

El nuevo activismo internacional mexicano*

Jorge G. Castañeda

La política exterior que el actual gobierno de México está instrumentando responde a un conjunto de nuevas prioridades en la escena internacional a las que nuestra nación debe reaccionar, más temprano que tarde, de la manera más congruente y provechosa posible.

Al poner al día su política exterior, México no pretende simplemente adoptar una postura novedosa *per se*, sino actualizar sus relaciones con otros Estados y su presencia en el escenario mundial con base en el cambio político inaugurado el 2 de julio de 2000 —es decir, en la legitimidad democrática derivada de las pasadas elecciones— y en las transformaciones que han venido ocurriendo en el sistema internacional.

A partir del fin de la guerra fría, un número importante de naciones ha estado debatiendo las características del sistema internacional y el curso que cada una por separado, o en conjunción con otras, debe tomar para confrontar los retos y las oportunidades que se han abierto como resultado del cambio sistémico que se dio con el deshielo bipolar.

Dicho cambio está determinado principalmente por dos tendencias. En primer lugar, está el hecho ostensible de que el

* Publicado en *Enfoque*, suplemento del diario *Reforma*, México, 23 de septiembre de 2001, pp. 14-17.

sistema bipolar ha dado lugar a un sistema fragmentado y atomizado, en parte como resultado de los conflictos étnicos, religiosos y nacionalistas que estallaron al final de la guerra fría. No es del todo claro, además, que el predominio estadounidense en el sistema internacional necesariamente se haya traducido en la conformación de un sistema unipolar, conforme a la acepción tradicional de ese concepto. Y en segundo lugar, por supuesto, ese *deus-ex-machina* contemporáneo llamado globalización, cuyo principal eje de acción es ya bien conocido: el aumento exponencial en el número, la intensidad y la variedad de los intercambios y contactos internacionales.

Estas dos tendencias se dan a contrapelo de lo que ocurrió durante las cuatro décadas posteriores al fin de la última conflagración mundial. El sistema internacional que surgió a partir de la segunda guerra mundial se desarrolló en el marco de referencia que lo había caracterizado básicamente desde la Paz de Westfalia tres siglos antes: un universo de soberanías —es decir, de países debidamente conformados en los que la primacía recae en el Estado-nación— cuya interacción, si bien cada vez más compleja, era de Estados frente a Estados.

Desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, México creyó en la importancia de los principios que daban sustento a este sistema. Se adhirió y se benefició de él, participando y haciéndole con frecuencia aportaciones importantes, entre otras en materia de desarme y codificación del derecho del mar. Seguro de que ésta sería la vía que tomaría la historia, en 1988 México llegó incluso a incorporar al artículo 89 de su Constitución los principios de no intervención y respeto a la soberanía de los Estados, libre determinación de los pueblos, igualdad jurídica de las naciones y resolución pacífica de controversias.

Sin embargo, en las últimas décadas el sistema internacional ha enriquecido y diversificado sus prácticas. Por un lado se ha producido una verdadera explosión de actores no estatales

en la escena mundial, transformando el sistema internacional anterior. Por el otro, y en parte como consecuencia de este cambio, hoy las relaciones entre naciones están siendo articuladas, más allá de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en torno a un nuevo conjunto de reglas y normas. Éste se ha venido desarrollando y aplicando como resultado de la interacción entre los gobiernos y las sociedades civiles y sus organizaciones e instituciones multilaterales, la cual está encaminada a satisfacer necesidades y enfrentar retos emanados del perfil que el sistema internacional ha adquirido a raíz del fin de la guerra fría.

La caída del sistema internacional bipolar en 1989 ha permitido emprender, ahora sin las limitaciones geopolíticas o ideológicas impuestas por el conflicto este-oeste, la conformación de un nuevo sistema de relaciones internacionales basado en reglas y normas de alcance universal, al que se ha denominado “rules-based system”. Esto es, reglas derivadas de principios generales y entendidas como enunciados que prescriben una determinada conducta acordada previamente entre dos o más partes, como por ejemplo las reglas que gobiernan las transacciones entre los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y normas, entendidas como reglas cuya observancia es obligatoria, independientemente de la existencia de un acuerdo.

