

México. D.F., a 14 de septiembre de 2011

Maestra Lourdes Epstein  
Directora de la Biblioteca  
Tecnológico de Monterrey. Campus Ciudad de México

Estimada Mtra. Epstein:

Por este conducto me permito autorizar a la Biblioteca del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, colocar el libro *Relaciones Internacionales y Políticas Públicas en México*. Coordinado por un Servidor, en el Catálogo de Biblioteca en Formato PDF y quede libre para su consulta desde cualquier lugar.

Sin otro particular. quedo a sus órdenes.

Atentamente.



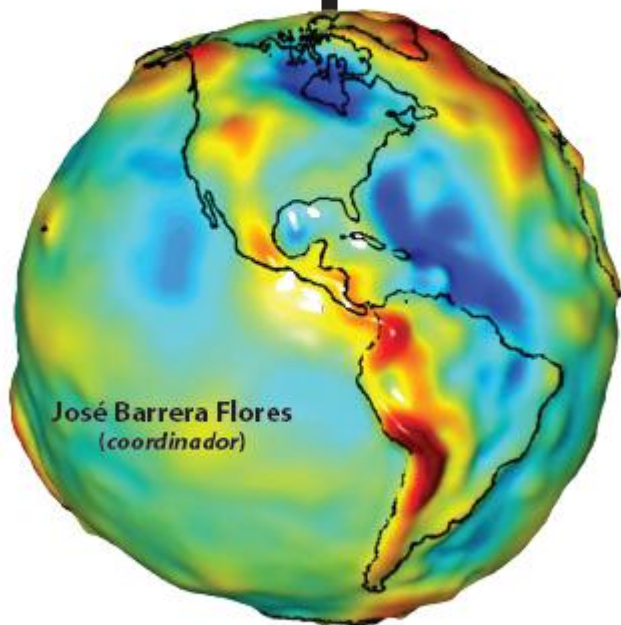
**Dr. José G. Barrera Flores**

Director del Departamento y de la  
Maestría en Estudios Internacionales  
EGAP Ciudad de México  
Rectoría de las Escuelas Nacionales de Posgrado: EGADE Business School  
y EGAP Gobierno y Política Pública  
Tecnológico de Monterrey  
Tel. 52 (55) 54.83.18.83 Fax. 52 (55) 5483.1882  
Enlace Intercampus: 80.226.18.83  
[jose.barrera@itesm.mx](mailto:jose.barrera@itesm.mx)  
<http://www.ccm.itesm.mx/egap>

**CCP: Gina Edith González García**  
**Coordinación de** Vínculo Académico y Difusión  
Dirección de Apoyo Académico. Campus Ciudad de México  
TEC DE MONTERREY

Relaciones internacionales y políticas públicas en México  
José Barrera Flores (coordinador)

# Relaciones Internacionales y Políticas Públicas en México



José Barrera Flores  
(coordinador)



TECNOLÓGICO DE MONTERREY  
**EGAP**

Escuela de Graduados en Administración  
Pública y Política Pública

Escuela de Graduados en Administración  
Pública y Política Pública

Instituto Tecnológico y de Estudios  
Superiores de Monterrey



# RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

JOSÉ BARRERA FLORES  
(coordinador)

*Andreas F. Werner Cynthia Denisse Velázquez Galarza*  
*Octavio Perales Sánchez Nicolas Collin*  
*Itzel Barrera De Diego Diana Correa Corrales*  
*Melba Pría Pedro Arturo López Chaltelt*



INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY  
ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

Campus Ciudad de México  
2010



*Coordinador*  
José Barrera Flores

*Autores*  
Andreas F. Werner  
Octavio Perales Sánchez  
Itzel Barrera De Diego  
Melba Pría  
Cynthia Denisse Velázquez Galarza  
Nicolas Collin  
Diana Correa Corrales  
Arturo López Chaltelt

*Corrección de estilo*  
Gabriel Jahir Ramos Morales

*Diseño de la publicación*  
Marisol Simón

---

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY  
RECTORÍA DE ESCUELAS NACIONALES DE POSGRADO EGADE BUSINESS SCHOOL Y EGAP  
ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA  
CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

Primera edición, 2010

© INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE MONTERREY

ISBN: 03-2010-110110051400-01

Todos los derechos reservados / All rights reserved

Queda hecho el depósito que marca la ley

Prohibida la reproducción parcial o total de la obra sin autorización  
de los editores

Impreso en México / Printed in Mexico



## ÍNDICE

Prefacio	9
Introducción	11
Agradecimientos	21
LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, <i>Andreas F. Werner</i>	23
OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: FACTORES QUE LIMITAN LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO, <i>Octavio Perales Sánchez</i>	85
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: INICIATIVA MÉRIDA Y ASPAN, <i>Itzel Barrera De Diego</i>	149
LA ANSEA Y MÉXICO: REALIDAD Y PERSPECTIVAS, <i>Melba Pría</i>	203
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO, <i>Cynthia Denisse Velázquez Galarza</i>	257
GOBERNANZA INTERNACIONAL EN EL SECTOR SALUD: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y FRANCIA, <i>Nicolas Collin</i>	315



LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO, <i>Diana Correa Corrales</i>	393
CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RECUPERAR CAPITAL HUMANO DEL EXTERIOR: CHILE, LA INDIA Y MÉXICO, <i>Pedro Arturo López Chaltelt</i>	441

## PREFACIO

La Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey se creó en agosto de 2003. Siete años después ya tiene en el Campus Ciudad de México, donde se edita este libro, 207 estudiantes activos de maestría o doctorado y 386 egresados. Esta última cifra incluye a los graduados de la Maestría en Administración Pública, creada antes que la EGAP misma, pero no incluye a todos aquellos que han asistido a algún programa ejecutivo, diplomado o taller de la Escuela. Si se incluyeran, se llegaría seguramente a una cifra que rondaría ya el millar de personas. Hasta el momento, todos los egresados de la EGAP provienen de alguna de sus maestrías, que son, en orden alfabético: Administración Pública y Política Pública, Análisis Político y Medios de Información, Derecho, Derecho Internacional, Economía y Política Pública y Estudios Internacionales.

Para recibir su grado, cada uno de esos egresados escribió una tesina sobre algún asunto de política pública relacionado con su disciplina. Así pues, como resultado de ello, la EGAP cuenta ahora con un gran acervo de trabajos muy originales que postulan políticas concretas de interés público para México. El libro que tiene en las manos el lector es un aporte inicial de la EGAP por compartir, tanto con el gobierno como con la sociedad civil, una pequeña parte de su conjunto de propuestas de políticas públicas para beneficio del país.

La disciplina elegida para esta primera entrega es la de relaciones internacionales. Con la precisa coordinación del doctor José Barrera Flores, Director de la Maestría en Es-

tudios Internacionales, se presenta aquí, como resumen de los resultados de sus tesinas, el trabajo de ocho brillantes egresados. Es así que se ofrece, de manera puntual y desde la perspectiva de una embajadora en funciones (Pría), pasando por los puntos de vista de un visitante francés y otro alemán (Collin y Werner), hasta terminar con los enfoques de cinco jóvenes mexicanos internacionalistas (Barrera, Correa, López, Perales y Velázquez), ocho políticas públicas para mejorar las relaciones exteriores de México.

*Carlos M. Urzúa*  
Director, EGAP

## INTRODUCCIÓN

En 2010 se cumplen cien y doscientos años del inicio de dos puntos de quiebre dentro de la historia mexicana, la Guerra de Independencia y la Revolución. Más allá de unirse por inercia a las celebraciones y homenajes tan abundantes en diversos ámbitos de la sociedad, la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México, lo hace de manera proactiva. Para ello aporta, mediante la edición de este libro, propuestas de política pública desde el enfoque internacionalista de los egresados de la Maestría en Estudios Internacionales. Con ello se fomenta la reflexión informada entre los lectores sobre la relación del Estado mexicano con asuntos cada vez más trascendentales del escenario internacional.

Durante las últimas dos décadas, cambios determinantes han promovido la participación más activa de los Estados en el concierto mundial y, con ello, procesos más sofisticados de formulación y aplicación de la política exterior. En la parte interna, contribuyeron a la transformación del modo como se planifica y aplica la administración pública en general y las políticas públicas en particular.

El conjunto de estas transformaciones podría denominarse *Revolución Silenciosa Mundial*, dado que sus efectos se manifiestan prácticamente en todos los países, además de que han ocurrido –a la par, desde luego, de diversos procesos bélicos– sin violencia. Entre ellas se puede mencionar el fin de la Guerra Fría; el paso de un mundo bipolar a uno unipo-

lar y posteriormente a uno más democrático, participativo y aparentemente multipolar; la desaparición casi completa del Segundo Mundo (socialista); el nacimiento de nuevos Estados en varios continentes; el surgimiento de las economías en transición; y la creación o fortalecimiento de actores no estatales, como las ONG de alcance internacional. Igualmente, se destacó el papel renovado de los foros multilaterales (OIG y mecanismos de cooperación) en la arquitectura institucional mundial; la creciente codificación del derecho internacional; la aparición de nuevos problemas bilaterales, regionales o globales, cuya solución requiere de la labor colectiva de los Estados; y una fuerte disminución en el número de conflictos internacionales que contrasta con la persistente aparición de problemas internos.

También se observa una amplia promoción y el reconocimiento de los derechos humanos; mayor número de migrantes internos e internacionales; la creciente influencia, y cobertura prácticamente global, del crimen organizado; la aceptación casi universal de la democracia electoral; y la transparencia y rendición de cuentas como dos principios rectores de la administración pública en todas las naciones y niveles de gobierno. Asimismo, presenciamos los procesos de liberalización comercial y financiera en casi todos los países del orbe; la aceptación por parte de muchas sociedades de una menor participación del Estado en la economía y en la sociedad misma; nuevas formas de realizar negocios internacionales por medio de cadenas productivas globales y un importante incremento en el número de empresas multinacionales; mayor interdependencia económica entre los Estados, con proyectos de inversión extranjera directa y flujos de comercio de bienes y servicios que alcanzaron niveles históricos; y la consolidación del regionalismo como forma de actuación conjunta de los países, logrando niveles de integración superiores.

Estos elementos dieron origen a una nueva etapa de la globalización que repercutió de manera sustancial en la vida

cotidiana y en la forma de interactuar de la mayor parte de los ciudadanos, instituciones, agentes económicos y Estados del mundo.

Esta *Revolución* no pasó inadvertida en México, donde a su vez se intenta consolidar su inserción en el escenario internacional y se realizan modificaciones estructurales en múltiples áreas, algunas de ellas de manera bastante radical. Así, durante este periodo, el país asimiló muchos de los cambios observados en el resto del orbe, mientras se realizaron otros considerados necesarios para modernizar el país. Algunos de ellos fueron de tal importancia que obligaron a modificar la Constitución Política, a establecer o transformar instituciones y a crear una nueva legislación o a enmendarla.<sup>1</sup> Estos cambios fueron tan numerosos y trascendentales que permiten afirmar que también se desarrolló una *Revolución Silenciosa en México*, que impactó severamente en la forma de vida de los mexicanos y cómo se llevan a cabo un sinnúmero de actividades públicas y privadas.

Este proceso tuvo efectos variados. Así, por ejemplo, se incrementó sustancialmente la participación de México en el escenario mundial; se transformó de manera importante el papel del Estado y múltiples instituciones, así como de algunos actores políticos; y se cambiaron el número y las características de los agentes económicos participantes en los mercados. Estas modificaciones se realizaron en menos de una generación y transformaron sustancialmente las relaciones internacionales del país y la vida cotidiana de los ciudadanos; y hay un mayor interés de los actores nacionales e internacionales por conocer la participación de México en diversos foros. Así, se puede decir que México se transformó en un jugador clave en escala regional, de importancia creciente en lo global

<sup>1</sup> Por ejemplo, en 2005 se modificó el artículo 21 de la Constitución Política para dar jurisdicción complementaria a la Corte Penal Internacional; en 1993 se creó la Comisión Federal de Competencia; y en 1994 se modificó sustancialmente la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.

y, en general, con mayor interdependencia con el resto del mundo.

Otro elemento de los cambios se apreció en la forma de organización política y administrativa del país; hubo avances importantes en la tarea de impulsar un país más democrático y mejor administrado. Esto incluyó una reforma electoral, la consolidación de los partidos políticos, un papel creciente de los poderes Legislativo y Judicial, así como mayor respeto a la autonomía de los estados y municipios. También se impulsó la transparencia y rendición de cuentas para la administración pública en general.

Por otra parte, se realizó un proceso de apertura económica en las áreas comercial y financiera, lo que ha transformado a México en un socio importante. También se avanzó en la desregulación económica, el respeto a los derechos de propiedad intelectual y la promoción de la competencia económica. Con ello se pasó de forma importante, de una economía proteccionista a una de las más abiertas y, se atraieron proyectos de inversión extranjera directa y de cartera. Lo anterior ha permitido registrar mayor participación en el comercio mundial y en las cadenas productivas globales.<sup>2</sup>

Todas estas transformaciones han significado un reto para el país y especialmente para la administración pública. Surgen algunas preguntas: ¿qué han implicado estos cambios en la práctica de la administración pública? ¿Cómo han enfrentado las autoridades gubernamentales los retos y problemas que surgen fuera de las fronteras? ¿Se han modificado los procesos de toma de decisiones para incluir la partici-

<sup>2</sup> Como ejemplos de los resultados de estos procesos de apertura, la Secretaría de Economía indica que México es actualmente sede de proyectos de inversión extranjera directa de más de 23 000 empresas multinacionales estadounidenses y 2 500 empresas canadienses, cifras muy superiores a las que existían hace veinte años. Según datos del INEGI, la suma de exportaciones e importaciones de mercancías es superior a 500 000 millones de dólares por año. Y la Bolsa Mexicana de Valores ingresa del extranjero miles de millones de dólares anualmente.

pación de más actores nacionales e internacionales? ¿Se ha cumplido con las obligaciones contraídas en las miles de páginas acordadas en los tratados internacionales? ¿Se ha exigido apropiadamente a las contrapartes de dichos tratados el cumplimiento de sus obligaciones?<sup>3</sup> Se tiene conocimiento de que en algunos casos se precisó una reasignación de recursos sustancial para cumplir con las nuevas obligaciones; mientras que en otros surgieron problemas que requerían nuevas aptitudes para su solución. Se han enfrentado ya con calma, planeación y diálogo interno, ya sobre la marcha, encarando las difíciles circunstancias según se presentan.

La literatura especializada sólo cubre algunas de las dudas anteriores; y es limitada la información sobre la correspondencia entre las relaciones internacionales y las políticas públicas en México.

Con estas premisas, el propósito de este libro es ofrecer documentación sobre el nuevo trato de México con el resto del mundo y su efecto en la administración y las políticas públicas. Para tal fin, se seleccionaron ocho proyectos de investigación aplicada (PIA)<sup>4</sup> elaborados por estudiantes de la Maestría en Estudios Internacionales de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Estos proyectos, desarrollados entre 2008 y 2009, fueron seleccionados por su contenido específico en temas de administración y política pública

<sup>3</sup> Como ejemplo de los miles de derechos y obligaciones del país, el 1 de enero de 1995 entró en vigor el Acuerdo que Establece la Organización Mundial de Comercio (OMC); sus acuerdos adicionales y anexos ocupan más de 25 000 páginas que incluyen los compromisos de los países miembros de la organización. La OMC es uno de más de cien organismos intergubernamentales en los que México participa.

<sup>4</sup> Los PIA son tesinas que se elaboran en 16 semanas en uno de los doce cursos del Programa de Maestría en Estudios Internacionales. Los proyectos han sido editados para presentarse aquí. Los PIA originales se encuentran disponibles en la biblioteca Central del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.



de México; por estar directamente asociados con las nuevas relaciones internacionales del país; y porque buscan responder algunas de las interrogantes planteadas anteriormente.

Cada uno de los PIA, desarrollados ahora como artículos, muestra cómo el nuevo contexto internacional, así como los cambios vividos en México en los últimos veinte años, han provocado circunstancias atípicas ante la administración pública mexicana. En cada investigación se incluyen los antecedentes, situación actual y propuestas de política pública derivadas del análisis realizado.

En el primero, “La participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior de México”, Andreas F. Werner analiza el interés de los actores no estatales en influir en el desempeño del gobierno de México en temas internacionales. El propósito de intervenir en la política exterior tiene muchos años, sin embargo, la participación formal se inició en el país apenas en 2005. En ese momento, la Secretaría de Relaciones Exteriores, como otras dependencias gubernamentales, estableció una oficina para atender las inquietudes de diferentes grupos de la sociedad civil.

Las propuestas de la sociedad civil han sido tomadas en cuenta en otros países democráticos desde hace décadas, al igual que en muchos organismos intergubernamentales en los que México participa (ONU u OMC). Estos insumos son importantes no sólo para legitimar el proceso, sino también para contar con toda la información disponible en la toma de decisiones. En México esta participación y diálogo son fenómenos recientes que se dan como respuesta a la presión internacional y nacional para avanzar en la apertura democrática y la transparencia. Ambos elementos son considerados principios básicos del nuevo México al que se aspira.

En el artículo “Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas: factores que limitan la participación de México”, Octavio Perales Sánchez trata un tema por demás polémico dentro del estudio y ejecución de la política exterior

del país. De acuerdo con el nuevo contexto mundial, ¿debe México participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)? ¿Es tiempo de relegar el concepto de soberanía ignorando los principios constitucionales de política exterior en busca de mayor corresponsabilidad, participación y prestigio internacional? Dado el caso, ¿es posible conseguir un consenso interno para la participación militar en el exterior? El autor atiende estas cuestiones mediante el análisis de la evolución de las OMP y de los actores que influyen en la toma de decisiones.

Itzel Barrera De Diego, en “La política de seguridad bilateral México-Estados Unidos: Iniciativa Mérida y ASPAN”, ofrece un análisis sobre la fuerte interrelación económica y social entre ambos países. El aumento de la violencia en la frontera norte y otras partes del territorio nacional, así como la importancia estratégica mutua, obligan a realizar acciones comunes en esta materia. La investigación destaca las actividades recientes y la relevancia impuesta por las administraciones en turno.

