las manifestaciones de nacionalismo agresivo, tales como el expansionismo territorial y el racismo, chauvinismo, xenofobia y antisemitismo". Destaca el hecho de que se acoge positivamente la participación de las ONG en la prosecución de los fines de la CSCE y se invita a los Estados participantes a fomentar el diálogo entre los gobiernos y esas organizaciones.

El documento de la Cumbre de Budapest es un rosario de buenas intenciones, pero los resultados de la reunión fueron enormes. A manera de conclusión central, Estados Unidos impuso su voluntad de que la OTAN quedara como el principal esquema de seguridad europea en detrimento de la rebautizada OSCE, y mostró que continuaría el proceso de fortalecimiento y ampliación de la OTAN, en forma independiente de la opinión de terceros. Adicionalmente, Rusia fue colocada en la posición de figura secundaria, papel que desempeña hasta la fecha.

De cualquier manera, la OSCE no hubiera podido, como institución, garantizar por sí sola el orden y la paz en Europa,

porque carece de instrumentos adecuados como, por ejemplo, un brazo armado, además de que para lograr su plena articulación se requeriría de varios años. Sin embargo, aún queda la posibilidad de estructurar una especie de cooperación con la OTAN y el Consejo de Europa, donde la OSCE sería una especie de institución superpuesta provista de atribuciones conjuntas con las demás instituciones europeas para prevenir situaciones de conflicto y solucionar las que ya existen. Por lo pronto, la reunión de la OSCE celebrada en Lisboa en diciembre de 1996 no trajo grandes novedades.

La política seguida por los estadounidenses en los cuatro años que siguieron a la Cumbre de Budapest muestra cuál es en realidad su posición ante Rusia: *vae victis!*

Hungría, Polonia y República Checa fueron aceptadas en la OTAN, y Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria quedaron en lista de espera con grandes probabilidades de ser aceptadas en un futuro próximo. La OTAN, guiada por Estados Unidos y pasando por encima de Rusia, tuvo su baño de fuego en Bosnia y Herzegovina en agosto de 1996; la operación Deliberate Force fue la primera gran acción militar de la Alianza, que destruyó en unas horas el poderío del ejército serbio-bosnio. La historia se repitió, en marzo de 1999 en Kosovo, con tres variantes: la OTAN actuó contra una nación soberana, sin el consentimiento del Consejo de Seguridad y con un potencial militar mucho mayor.

Para cerrar con broche de oro, Estados Unidos trabaja en un sistema de defensa ultramoderno, heredero de la guerra de las galaxias, inventada por Ronald Reagan, cuyo función será protegerse de las armas atómicas y biológicas que puedan ser esgrimidas por Iran, Iraq, Corea del Norte u otros; con este sistema estará en condiciones de neutralizar definitivamente el peligro que aún representan las armas nucleares que posee Rusia.¹³ Por lo pronto, el Congreso estadounidense aprobó el proyecto el 20 de mayo de 1999 y se espera que la administración del presidente William

¹³ El politólogo alemán Thomas Avenarius hace una lista de las humillaciones infligidas a Rusia por parte de Estados Unidos y afirma que el coloso americano construirá, sin lugar a dudas, su nuevo sistema defensivo, cueste lo que cueste. Rusia, concluye, será pronto un "Alto Volta con derecho de veto en el Consejo de Seguridad". Véase "Russisches Roulette mit sechs Patronen", en *Süddeutsche Zeitung*, 25 de enero de 1999.

Clinton tome la decisión final, en junio del 2000. Por esa razón, los estadounidenses tratan actualmente de modificar el Acuerdo ABM (Anti-Balistic Missiles) firmado en 1972 con la Unión Soviética.¹⁴

LA CUMBRE DE WASHINGTON, 1999

Con base en que "en los últimos diez años han aparecido riesgos nuevos para la paz y la estabilidad euroatlántica, como las situaciones de opresión, los conflictos étnicos, las dificultades económicas, el derrumbamiento del orden político y la proliferación de armas de destrucción masiva", el comunicado de la Cumbre de Washington define el concepto estratégico de la OTAN para el siglo XXI en términos que se resumen a continuación.¹⁵