El impulso por definir este nuevo sistema internacional de normas y reglas es también resultado de la creciente integración mundial: mientras mayor es la interrelación, mayor es la necesidad de regularla. Pero la creación de mecanismos para aplicar nuevas reglas y normas no conlleva necesariamente un consenso en torno a cómo aplicarlas, cómo enfrentar nuevos retos y mucho menos respecto a los instrumentos necesarios para garantizar su cumplimiento. Los ataques terroristas perpetrados en días pasados en Nueva York y Washington son una

prueba dolorosa de la necesidad de construir consensos y mecanismos, basados en reglas y normas que también respondan de manera más eficaz a las necesidades reales que las naciones y las sociedades enfrentan en materia de amenazas no tradicionales a la seguridad.

Ello no sólo supondrá ajustar nuestra política exterior a necesidades nuevas, sino vincularla a la larga tradición diplomática mexicana en la codificación del derecho internacional. Queremos, tal y como lo hicimos durante varias décadas de la posguerra, hacer aportes importantes en esta nueva etapa de la conformación de un nuevo orden internacional basado en reglas y normas que no son necesariamente las que rigieron durante la posguerra.

Es en este contexto que México ha decidido asumir una política que si bien es, en cierto modo, una continuación del activismo desarrollado por nuestro país durante la gestación del orden multilateral al finalizar la guerra en 1945, también representa una innovación con respecto a la política exterior instrumentada durante los últimos años. Hoy, la complejidad de los fenómenos internacionales y el desbordamiento de los nacionales es tal que la participación vigorosa y audaz en la elaboración de un nuevo sistema de reglas y normas es la mejor opción para países como México. Ello permitirá, además, convertir a México en sujeto activo del cambio mundial, con peso específico propio para influir y gravitar en distintos temas, particularmente en aquéllos de la llamada “nueva agenda internacional”.

El ámbito de los derechos humanos es uno de estos temas que permite apreciar con mayor claridad la conformación de un nuevo sistema de normas y reglas de observancia general. La creciente preocupación por los derechos humanos en la escena internacional fue un factor determinante en las transformacio-

nes políticas ocurridas en América Latina, Asia y Europa del Este durante los pasados 20 años.

Los derechos civiles y políticos se han consolidado a lo largo de los años, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, los derechos de índole económica, social y cultural, o de “segunda generación”, que carecen del apoyo universal de los primeros, siguen siendo objeto de violaciones continuas en el mundo, a pesar de haber sido consagrados en el pacto correspondiente de 1966. Por ello, ahora comienza a cobrar mayor fuerza la tendencia a defender también los derechos relacionados con la alimentación, la salud y/o un salario justo.

Íntimamente vinculada al tema de derechos humanos, la situación de los pueblos indígenas se ha convertido en un eje de acción central en la definición de la nueva agenda internacional. Se trata de un caso de derechos de “tercera generación”, como los derechos culturales o de minorías, que están cobrando cada vez mayor fuerza. Por ello, México promovió exitosamente, en la pasada sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, la adopción de un relator especial para pueblos indígenas. En la recién concluida Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, México desempeñó un papel destacado particularmente en la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

En materia de democracia, otro tema de gran relieve en nuestro hemisferio, la posición de México se vincula estrechamente a los cambios políticos que se dieron como resultado de las elecciones de 2000. Consecuentemente, el gobierno del presidente Vicente Fox considera que la definición de los intereses nacionales del Estado frente al extranjero debe anclarse en la democracia mexicana y en la preocupación de nuestra so-

ciudad por garantizar los derechos humanos y promover la profundización democrática en todo el mundo.

Es por ello que México está apoyando firmemente diversas iniciativas cuyo fin es fortalecer las instituciones democráticas en nuestro hemisferio. Nuestra incorporación al grupo directivo de la Comunidad de Democracias; nuestra participación en la elaboración y negociación de la Carta Democrática Interamericana, que fue aprobada en Lima hace unos días, y la incorporación de una cláusula democrática en el Plan Puebla-Panamá y en el ALCA, la cual propone excluir de estos procesos a aquellas naciones que se aparten del régimen democrático, son ejemplos de la conformación del nuevo sistema de reglas y normas que todos debemos construir juntos. No hay que perder de vista, además, un elemento central en este proceso: estas cláusulas no buscan condenar a una nación por la forma de gobierno que escoja su pueblo, sino impedir el quebrantamiento del orden democrático mediante una acción violenta o ilegal.

Además de estos rubros fundamentales para la política exterior mexicana, existen otros importantes temas en torno a los cuales se está produciendo una intensa actividad para codificar, a través de convenciones y otros instrumentos multilaterales, un nuevo marco normativo que oriente la evolución futura de la comunidad internacional. Entre ellos, destacan, por su relevancia para México, el combate al crimen organizado transnacional y sus delitos conexos, la degradación ambiental, el desarme convencional y las cuestiones de género.