Melba Pría presenta, “La ANSEA Y México: realidad y perspectivas”, un tema relativamente nuevo en la historia diplomática del país. El trabajo estudia la importancia creciente de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), así como las posibilidades que tiene México para lograr, en el mediano plazo, su aceptación como Socio de Diálogo. Dicho estatus daría al país mayor cercanía política y económica con los diez miembros de dicha agrupación. Asimismo, se propone una serie de acciones de mediano plazo para lograr este objetivo y tener mayor proximidad con esta influyente región del mundo.

Cynthia Denisse Velázquez Galarza, autora del artículo, “Cooperación internacional para el desarrollo regional: el caso del estado de Guerrero”, ofrece un claro ejemplo de cómo la cooperación internacional puede ser un instrumento de apoyo para el desarrollo de comunidades de México. En

particular, se repasan algunos instrumentos de cooperación, como el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica, y se hacen propuestas específicas para que, en el marco de la *paradiplomacia*, el estado de Guerrero participe activamente en proyectos de cooperación internacional. Las propuestas toman en cuenta la experiencia relativamente reciente de más de veinte entidades federales del país que trabajan activamente en este campo diplomático. El objetivo es apoyar el desarrollo económico y social de comunidades con ásperas carencias en esa entidad.

En el artículo intitulado, “Gobernanza internacional en el sector salud: análisis comparativo entre México y Francia”, Nicolas Collin estudia los intereses y participación de diferentes actores nacionales e internacionales en el proceso de toma de decisiones del sector salud en estos países. Asimismo, investiga cómo la gobernanza se vio afectada en los dos países cuando se presentó en 2009, la crisis sanitaria provocada por el virus de la influenza A/H1N1. Dadas estas experiencias, hace propuestas de política sobre el sistema actual de alerta epidemiológica de la OMS y el papel que estos Estados quieren dar a dicho organismo intergubernamental en la seguridad sanitaria global. Vistas como un factor clave para el desarrollo interno, la salud y la pronta reacción por parte de los Estados a situaciones que la ponen en riesgo, son cada vez más un tema de interdependencia global.

Diana Correa Corrales en el artículo, “La trata de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en la frontera sur de México”, ofrece un diagnóstico de la situación que guarda dicho delito en el estado de Chiapas. Con la ayuda de entrevistas a autoridades nacionales e internacionales, así como de otras herramientas de trabajo de campo, se identifican las dimensiones y características de un problema poco conocido en el país. Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes indocumentados menores de edad de países centroamericanos en tránsito a Estados Unidos son un nuevo

problema para la administración pública mexicana. Con el fin de resolverlo, los tres niveles de gobierno han realizado actividades como una nueva legislación, la formulación y desarrollo de programas y diversas acciones específicas. El trabajo las valora y ofrece recomendaciones sobre cómo lograr un mayor efecto sobre el tema.

Por último, tenemos la “Construcción de políticas públicas para recuperar capital humano del exterior: Chile, India y México”, Pedro Arturo López Chaltelt reconoce la evolución de la creciente diáspora calificada de México, fenómeno conocido también como fuga de cerebros. En Estados Unidos residen varios cientos de miles de mexicanos considerados migrantes calificados. Con la observación de las experiencias de Chile e India, además del análisis de la competencia global de talentos y de las redes sociales, se proponen algunas acciones para beneficio de nuestro país y de su diáspora calificada. En este trabajo, las actividades de las instituciones públicas y privadas se toman en cuenta para proponer líneas de acción.

De esta manera los ocho artículos del libro presentan temas de política pública relativamente nuevos. También se puede afirmar que los asuntos considerados no se habían tocado o eran poco comunes en la agenda internacional del país hace dos décadas, apenas la décima parte de la vida independiente de México. Este nuevo contexto es puesto de manifiesto en muchos aspectos de la vida nacional; entre ellos, en la aplicación de políticas públicas destinadas a enfrentar asuntos emanados más allá de las fronteras. Los ejemplos que se ofrecen así lo revelan. En resumen, la *Revolución Silenciosa*, en el mundo y en México, en las últimas dos décadas, ha creado nuevas formas de relaciones internacionales, que repercuten en la administración pública mexicana.

El análisis de estos problemas representa perspectivas renovadas sobre la situación de México ante el panorama mundial reciente. Al mismo tiempo, con la intención de promover la conciencia crítica de nuestros retos y necesidades, en el

contexto de las celebraciones por la Independencia y la Revolución, la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México, presenta material y esquemas de reflexión para los estudiosos de las relaciones internacionales de México y para los especialistas en políticas públicas nacionales.

*José Barrera Flores*

## AGRADECIMIENTOS

La preparación de este libro contó con el apreciable apoyo de muchas personas. En primer lugar, del doctor Carlos Urzúa, Director de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Campus Ciudad de México, así como del doctor Carlos Brambila, Director de Investigación del mismo recinto. Su gestión e interés desde el origen del proyecto hicieron posible su desarrollo y buen término.

El proceso inició con el respaldo de los asesores de los Proyectos de Investigación Aplicada. De acuerdo con el orden en que aparecen en esta edición son: José Barrera de la EGAP-CCM, Mónica Serrano de El Colegio de México, Susana Chacón del Tecnológico de Monterrey-CSFE, Víctor Kerber del Tecnológico de Monterrey-CCM, Armando Arredondo del Instituto Nacional de Salud Pública en México, María Mercedes Agudelo del Tecnológico de Monterrey-CCM e Isabel Studer del Tecnológico de Monterrey-CEDAN. A su vez, los autores prepararon sus originales para la edición de este libro. Dicha labor, junto con la revisión de materiales y la corrección de estilo, contó con la esmerada colaboración de Gabriel Ramos. Finalmente, se agradece también el apoyo de Brenda Nava, Dennise Chavarría, Lara Jiménez y, de manera especial, de Marco Villalobos.

*José Barrera Flores*



## LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

*Andreas F. Werner*

LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA ha ido cobrando mayor importancia y, junto con los procesos de democratización a nivel mundial, es uno de los temas políticos más estudiados. La multitud de definiciones y denominaciones del fenómeno de la sociedad civil (*participación social, participación ciudadana, influencia del tercer sector, impacto de las organizaciones no gubernamentales –ONG– y participación de las organizaciones sociales*) ha dado pie a un rico debate intelectual acerca de sus funciones y de su papel en los regímenes democráticos. Los estudios realizados hasta la fecha están enfocados en el interior del Estado, es decir, en un análisis de la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas en general; en este nivel el impacto de las acciones del Estado sobre el comportamiento de sus ciudadanos es el más directo, además de que su cooperación, participación y evaluación pueden resultar indispensables para el éxito de aquellas. Cabe señalar que el sistema democrático representativo se extiende también hasta el exterior, es decir, hay interacción del Estado con otros actores fuera de sus fronteras por medio de su política exterior. Por esa razón también esta parte de la democracia debería estar incluida en el control democrático y debería estar abierta a la participación de la sociedad civil.



El objetivo de este trabajo es analizar el papel y el impacto de la sociedad civil en la política exterior de México desde la década de 1970. Mi hipótesis es que los procesos de democratización y apertura en México a partir de la década de 1970 han conllevado una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior México.

En la primera parte se aclaran los términos y conceptos importantes para la investigación. Se describen las funciones de la sociedad civil en la democracia con enfoque en la política exterior; se establece el vínculo entre sociedad civil y opinión pública y se introducen las teorías del realismo político y del constructivismo.

En la segunda parte se presenta una descripción general del sistema político de México y de su política exterior. Asimismo, se examinan factores internos y externos que determinan la política exterior y se describen sus principios e importantes cambios desde 1970.

La tercera parte contiene un análisis histórico de la sociedad civil en México desde 1970, sobre todo de las ONG, su actor principal. Se examina el marco legal, la distribución geográfica y el financiamiento de las organizaciones.

Finalmente, se analizan conjuntamente los temas de política exterior y sociedad civil de México en la sección cuatro. Se describe con mayor detalle el proceso de formulación de la política exterior, se analiza el marco legal y se examina tanto la influencia como la participación de la sociedad civil por medio de sus actores (mayoritariamente las ONG pero también en menor grado los sindicatos y las instituciones académicas).

Después de analizar el proceso de institucionalización del diálogo entre sociedad civil y gobierno, se aplican las teorías del realismo político y del constructivismo para explicar esta realidad desde dos enfoques diferentes.

## MARCO TEÓRICO

A continuación se definen primero los conceptos de democracia, representación política (incluida la política exterior), democratización y consolidación de la democracia. Después se define conceptual y operacionalmente la sociedad civil para proseguir con la descripción de sus funciones y su medio específico, la opinión pública. Finalmente, se contrastan las teorías del realismo político y del constructivismo con fines de explicar posteriormente la influencia de la sociedad civil en la política exterior.

La democracia se entiende como el gobierno del pueblo, es decir, el pueblo es el soberano. Hoy en día, la democracia directa, como era practicada parcialmente en la antigua Grecia, aunque deseable por su alto grado de participación ciudadana ya no es viable por el tamaño de la población y por cuestiones de organización. Por tal razón se recurrió a la democracia representativa, en la cual los ciudadanos eligen a sus representantes, quienes tienen la obligación de actuar de acuerdo con los intereses de los electores. Dado que el individuo ya no puede actuar directamente por sí mismo en la mayoría de los procesos políticos, la cuestión de la representación política adquiere primordial importancia. Los ciudadanos buscan un sistema en el cual los políticos actúen en su conjunto como verdaderos representantes de cada uno de ellos. La democracia representativa se extiende hacia la política exterior, por lo tanto actúan igualmente las cuestiones de control democrático en cuanto a su función. A continuación se describe la relación entre democracia, democratización, sociedad civil y control democrático por parte de los ciudadanos.

Por democratización se entiende, en sentido estricto, el proceso de la expansión de la democracia a nivel mundial, originado en Europa Occidental y en América del Norte. Sin embargo, cabe destacar que en sentido amplio no sólo se re-

fiere a un proceso de transición de otros sistemas hacia una democracia electoral, sino que el proceso trasciende este nivel e incluye otras partes de la vida a desarrollar de acuerdo con principios y prácticas democráticas (Griffiths y O'Callaghan, 2002, pp. 68-71).

Viendo el mundo desde la perspectiva estricta de democratización, la etapa actual se desarrolla con base en antecedentes históricos. Después de las primeras fases democratizadoras a nivel mundial (1820-1926 y 1945-1962), las cuales provocaron movimientos opuestos, Huntington denomina a la situación actual desde 1974 como la “tercera ola” de democratización (Huntington, 1991, p. 3). Como señala Plattner, esta fase se debe en gran parte al debilitamiento de las fuerzas antidemocráticas y al “autodesacreditamiento” de los sistemas comunistas y otros sistemas dictatoriales como el “socialismo africano” y el “autoritarismo burocrático”. Por lo tanto, no ha existido un rival serio de tipo ideológico o geopolítico a nivel mundial para la democracia liberal y sólo las sociedades que la abrazan plenamente son consideradas enteramente modernas (Plattner, 1996, pp. 36-48). De acuerdo con Huntington, ocurrió a manera de reacción en cadena (*snowballing*), pues algunas transiciones democráticas dieron el ejemplo y modelo para casos posteriores (Huntington, 1991, pp. 7-8).

Cabe señalar que, a pesar de las tendencias positivas mencionadas anteriormente, existen ciertos indicadores menos visibles pero inquietantes como el estancamiento de los niveles de libertad real, es decir de los niveles de derechos políticos y libertades civiles medidos anualmente por el *Freedom House*. En América Latina estos niveles incluso han disminuido al igual que la cantidad de democracias formales que en su comportamiento real pueden ser consideradas como libres.

Ahora bien, incluso en las democracias maduras, el sistema representativo ha experimentado críticas por al exis-

tencia de una enorme lejanía entre los representantes y los representados. Los gobiernos no siempre han mostrado ser capaces de adaptarse a satisfacer, además de las necesidades básicas, las nuevas demandas tales como la protección del medio ambiente y el “derecho a la diferencia” (Boca Olamendi, 2000, pp. 510-511). El gobernar se ha vuelto un asunto muy técnico y elitista que carece de transparencia, lo cual lleva a un desencanto cada vez mayor hacia los políticos y los gobiernos (incluso con la democracia como tal). Por ende, ha surgido el reclamo de una democracia (más) participativa, en la que los ciudadanos jueguen un papel más importante e integrado. No obstante, no se trata de la abolición de la democracia representativa, sino de un proceso a complementar y de la democratización de sus prácticas. Una de las metas fundamentales es alcanzar mayor participación ciudadana. En este aspecto, la transparencia cobra gran relevancia porque el acceso a la información y la claridad sobre los actos del gobierno permiten que los ciudadanos puedan ser más activos y organizar sus opiniones e intereses no sólo en la participación política, sino también en otras formas de participación ciudadana, como en nuevos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en la sociedad civil (Mayer-Serra, 2005, pp. 13-17).

En cuanto al sentido amplio del término democratización, éste no únicamente denomina la instalación de democracias electorales, sino que aduce el concepto de expansión de la democracia liberal que conlleva las siguientes condiciones:

- competencia extensiva y significativa entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) por todos los cargos efectivos de poder gubernamental en intervalos regulares y sin el uso de la fuerza;
- un grado altamente inclusivo de participación política en la selección de los líderes y de las políticas, por lo menos a través de elecciones regulares y justas, para que ningún grupo social importante (de adultos) esté excluido y

- un nivel de libertades civiles y políticas (libertad de expresión, de prensa, de formar y participar en organizaciones, etc.) suficiente para asegurar la integridad de la competencia y participación política (Griffiths, 2002, pp. 68-71).

De acuerdo con Boca Olamendi, “la inclusión orgánica del individuo en la sociedad política” (Boca Olamendi, 2000, p. 509) es un asunto de importancia fundamental en la democracia liberal. Sin embargo, se debe resaltar, además de la inclusión en cuanto a lo político (representación política), la inclusión en términos generales. La cuestión es buscar mecanismos para que los individuos puedan asumir un papel más activo en la toma de decisiones; por lo tanto es necesario encontrar mecanismos de participación política y social de mayor alcance. La democracia es mucho más que un simple arreglo institucional, debe entenderse como un proceso de inclusión de los ciudadanos. En ambos casos, de inclusión tanto política como social, la sociedad civil ejerce un papel importante.

Una cuestión sobre la democracia actual es la sostenibilidad de esta tercera ola de democratización; es decir, resolver si se puede mantener la expansión democrática infinitamente o si surgirá una forma de contramovimiento como ocurrió en el pasado con las anteriores olas de expansión democrática. Entre las variadas opiniones de investigadores e intelectuales en cuanto al futuro de la democracia, existen las muy optimistas como la de Henry S. Rowen, quien predice un aumento significativo no sólo de la cantidad de democracias sino también de los niveles reales de libertad, sobre todo en los países en vías de desarrollo por la correlación entre los niveles de educación e ingreso con la libertad real. También existen otras más escépticas, como en caso de Samuel Huntington, Phillippe Schmittner, Marcin Król o Francis Fukuyama, quienes vinculan el futuro de la democracia en general directamente al éxito de las democracias maduras y del proceso de consolidación en las nuevas, lo cual todavía está por confirmarse (Diamond, 1996, pp. xxvii-xxx).

De acuerdo con un consenso en la discusión actual, la sociedad civil tiene un papel vital en la consolidación de la democracia y la democratización en sentido amplio. No obstante, la relación entre democracia y sociedad civil es compleja y la sola existencia de una sociedad civil democrática y fuerte por sí misma no puede garantizar que la democracia se consolide. Como señala Diamond, “el factor singular más importante y urgente en la consolidación de la democracia no es la sociedad civil, sino la institucionalización política”, sin embargo “la sociedad civil puede, y típicamente tiene que, jugar un papel significativo en construir y consolidar la democracia”. Aunque no sea el factor más importante, puede decirse que entre más activa, más plural, más institucionalizada y más democrática sea la sociedad civil, más probable es que la democracia crezca y dure (Diamond, 1996, pp. 238-239).

Como explica Santillán, algunas ideas y subconceptos de la sociedad civil tienen antecedentes que llegan hasta las antiguas culturas griegas y romanas; pero, en el sentido moderno, tiene que mencionarse su resurrección en los movimientos democráticos en los países del este europeo, sobre todo el caso del sindicato *Solidarnosc* en Polonia en los años ochenta. En ese entonces cumplieron con el papel de resistencia ante un Estado totalitario que negaba a sus ciudadanos sus derechos y al final lograron contribuir significativamente al cambio democrático (Santillán, 2003, pp. 14-15). Sin embargo, las necesidades y demandas de los ciudadanos han crecido demasiado y con ellas las funciones de la sociedad civil.

Según Rosenblum y Post, que así resumen diversas posiciones, “la sociedad civil es alternativamente vista como una fuente de legitimidad y estabilidad para el gobierno o como recurso de resistencia frente a un gobierno arbitrario, opresivo y desmesurado” (Rosenblum y Post, 2002, p. 1).

En este trabajo se emplea un concepto ecléctico de sociedad civil, compuesto por la definición conceptual de Cohen y Arato, la definición operacional de Diamond, la interpreta-

ción de Santillán y la visión de Habermas, que influyó en los dos anteriores como se explica adelante.

Según Habermas, una de las características principales de las sociedades modernas es la separación de esferas: la económica, la política y la cultural. En la evolución de las sociedades hacia las sociedades modernas, el sistema, es decir el orden nacional, se fue dividiendo en estas esferas, las cuales siguen sus lógicas propias y no deberían de confundirse. Mientras que la primera tiene como medio específico el dinero y la segunda el poder, la esfera cultural es donde se ejerce la acción comunicativa fuera de los mercados y del gobierno (Santillán, 2003, pp. 16-19). Allí es precisamente donde Cohen y Arato ven el espacio y la acción de la sociedad civil cuando definen conceptualmente que la sociedad civil es: “la esfera de interacción social entre economía y Estado, compuesta sobre todo de la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de asociaciones (especialmente asociaciones voluntarias), movimientos sociales y formas de comunicación pública” (Cohen y Arato, 1992, p. ix).