La Alianza debe salvaguardar los intereses de seguridad común y, con este fin, cumplirá los propósitos de proporcionar un entorno euroatlántico seguro y estable, fundado en las instituciones democráticas, la resolución pacífica de las disputas y en que ningún país pueda intimidar ni coaccionar a otro mediante las amenazas o el uso de la fuerza. Para ello, ejercerá la disuasión y defenderá a cualquier Estado miembro contra toda amenaza de agresión, será un foro para el asesoramiento de los aliados sobre cualquier cuestión que afecte sus intereses vitales, estará dispuesta a contribuir eficazmente a la prevención de conflictos y participar de manera activa en la gestión de las crisis, seguirá respetando los legítimos intereses de seguridad de terceros países y buscará una resolución pacífica de las disputas con arreglo a lo que establece la carta de la ONU. Asimismo, la Alianza reconoce que la ONU, la OSCE, la UE y la UEO han contribuido a la seguridad de la región euroatlántica y que *el Consejo de Seguridad es el principal responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, además de respaldar el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la organización. La Alianza no se considera adversaria de

¹⁴ La prensa internacional constata estas pretensiones de Estados Unidos y la consiguiente oposición de los militares rusos. "El ejército ruso advierte que los tratados con Estados Unidos peligran", en *El País*, 28 de octubre de 1999, p. 4.

¹⁵ Resumido a partir de información aparecida en *Notícias da OTAN*, núm. 2, verano de 1999, pp. D2-D7 (versión portuguesa).

ningún país y afirma que la colaboración con Rusia es fundamental para alcanzar un equilibrio permanente en la región euroatlántica. Entre los riesgos en materia de seguridad, la Alianza identifica:

la incertidumbre y la inestabilidad en la región euroatlántica y en torno a ella, así como la posibilidad de crisis regionales en la periferia del territorio de la Alianza [...] las rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, la insuficiencia o el fracaso de los esfuerzos reformistas, las violaciones de los derechos humanos y la disolución de Estados. Además, considera que sus intereses de seguridad pueden verse afectados por actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, los problemas en el abastecimiento de recursos vitales y el movimiento incontrolado de grupos muy numerosos de población.¹⁶

En consecuencia, la Alianza acuerda mantener una combinación adecuada de fuerzas convencionales y nucleares estacionadas en Europa y estar en condiciones de constituir fuerzas de mayor tamaño en cualquier momento. Este "concepto estratégico", concluyen los aliados, regirá la política de seguridad y defensa, sus conceptos operativos, la posición de su fuerza convencional y nuclear y sus planes colectivos de defensa.

Para los propósitos de este ensayo, lo más importante es que: 1) la OTAN ha ampliado significativamente el territorio de sus misiones para abarcar la región euroatlántica y zonas adyacentes; 2) acepta la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz internacional, pero sin reconocerlo como única instancia; y 3) define los peligros que amenazan su seguridad de tal manera que se adjudica competencia en la resolución de todos los grandes problemas del mundo contemporáneo, salvo la ecología.¹⁷

¹⁶ Las cursivas son del autor.

¹⁷ El politólogo Walter Oppenheimer comenta que la nueva OTAN es un "garante de todas las libertades que se acerca mucho a la definición de policía mundial [...] la OTAN ha legitimado en sus documentos internos las dos grandes acciones de estos dos años, que en el fondo chirriaban con la filosofía anterior (Bosnia y Herzegovina y Kosovo)". Véase W. Oppenheimer, "La nueva OTAN se atribuye más poder y extiende su campo de actuación tradicional", en *El País*, 26 de abril de 1999.

LOS MOTIVOS DE LA OTAN Y SUS PELIGROS

Los objetivos y tareas que se plantea la OTAN responden a las nuevas realidades del mundo contemporáneo: hay una sola superpotencia, hay un grupo de países poderosos y hay una serie de problemas internacionales urgentes que deben ser enfrentados en forma conjunta. Los "riesgos en materia de seguridad" que enumera la OTAN son también motivo de preocupación para la ONU, el Parlamento Europeo, la OSCE, la OEA, el Grupo de Río y toda una serie de organizaciones regionales.¹⁸ Cada vez es más evidente que el desarrollo del pensamiento jurídico y diplomático a nivel internacional se encamina inexorablemente hacia la búsqueda de mecanismos internacionales para controlar esos problemas; la discusión sobre el "derecho de injerencia humanitario" es el mejor ejemplo. Es necesario partir de esa realidad y tomar conciencia de que así será en los próximos 20 años, y probablemente durante cuatro o cinco lustros más.