El primero porque ha generado efectos transfronterizos y constreñimientos a los conceptos tradicionales de jurisdicción y soberanía nacionales, como resultado de la necesidad imperiosa de generar mecanismos de combate y contención que se basan, en el mejor de los casos, en la codificación o aceptación tácita de normas y principios inéditos que derivan en acciones concertadas de los Estados, o ante la falta de ello, en medidas unilate-

rales que tienen un impacto inmediato sobre otros Estados. Es por ello que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo en diciembre del año pasado y promovida activamente por México, trata de conciliar las nuevas necesidades de la comunidad internacional con el desarrollo de un *corpus* de normas y reglas que han venido rebasando paulatinamente principios tradicionales de interacción internacional.

El segundo, la preservación del medio ambiente, porque es otro tema que refleja la universalidad de valores. A lo largo de las últimas tres décadas, se han suscrito más de 140 tratados multilaterales en materia ambiental, lo que ha contribuido a fortalecer el consenso y el reconocimiento de obligaciones por parte de las naciones del mundo en diversos ámbitos, como la contaminación marítima, la lluvia ácida, la preservación de nuestra biodiversidad o la protección de la capa de ozono. La Conferencia Mundial de Medio Ambiente, realizada en Estocolmo en 1972, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, pusieron de manifiesto el consenso mundial en torno a la necesidad de promover un desarrollo sustentable. México está convencido de que la Cumbre de la Tierra, que habrá de celebrarse en Johannesburgo el año entrante, puede ser el punto de partida para una nueva etapa en la protección del medio ambiente global, una etapa que deberá basarse en los principios plasmados en el Protocolo de Kioto.

El tercero, el desarme convencional, porque en este ámbito se observan algunos de los logros más claros de la sociedad internacional contemporánea, tal como ha quedado demostrado en el caso de las minas antipersonales o en los incentivos para negociar instrumentos, tanto en el ámbito interamericano como en el de Naciones Unidas, para controlar y regular la fabricación y el tráfico de armas pequeñas.

Y el cuarto, las cuestiones de género, porque es un ámbito en el que México puede no sólo hacer importantes contribuciones, sino también adquirir compromisos claros para combatir la discriminación de género en el país y en el hemisferio. La mayoría de las mujeres en el mundo enfrentan una situación de derechos mermados y sufren, en diversos grados, discriminación en sus respectivas sociedades. Sólo mediante la acción concertada de la comunidad internacional, sobre la base de normas y reglas de observancia general, será posible hacer frente a las condiciones de desigualdad que padecen millones de mujeres en todo el orbe.

En éstos y otros temas, México ha decidido tomar la iniciativa en la construcción y codificación de ese nuevo sistema internacional. El hacerlo, tal y como sucedió en el pasado, nos permitirá ejercer un peso estratégico y una influencia aun mayores a nuestro perfil geopolítico y geoeconómico. Y también nos exigirá construir relaciones regionales y bilaterales articuladas en torno al sistema de reglas y normas que he descrito previamente.

En la Organización de Estados Americanos (OEA) lo estamos haciendo mediante la profundización de la democracia y la promoción de los derechos humanos, como en el caso de la Carta Democrática Interamericana. Pero también a través de iniciativas novedosas, como el impulso a una conferencia del Caribe sobre delimitación marítima; el incremento a la capacitación técnica para fortalecer la labor que realizan los países de la Comunidad del Caribe para enfrentar los retos originados por el cambio climático, los desastres naturales, el narcotráfico, el transporte de desechos nucleares y los problemas de salud pública, particularmente en la lucha contra el sida; la convocatoria a abrir un nuevo debate sobre la seguridad regional que reforme estructuras interamericanas obsoletas y proponga soluciones más acordes con los retos y necesidades que enfrentamos

en el hemisferio, o los esfuerzos para consolidar el Mecanismo de Evaluación Multilateral contra las drogas, con el fin de que sustituya procesos unilaterales como la certificación y provea a las naciones del hemisferio de un instrumento eficaz para confrontar uno de los retos más importantes al bienestar y seguridad de nuestras sociedades.