Cabe destacar que esta visión de la sociedad civil no busca abolir el Estado como tal ni el gobierno, lo cual estaría totalmente en contra de la separación de las esferas, sino que intenta complementarlo en las instancias donde el gobierno no puede actuar o lo hace insuficientemente (Santillán, 2003, p. 17). Mientras el Estado representa y tiene que buscar la unidad de los intereses, la sociedad es altamente plural y sus diferentes unidades tienen fines limitados, es decir, intereses organizados alrededor de ciertos temas y no de forma holística como en el Estado. La separación de esferas no quiere decir que no haya comunicación entre ellas. Existe un diálogo continuo entre la sociedad civil y el gobierno; la primera busca influir en las decisiones del segundo, sobre todo en las políticas públicas, pero además en la política exterior.

En cuanto a una definición más operativa, que contribuya a distinguir cuáles elementos forman parte de la sociedad

civil y cuáles no, se recurre a la definición de Diamond. Este autor la define como: “el sector de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autoapoyada (en gran parte), autónoma frente al Estado y delimitada por el orden legal o sistema de valores compartidos” (Diamond, 1996, p. 228). Diamond aclara que, a diferencia de la sociedad en general, la sociedad civil se distingue por involucrar ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública con el fin de expresar sus intereses, ideas y demandas hacia el Estado, intercambiar información, llevar a cabo proyectos en común y pedir la rendición de cuentas a los oficiales del Estado. Como tal, la sociedad civil es una entidad intermediaria entre el Estado y los ciudadanos (esfera privada). Esta aclaración es muy importante, dado que ayuda a entender que así están excluidos los individuos, la familia, los grupos con un enfoque hacia su interior (*inward-looking*, como por ejemplo actividades de tiempo libre, de entretenimiento o de espiritualidad), las empresas de negocios individuales con fines de lucro y los esfuerzos políticos para tomar el poder del Estado.

No sólo hay diferentes posiciones en cuanto a lo que es sociedad civil, sino que también existe aún confusión entre los términos de sociedad civil, tercer sector, organizaciones civiles, participación social y sector no lucrativo, entre otros. El término “tercer sector” se ha acuñado en Estados Unidos para referirse a un tipo de organizaciones que se caracterizan por no tener fines de lucro, característica que las diferencia claramente frente a otras dado que hoy en día “las relaciones mercantiles invaden, de una manera intensa, hasta los espacios más remotos de significación” (Verduzco, 2003, p. 15). Esta posición sirve muy bien para este trabajo, sobre todo por su énfasis en el contraste con la esfera económica en términos habermasianos. Así, ya no se incluye a los empresarios (aunque bien puede ser que realizan algunas actividades sin fines de lucro y con buenas intenciones para la sociedad en su conjunto), pues permiten hasta cierto punto una nueva



confusión de esferas. Sin embargo, se utiliza aquí el término “sociedad civil” como sinónimo de tercer sector y de organizaciones civiles, dado que este término debería ser el más apropiado para el fenómeno estudiado, incluidos también los sindicatos y la academia, mientras que las organizaciones del tercer sector, suelen concentrarse en organizaciones no gubernamentales (Verduzco, 2003, pp. 15-17).

A diferencia de otras organizaciones, las de la sociedad civil se distinguen por buscar fines públicos en lugar de privados, por estar relacionadas con el Estado sin buscar ganar poder formal de algún tipo, por ser plurales y por ser parciales en sus temas.

Existe consenso entre la mayoría de los autores sobre el gran abanico de funciones y papeles de la sociedad civil en la democracia, aunque no todos coincidan al nombrarlos. Según Diamond, son diez las funciones más importantes de la sociedad civil y están interrelacionadas en parte, pero también tienen aspectos distintivos:

1) Proveer la base para la limitación del poder del Estado por medio de un control ejercido por la sociedad y por instituciones políticas democráticas.

2) La vida asociativa promovida por la sociedad civil complementa el papel de los partidos políticos al estimular la participación política, aumenta la eficacia y las habilidades de los ciudadanos democráticos y promueve un mejor entendimiento de las obligaciones y derechos de la ciudadanía democrática.

3) Servir como foro para el desarrollo de atributos democráticos, tales como tolerancia, moderación, capacitación para hacer compromisos y respeto para posiciones opuestas, a mediano y largo plazo.

4) Crear canales, fuera de los partidos políticos y de la esfera política, para la articulación y representación de intereses.

5) Una sociedad civil pluralista tiende a generar una amplia gama de intereses, lo cual puede ayudar a superar polaridades tradicionales de conflicto político en una sociedad

dada, como son las clases sociales, disparidades regionales, étnicas o religiosas.

6) Desarrollo y entrenamiento de nuevos líderes políticos a través de un espacio público en donde adquieran experiencia de liderazgo en todos sus aspectos.

7) Algunas ONG tienen propósitos vitales de construcción de democracia, como supervisión de elecciones y de derechos humanos.

8) Dado que los ciudadanos necesitan información para tomar sus decisiones y para poder defender sus intereses, la sociedad civil funciona como proveedor de información a través medios de comunicación y de organizaciones independientes que ofrecen otra perspectiva además de la versión oficial del gobierno.

9) Ser la base para reformas estructurales y económicas por medio del poder disuasivo para concientizar y llegar a consensos que puedan sostener las reformas.

10) La décima función incluye en parte a las anteriores, al considerar a la sociedad civil como una fuente para fortalecer el Estado y la democracia mediante la creación de mejores condiciones para gobernar en éste y a través de preparación de los ciudadanos para asumir su papel en este proceso (Diamond, 1996, pp. 230-234).

En cuanto a su posible impacto en la política exterior, las funciones uno, cuatro, siete, ocho y diez tienen mayor relevancia.

Como fue mencionado anteriormente, los ciudadanos ya no pueden actuar por sí mismos, sino que son representados por los gobernantes, quienes deberían actuar de acuerdo con los intereses de los primeros. No obstante, la lejanía entre el representado (*principal*) y el representante (*agent*), la gran diferencia en el acceso a información vital para tomar las decisiones adecuadas y las distintas perspectivas por el trasfondo (*background*) de formación y especialización (po-

líticos profesionales), pueden promover una situación en la cual surgen conflictos de intereses (*principal agent conflict*) (Kernell y Jacobson, 2006, pp. 24-25). La sociedad civil como actor, o por lo menos observador directo, puede controlar que los representantes permanezcan en su papel y no actúen por intereses propios (función tipo 1), lo cual se expresa en diferentes formas en las siguientes subfunciones.

Suele suceder que se pierdan, intencionadamente o no, ciertos intereses de gran parte de los ciudadanos en la “traducción burocrática” durante el proceso de ascender la escalera institucional de los partidos políticos hasta llegar a los que formulan la política exterior; por lo tanto, parece necesario y beneficioso incluir representantes de la sociedad civil en este proceso de formulación para asegurar la inclusión de sus insumos (función tipo 4).

Aunque principalmente orientadas al nivel interior, las funciones de construcción de la democracia no se limitan solamente a esta tarea, sino que buscan influir a nivel mundial. Los temas de derechos humanos, cuestiones de género y medio ambiente, por mencionar algunos, son asuntos que trascienden las fronteras de un Estado y, por lo tanto, las organizaciones que promueven mejoras en estas áreas no se pueden limitar a nivel nacional (función tipo 7).

No sólo es importante salvaguardar el flujo de información de los ciudadanos hacia los representantes, sino también en la dirección opuesta para permitir un mayor nivel de entendimiento por parte de los representados. Para poder organizar bien sus intereses, llegar a posiciones mejor fundamentadas y hacerlas públicas, los ciudadanos necesitan conocer, en primer lugar, lo más posible sobre los asuntos en debate. Con el fin de evitar que el individuo sea manipulado o mal guiado por la información posiblemente parcial o sesgada de parte del gobierno oficial, la sociedad civil intenta ofrecer múltiples puntos de vistas que cuestionan y complementan la versión oficial (función tipo 8).

Finalmente, la preparación de los ciudadanos en asuntos democráticos por su participación en la sociedad civil lleva a una mayor gobernabilidad y consolidación de la democracia. Esto asegura el fortalecimiento del Estado democrático y la sobrevivencia del sistema y permite enfocar una política exterior mejor formulada de acuerdo con los intereses de los ciudadanos, mejor entendida por ellos y, como se espera en consecuencia, más estable a largo plazo (función tipo 10).

En la visión de Santillán, inspirada por la teoría habermasiana, el medio específico y la voz de la sociedad civil es la opinión pública, que toca asuntos de primordial importancia para los ciudadanos. Mientras que el sistema totalitario se caracteriza por la aniquilación completa de la comunicación pública y de la crítica abierta, las democracias abren, con la libertad de expresión y de reunión, un espacio para el intercambio de opiniones, visiones e ideas de los ciudadanos: la esfera pública, u *Öffentlichkeit*, en términos de Habermas. El producto de esta discusión es la opinión pública, la cual funciona como contrapeso frente al poder del Estado (Santillán, 2003, pp. 14-18). Cumpliendo las funciones tipo uno, cuatro y ocho mencionadas anteriormente, se muestra, en palabras de Diamond, que la sociedad civil funciona como “mercado ideológico” dentro del cual hay libre flujo de información e ideas (Diamond, 1996, p. 229).

Dado el carácter plural y parcial de la sociedad civil, la opinión pública no toca temas del Estado holísticamente sino en partes. La competencia en la pluralidad de opiniones asegura que en la mayoría de los temas no haya un sólo camino correcto, sino varios. No obstante, si gran parte de la sociedad civil llega a tener una posición congruente la opinión pública puede tener una fuerza importante y puede influir en los que toman las decisiones en los gobiernos y, en consecuencia, también en la formulación de la política exterior de un país.

Adelante se mencionan dos teorías, realista y constructivista, que podrían ayudar a entender y explicar diferentes actitudes en la relación estado-sociedad civil y, con ello, dos

formas casi opuestas de incluir o no a la sociedad civil en la formulación de la política exterior.

La teoría realista busca describir y explicar las relaciones internacionales tal como son y no necesariamente como los individuos quisieran que fueran. Así, el realismo se distingue claramente del liberalismo; de hecho, surgió a raíz de la falla de los principios liberales de mantener la paz después de la Primera Guerra Mundial (Burchill, 2001, p. 71).

Basada en ideas de Maquiavelo y Hobbes (entre otros), esta teoría, considerada como la más influyente de las relaciones internacionales, es fundamentalmente pesimista por su imagen peligrosa e insegura del mundo y del ser humano, y carente de paz. En la naturaleza conflictiva de la política internacional, el realismo hace hincapié en la noción del Estado-nación como elemento central del sistema internacional. De acuerdo con Hans Morgenthau, el iniciador de la escuela realista estadounidense, el comportamiento de los Estados en la arena internacional se encuentra estrechamente vinculado con la búsqueda del poder, según sus respectivos intereses nacionales: “el principal indicador que ayuda al realismo político a encontrar su camino a través del paisaje de la política internacional es el concepto de interés definido como poder” (Morgenthau, 1978, p. 5).

Con respecto a la política exterior de un Estado de acuerdo con Morgenthau, Esther Barbé señala que “el carácter empírico del realismo político de Morgenthau se ve completado con la dimensión normativa de su teoría, que da lugar a la formulación de un modelo ideal de comportamiento político con pretensiones finalistas: la política exterior racional” (Barbé, 1990, p. xxxiii). Con esta intención, se nota el salto de la política exterior tal como es en la realidad hacia una política exterior “correcta”. Según Morgenthau, dicha política exterior irracional<sup>1</sup> se debe a “la utilización de métodos

<sup>1</sup> Morgenthau analizaba sobre todo la política exterior de Estados Unidos en su tiempo.

democráticos para elaborar y dirigir dicha política”, la cual debería ser reemplazada con un sistema en el que una élite formulara la política exterior además de que ésta actuara sincrónicamente con la lógica propia del hombre político, es decir, basándose en la lucha del poder (Barbé, 1990, p. xxxiv). Como guía racional de la política exterior, la teoría realista clásica enfatiza el interés nacional. Dicho interés, que para Morgenthau es *per se* nacional y que se resume en pocas palabras como la “supervivencia física, política y cultural de la nación”, se encuentra en competencia con los intereses de diversos grupos en el interior del Estado (Barbé, 1990, pp. XLIV-XLV). Sin embargo, Morgenthau complementa reticentemente esta parte teórica-racional con elementos práctico-sociales cuando menciona que “el concepto de interés nacional contiene dos elementos, uno que es lógico y necesario, y el otro que es variable y está determinado por las circunstancias sociales” (Morgenthau, 1952, p. 972).

Por lo tanto, el realismo político de Morgenthau considera la política exterior como un campo de expertos que deberían actuar de acuerdo con la lucha de poder y el interés nacional, lo cual deja al margen una posible participación de la sociedad civil u otros actores dentro del Estado. No obstante, no cierra la puerta completamente para la sociedad civil al reconocer que las circunstancias sociales también forman parte del interés nacional en sentido amplio, aunque esta parte no es tan deseable para la política exterior correcta, es decir racional.

Frente a la teoría realista, el constructivismo se distingue por considerar más actores (denominados “agentes” en terminología constructivista) dentro del Estado. La teoría lleva el nombre de *constructivismo* porque considera el mundo como un constructo social. Esto quiere decir que, por un lado, “las estructuras de asociación humana son determinadas en primer lugar por ideas compartidas y no tanto por las fuerzas materiales y, por otro, que las identidades e intereses de los actores están contruidos por aquellas ideas y no existen na-

turalmente en ellos” (Wendt, 1999, p. 1). En contraste con el realismo, el constructivismo permite considerar una mayor cantidad y diversidad de agentes cuyas demandas pueden transformar la conducta del gobierno y del Estado cuando éstos las interiorizan.

Esta es la puerta de entrada para considerar la sociedad civil dentro de la teoría constructivista y su poder disuasivo, que menciona Habermas. En relación con la participación ciudadana colectiva en las ONG, sindicatos y movimientos sociales, adquiere importancia el hecho de la construcción social del carácter y de la conducta del Estado, lo cual permite verlo como influido (incluso compuesto) por unidades menores. El constructivismo sostiene que los intereses e identidades son el resultado de la interacción humana y que representan nuevos compromisos y acuerdos, por lo tanto están abiertos al cambio. En cuanto surgen nuevas ideas, que llegan a ser parte de una nueva visión acordada y compartida entre gran parte de la sociedad, pueden ser contempladas como nuevas reglas. Su circulación libre y poder disuasivo crean nuevas prácticas, que son consideradas como instituciones (sociales) y que, por su parte, crean nuevas reglas en este proceso de construcción social. Cabe resaltar el papel del acto discursivo (*speech act*) que es indispensable para abarcar, divulgar y propagar estas nuevas ideas (Wendt, 1992, pp. 391-395).

Otro concepto clave de la teoría constructivista es el del *self* y *other*, de acuerdo con el cual, las identidades y los intereses no sólo cambian en función del tiempo, sino también en función de la interacción. La identidad de un agente (*self*) se crea mediante el contacto con el otro (*other*). Este proceso da lugar a un posible cambio en la identidad, pues el comportamiento del otro puede cambiar según ve la forma de actuar del agente (Wendt, 1992, pp. 397-398). Resulta interesante aquí aplicar este concepto a la interacción entre esfera política (Estado) e ideológica (sociedad civil) para mostrar la influencia de la sociedad civil en el comportamiento del Es-

tado una vez que la primera es reconocida como un agente legítimo dentro del Estado por quienes toman decisiones en el gobierno.

El constructivismo es, por lo tanto, muy útil para explorar teóricamente la relación entre sociedad civil y Estado en la democracia por su preferencia del proceso sobre el sistema. Esta teoría provee posibles explicaciones para la expansión democrática y los procesos de democratización de abajo hacia arriba (*bottom up*) dentro del Estado, y para el papel vital de la sociedad civil en ellos. Igualmente, proporciona el fundamento teórico que permite incluir la voz de la sociedad civil en la formulación no sólo de las políticas públicas, sino también de la política exterior.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

A continuación se desarrolla una breve descripción de algunos rasgos fundamentales –factores internos y externos– del sistema político mexicano y de su política exterior desde la década de 1970. Se analizan la influencia y la participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior mexicana y se exploran tanto los canales de comunicación e interacción entre el gobierno y la sociedad civil como el marco legal actual que regula aquella relación.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El estudio de la política exterior de México se puede hacer bajo una multitud de enfoques diferentes, dependiendo del fin al que se aspire y de la definición de política exterior que se utilice. Para la reflexión sobre política exterior se sigue la conceptualización de Velázquez Flores: “La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política



### *Factores internos*

Según Rafael Velázquez Flores, los factores internos se refieren a condiciones de corte social, económico y político. Aunque el sistema político es el condicionante principal en este rubro, también pueden influir otros actores dentro del país, como la Iglesia, organizaciones empresariales, sindicatos y la opinión pública, entre otros (Velázquez Flores, 1995, pp. 36-37). También podría considerarse la influencia de la sociedad civil a través de sus actores, por ejemplo los sindicatos.

En cuanto al sistema político mexicano a partir de la Revolución Mexicana, destaca la definición de *presidencialismo*. Hamnett subraya que, al analizar los aspectos de la nueva dinámica social de la Constitución de 1917, se ha omitido mencionar el reforzamiento de la autoridad del Estado nacional en ella. Se fortaleció el papel y la influencia tanto del presidente como del gobierno central en relación con los estados (Hamnett, 1999, p. 221). Este aspecto clave del sistema político mexicano ha determinado sin duda buena parte de la política exterior.

En particular, la sección x del artículo 89 de la Constitución Mexicana, que reserva al titular del poder ejecutivo la tarea de dirigirla y sólo se menciona cierta aprobación de tratados por el Senado.