Las tareas que se adjudica la OTAN son loables, representan el ideal de cualquier persona que se precie de ser humanitaria; entre ellas están: lograr un mundo libre de riesgos como la amenaza militar, las rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, las violaciones de los derechos humanos, actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado. En este sentido, todo individuo y todo Estado se ven comprometidos a colaborar en esa labor. De este modo, la ética se ha convertido en la línea correcta en las relaciones internacionales, y no hay razón para lamentarlo. Por el contrario, los países de tradición pacifista, como México, pueden sentirse satisfechos.

Existe, sin embargo, un problema: los Estados de la OTAN, como todos los Estados del mundo, son dirigidos por seres humanos que, como tales, tienen una percepción de la realidad matizada por sus necesidades individuales: por muy éticos que sean sus propósitos, es inevitable que surjan síndromes que afecten sus funciones

¹⁸ Baste el ejemplo de los documentos emanados de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (28 y 29 de junio de 1999), en los cuales se da prioridad a la defensa de los derechos humanos y los derechos de la mujer, así como a la lucha contra el crimen transnacional organizado, la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico.

intelectuales, sus decisiones y, por ende, las relaciones internacionales.

A continuación se definen tres síndromes que se han hecho evidentes en los últimos tiempos, no sin antes señalar que puede haber muchos otros.

Síndrome Malvinas. Significa hacer una guerra formal contra un país débil y desprestigiado a fin de lograr ventajas en la política interna. El 2 de abril de 1982, la junta militar argentina invadió las Islas Malvinas, territorio británico que Argentina reclama hasta la fecha como suyo. Al margen de las razones que reclama cada parte, lo cierto es que una solución negociada siempre fue posible, antes y después de la invasión. A pesar de la mediación de la ONU y del secretario de Estado de Estados Unidos, Alexander Haig, la Gran Bretaña, gobernada por la conservadora Margaret Thatcher, respondió enviando una armada bien pertrechada que venció sin dificultad a los argentinos después de una guerra no declarada de dos meses.¹⁹ La victoria produjo grandes dividendos políticos a los conservadores británicos, que permanecieron en el poder hasta 1997. La tentación de hacer una guerra fácil contra un enemigo agresivo, pero incapaz y desprestigiado, como lo era la dictadura argentina en 1982, contagió a otros países y contribuyó a alentar acciones unilaterales como la de Estados Unidos en Panamá (1989), así como las acciones multinacionales en Bosnia y Herzegovina, y Kosovo.

Síndrome Lewinsky. Significa realizar acciones militares ofensivas en otro país para distraer la atención de conflictos internos. El incidente es tan reciente que me limito a recordar que el presidente Clinton logró aumentar sus índices de popularidad en

¹⁹ Aludiendo al hundimiento del barco argentino *General Belgrano* por un submarino británico el 2 de mayo de 1982, el historiador Grenville afirma: "Margaret Thatcher was accused at the time of having deliberately torpedoed a promising peace plan which had only just been proposed". Véase J. A. S. Grenville, *The Collins History of the World in the Twentieth Century*, Harper Collins, 1994, p. 717.

el peor momento de su gestión mediante acciones punitivas contra Sudán y Afganistán.²⁰

Síndrome de las minas. Significa boicotear acciones de interés común por razones internas. Por iniciativa de un grupo de países, entre ellos México, en septiembre de 1997, 98 países reunidos en Oslo lograron ponerse de acuerdo sobre el texto del posterior Convenio sobre la proscripción de las minas terrestres antipersonales (Ottawa, diciembre de 1997). Estados Unidos, Rusia, China e India, que son los principales productores de este tipo de armas, se negaron a participar en este empresa humanitaria, por razones difíciles de aceptar, sobre todo si se toman en cuenta las implicaciones comerciales.