En América del Norte, estamos promoviendo un conjunto de iniciativas cuyo propósito es edificar una nueva arquitectura institucional que responda más cabalmente a las circunstancias y necesidades de nuestro país y de la región en su conjunto. Se busca con ello desarrollar el sentido de comunidad entre México, Canadá y Estados Unidos, generar sinergias para un mercado laboral norteamericano e impulsar los intereses económicos de los tres socios de modo que los beneficios del creciente intercambio comercial alcancen a todas las regiones y los sectores sociales de cada país.

En América Latina, México ha intensificado sus esfuerzos para promover una mayor concertación política, integración económica y cooperación con los países de América Central, América del Sur y el Caribe. Un ejemplo de ello lo ofrece el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, el cual ha permitido promover el consenso entre los ocho países centroamericanos en todos los ámbitos de la relación y articular su ámbito de acción a las actividades que se instrumentarán como parte del Plan Puebla-Panamá.

En el ámbito bilateral, estamos trabajando con diversas naciones para actualizar y mejorar el marco que rige nuestros intercambios y articularlo en torno a esas normas y reglas que se han venido desarrollando en el sistema internacional. Nuestra relación bilateral con Estados Unidos constituye un caso elocuente de este esfuerzo. En el transcurso de los últimos meses hemos estado construyendo un andamiaje de reglas y normas para atender, con una visión de largo plazo, temas como la

migración y la presencia de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, así como el combate al narcotráfico. Con naciones como Chile, Argentina y Brasil, también estamos promoviendo nuevos consensos y convergencias con respecto a la nueva agenda internacional y la manera de abordar retos y oportunidades que nos son comunes.

Las tesis expuestas aquí no siempre se entienden bien. Se piensa que es necesario ser una potencia, o una superpotencia, para participar en la construcción del sistema internacional. Sabemos que no es así. De entrada, en un mundo tan interrelacionado como el nuestro, ante la ausencia de una acción internacional concertada en ciertos temas de la agenda internacional, otros Estados o actores terminan por imponer sus propias soluciones, que en ocasiones no toman en cuenta nuestros intereses o que a veces agravan nuestros problemas. Es necesario tener presente que también existen otros factores, denominados de poder “suave”, que permiten a países que no son potencias jugar un papel activo en el escenario internacional. Factores como la legitimidad de un gobierno, la tradición diplomática o el peso de una cultura nacional otorgan a la política exterior de ciertos Estados un peso específico que va más allá de factores tradicionales de poder internacional. Claramente, el México de hoy es uno de estos países.

Un mundo abandonado a la espontaneidad de sus fenómenos es un mundo menos favorable para nuestro país, sobre todo en un sistema internacional asimétrico. Los actores centrales del sistema internacional, contrariamente a la inmensa mayoría de los otros países, siempre se han beneficiado del curso espontáneo de las tendencias mundiales, el cual favorece inevitablemente al más fuerte. Es sólo con la instalación de nuevos consensos que se invita y empuja a estos actores a insertarse progresivamente en ellos, porque al no ser dominantes a pesar

de su poderío, terminan por encontrar su propio interés en reglas consensuadas y en la regulación.

Por ello, el eje central de acción de la política exterior del gobierno de Vicente Fox es insertar de manera activa a México en el escenario mundial. Nos hemos propuesto colocar a la política exterior de México en un punto de vanguardia y liderazgo en la construcción y debate del nuevo sistema de reglas internacionales que se ha venido creando a lo largo de esta última década, a veces de manera formal pero también informalmente, sobre todo en los temas a los que me he referido.

Somos un gobierno que sabe lo que quiere en la escena internacional. Los nuevos lineamientos de la política exterior mexicana, junto con la ubicación geoestratégica que nuestro país ocupa en el sistema internacional, nos permitirán asimismo desarrollar acciones importantes como país "puente" entre distintas regiones del mundo, entre distintas expresiones culturales y sociales, entre pasado y modernidad, entre concepciones ideológicas y conceptos y visiones de lo que debe ser la nueva arquitectura internacional.

La elaboración de nuevas reglas y normas, lejos de ser una capitulación o una forma de subordinación, es el mejor instrumento de que dispone cada nación para incidir sobre su propio destino en un sistema internacional en el que cada vez más, los hechos locales devienen nacionales y los nacionales, mundiales; en el que el presente puede volverse una amenaza para las generaciones futuras. El nuevo sistema internacional de reglas y normas en proceso de conformación representa la única oportunidad de compartir con otros pueblos la tarea de convertir a nuestro planeta en un mundo más humano y más próspero. Por ello, México participará activa y responsablemente en su formación y mantenimiento.