Según Juan J. Linz, el presidencialismo ha sido uno de los problemas claves de las democracias en América Latina, de donde se derivan la falta de flexibilidad debida a la rigidez del sistema y un estilo plebiscitario y populista que conlleva expectativas exageradas como resultado sistémico. Existe una polarización peligrosa, tanto antes como después de elecciones, por el principio de ganar de forma absoluta (*winner-takes-all-principle*), lo cual prácticamente excluye a

---

exterior es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión.” (Velázquez Flores, 1995, p. 29)

la oposición política durante el periodo de presidencia (Linz, 1996, pp. 127-131 y 133-173). Otros autores como Seymour Martin Lipset subrayan que la importancia del diseño institucional no es tan grande en cuanto a la forma de gobernar, sino que factores económicos y culturales históricamente han llevado a los países latinos, católicos y pobres hacia sistemas autoritarios (Lipset, 1996, pp. 150-153). En el caso de México, el gran poder del presidente ha sido un obstáculo en la práctica para la inclusión efectiva y participación de otros actores, como por ejemplo los de la sociedad civil, en el sistema político.

Otro rasgo determinante del sistema político de México es la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Éste fue gestado como partido de Estado y, aunque el principio de no reelección del presidente fue incorporado al sistema, su predominio aseguró un centralismo y un sistema autoritario en México (Hamnett, 1999, pp. 234-236). Durante siete décadas, el PRI fue el partido político hegemónico y uno de los pilares de un sistema autoritario, hasta que se logró la alternancia en la presidencia en el año 2000. La importancia de este evento histórico, tanto para la política exterior del país como para la sociedad civil mexicana, se analizan más adelante.

Aunque Velázquez Flores concibe la situación interna como uno de los factores endógenos que determinan la capacidad de negociación internacional, para fines de este trabajo esta subdivisión entre la situación interna y los factores endógenos no es necesaria; es suficiente unirlos bajo la denominación de determinantes generales de la política exterior. En esta categoría se encuentran por un lado elementos tangibles, por ejemplo los recursos naturales, la producción agrícola e industrial, el factor poblacional y la organización militar, y, por otro, factores no tangibles, como la imagen internacional, las fuerzas sociales internas, la identidad nacional y la ideología del Estado (Velázquez Flores, 1995, p. 47).

De estos factores domésticos generales, el petróleo históricamente ha sido uno de los más importantes. En el sexenio del presidente López Portillo, en el cual el petróleo cobró gran relevancia después de haber sido encontrados nuevos yacimientos en Chiapas y Tabasco en 1972. Sin embargo, el *boom* de 1977 hasta 1981 terminó repentinamente con el colapso de los precios del petróleo en 1982 (Hamnett, 1999, p. 276). Como resultado de esta crisis empezaron a realizarse cambios fundamentales en el sistema mexicano, de corte económico y de corte político, y de impacto trascendental en la política exterior y en el nuevo papel de la sociedad civil.

### *Factores externos*

Normalmente, los factores externos se refieren en gran parte al entorno internacional, es decir, a la suma de las actitudes, acciones y reacciones de los Estados individuales entre sí al igual que otros actores nuevos, como las empresas multinacionales. Además, cobra relevancia la organización de la comunidad internacional y el funcionamiento de las instituciones que tienen impacto en las relaciones internacionales (Velázquez Flores, 1995, p. 37).

En términos generales, los límites de la política exterior de un Estado están determinados por la política exterior de los demás Estados. Este hecho cobra especial relevancia en el caso de México, dada la vecindad con Estados Unidos. Por decirlo en palabras de Mario Ojeda, “la vecindad directa con tal coloso le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos y la penetración económica a todos los niveles” (Ojeda, 2006, p. 112). La dependencia económica de Estados Unidos y el siempre latente o abierto peligro de intervención estadounidense han influido en gran medida en

la política exterior de México. A lo largo de su historia se han tomado posiciones oscilando entre conflictivas y cooperativas, pero siempre se ha sido consciente del gran impacto del poder del vecino del norte en el margen de maniobra de la política exterior mexicana. La situación geopolítica también ha contribuido en gran medida a la evolución de principios que guían la política exterior de México.

El entorno internacional también ha contribuido de forma significativa, especialmente a partir del crecimiento internacional del fenómeno de democratización. Después de la Segunda Guerra Mundial empieza a ganar ímpetu el fenómeno de la sociedad civil bajo la forma de organizaciones no gubernamentales en las regiones más desarrolladas del mundo y empieza a jugar un papel cada vez más visible en la escena mundial (García, 2007, p. 33). No obstante, esa ola democratizadora ocurre en los países en vías de desarrollo con un retraso temporal de algunas décadas. En el caso de México, estas nuevas tendencias internacionales influyen en la creación de ong en los años setenta y ochenta y en lo siguiente empiezan a tener cierta influencia a nivel de política exterior.

### *Principios de la política exterior mexicana*

Según Mario Ojeda,

el análisis de la política mexicana tiende a sugerir que se ha tratado de seguir una línea que se funda en el razonamiento de que, como país débil, México debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad política internacional y la vecindad con los Estados Unidos (Ojeda, 2006, p. 101). [Por lo tanto], debido en parte a las frecuentes intervenciones extranjeras de las que fue víctima desde época temprana de su vida independiente, México fue desarrollando gradualmente una serie de principios e interpretaciones del derecho interna-

cional que al ser aplicados reiteradamente en casos concretos dieron paso al surgimiento de un marco doctrinal de referencia, que a su vez ha dado consistencia y continuidad a su política exterior (Ojeda, 2006, p. 123).

Así, los principios de la política exterior de México se explican directamente como reacción al comportamiento hegemónico del vecino poderoso.

En este conjunto de principios resaltan el de la no intervención y el de la autodeterminación de los pueblos, que fueron elaborados conforme surgía una conciencia nacional contra la intervención francesa en tiempos de Benito Juárez y después con Venustiano Carranza durante la Revolución Mexicana (Heller, 2002, p. 80). Se puede constatar que este uso de principios se ha dado como instrumento defensivo de largo plazo para salvaguardar el proyecto mexicano de sobrevivencia como vecino de uno de los estados más poderosos.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se reformó el artículo 89 de la Constitución para incluir formalmente los principios normativos en la conducción de la política exterior. Además de los principios tradicionales (la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los Estados), fueron incluidos dos nuevos: el relativo a la cooperación para el desarrollo y el de la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Esta incorporación estaba directamente ligada al nuevo papel de México en el grupo de Contadora y en la iniciativa sobre desarme nuclear (Heller, 2002, pp. 82-83).

Los principios, con todo, no han preestablecido la política exterior, sino que sólo la han guiado. En palabras de Claude Heller,

como podrá observarse de la somera revisión de las posiciones internacionales de México, se desprende que los principios de

la política exterior, más allá de su exaltación retórica, no han tenido una aplicación rígida y uniforme y que, en todo caso, en tanto que principios evolutivos, han sido interpretados de manera pragmática ante las diversas coyunturas enfrentadas por el país y a la luz de las condiciones cambiantes en el escenario internacional. (Heller, 2002, p. 79)

*Procesos de cambio en el sistema político y en la política exterior de México desde la década de 1970*

El sistema político mexicano se mantuvo estable durante varias décadas después de su creación por la falta de estímulos suficientemente fuertes desde el interior o desde el exterior. Sin embargo, se iniciaron algunos procesos de cambio de la tradición política en los años setenta y ochenta, que culminaron en la alternancia democrática en 2000.

Se dieron así los primeros pasos de apertura democrática del régimen del PRI y diversificación de las relaciones internacionales de México. Pocos años después de la crisis social, resultado de la violencia en contra del movimiento estudiantil en Tlatelolco, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se propuso “abrir canales de comunicación con los sectores sociales resentidos por la represión contra el movimiento de 1968, en particular con los intelectuales, los universitarios y los grupos disidentes de izquierda. Así emprendió una política de apertura democrática, con el propósito de mostrarse como una nueva alternativa que recogía la crítica de la sociedad” (Delgado del Cantú, 2004, p. 440). A pesar de esas expresiones democráticas de Echeverría, en la práctica siguieron las manifestaciones estudiantiles en contra del gobierno y no se logró establecer una nueva relación con estos actores de la sociedad civil hasta años posteriores, ni tampoco hubo más participación social en la política exterior. No obstante, la visita de Echeverría a Chile en 1972

para acercarse al gobierno socialista de Allende puede interpretarse como un nuevo elemento en la política exterior de México, dado que con ese acto el gobierno buscó “valerse [...] para fortalecer la imagen interna del régimen frente a los grupos disidentes de izquierda” (Delgado del Cantú, 2004, p. 450). Podría argumentarse que de esta forma Echeverría consideró la importancia de la sociedad y sus demandas de forma indirecta.

Además, la presencia de México en conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el acercamiento a otros países en América Latina marcaron una nueva política exterior de diversificación en las relaciones internacionales y fueron “un paso importante en la integración de México a un mundo políticamente plural” (Delgado del Cantú, 2004, pp. 450-451).

Después de la crisis económica provocada por la dependencia del sistema del petróleo, México empezó unilateralmente un proceso de apertura económica y comercial a partir de la década de 1980 con Miguel de la Madrid (1982-1988), en particular con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986. Dado que el anterior sistema de sustitución de importaciones se había deteriorado en los últimos años del gobierno de López Portillo, México se incorporó al mercado internacional en el marco de la globalización con un nuevo modelo económico neoliberal (*ibid.*, pp. 464-465 y 478). Estos cambios de tipo económico inevitablemente tuvieron en el plano político y en las relaciones internacionales del país en general (Hamnett, 1999, p. 280).

A continuación de estos cambios económicos, se celebró el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1994 entre Estados Unidos, Canadá y México. Este tratado significó la culminación del proceso de apertura comercial de México así como una mayor integración para la región de América

del Norte en general. En palabras de Claude Heller, “México adoptó decisiones de gran trascendencia que contribuyeron a modificar la naturaleza de sus relaciones con el mundo [...] y abrió una etapa cualitativamente distinta en la relación bilateral con Estados Unidos, promoviendo una mayor cooperación en los más diversos ámbitos” (Heller, 2002, p. 84). En este evento en 1994 y en las negociaciones previas ya otros actores dentro del Estado mexicano intentaron influir la decisión final.

El evento de mayor impacto en el sistema político de México en los últimos veinte años indudablemente fue el cambio de partido en el poder en el año 2000 con la elección de Vicente Fox Quesada del PAN como nuevo presidente. Este evento puede considerarse un clímax temporal de los procesos de democratización y apertura democrática, pues ya no sólo era posible la pluralidad en términos de existencia de varios partidos, sino que era necesaria la llegada al poder de un partido político distinto al PRI. Después de siete décadas de gobierno del PRI, el gobierno del PAN representó las nuevas demandas y esperanzas democratizadoras de la sociedad mexicana. Este cambio fundamental influyó directamente en la política exterior del país. Según Heller, el nuevo gobierno panista de Fox “ha replanteado las bases de la participación de México en el plano internacional, a la vez que, convencido de su compromiso con los valores democráticos, ha mostrado una actitud de apertura con respecto a la crítica externa, principalmente en materia de derechos humanos” (Heller, 2002, p. 85). Este aspecto de promoción de democracia y de los derechos humanos es novedoso en la política exterior; y su inclusión en los principios de la política exterior de México en el artículo 89 de la Constitución puede considerarse como un cambio significativo de gran alcance (Heller, 2002, p. 90).



## LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

Esta sección se centra primordialmente en las organizaciones de la sociedad civil (osc).<sup>3</sup> Éstas presentan la mayor variedad de temas tratados y su desarrollo a partir de los años setenta fue un fenómeno importante y novedoso en México. Los sindicatos, por su parte, ya estaban vinculados al sistema político bajo el sistema corporativista y su actuación se limita al tema laboral. Por lo tanto, los sindicatos y las instituciones académicas se tratan someramente en la reflexión sobre el actor principal de la sociedad civil, las ONG. Además, resulta conveniente describir la distribución geográfica de las OSC y su financiamiento por las implicaciones políticas.

### *Desarrollo histórico de la sociedad civil en México*

En los años setenta hubo cambios importantes en México que llevaron a las OSC a orientarse hacia el desarrollo social. La creciente secularización de la sociedad promovió que los sectores más avanzados en el interior de la Iglesia empezaran a cambiar sus actitudes paternalistas y su enfoque asistencial por uno de promoción del desarrollo personal y social. Un ejemplo importante es el caso de los jesuitas, que fundaron Fomento Cultural y Educativo, A. C. en 1971, asociación que utilizó nuevos proyectos de participación comunitaria en temas de educación y desarrollo social. Esta nueva tendencia produjo un crecimiento importante de organizaciones relacionadas con estos temas. El gobierno de Echeverría retomó algunas de estas nuevas tendencias, pero la forma populista y asistencialista de hacerlo, junto con la desconfianza de los ciudadanos hacia el poder gubernamental, resultaron en que

<sup>3</sup> Aquí se usa mayoritariamente el término OSC –como sinónimo de ONG– por mantener el vocabulario original de Verduzco y Sergio García.

las instituciones no gubernamentales tuvieran más éxito y crédito en la sociedad mexicana que las medidas gubernamentales. Dicha desconfianza también resultó en una creciente tendencia a la creación de sindicatos independientes del Estado, en tiempos en que los grandes sindicatos estaban muy vinculados con el gobierno (Verduzco, 2003, pp. 83-84).

Otros procesos significativos fueron los de urbanización, de creación de centros e instituciones privadas de estudio –muchas veces apoyadas por la Iglesia Católica– que se enfocaron en la problemática social, como el Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES) y el Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP), y de formación profesional de un creciente número de personas. Todos estos procesos contribuyeron a mejorar la capacidad crítica sobre la situación y la formación de nuevos líderes sociales que más adelante serían agentes de cambio en el panorama democrático de México (Verduzco, 2003, pp. 84-85). En esto se puede observar un vínculo entre las instituciones académicas y de investigación con las organizaciones sociales en general (función tipo 6 de la sociedad civil).

En la década de 1980 surgieron nuevas demandas más fuertes de democratización en la sociedad mexicana en contra del autoritarismo y de la corrupción tanto burocrática como gubernamental. Después de la crisis económica de 1982, las nuevas medidas de corte neoliberal tomadas por el gobierno de De la Madrid agravaron la complicada situación de desconfianza. El terremoto en 1985 hizo que la conciencia social aumentara significativamente y, al mostrar un gran potencial de autoorganización y autoayuda, los grupos involucrados de la sociedad recibieron un nuevo empuje. No obstante, tanto el gobierno como las organizaciones se dieron cuenta de la nueva necesidad de actuar conjuntamente para problemas de estas dimensiones y empezó una colaboración limitada (Verduzco, 2003, pp.86-87). Hacia finales de la década, los temas de las organizaciones se habían desplazado desde el desarrollo comunitario y social hacia enfoques de derechos humanos

y medio ambiente. Cuando el presidente Salinas de Gortari tomó el poder, acompañado de fuertes reclamos de fraude por parte de la oposición, se vio obligado a buscar mayor legitimación a través de cooptación de líderes sociales y restablecimiento del clientelismo (Verduzco, 2003, pp. 87-88).

En los años noventa la vida pública mexicana aún estaba invadida por la hegemonía priista, pero ya se vieron algunas señales de procesos de apertura democrática, aunque no tan claramente como al final de la década y después en la alternancia democrática de 2000. Estas señales débiles resultaron de la gran pérdida de prestigio del PRI después de los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Masieu, y en el contexto de las represalias contra el movimiento zapatista. Ambos eventos atrajeron más presiones externas e internas que conllevaron la necesidad del PRI de empezar a reducir el grado de autoritarismo del régimen. Por parte de las OSC, estas nuevas señales de apertura y democratización del régimen produjeron nuevas esperanzas de una mayor inclusión y mejores condiciones para sus proyectos (Verduzco, 2003, p. 12).

En cuanto al gobierno, también se notaron diferencias en cuanto a la relación con las OSC. Se dieron algunos pasos hacia un directorio de organizaciones por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), pero según Verduzco se tendió hacia un posible control y no hacia el apoyo para construir una nueva sociedad civil organizada en el país. Se incluyeron reuniones entre líderes sociales e intercambios de opinión con ellos en las actividades de la SEGOB, lo cual ayudó a mejorar la relación a pesar de la persistencia de desconfianza y recelos mutuos (Verduzco, 2003, p. 13).

Con respecto al número de las OSC, la década de 1990 trajo consigo un periodo de expansión y diversificación, además del crecimiento de la conciencia de fortalecer a la sociedad civil y a sus organizaciones con financiamiento y apoyo monetario. Esto contribuyó a continuar con la institucionalización y

profesionalización de las organizaciones, con lo cual aumentó su tendencia a adquirir una figura y un reconocimiento legal, sobre todo bajo la forma de asociación civil (A. C.). Para no perder eficacia en sus acciones, a pesar de ser cada vez un mayor número de organizaciones no gubernamentales, se empezaron a crear redes como el Foro de Apoyo Mutuo y Alianza Cívica. Al mismo tiempo, el adelgazamiento del Estado por las medidas neoliberales también atrajo nuevas posibilidades de acción y se abrieron nuevos espacios para las osc (Verduzco, 2003, pp. 90-91). Finalmente, también se puede constatar un cambio en la interacción entre sociedad civil y gobierno a finales de los años noventa. Las colaboraciones bilaterales fueron cada vez más frecuentes en la cogestión de proyectos sociales y empezó a notarse cierta influencia en el planteamiento de políticas públicas (Verduzco, 2003, p. 91).

Es importante ahora destacar que, luego de los años bajo el régimen del PRI, los gobiernos panistas han empezado a tratar e incluso cooperar con organizaciones que no estaban corporativizadas ni que dependían en alto grado del gobierno. La nueva autonomía de las organizaciones frente al gobierno puede subrayarse, sin duda, como uno de los hechos más importantes para las osc hasta la fecha (Verduzco, 2003, p. 140).