COMENTARIOS FINALES

De acuerdo con lo antes expuesto, es obvio que, en teoría, México se encuentra dentro del ámbito definido por la nueva OTAN como su territorio, por lo que la posibilidad de una acción en su contra existe teóricamente, dado que en él podrían surgir problemas clasificados por la Alianza como riesgos en materia de seguridad. Sin embargo, esto no significa que México pueda ser objeto de una agresión armada pues, en forma pragmática, ese peligro no existe en este momento y difícilmente podría existir en los próximos años. Lo que sí existe es el peligro de que el propio país sea presionado por alguno de los miembros de la OTAN para conseguir objetivos por él definidos, con el apoyo del resto de la Alianza. En consecuencia, se impone un análisis de las posibilidades que tiene México de escapar a esas supuestas presiones.

En primer lugar, México tiene una tradición pacifista y legalista. Su mayor defensa es el derecho. Una vez más se eviden-

²⁰ El 21 de agosto de 1998, la prensa nacional e internacional cita las palabras de un congresista estadounidense, en el sentido de que el presidente Clinton pudo haber tomado la decisión de bombardear Sudán y Afganistán "para distraer la atención de sus propios problemas nacionales", Véase D. Brooks, "¿Por qué se escogió este momento?, fue la pregunta del día en Washington", en *La Jornada*, México, 21 de agosto de 1998.

cia la actualidad de los principios de la política exterior mexicana convertidos en preceptos constitucionales.

No obstante, las nuevas realidades plantean nuevas tareas. Es necesario participar activamente en el proceso de cambios en el pensamiento jurídico y diplomático a fin de que las razones de México queden plasmadas en el derecho internacional y sean escuchadas en las instituciones internacionales. En este sentido, es ejemplar el procedimiento seguido por la diplomacia mexicana en el tratamiento del problema del tráfico internacional de estupefacientes. Los posibles excesos de los países poderosos en el combate contra las drogas se han enfrentado mediante una estrategia de multilateralización diplomática, conceptualización del fenómeno como un todo y legislación minuciosa. También sobresale la perspicacia de la estrategia mexicana de integrarse en foros como el Consejo de Europa, donde habrán de discutirse temas "euroatlánticos" que sin duda afectarán a nuestro país.

México puede responder a los nuevos conflictos, como respondió al problema del armamentismo y la amenaza de la guerra nuclear, al convertirse en propulsor de la lucha por el respeto de los derechos humanos y contra flagelos como el narcotráfico y el crimen organizado. Por ejemplo, el hecho de pugnar en forma más activa por el respeto irrestricto de los derechos humanos dentro de sus fronteras y en los foros internacionales, como pugnó en el pasado por el desarme, sería para la diplomacia mexicana una continuación de sus más caras tradiciones.

En este contexto, cabe señalar que dentro de los países desarrollados existen fuerzas pacifistas, democráticas y legalistas que pueden hacer contrapeso a cualquier posible exceso de sus gobiernos; en forma específica se hace referencia a las ONG, pero también a partidos políticos con tradiciones antiintervencionistas.²¹ Una colaboración estrecha con esas fuerzas podría dar a

²¹ Cabe recordar que la intervención de la OTAN en Kosovo fue criticada duramente por muchas organizaciones. Por ejemplo, en Portugal una sección del gobernante Partido Socialista protestó públicamente en mayo de 1999 por la ilegalidad de la acción de la OTAN a la luz del derecho internacional y por la grave violación de la Carta de la las Naciones Unidas, señalando que ésta es la constitución mundial y tiene carácter vinculatorio. Es evidente la coincidencia de posiciones con las de México.

México foros adicionales para defender sus puntos de vista. Sin duda, la colaboración de un gobierno con las ONG es difícil, dado que su razón de ser es, precisamente, fiscalizar la acción de los gobiernos; sin embargo, el esfuerzo vale la pena.

Durante el siglo XX, México se ganó el respeto internacional como abanderado del pacifismo y de la legalidad, no sólo en lo que se refiere a la guerra nuclear, sino aun antes, en los albores de la segunda guerra mundial, así como en los años setenta y ochenta, como mediador en los conflictos centroamericanos. Por si fuera poco, mostró al mundo que sí es posible defender la soberanía nacional recurriendo al derecho, sin ejércitos ultramodernos.

En este nuevo siglo, México tiene la posibilidad de continuar esas tradiciones, además de profundizarlas, convirtiéndose en abanderado de la defensa de los derechos humanos y contra los flagelos del mundo contemporáneo. El reto ahora es defender la soberanía nacional por otros medios.