Según Verduzco, la continuación y el fortalecimiento de las redes de ONG, iniciada ya en los años noventa, han fomentado una nueva cultura política de la sociedad mexicana; le han permitido “tener una dirigencia colectiva, tomar decisiones por consenso e instrumentar las acciones a través de comisiones”. Entre estas redes se encuentran principalmente el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Alianza Cívica, Análisis, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) y Red Todos los Derechos, entre otros (Verduzco, 2003, pp. 141-142).

Además, vale la pena rescatar la creación de un nuevo marco legal que regula la interacción entre gobierno y las osc

al igual que el reconocimiento y registro formal de éstas con el fin de obtener una situación más favorable en cuanto a su financiamiento.

### *Marco legal de la participación de la sociedad civil en México*

En su trabajo sobre una posible reforma fiscal para el desarrollo de las osc, Sergio García menciona que se crearon dos leyes importantes en el sexenio de Fox (2000-2006) con implicaciones para las osc: la Ley de Asistencia Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 2 de agosto de 2004; y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el *DOF* el 9 de febrero de 2004. La primera reconoce a las organizaciones de asistencia privada como de interés público, mientras que la segunda lo hace con las actividades que llevan a cabo las osc. Sobre todo la segunda resalta por su importancia, dado que representa la culminación de la lucha de las organizaciones por su reconocimiento jurídico (García, 2007, pp. 14 y 33). A estas dos leyes, se puede agregar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002 en el *DOF*, pues estas tres forman, en conjunto con los posteriores acuerdos y reglamentos internos, la base jurídica para la participación de la sociedad civil en México en general.

García admite que el nuevo ámbito legal se puede considerar como un avance significativo, pero que en general persiste un marco confuso y desarticulado de normas en cuanto a las acciones de la sociedad civil. Para él, un problema importante sigue siendo que “en general predomina en el marco legal una visión de las osc que las equipara con empresas lucrativas, por lo que se mantiene la misma estructura de impuestos” (García, 2007, pp. 13-15).

En cuanto a hechos relevantes que resultaron de este marco legal y que sucedieron durante el proceso de investigación de García, se destacan la institución del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (una nueva instancia de intermediación para la negociación de los intereses del tercer sector), la creación del Registro Federal de las OSC por el Instituto para el Desarrollo Social (Indesol, que ofrece un procedimiento para el reconocimiento oficial de las OSC a través de una clave única de inscripción, CLUNI, y la apertura de canales oficiales de comunicación con varias secretarías del gobierno (García, 2007, p. 19).

### *Distribución geográfica de las OSC en México*

La aglomeración poblacional y política en la capital del país, que también actúa como domicilio para la mayoría de las instituciones del Estado mexicano, es un rasgo sobresaliente del país. La concentración política va de la mano con el centralismo del sistema político mexicano y con el amplio poder del presidente. A su vez, esta aglomeración de poder, de influencia y de recursos atrae a las OSC debido a que, en muchos casos, dependen de financiamiento externo y tienen como estrategia concreta entrar en diálogo con las instituciones de gobierno mencionadas para lograr sus fines.

Según García y el Cemefi, se estima que en México existen alrededor de 20 000 OSC, aunque no todas sean organizaciones formales que cuentan con alguna figura jurídica (datos de 2005). De aquellas, aproximadamente 8 500 son de tipo privado, no lucrativo y de servicios a terceros, con sólo 43% (3 600 organizaciones) de ellas registradas con CLUNI (requerimiento para recibir recursos monetarios de fondos estatales) (García, 2007, p. 35). Los datos del Cemefi muestran que la distribución geográfica de estas organizaciones

en todo México es bastante desigual y se asimila a la concentración poblacional y política. El Distrito Federal cuenta con casi 2 600 de ellas (alrededor de 31% del total), mientras que algunas de las otras entidades federativas cuentan con menos de 32 (Zacatecas, Tlaxcala y Nayarit). Esa diferencia drástica se puede apreciar de manera aún más clara en una comparación de los cinco estados con mayor y menor número de osc. Mientras que el Distrito Federal de por sí representa casi un tercio de las osc, y junto con Jalisco, Nuevo León, Coahuila y Estado de México más de la mitad de ellas, el conjunto de los cinco estados con menor número de organizaciones de la sociedad civil (Colima, Baja California Sur, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit) ni siquiera llega a 3% del total (García, 2007, pp. 36-37).

Esta desigualdad genera varios problemas; la ayuda de dichas organizaciones se necesita sobre todo en las áreas rurales mientras que el mayor número de organizaciones se encuentra en zonas urbanas. Aunque esta distribución no representa todos los actores de la sociedad civil, ya que no están incluidos centros académicos ni sindicatos, sirve como indicador de la situación general. Más aún, el número total de estas organizaciones (8 500) de tipo privado, no lucrativo y de servicios a terceros es muy bajo en comparación con otros países. No sólo países industrializados cuentan con un número mucho mayor (los Estados Unidos tienen aproximadamente 2 000 000 de organizaciones de este sector; países como Chile tienen 35 000 (García, 2007, pp. 38-39).

### *Financiamiento de las organizaciones*

Para su desarrollo sostenible, las osc requieren de suficientes recursos para poder ejercer sus funciones y prestar sus servicios. Dentro de las fuentes de financiamiento destacan la filantropía (donaciones de individuos, de fundaciones o de

empresas), los recursos públicos (redistribución de recursos monetarios adquiridos de impuestos por el gobierno hacia las osc) e ingresos que provienen de cuotas y venta de servicios, productos y asesorías de las osc.

En un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins con la participación local del Cemefi y retomado por García en su texto, se compararon 35 países de todas las regiones y diferentes etapas de desarrollo económico y político. Un hecho que resalta directamente de esta comparación es el bajo porcentaje de recursos adquiridos por las osc en México por medio de donaciones (filantropía: 6.3%) y de recursos públicos (sector público: 8.5%), mientras que la mayor parte de sus fuentes monetarias proviene de ingresos autogenerados (cuotas de prestación de servicios: 85.2%). No sólo son números bajos en comparación con un país desarrollado como Estados Unidos (filantropía: 12.9%, sector público: 30.5%), sino que también lo son ante los demás países en vías de desarrollo (filantropía: 17.2%, sector público: 21.6%) y ante el total de la muestra (filantropía: 12.5%, sector público: 34.1%). Según el análisis del estudio (retomado por García), el alto porcentaje del financiamiento por fuentes autogeneradas pone a México en el segundo lugar a nivel internacional de la muestra, mientras que el bajo número en donaciones lo coloca en el último lugar. En cuanto a recursos públicos, México se ubica en el lugar 30 de 45 en el total y en el último en América Latina de los países de la muestra (García, 2007, pp. 42-43).

Esta situación muestra que las osc en México son independientes en alto grado de otras instituciones en términos de financiamiento, lo cual puede ser un factor positivo si es que estos recursos alcanzan para lograr sus fines. El problema es que este no suele ser el caso, por lo tanto es necesario asegurar la sobrevivencia monetaria y el desarrollo sostenible de las osc de otras formas. A largo plazo resultaría provechoso crear un ambiente y una cultura de donación, pero



es una tarea difícil que necesita un esfuerzo colectivo de toda la sociedad mexicana. A corto y mediano plazos, se han condensado los esfuerzos en una reforma del marco legal y fiscal para mejorar el acceso de las OSC a recursos públicos. Dentro de las propuestas elaboradas por el ITAM, Incide Social y Cemefi, se pone énfasis en facilitar el registro oficial de las OSC para poder acceder a financiamiento público y para poder recibir donativos deducibles, al igual que crear nuevos incentivos a través de exenciones de ciertos impuestos para las OSC (García, 2007, pp. 84-85; véase también <http://www.agenda-fiscalsociedadcivil.org>). Dicho eso, vale la pena rescatar también que García y sus colegas reconocen que “en los últimos años ha habido una serie de avances en la materia” (García, 2007, p. 88), con lo que se refiriéndose al nuevo marco legal y, en especial, a la Ley de Asistencia Social, a la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil de 2004 y a sus posteriores reglamentos.

## SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

En esta sección procuraré describir y analizar la relación entre la política exterior de México y la sociedad civil. Continuando con la exploración de las esferas habermasianas en el caso mexicano, esta sección cumple con la función de describir y analizar la interacción y comunicación entre la esfera cultural, representada por las organizaciones de la sociedad civil, y la esfera política, representada por el gobierno mexicano en el caso concreto de la política exterior. Recordando el mensaje de Habermas, se tiene que constatar que cada esfera tiene un medio específico. En el caso de la esfera política, éste es el poder; en la esfera cultural, lo es el mundo de las ideas y de la cultura. Así, en cada esfera se tienen dinámicas diferentes que son complementarias pero no sustitutivas; es

decir, una no debe sustituir a la otra, sino que se reparten las funciones del sistema entre sí. Este es un punto fundamental y simple pero muchas veces omitido en debates políticos y académicos sobre el tema. De esta forma, el límite intrínseco de la influencia de la esfera cultural en la esfera política es de tal manera que las decisiones políticas finales deben seguir siendo tomadas en la segunda, pero tomando en cuenta las aportaciones de la primera. Una vez que la esfera cultural busca más poder político directamente en el sistema por medio de alguno de sus actores, se pierde el equilibrio entre las esferas y se llega nuevamente a una confusión. Así, cabe constatar que no sólo la injerencia de las esferas políticas y económicas en la cultural, sino que también ésta en las primeras dos tiene consecuencias negativas para el sistema en conjunto y el equilibrio de esferas.

Además, tiene que ponerse énfasis en que las dos esferas no son monolíticas, de hecho ocurre una lucha constante por el poder y por la hegemonía cultural en ellas respectivamente. Esto cobra relevancia al analizar la relación y comunicación entre las distintas esferas. Dado que el grupo en el poder, es decir el gobierno y el partido político que lo constituye, es más homogéneo (aunque la presencia de las instituciones políticas tiene un efecto que promueve más heterogeneidad) y más estable que la gran cantidad de organizaciones y actores de la sociedad civil que resaltan por su heterogeneidad, la interacción es inherentemente asimétrica y tiende a desfavorecer sistémicamente a la sociedad civil por cuestiones de organización interna. Esta situación se aplica tanto en la relación del gobierno con la sociedad civil, relación de corto y mediano plazo, como en la relación del Estado con la misma, que es más de largo plazo.

En ausencia de estudios exhaustivos sobre la interacción de las esferas en el caso mexicano,<sup>4</sup> resulta fructífero resaltar

<sup>4</sup> Existen varios estudios sobre el papel de la sociedad civil en las políticas públicas en general, pero no tratan explícitamente a la política exterior.

algunos rasgos, problemas, límites, pero también esperanzas y logros de esta relación en el proceso de acercamiento comunicativo. La mayor parte de la información explícita para el tema de participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior proviene de entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) —no se trata de posiciones oficiales, sino de perspectivas de expertos en el tema— y a la investigadora Blanca Torres. Con la ayuda de las teorías del realismo político y del constructivismo se intenta explicar los resultados encontrados para llegar a conclusiones sobre el tema de participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior de México.

*Proceso histórico de acercamiento mutuo en la relación  
Estado-sociedad civil en México*

Como se ha dicho, en México se ha dado una serie de procesos importantes desde los años setenta que contribuyeron al crecimiento y a la diversificación de la sociedad civil y sus organizaciones. Cuando al inicio de dicha década la sociedad civil estaba nutrida en gran parte de organizaciones bajo la dirección de la Iglesia y de movimientos sociales, el enfoque estaba más en el desarrollo personal y social. No obstante, el desarrollo de futuros líderes sociales en el extranjero y la creación de varios centros de estudio de la problemática social en México crearon potencial para el crecimiento que experimentaron las organizaciones civiles en las décadas siguientes. Este proceso de diversificación, fortalecimiento e institucionalización de las OSC se desarrolló de forma no proporcional al poder del partido en el gobierno, el PRI. Con el adelgazamiento del Estado y la pérdida de prestigio por parte del partido político en el poder, se abrieron gradualmente nuevos espacios de acción para las ONG y se independizaron

los actores de la sociedad civil en general de la influencia tanto del Estado como de la Iglesia. Poco a poco se institucionalizaron las organizaciones y se crearon redes entre ellas, cuya influencia aumentó en lo siguiente hasta los ámbitos de gestión de proyectos y de participación en políticas públicas. Con la alternancia democrática en 2000 se dio otro impulso al fortalecimiento de la sociedad civil gracias a un nuevo marco legal con la función de asegurar la sostenibilidad de las organizaciones y una mejor interacción con las instituciones gubernamentales.

Estos procesos tienen un fuerte componente interno; su influencia se registró en gran medida en el interior del país y en la participación de las ONG en políticas públicas en general. No obstante, en temas de política exterior también pueden observarse rasgos y elementos que acompañan los procesos de democratización de la cultura política y del sistema político mexicano. El creciente interés de las ONG en la política exterior del país y en su formulación se puede constatar en varias ocasiones a partir de los años setenta y ochenta. Según Blanca Torres, hasta la década de los ochenta “el Estado mexicano definía lo que era el interés nacional y actuaba en consecuencia. El grado notable de autonomía que el Estado mexicano mostraba respecto de la sociedad en una gran variedad de áreas reforzaba esa percepción. Conforme avanzaron los años ochenta esto fue cambiando” (Torres, 1997, p. 120). Un estímulo enorme para la actuación más intensa de los actores tradicionales (por ejemplo, los sindicatos) y de los nuevos actores (las ONG) fue el cambio de un sistema cerrado a un sistema abierto, sobre todo en sentido económico. Se dejó atrás el viejo sistema de sustitución de importaciones, que contaba con un alto grado de proteccionismo, por la apertura económica y comercial, lo cual obligaba a que estos actores mexicanos cambiaran su enfoque y empezaran a adaptarse a la interacción con el exterior. Este proceso culminó temporalmente en las negociaciones para el TLCAN. A lo largo de

estos años, grupos y organizaciones mexicanos empezaron a participar no sólo en el nivel interno en cabildeo con el poder ejecutivo mexicano, sino también en la arena política externa, es decir, en foros internacionales y en forma de cabildeo frente al Congreso de Estados Unidos, lo cual complicaba la actuación del Estado y “obligaba al gobierno a dar respuestas que, en ocasiones, significaban cambios en la política externa” (Torres, 1997, p. 120). Más recientemente se establecieron canales formales de interacción y comunicación directa entre sociedad civil y el gobierno mexicano, por lo cual las organizaciones civiles hoy en día pueden participar en diferentes formas en la formulación de la política exterior.

Para entender las estrategias de buscar influencia sobre la política exterior de México indirectamente desde el exterior, resulta conveniente describir más detalladamente el proceso de formulación de la política exterior mexicana antes de iluminar algunos de estos casos y eventos de búsqueda de influencia. Posteriormente, se analizan la reciente institucionalidad del diálogo entre gobierno y sociedad civil, el nuevo marco legal y los procesos actuales de participación de la sociedad civil en temas de política exterior. En esta tarea, resulta oportuno diferenciar entre participación e influencia de la sociedad civil. Finalmente, se explica desde la perspectiva teórica del realismo político y del constructivismo la nueva realidad mexicana en cuanto a su política exterior y el papel de la sociedad civil en ella.

### *Formulación de la política exterior*

Se ha mencionado ya que el artículo 89 de la Constitución le reserva al presidente un enorme poder en cuanto a la política exterior. No obstante, el proceso de formulación de la política exterior es más complejo de lo que este poder presidencial sugiere. Es necesaria la participación de varios actores espe-

cializados para poder abarcar su amplia gama. Además del presidente, se tiene que tener en cuenta la participación de las distintas secretarías que contribuyen con sus diferentes temas y áreas de conocimiento. Un artículo de Jorge Chabat sobre la toma de decisiones en la política exterior mexicana, a pesar de datar de finales de la década de 1980, resulta útil para darse cuenta de la complejidad del proceso. Aunque han cambiado algunos nombres y de cierta forma aspectos organizacionales de la secretarías, el mensaje general de la participación de múltiples entidades en el proceso sigue siendo de gran actualidad y utilidad para el tema de este trabajo. Uno de los puntos más rescatables es la “*atomización en la toma de decisiones*”, lo cual está vinculado con el hecho de que las dependencias del Ejecutivo actúen “con tal autonomía relativa en tanto no se salen de las prioridades de la política exterior fijadas por el gobierno” (Chabat, 1989, pp. 102 y 105).

La sociedad civil como tal no está incluida formalmente en el proceso de formulación de la política exterior, pero esto no significa que no tenga participación en él. Dicho de manera metafórica, la sociedad civil no tiene un asiento en la mesa cuando se toman las decisiones finales, pero puede estar presente en las aportaciones de las distintas secretarías y en propuestas generales sobre las cuales se toman las decisiones. Por lo tanto, es necesario analizar el paso anterior a la toma final de decisiones, pues en él interactúan la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Dependiendo de los temas, las ONG pueden dialogar o empezar un cabildeo con los distintos enlaces y oficinas de las dependencias gubernamentales. No obstante, como primer punto, la participación de la sociedad civil en temas de política exterior no es directa, sino indirecta, dado que no está incluida de manera formal, lo cual concuerda con el concepto de las esferas habermasianas.

*Influencia de la sociedad civil en la política exterior*

El cambio del modelo económico sirvió como estímulo para que los actores de la sociedad civil mexicana se integraran a la arena internacional. En lo político también hubo procesos de apertura y democratización, a partir de la década de 1980, lo cual intensificó el activismo de las ONG. En la ausencia de un diálogo establecido entre sociedad civil y el gobierno de México, algunos de sus actores buscaron influir en la política exterior de México desde del exterior. Los tres principales actores de la sociedad civil, los sindicatos, la academia y las ONG, lo hicieron en diferentes temas y con variados grados de intensidad. Estos intentos de influir en la política exterior son un fenómeno poco tangible, difícil de medir en general, pero a la luz de algunos eventos particulares se pueden reconstruir rasgos y características del fenómeno analizado.

Mientras que las ONG y las instituciones académicas tratan una amplia gama de temas que trascienden fronteras, los sindicatos por el contrario sólo tratan uno en específico, el laboral, que además presenta características sumamente nacionales. Por consiguiente, la literatura en cuanto a la actuación de los sindicatos en la política exterior es escasa. Al mismo tiempo, la naturaleza de los sindicatos, como actores de la sociedad civil, difiere de la de las ONG. Esto se debe a su larga tradición de interacción con la esfera política bajo el sistema corporativista en México, lo cual contrasta con el surgimiento relativamente reciente e independiente de las ONG frente al Estado.

Con el cambio del modelo económico y las medidas de corte neoliberal, su tradicional enfoque interno también tuvo que adaptarse, y lo hizo visiblemente en las negociaciones del TLCAN. La mayor parte de los sindicatos estaba en línea con el gobierno en cuanto al tema del TLCAN por las ganancias netas esperadas en términos de empleos, mientras que sólo una parte limitada estaba en contra, encabezada por el Frente Autén-

tico del Trabajo (FAT) y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). El FAT buscó alianzas con coaliciones estadounidenses y canadienses que también rechazaban el TLCAN; de esa manera intentó luchar contra su establecimiento. Como explicación para buscar la influencia indirecta a través de Estados Unidos y Canadá, Blanca Torres explica que “esta estrategia del FAT estuvo muy relacionada con su percepción sobre las dificultades de acceso al proceso de toma de decisiones en México y de su escasa influencia potencial” (Torres, 1997, pp. 130-131). Así, la búsqueda de influencia indirecta a través de actores del extranjero se puede observar como única posibilidad, para algunos actores sindicales, de jugar un papel en la política exterior de México que de otra forma no tendrían. Por lo tanto, no se puede hablar de una influencia muy grande de estos sindicatos mexicanos, sino realmente de la influencia de sindicatos estadounidenses y canadienses en la política exterior de México, los cuales usaron a los mexicanos para sus propios fines. Por otro lado, los grandes sindicatos tuvieron éxito en mantener su posición conjunta con el gobierno; en palabras de Torres “hay indicios de que las grandes confederaciones sindicales coincidieron con el gobierno en reducir al máximo el alcance del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, más limitado que aquel que se alcanzó en materia de cooperación ambiental” (Torres, 1997, pp. 132-134).

En el caso de las instituciones académicas, los temas tratados son más amplios y tocan la política exterior directamente. Sin embargo, su influencia no es tan visible como en el caso de Estados Unidos, donde las universidades y los *think tanks* ligados a ellas desempeñan un papel importante en el desarrollo de escenarios para la política exterior y donde hay un intercambio notable. Al igual que en el caso de los sindicatos, no se trata de un tema muy estudiado además no hay eventos claros donde se podría registrar una influencia notable y medible de alguna forma, por lo cual se tiene que constatar que su influencia es sumamente intangible.



El actor principal de la sociedad civil en relación con la política exterior son las ONG, sobre las cuales hay más literatura en general que en el caso de los otros dos actores mencionados anteriormente, pero tampoco se ha escrito extensamente sobre su papel específico en la política exterior. Se pueden clasificar como nuevos actores en comparación con los sindicatos porque antes de los años ochenta casi no tenían actuación en la arena política mexicana en cuanto a la política exterior y las relaciones internacionales. Las ONG experimentan un crecimiento en números y en su activismo relativamente tarde en comparación por otras regiones. Esto se puede explicar con la inexistencia de estímulos externos en el caso mexicano, pues el tema de promoción de desarrollo estaba ya en manos del Estado mexicano y el país no se encontraba en la lista de los mayores contribuyentes a los problemas globales de medio ambiente. No obstante, desde mediados de los ochenta se dio un crecimiento importante del sector de las OSC por razones de insatisfacción de la sociedad con la manera tradicional de articulación y agregación de intereses en los partidos políticos, pero además hubo razones adicionales como por ejemplo el estímulo de su presencia y labor desde gobiernos de países desarrollados y organismos internacionales con el fin de reducir costos económicos (más flexibles y con mayor eficacia en el campo) y políticos (evitando la problemática de soberanía). A diferencia de las ONG de los países desarrollados, las mexicanas buscan cambios a nivel interno aunque actúen en el extranjero en foros y en cabildeo sobre la política exterior de México y desde sus inicios se involucraban en el proceso político (Torres, 1997, pp. 136-138).

En cuanto a resultados tangibles de sus intentos de influir, lograron cambiar la política exterior de México en relación con ciertos temas y estados. Dentro de los casos más notables se encuentran los derechos humanos y el medio ambiente, y su actuación en las negociaciones del TLCAN.

Con respecto al primero, las ONG mexicanas ayudaban a refugiados centroamericanos en México desde finales de los años cincuenta. Su influencia en el área política se puede observar en el logro de modificar la noción gubernamental sobre los refugiados; se cambió el enfoque de seguridad nacional a uno de protección de derechos humanos. No obstante, también se tiene que mencionar que las mismas ONG admiten que su influencia dependía en gran parte del financiamiento y del apoyo desde el exterior. En cuanto a cumbres y tratados internacionales en los que hayan intentado influir para lograr sus metas, “no es posible afirmar que hayan sido determinantes en la decisión gubernamental de adherirse a las convenciones internacionales sobre derechos humanos”, pero a nivel interno sí tuvieron un impacto que desembocó en la creación de instituciones, como por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 (Torres, 1997, pp. 139-141).

En las negociaciones del TLCAN se notó la participación de muchas ONG en la RMALC, opuestas al acuerdo, o en otros grupos que lo quisieron condicionar. Las primeras no pudieron evitar que se llegara al TLCAN en general, pero el segundo grupo, sobre todo en materia de medio ambiente, logró introducir sus temas en la agenda y lograr que se firmara un acuerdo paralelo medioambiental que creó nuevos espacios de influencia, aunque no por fuerza propia sino también fundamentalmente en alianza con algunas ONG de Estados Unidos y Canadá.

Medir la influencia de las ONG en el proceso de formulación de política exterior y la toma de decisiones es una tarea sumamente difícil, pero aún “es mucho más difícil cuando no sólo actúan en alianza con sus contrapartes de otros países, sino, como en el caso de las negociaciones del TLC, con organizaciones de otros sectores” (Torres, 1997, pp. 142-143). Dada la gran diferencia en términos de recursos e influencia entre las ONG de México y de los otros dos países norteamericanos, se puede constatar que su influencia en sí probablemente fue

marginal y sobre todo tuvieron éxito cuando sus temas fueron recogidos por las ONG de los otros países que ya contaban con experiencia en este proceso.

Resumiendo lo expuesto sobre la influencia de los diferentes actores de la sociedad civil en cuanto a la política exterior de México, puede observarse que esa influencia es mayoritariamente de carácter indirecto a través de otros actores en el extranjero, que retoman posiciones de sus contrapartes mexicanas. Mientras que el papel de las instituciones académicas no es tan visible, algunos sindicatos y sobre todo las ONG han buscado alianzas en el extranjero y han participado en el cabildeo internacional con el fin de cambiar las posiciones de México. Además, los sindicatos grandes se han mostrado en línea con las posiciones del gobierno, mientras que las ONG han mostrado luchas temáticas opuestas a las oficiales y en algunos casos han podido lograr imponer sus temas y sus agendas.

### *Marco legal de la participación de la sociedad civil en México en la política exterior*

En años recientes, básicamente después del cambio del partido en el poder, se creó un nuevo marco legal y se abrieron canales de comunicación directos entre gobierno y sociedad civil que pueden complementar las estrategias de influencia de los actores de la sociedad civil a través del exterior. Además del marco legal que funciona para la sociedad civil y sus actividades en general, principalmente las leyes de transparencia, de asistencia social y de fomento, existe un marco jurídico específicamente para su papel en cuanto a la materia de política exterior. Se trata de un documento de 2005, llamado “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior”, publicado el 2 de marzo de 2005 en

el *DOF*. Naturalmente, este acuerdo no existe en el vacío legal, sino que está vinculado con leyes anteriores; en particular con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en su artículo 13.

Las consideraciones previas del acuerdo retoman explícitamente la nueva agenda internacional y la creciente tendencia democratizadora por parte de organismos internacionales de incluir a la sociedad civil en los asuntos públicos y las vinculan con el caso mexicano. Se menciona de manera directa que “el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que la planeación participativa es el imperativo en un gobierno democrático”, y se agregan posteriormente temas específicos de esta participación (derechos humanos, medio ambiente, la integridad y el desarrollo material, humano y profesional de los individuos).

Con respecto a los instrumentos institucionales que se requieren para establecer un diálogo eficiente y continuo entre las entidades gubernamentales y la sociedad civil, se pone la responsabilidad en manos de la SRE en los artículos 4 y 5 de la ley mencionada. Mientras el artículo cuatro establece las tareas específicas de la SRE, tales como divulgación de información, promoción de una mayor participación de la sociedad civil, una mejor coordinación entre las distintas instituciones tanto del gobierno como de la sociedad civil y el fomento de transparencia en todo momento, el artículo 5 trata de los mecanismos para lograr estas metas. La lista de mecanismos incluye foros y eventos públicos, cuadernos y otros materiales de información, redes de acceso a información por medios electrónicos y conferencias, reuniones de consulta y actividades de cooperación con instituciones académicas.

Uno de los elementos más interesantes del acuerdo en cuanto a la nueva relación de colaboración es el artículo 10, que establece que las delegaciones oficiales de México a foros internacionales de carácter multilateral pueden ser acompañadas por hasta dos representantes de organizaciones de la sociedad civil, que serán nominados por estas últimas.

Considerando el acuerdo en su conjunto, podría constatar-se una relación asimétrica entre la SRE y las OSC. Debido a que la dirección del flujo de información tiende a ser mayoritariamente desde la SRE hacia las OSC y no viceversa, las últimas se manifiestan más como receptores que como actores activos de participación. No obstante, el acuerdo puede verse como un progreso significativo porque establece de forma clara las responsabilidades del gobierno hacia las OSC y fija institucionalmente el nuevo espíritu de cooperación en temas de política exterior. Al estar vinculado con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, el acuerdo alcanza un carácter de ley y por lo tanto las declaraciones y disposiciones del gobierno adquieren un mayor nivel de obligación. Ya no se trata de opciones, sino de un deber por parte de la SRE de informar, consultar y dialogar con la sociedad civil de forma permanente e institucional.

### *Participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior*

El nuevo marco legal propicia un mayor contacto y más diálogo directo entre el gobierno y los actores de la sociedad civil para que éstos puedan participar de forma más inmediata en el proceso de formulación de la política exterior. Su participación sigue siendo indirecta, pues legalmente no están incluidos en la Constitución en la sección correspondiente. No obstante, los nuevos canales de interacción con las dependencias gubernamentales les permiten negociar sus temas y agendas de forma oficial con los tomadores de decisiones, lo cual da esperanzas de llegar a nuevos compromisos y acuerdos en estas temáticas.

En cuanto al diálogo entre las secretarías y la sociedad civil, la situación legal de por sí no puede cobrar mucha impor-

tancia sin ser complementada por una institucionalización correspondiente. Para poder participar de forma continua y más inmediata en materia de política exterior, es necesario un vínculo directo e institucionalizado de los actores de la sociedad civil con el Ejecutivo. En congruencia con las leyes mencionadas anteriormente se han creado varias oficinas<sup>5</sup> y enlaces, entre los que se destaca por su función la Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil en la SRE. Históricamente, esta oficina tiene sus orígenes en la Unidad de Atención a las Organizaciones Civiles que se creó en 2003 con el fin de apoyar a las osc para participar en las cumbres internacionales que se realizaron en México. Aunque era el primer paso en la institucionalización del diálogo con la sociedad civil —el contacto como tal por supuesto es más antiguo, por ejemplo ya se apoyaba a mujeres a participar en la I Conferencia de la Mujer en 1975— la comunicación era aún más espontánea y con metas más limitadas. Al constituirse la nueva oficina de vinculación en noviembre de 2007, ésta se integró como entidad dependiente de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, lo que significó que ya no se trataba de una limitada unidad fuera de las subsecretarías que pudiera ser disuelta con facilidad. El enfoque también se expandió; ya no sólo consistía en dar atención e información a las ONG que quisieran participar en cumbres, sino que se trata de lograr la vinculación de los actores de la sociedad civil con las áreas sustantivas y de una comunicación continua. La amplia gama de actividades realizadas por la oficina incluye organización de consultas, sesiones informativas, foros, conferencias, una publicación cuatrimestral sobre temas de política exterior y un diálogo continuo con las

<sup>5</sup> Entre otras, también existen similares oficinas en las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de la Función Pública, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Educación Pública y de Salud; también en las comisiones nacionales del Agua, del Deporte y para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y en la Presidencia.

osc, los sindicatos y las instituciones académicas. En cuanto a los temas sustantivos, la oficina es de vinculación y por lo tanto no se encarga de los temas en sí, sino que sirve como puente con las áreas específicas que los llevan directamente: la Subsecretaría de Relaciones Exteriores y sus direcciones generales (África y Medio Oriente, Asia-Pacífico y Europa), la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos humanos con sus direcciones generales (Naciones Unidas, Derechos Humanos y Democracia), la Subsecretaría para América del Norte, la Subsecretaría para América Latina y el Caribe, la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, y también las otras secretarías. Cada mes se realiza una reunión de coordinación interna entre todas las áreas para dar seguimiento al progreso en la relación con la sociedad civil. Con relación al contenido, el enfoque de la SRE en este diálogo está concentrado en política pública en temas de política exterior y se busca un avance programático, para el cual los actores de la sociedad civil pueden aportar insumos en forma de ideas, opiniones y propuestas. Dependiendo de su tema en particular, los actores de la sociedad civil pueden acudir no sólo a la oficina de vinculación en la SRE, sino a todas las demás oficinas y a los enlaces también. En el tema de medioambiente podrían dirigirse a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), mientras que en cuanto a los derechos humanos podría ser mejor acudir a la SEGOB.

Un ejemplo concreto de la nueva colaboración entre instituciones gubernamentales y la sociedad civil en cuanto a la política exterior se puede ver en el llamado Diálogo Social para una Política de Estado en materia de Política Exterior. Este proyecto se inició en agosto de 2005 por organizaciones civiles y académicas en cooperación con la SRE a través de la firma de un convenio de colaboración; tiene como objetivo condensar una serie de propuestas de la sociedad civil en un documento que ayude a diseñar una política exterior de

mediano y largo plazo. Es importante señalar que se trata de un proyecto no partidista y plural que fue iniciado por instituciones de la sociedad civil,<sup>6</sup> que a su vez contaron con el apoyo y las contribuciones de un gran número de osc. Así participaron varios actores de la sociedad civil, entre ellos instituciones académicas, organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones del ámbito religioso y grupos empresariales.<sup>7</sup> Su participación se basa en la idea de que en la era de la globalización se están rompiendo las fronteras económicas, físicas, sociales, políticas y del conocimiento, lo cual requiere que las organizaciones de la sociedad civil mexicana participen en temas relacionados con sus temas y acciones, en los cuales pueden hacer valiosas aportaciones con su experiencia y conocimiento específico de la materia (Centro Lindavista, 2006, pp. 5 y 43).

El procedimiento del proyecto contaba con tres diferentes pasos de diálogo: primero, se abarcó los criterios y principios de la política exterior, antes de tratar temas específicos y finalmente aspectos regionales. Dentro de los temas se destacaron el desarrollo sustentable, paz y seguridad, política exterior y cultura, derechos humanos y migración, cooperación técnica internacional y energía y política exterior; éstos representaron las prioridades tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de la Cancillería mexicana. En cuanto al diálogo sobre los aspectos regionales, se debatieron las relaciones de México con otras regiones en el mundo (África

<sup>6</sup> Las principales instituciones de la sociedad civil que han iniciado el proyecto son: el Centro de Estudios Estratégicos Nacionales (CEEN), el Centro Latinoamericano de la Globalidad (CELAG), el Centro Lindavista, el Centro Mexicano de Análisis Estratégico y Negociación Internacional (CAENI), DECA Equipo Pueblo, Diálogo México A. C. y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH).

<sup>7</sup> Cabe aclarar de nuevo que los empresarios no forman parte de la sociedad civil bajo las definiciones utilizadas en este trabajo. Su inclusión por parte de la SRE y de otros grupos se debe a una percepción ligeramente diferente de lo que se entiende como sociedad civil.



y Medio Oriente, América Latina y el Caribe, América del Norte, Asia Pacífico y Europa). En cada tema y con respecto a cada región tratada se hizo una serie de propuestas y se contrastaron las posiciones de las OSC con las de la SRE. Como admiten los organizadores del Diálogo Social: “no fue fácil romper las resistencias existentes en la sociedad y en algunos funcionarios públicos a una participación de la sociedad sobre cuestiones de sustancia y en particular para definir nuestros intereses nacionales ante el entorno internacional en una visión de largo plazo”. Al mismo tiempo subrayan que no se espera que los resultados del diálogo necesariamente se implementen en el sexenio actual ni que se llegue a un consenso absoluto. Más bien se trata de identificar en una primera instancia las coincidencias y los disensos y abrir un nuevo espacio de interacción como base para una futura política exterior de Estado (Centro Lindavista, 2006, pp. 7 y 44-45).

### *Participación en la formulación versus influencia en la política exterior*

Al contrastar la participación de la sociedad civil con la influencia real en la política exterior de México, parece darse una contradicción. Un artículo reciente, publicado el 1 de septiembre de 2008 en la versión en línea del periódico *La Jornada*, revela la insatisfacción por parte de varios grupos ambientalistas que se quejaron por no ser tomados en cuenta por las autoridades desde el sexenio de Fox (Enciso, 2008, 1 de septiembre). En la primera Asamblea de Afectados Ambientales, realizada en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), llegó un gran número de organizaciones y movimientos de defensa del medio ambiente de todo el país y exigieron un cambio de leyes a Semarnat. En un documento interno del Frente de Trabajadores de la Energía (FTE), en

el cual presentan de forma escrita su visión particular de la Asamblea, se menciona el encuentro entre una comisión compuesta de ocho miembros del movimiento medioambiental con el titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, Mtro. Mateo Alfredo Castillo Cejo. Los miembros de la comisión rechazaron la propuesta de seguir el procedimiento para obtener información y atención, dado que desde su perspectiva no necesitaban “ni de información ni de atención burocratizadas [...], sino de voluntad política real y profunda, expresada en un mecanismo de diálogo continuo [...] y construcción participativa de las soluciones a los problemas ambientales” (FTE, 2008). Más que la cuestión de tener razón o no, lo interesante de este caso es la percepción de los grupos medioambientales frente a los nuevos espacios de interacción con las entidades gubernamentales, en este caso Semarnat.

Una posible explicación para el fenómeno de la antiproporcionalidad constatada entre participación e influencia real de la sociedad civil puede lograrse por medio del uso analógico de la teoría de sistemas y regímenes de J. Linz. Este autor hizo estudios sobre regímenes cerrados y abiertos –incluyendo a regímenes democráticos–, de sus características y de los procesos de transición de un régimen a otro. Para el caso de la participación social, resultan interesantes sobre todo los estudios de Rusia y los países de Europa del Este, que podrían aplicarse analógicamente al caso de México. Linz explica que también en sistemas autoritarios existe cierto pluralismo –aunque limitado–, es decir, el Estado involucra a otros actores pero decide con quién colaborar y con quién no. Según Blanca Torres, éste también fue el caso bajo el régimen autoritario del PRI. Cuando el sistema tenía una crisis de legitimidad, prestigio e imagen del país, el PRI recurrió a la inclusión de unas pocas ONG y de ciertos líderes sociales, cooptándolos con el gobierno. Entre estas ONG se contaban sobre todo las del tema medioambiental y de derechos humanos. El

número de organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil que estaba en contacto con el gobierno era muy limitado, pero logró hasta cierto punto llevar sus temas a la agenda del gobierno, con lo cual obtuvo peso notable en el sistema. Después del cambio del régimen de corte autoritario a un sistema democrático abierto, la participación de la sociedad civil aumentó marcadamente y se institucionalizó su diálogo con el gobierno. No obstante, juzgado a través de las opiniones de las ONG de medio ambiente, su influencia real disminuyó. En consecuencia, esto significa que su peso real era mayor bajo el sistema autoritario del PRI. Por un lado, puede deberse a que el pastel de influencia se tiene que repartir entre más actores ahora, pero también puede ser que esta influencia en total disminuyó.

Según el realismo político, la mayor participación de la sociedad civil en temas de política exterior y en las relaciones internacionales de México en general no puede ser explicada en absoluto, dado que esta teoría no considera a esos actores dentro del Estado como relevantes para la política exterior. La división clara entre el nivel interno y el nivel externo, y la reservación de éste último para un círculo limitado de expertos que elaboran el interés nacional para el Estado resultan en la negación de un papel importante a los actores de la sociedad civil. Así, los teóricos del realismo político dirían que la falta de influencia real de las ONG, de los sindicatos y de las instituciones académicas en la formulación de la política exterior de México es lógica porque son fuerzas sociales internas y en consecuencia no son actores en el sistema internacional. No obstante, investigadores como Blanca Torres señalan que “hoy es frecuente la afirmación de que el realismo, como enfoque teórico, es insuficiente para explicar las tendencias en las relaciones internacionales de México” (Torres, 1997, p. 121), lo cual también se puede decir de la política exterior en particular.

El constructivismo, en cambio, sí acepta actores (“agentes”) dentro del Estado y permite un cambio de identidades

de todos los actores, lo que permite la entrada para nuevos compromisos y acuerdos sociales. Según lo planteado por esta teoría, las nuevas demandas democratizadoras y de inclusión de la sociedad civil a partir de los años setenta resultaron en la alternancia democrática y en la mayor participación de la sociedad civil en una amplia gama de temas. Al interiorizar estas nuevas ideas que circularon durante algunas décadas en México, las instituciones abrieron nuevos canales de comunicación y de participación para los actores de la sociedad civil. Mientras esto se manifiesta ya claramente en la participación de las ONG en proyectos concretos a nivel interior, donde existe una co-gestión de sociedad civil y gobierno, la participación en temas de política exterior aún no es tan visible y no tiene tanto impacto medible desde afuera. Sin embargo, y a diferencia del realismo, el constructivismo explica la limitada influencia real de hoy en día con la novedad de la relación entre gobierno y sociedad civil. Por ser procesos de cambio social, de creación de confianza y de construcción de alianzas internas entre los dos, se trata de procesos de largo plazo. El cambio en procedimientos (más comunicación e interacción) sólo es el primer paso hacia un cambio sustantivo (más impacto e influencia) que seguirá una vez que todos los demás actores e instituciones en el sistema político mexicano hayan interiorizado en un grado mayor las nuevas ideas democratizadoras.

## CONCLUSIONES

El proceso de democratización a partir de los años setenta, en conjunto con la apertura económica, ha conllevado mayores grados de participación de la sociedad civil en temas que incluyen a la política exterior, como sugiere la teoría democrática en general y la idea de la ola de democratización en

particular. Importantes procesos de acercamiento han tenido lugar entre instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil; entre ellos está una mayor cantidad de consultas, nuevas oficinas en las secretarías con el fin explícito de mejorar la relación con la sociedad civil, un mayor número de reuniones entre líderes políticos y líderes sociales, y un nuevo marco jurídico que norma esta relación. La intensificación de la interacción y comunicación entre la esfera política y la cultural es visible en muchas ocasiones, de donde se destacan la creación de la Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil y el establecimiento del nuevo *Diálogo Social*.

En este contexto, es importante subrayar de nuevo que mayores niveles de participación no conllevan automáticamente mayor influencia en cuanto a la toma de decisiones en la política exterior. A nivel interno del Estado, la sociedad civil ha podido contribuir con ayuda directa en proyectos concretos y ha tenido más impacto en las políticas públicas en general. No obstante, lograr ese proceso a nivel de política exterior es un proceso más complicado, pues se trata en mayor grado de posiciones y acciones fuera del país mientras que el ámbito natural de la sociedad civil mexicana se encuentra dentro de las fronteras. Sólo en escasas ocasiones, como por ejemplo en el caso de las negociaciones del TLCAN, se puede constatar una fuerte presencia de la sociedad civil mediante su actor principal, las ONG (y en menor grado en los sindicatos), la cual actúa con su agenda para influir en la toma de decisiones que afecta de manera significativa las condiciones en el país. Por lo general, el impacto de las decisiones en la política exterior es más abstracto y tiene un rezago temporal, lo cual no genera un fuerte estímulo para organizar un mayor cabildeo en este ámbito, mientras que las acciones en proyectos concretos en el interior muestran resultados tangibles más inmediatos y por eso son más atractivos y cercanos a las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, en cuanto a un

impacto concreto en la política exterior que se puede atribuir al comportamiento de actores de la sociedad civil, se tiene que constatar que no existen muchos resultados tangibles.

Visto desde la perspectiva de la teoría realista, el elemento de mayor participación de la sociedad civil en temas de política exterior no puede ser explicado. La separación estricta del realismo político entre la esfera interna y la externa de un Estado provoca una negación completa de la sociedad civil como actor en el ámbito internacional y en la política exterior. No obstante, bajo esta suposición realista sí es posible explicar que al final la sociedad civil no parece tener mucho peso e influencia en la política exterior en general. El carácter estático de la teoría realista sugiere que no hay mucho cambio en cuanto a la estructura de toma de decisiones y un grupo limitado de expertos formula la política exterior en gran medida independientemente de las demandas articuladas por la sociedad civil. En este contexto, las determinantes de la política exterior están más relacionadas con factores externos.

Por otro lado, la teoría constructivista sí ayuda a entender el aumento de la participación de la sociedad civil en temas de política exterior dado que permite ver el sistema político como un constructo social que está abierto al cambio. El proceso de democratización se puede ver como un nuevo acuerdo en la sociedad. Esta demanda democratizadora llega por medio del proceso discursivo (*speech act*) desde el nivel ciudadano hasta los niveles del gobierno que la asume e interioriza a lo largo de varios años. Por lo tanto, la colaboración de entidades estatales, tales como la SRE y otras secretarías, con la sociedad civil y sus actores es un paso explicable, pues representa la institucionalización de los nuevos valores y acuerdos sociales. Ante el reciente aumento de participación de la sociedad civil y los pocos resultados tangibles de la influencia real en la política exterior, los constructivistas argumentarían que esta institucionalización de los valores de diálogo social es

parte de un proceso democratizador relativamente reciente que aún no ha podido mostrar su pleno potencial. En esta visión de los procesos es necesario ver la nueva colaboración entre gobierno y sociedad civil a largo plazo porque el cambio no necesariamente se puede realizar en breve. En otras palabras, los seguidores de la teoría constructivista dirían que es demasiado pronto para juzgar de manera conclusiva que la mayor participación de la sociedad civil no tiene también mayor impacto en la política exterior y que sería necesario observar este fenómeno durante más tiempo para poder llegar a observaciones conclusivas.

Esta investigación concluye que el proceso de democratización en México ha tenido frutos reales en cuanto a la relación entre entidades estatales y la sociedad civil; uno de ellos es el nuevo diálogo social y la creciente institucionalización de la comunicación y colaboración entre ambos. Esto funciona para todos los actores grandes de la sociedad civil (ONG, sindicatos e instituciones académicas). Así, se puede decir que existe evidencia a favor de la hipótesis que los procesos de apertura y democratización en México han conllevado una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior del país. No obstante, una mayor participación no necesariamente implica una mayor influencia e incidencia. En términos de influencia, el impacto del actor específico de la sociedad civil difiere; sobre todo las ONG han podido imponer su agenda en ocasiones mientras que los sindicatos lo lograron en menor grado y no se puede observar una incidencia concreta de las instituciones académicas directamente.

Para futuros estudios sobre el tema de sociedad civil y política exterior en México, podría resultar valioso analizar el panorama general en cuanto a la posición de los distintos actores de la sociedad civil en más detalle. Con este fin, podría realizarse una serie de entrevistas con miembros de diferentes ONG que actúan en diferentes temas y ámbitos sociales,

con académicos y con miembros de sindicatos para poder investigar en mayor grado la percepción de los nuevos procesos desde el interior de la sociedad civil. Al mismo tiempo, sería útil hacer una comparación del caso mexicano con otros en la región de América Latina y, posteriormente, con países más desarrollados, con el fin de observar factores que favorecen o inhiben la participación de la sociedad civil en la política exterior.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Barbé, E. (1990), “Estudio preliminar”, en H. J. Morgenthau, *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Tecnos.
- Blaug, R. y J. Schwarzmantel, eds. (2000), *Democracy: A Reader*, Nueva York, Columbia University Press.
- Boca Olamendi, L. *et al.* (2005), *Léxico de la política*, México, FCE.
- Burchill, S. *et al.* (2001), *Theories of International Relations*, Hampshire, Palgrave.
- Centro Lindavista (2006), *Diálogo social para una política de Estado en materia de política exterior. Propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la construcción de una política exterior de Estado en México*, México, Centro Lindavista.
- Chabat, J. (1989), “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en R. Green y P. Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, vol. 5: *Trabajos preparados para la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE.
- Cohen, J. y A. Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Delgado del Cantú, G. M. (2004), *Historia de México. Legado histórico y pasado reciente*, México, Pearson Educación.



- Diamond, L. (1996), "Toward Democratic Consolidation", en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Flick, U. (2002), *An Introduction to Qualitative Research*, Londres, SAGE Publicaactions.
- García, S. et al. (2007), *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, Incide Social.
- Griffiths, M. y T. O'Callaghan (2002), *International Relations: The Key Concepts*, Nueva York, Routledge Key Guides.
- Hamnett, B. (1999), *A Concise History of Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Heller, C. (2002), "Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional", en R. Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Planeta Mexicana.
- Huntington, S. P. (1991), "Democracy's Third Wave", en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kernell, S. y G. C. Jacobson (2006), *The Logic of American Politics*, Washington, D. C., CQ Press.
- Linz, J. J. (1996), "The Perils of Presidentialism", en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1996), "The Centrality of Political Culture", en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mayer-Serra, C. E. et al. (2005), *Democracia y transparencia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Morgenthau, H. J. (1952), "Another Great Debate: The National Interest of the United States", *The American Political Science Review*, vol. 46, núm. 4, pp. 961-988.
- \_\_\_\_\_ (1978), *Politics among Nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf.

- Ojeda, M. (2006), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- Plattner, M. F. (1996), “The Democratic Movement”, en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Rosenblum, N. L. y R. C. Post, eds. (2002), *Civil Society and Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Santillán, J. F. (2003). *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Océano.
- Schmittner, P. C. y T. L. Karl (1996), “What Democracy is... and Is Not”, en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Torres, B. (1997), “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, Colegio de México.
- Velázquez Flores, Rafael (1999), *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo.
- Verduzco, G. (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México.
- Wendt, A. (1992), *Anarchy is what States Make of It: the Social Construction of Power Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

### *Fuentes electrónicas*

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, en [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco\\_juridico/acuerdo\\_lposctpe.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco_juridico/acuerdo_lposctpe.pdf)

- Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), en <http://www.cemefi.org/spanish/index.php>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo III del Poder Ejecutivo, artículo 8, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/90.htm?s=>
- Enciso L., Angélica (2008, 1 de septiembre), “Grupos ambientalistas de siete estados exigen a la Semarnat reformar leyes”, *La Jornada*, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/01/index.php?section=sociedad&article=047n1soc>
- Freedom House, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>
- Frente de Trabajadores de la Energía [FTE] (2008), documento interno sobre la Primera Asamblea de Afectados Ambientales, en <http://www.fte-energia.org/pdf/e111-36-40.pdf>
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incidesocial, A. C., en <http://www.incidesocial.org>
- Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en [http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco\\_juridico/lffarosc.pdf](http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/ovosc/marco_juridico/lffarosc.pdf)
- Oficina para la Vinculación con las OSC, en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/ovosc.php>
- Participación Social, SRE, en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php>
- Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil, operado por el Instituto de Desarrollo Social (Indesol), en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>
- Propuestas para la reforma fiscal en línea, en <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/afiscal.pdf>
- Resultados de los talleres y sugerencias, en <http://www.agendafiscalsociedadcivil.org>

*Entrevistas*

Díaz Reynoso, Miguel, director general de la Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores, 18 de septiembre de 2008.

García Martínez, Laura, subdirectora de Mecanismos de Coordinación Institucional, Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores, 11 de septiembre de 2008.

Torres, Blanca, investigadora de El Colegio de México, 9 de septiembre de 2008.



## OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: FACTORES QUE LIMITAN LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO

*Octavio Perales Sánchez*

PARA ENTENDER LA LIMITADA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMP), *Peacekeeping Operations*, de la Organización de las Naciones Unidas, se deben considerar las siguientes circunstancias: la tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos; la postura mexicana ante la ONU en materia de paz y de seguridad internacionales; y las propias limitantes del ejército mexicano para participar en OMP.

Este trabajo aporta elementos al actual debate público sobre la pertinencia de que México participe en OMP. Diferentes actores, dentro y fuera del país, presionan para que se tome una decisión firme sobre el tema. Por un lado, existen presiones de Naciones Unidas para aportar personal militar a dichas operaciones; por el otro, desde el término de la Guerra Fría existen pronunciamientos del gobierno en turno para inducir un debate serio que considere la posibilidad de que el país aporte tropas para *cascos azules*.

Al día de hoy, a pesar de las distintas presiones, México no posee una posición sólida sobre la posibilidad de envío de contingentes militares para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

## OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Los términos *peacekeeping* o *peacekeeper*, aunque no se encuentran especificados en la Carta de Naciones Unidas, aluden a un mecanismo *ad hoc* implementado por la ONU para preservar y fomentar la paz y seguridad internacionales. La idea de OMP suele estar ligada con la noción de “seguridad colectiva” de Naciones Unidas.<sup>1</sup> Sin embargo, la relación entre las OMP y la seguridad colectiva de Naciones Unidas no es tan evidente como pudiera parecer. Desde 1942, Roosevelt había esbozado la idea de los Cuatro Policías (Estados Unidos, la Unión Soviética, Reino Unido y China), que impondrían la paz en el mundo de la posguerra; estarían facultados para poseer armas y actuarían de manera conjunta, con el fin de preservar la paz (Allan, 1996, pp. 1-2). El artículo 43 de la Carta provee el marco general para la seguridad colectiva, pero en la práctica nunca se concretaron las negociaciones de los acuerdos necesarios para implementarla (Diehl, 1988, p. 486). En el mundo de la Guerra Fría, la idea y estrategia de seguridad colectiva se desdibujó al pasar los años.

Las OMP de Naciones Unidas (*U. N. Peacekeeping Operations*) construyeron su cuerpo de principios sobre la marcha, y son, de manera amplia, “una técnica que ha sido desarrollada [...] para ayudar a controlar y resolver conflictos armados” (Goulding, 1993, p. 452).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De manera más específica, *peacekeeping* se refiere a: “Una operación que involucra personal militar, pero sin facultades para usar la fuerza, que está bajo el mando de Naciones Unidas para ayudar a mantener o restaurar la paz internacional y seguridad de áreas en conflicto. Estas operaciones son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación. Mientras que involucran el uso de personal militar, alcanzan sus objetivos sin el uso de la fuerza armada y, por ende, contrastan con la ‘acción de imposición’ de las Naciones Unidas bajo el artículo 42.” Allan, 1996, p. 3. Tomado de UN, *Blue Helmets*, 1990.

<sup>2</sup> Los principios mencionados fueron parte de una cátedra impartida por

En la tradición “clásica” de las OMP también se contempla la participación de personal civil para proveer soporte administrativo así como personal internacional de la ONU para labores diplomáticas. Marrack Goulding, ex subsecretario de Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de Paz, resumió cinco principios que caracterizan a las OMP:<sup>3</sup>

- 1) Son operaciones de Naciones Unidas. Es decir, cada operación es establecida por uno de los órganos legislativos de la ONU; están bajo el comando y control del Secretario General, el cual actúa bajo la autoridad delegada por el Consejo de Seguridad y le reporta de manera regular; los costos de las operaciones son asumidos de manera colectiva por los países miembros, bajo el artículo 17 de la Carta.
- 2) Se establecen bajo el consentimiento expreso de las partes en conflicto.
- 3) Son imparciales en un conflicto.
- 4) Debido a que la ONU no cuenta con un ejército propio, el personal militar y policia- co de los países miembros son la única fuente para personal uniformado de las OMP; el personal y el equipo son facilitados por los países de manera voluntaria.
- 5) El uso de la fuerza se limita al mínimo y sólo para autodefensa.

No todas las misiones con personal militar y policial, y que están relacionadas con la paz internacional, son OMP. Las misiones de “mantenimiento de paz” (*peacekeeping*), en sentido estricto, son diferentes de las de “imposición de la paz” (*peace enforcement*), creación de la paz (*peacemaking*), construcción de la paz (*peace building*) y fuerzas multinacionales (*multi-national forces*). No obstante, en la práctica las OMP suelen mezclarse con otras formas de operaciones e incluso “mutar”

---

Goulding en la Universidad de Oxford el 4 de marzo de 1993. La transcripción de la cátedra fue publicada en julio de ese mismo año por la revista *International Affairs*.

<sup>3</sup> En 1960 se creó la misión de mantenimiento de paz en el Congo, ONUC. Para 1963 la operación pasó de ser una OMP en el sentido tradicional a usar la fuerza de manera regular (imposición de la paz) con el fin de cumplir con su mandato de salvaguardar la provincia de Katanga.



de una forma a otra.<sup>4</sup> Esta tendencia a la imprecisión de los términos y a fusionar las actividades de las operaciones se acentuó al término de la Guerra Fría, con el activismo de las Naciones Unidas para dotar de mayores funciones a las OMP (Cfr. Boutros-Ghali, 1992).

James H. Allan hace una diferencia entre los términos *peacekeeping*, *peace enforcement* y *peacemaking*. El autor propone hacer caso omiso de los diversos nombres que han proliferado para referirse a las misiones de cascos azules y marcar una “clara distinción entre aquellas operaciones que usan la fuerza sólo en defensa propia, y aquellas en donde la imposición es autorizada”<sup>5</sup>. Las OMP se distinguen por el uso limitado de la fuerza, mientras que las misiones de imposición de la paz autorizan la fuerza en combate, con el fin de cumplir con su mandato. Allan advierte que “Peacekeeping y Enforcement son opciones mutuamente excluyentes y no deberían estar vinculadas”. Respecto a la “creación de la paz” (*peacemaking*), señala que son todas las actividades diplomáticas vinculadas con las actividades militares y policíacas de las OMP.

Zartman hace una distinción de operaciones en relación con la Carta de las Naciones Unidas. Agrega el término *peace building*, tal como lo hizo Boutros-Ghali en el documento *Agenda for Peace*:

*Peacemaking* se refiere a los esfuerzos diplomáticos para el manejo de conflictos de acuerdo con el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas; *peacekeeping*, a las fuerzas interposicionadas con el consentimiento de las partes para monitorear un acuerdo de paz no específicamente mencionado en la Carta; *Peace enforcement*, a los esfuerzos militares para controlar a las par-

<sup>4</sup> Allan (1996, p. 7).

<sup>5</sup> Las áreas de acción según Boutros Ghali son: diplomacia preventiva, creación de la paz (*peacemaking*), mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y construcción de la paz (*peacebuilding*).

tes en conflicto bajo el Capítulo VII; y *peace building* a medidas estructurales para prevenir un reinicio del conflicto [entre las partes]” (Zartman y Rasmussen, 1997, p. 11).

El concepto de *peace building* o construcción de la paz se refiere a las acciones *post conflictu* encaminadas a “identificar o apoyar estructuras que tiendan a fortalecer y solidificar la paz con el fin de evitar un reinicio del conflicto” (Boutros-Ghali, 1992, p. 204). En su Agenda para la Paz, el Secretario de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), identificó el término como la cuarta “área de acción” para preservar la paz internacional, conforme al espíritu de la Carta.<sup>6</sup>

Por su parte, la “fuerza multinacional” (*multinational force*) es una operación con fuerzas multiestatales, que puede contar o no con sanción por parte de las Naciones Unidas, pero no es una OMP. No hay formas definidas para la composición y funciones de fuerzas multinacionales. Con todo, Diehl identifica algunas diferencias entre las operaciones de fuerzas multinacionales y las misiones de Naciones Unidas. Las primeras pueden no tener vínculos con organizaciones internacionales (regionales o globales) y por lo tanto, la dirección de la operación se encuentra fuera de un mandato o de procedimientos supranacionales.<sup>7</sup> Ha habido misiones que pueden ser consideradas como fuerzas de intervención, debi-

<sup>6</sup> En ocasiones, las fuerzas multinacionales, incluso algunas autoproclamadas de “mantenimiento de paz”, no cumplen con el requisito de contar con una composición multinacional de sus miembros. En la literatura especializada suele mencionarse la intervención de Siria en Líbano y de la India en Sri Lanka, como ejemplos de ello.

<sup>7</sup> Como ejemplos de fuerzas multinacionales autorizadas por el Consejo de Seguridad están las coaliciones encabezadas por Estados Unidos, que operaron en Corea en 1950 y, al término de la Guerra Fría, en el Golfo Pérsico. En ambos casos, se enviaron fuerzas multinacionales con el beneplácito de las Naciones Unidas. No obstante, no son OMP, ya que la imparcialidad entre las partes es un componente esencial de las misiones. Véase Diehl, 1994, p. 131.

do a que son resultado de políticas unilaterales de un Estado sobre otro.<sup>8</sup>

De manera tradicional, las Operaciones de Mantenimiento de Paz se refieren a las misiones de Naciones Unidas compuestas por personal militar, policial o civil, aportado de forma voluntaria por los países miembro de la Organización, que son desplegadas con la aprobación de las partes en conflicto con el fin de prevenir, contener, moderar, terminar, monitorear y observar, mediante medios pacíficos, un cese al fuego entre agresores ubicados dentro o fuera de un Estado. Debido a que los mandatos se cumplen por medios pacíficos, el uso de la fuerza queda estrictamente limitado a la autodefensa y “poco se puede lograr si las hostilidades se reanudan” (Shimizu y Sandler, 2002, p. 653).

### *Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas*

Se considera al Comité Especial de Naciones Unidas en los Balcanes de 1947 (UNSCOB, por sus siglas en inglés) como el primer esfuerzo de mantenimiento de paz en el mundo.<sup>9</sup> La Organización de Supervisión de Tregua de Naciones Unidas (UNTSO, por sus siglas en inglés) fue la segunda misión de cascos azules desplegada con fines de mantenimiento de paz. La operación se creó en 1948 y consistió en el envío de observadores militares no armados a la región de Palestina, con el fin de supervisar la tregua en la primera guerra árabe-israelí en

<sup>8</sup> La operación consistió en el envío de observadores militares a Grecia, con el fin de corroborar si las guerrillas griegas recibían ayuda financiera del exterior, y de asistir al restablecimiento y normalización de las relaciones entre Grecia, Albania, Bulgaria y Yugoslavia.

<sup>9</sup> La fuerza fue enviada con el fin de separar a los combatientes (Egipto, por un lado; Gran Bretaña, Francia e Israel, por el otro), supervisar el retiro de tropas británicas y francesas de la región, y de hacer labores de patrullaje para prevenir un estallido de hostilidades entre Egipto e Israel.

Medio Oriente. Meses después de la UNTSO, Naciones Unidas decidió enviar una misión muy similar a Cachemira. El Grupo Militar Observador de Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP, por sus siglas en inglés) fue desplegado en 1949 con el propósito de velar un cese al fuego.

Con todo y la existencia de estas organizaciones, muchos especialistas consideran que la primera OMP en el sentido moderno se desplegó en 1956 durante la Crisis del Suez, en Medio Oriente. A diferencia de operaciones previas, esta OMP trascendió la función de observador al enviar personal militar armado a Egipto; fue la primera misión de cascos azules con esta característica.<sup>10</sup> La operación conocida como Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF, por sus siglas en inglés) es sumamente importante en la historia de la ONU, ya que no sólo sentó un “precedente para otras fuerzas de [la Organización] –por su composición, financiamiento, estructura, etc.–, sino que también [por ser] un examen de caso para el valor [que poseen] fuerzas neutrales y armadas [para] mitigar conflictos” (Boutros-Ghali, 1992, p. 104).

Durante la Guerra Fría hubo operaciones de mantenimiento de la paz “clásicas” o que representan típicamente la definición del término. Los cascos azules tuvieron un uso limitado de la fuerza y se desplegaron con el consentimiento de las partes en conflicto. La participación de las grandes potencias fue más bien poca. Las llamadas “potencias medias” (Canadá, Australia, Brasil, entre otras) cargaron con el peso de las operaciones. En este periodo hubo un limitado

<sup>10</sup> Esa operación, conocida como ONUC, tuvo como objetivo asegurar el retiro de tropas belgas y ayudar al gobierno central de Congo a mantener la ley y el orden. Sin embargo, debido a los impulsos de separatistas en la provincia de Katanga, ONUC fue encomendada para preservar la integridad territorial del país, lo cual provocó que se embarcara en una lucha militar continua con los grupos en conflicto. ONUC puede ser considerada como una Operación de Imposición de la Paz (*enforcement*) debido al uso autorizado de la fuerza, sin precedentes hasta ese momento, para cumplir con su mandato.

número de OMP debido al enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética. “Era frecuente que el Consejo de Seguridad de la ONU se paralizara ante la negativa de las potencias para establecer nuevas [misiones] y ante la reticencia de Washington y Moscú para sufragar los costos de las operaciones” (*ibid.*). En cuanto al éxito de las misiones de cascos azules, con excepción de la enviada al Congo en 1960,<sup>11</sup> puede decirse que en buena medida consiguieron sus objetivos de contribuir con un cese al fuego y de cumplir con un modelo acordado de contención.

“El optimismo inicial sobre un nuevo papel de la ONU al final de la Guerra Fría se tradujo en un aumento significativo de la actividad en el campo del mantenimiento de la paz” (Boulden, 2007, p. 38). Transcurrido poco tiempo en la posguerra fría, la ONU encontró el espacio político necesario para destrabar las decisiones en el Consejo de Seguridad. El fin del conflicto expandió de manera importante la cantidad de misiones de cascos azules. Entre 1989 y 1992 se autorizaron nueve operaciones, es decir, “más de la mitad emprendida en los 44 años previos” (*loc. cit.*). El nuevo orden mundial despertó grandes esperanzas entre la comunidad internacional, sin embargo, también trajo nuevos retos a escala global para la estructura de seguridad de Naciones Unidas.

Los enfrentamientos étnicos en los Balcanes, la inestabilidad política en Centroamérica y el Caribe, así como las guerras y la hambruna en África, pronto hicieron que las Naciones Unidas desarrollaran una gran variedad de acciones en diversas regiones del planeta. Alentadas por la distensión

<sup>11</sup> Documento elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, en enero de 1992. En él se proveen análisis y recomendaciones para fortalecer la capacidad de Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad internacionales. Existen documentos complementarios al de 1992, como el Suplemento a la Agenda para la Paz (1995) y el llamado “Reporte Brahimi” (2000).

del conflicto Este-Oeste y la *Agenda para la Paz*,<sup>12</sup> las OMP diversificaron sus encomiendas tradicionales. Comenzaron a desempeñar labores más allá del monitoreo de ceses al fuego e interposición a las partes, tales como desarme, desminado y cooperación con organismos regionales, monitoreo de elecciones, observación de treguas, asistencia humanitaria, policía civil, “hasta la activa participación en operaciones de paz agresivas” (Lebovic, 2004, p. 910). Debido a las labores ampliadas de las misiones, algunos especialistas han clasificado a las OMP de la posguerra fría como de “segunda generación”, “complejas” o “multidinámicas”.

Se las considera de “segunda generación” debido a que hay un alejamiento del concepto tradicional de OMP. Los principios esenciales de mantenimiento de paz se mantienen, pero debido al involucramiento en múltiples tareas se considera que poseen una posición más agresiva y compleja que las misiones tradicionales. No obstante, existe un elemento constante en las OMP de segunda generación: el consentimiento de las partes. A pesar de la cantidad de tareas, se busca contar con el consentimiento de los involucrados en la lucha, aunque suele ser dinámico y elusivo, en ocasiones esporádico.<sup>13</sup>

Otra característica de gran importancia para las OMP al término de la Guerra Fría fue la decisión del Consejo de Se-

<sup>12</sup> Ejemplos de estas operaciones son el Grupo de Asistencia de Transición de Naciones Unidas (UNTAG), la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Angola II (UNAVEM II), la Misión Observadora de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), la Autoridad Transicional de Naciones Unidas en Camboya (UNTAG), la Operación de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMoz), y la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en Sahara Occidental (MINURSO). Report of the Somalia Commission of Inquiry (1997), en <http://www.dnd.ca/somalia/vol1/v1c10e.htm>

<sup>13</sup> Al respecto, “La responsabilidad de proteger” menciona que: “Cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, [y dicho] Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención.” ICISS, 2001.

guridad de mandar cascos azules para controlar conflictos intraestatales, en muchos casos amparados en el llamado “derecho de injerencia” y la procuración de ayuda humanitaria (Rosas, 2005, p. 44). Según Boulden, hay precedentes de OMP destinadas a conflictos intraestatales en el periodo anterior (Congo en 1960 y en Nueva Guinea en 1962-1963); sin embargo, a raíz de la experiencia de liberación de Kuwait en 1992 y del informe del Secretario General en el mismo año, *Agenda para la Paz*, el Consejo “[amplió] su noción de qué es lo que constituye la paz y la seguridad internacionales y [cambió] los métodos que tradicionalmente había usado para abordar situaciones de conflicto” (Boulden, 2007, p. 39).

Se consideró a los conflictos intraestatales como parte de una visión ampliada de la paz y seguridad internacionales y debido a la flexibilidad del artículo 39 de la Carta, el cual faculta al Consejo de Seguridad para determinar todas las amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresiones, fue posible “incluir el humanitarismo, la democracia y otras cuestiones”, dentro del sistema de paz internacional (*loc. cit.*). En la posguerra fría fue en el interior de los Estados donde se presentaron las principales amenazas conforme al nuevo criterio de seguridad y paz de Naciones Unidas.

La capacidad de intervenir en conflictos intraestatales se acompañó de una postura más agresiva de las OMP al término de la Guerra Fría. En paralelo con el desarrollo de las OMP de “segunda generación” existieron misiones encargadas de imponer la paz mediante el uso autorizado de la fuerza. Además del ejercicio de la violencia, el despliegue de estas operaciones no cuenta con el consentimiento de las partes. En el lenguaje común, y aun entre especialistas, suele mezclarse la idea de “imposición de la paz” y el “mantenimiento” de la misma. Incluso se ha llamado a estas operaciones de imposición como “operaciones de mantenimiento de paz musculares” o de “tercera generación” (Doyle, 1995, p. 4). Sin embargo, vale la pena resaltar que a pesar del uso indiscriminado

del término *peacekeeping*, estas misiones son diferentes al concepto tradicional de mantenimiento de paz. Las misiones “[buscan] implementar la paz, no sólo congelar los conflictos en un lugar” (Zartman, 1997, p. 39). El uso de la fuerza se ejercita bajo el capítulo VII de la Carta y en específico bajo su artículo 42, el cual autoriza al Consejo de Seguridad a tomar acciones militares para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales cuando todos los medios pacíficos han fracasado.

Las misiones de imposición de la paz no requieren del consentimiento de las partes en conflicto y por lo general persiguen objetivos específicos como proteger áreas de seguridad y “colchón” (*buffer zones*), entregar ayuda humanitaria y proteger población civil, entre otras. En esta fase de las OMP, la cual es vigente hasta la fecha, se incrementa la posibilidad de que los cascos azules desarrollen nuevas tareas “a partir de un concepto amplio que incluye tanto amenazas tradicionales como no-tradicionales” (Rosas, 2005, p. 46). El “Informe Brahimi” (2000) y el informe “La responsabilidad de proteger” (2001), reflejan esta ampliación en los criterios de paz y seguridad internacionales. En especial se reafirma la responsabilidad internacional de proteger a la población de un Estado por encima del principio de no intervención.<sup>14</sup> Al igual que otras misiones de cascos azules, se procura que permanezcan neutrales e imparciales ante los ojos de los grupos en disputa. Por lo mismo, las operaciones no cuentan con el mandato de detener a los agresores (si es que pudieran ser identificados) o imponer un cese a las hostilidades.<sup>15</sup>

Entre 1948 y el fin de la Guerra Fría se desplegaron dieciséis OMP en diversas partes del mundo, la mayoría de ellas

<sup>14</sup> Ejemplos conocidos de operaciones de imposición de la paz son la Fuerza Unificada de Acción en Somalia (UNITAF), la Operación de Naciones Unidas en Somalia II (UNOSOM II), y la Fuerza de Implementación (IFOR) en la ex Yugoslavia.

<sup>15</sup> UN, United Nations Peacekeeping Operations. Facts and Figures.



en zonas de Medio Oriente (Boulden, 2007, p. 37). En este lapso, salvo dos operaciones, a todas las OMP se considera tradicionales o clásicas. Desde el fin del conflicto bipolar a la fecha, se han creado más de cuarenta OMP. Dicho periodo se caracteriza por el surgimiento de diversos tipos de OMP, que se alejan de la idea original del término.

En la actualidad, las operaciones de cascos azules han alcanzado un máximo histórico en cuanto a tamaño, participación de países y costo. Cifras de la ONU para diciembre de 2007 reportaron un total de 83 854 personas desplegadas en las diecisiete OMP en todo el mundo.<sup>16</sup> Del total de personal, 70 285 corresponden a tropas militares, 11 041 a policías y 2 528 a observadores militares. El número de países participantes asciende a 119 y los costos de las operaciones alcanzan 6 800 millones de dólares. En los últimos dos años se ha experimentado un crecimiento de las OMP que supera al entusiasmo de las Naciones Unidas al término del conflicto bipolar.

### *Éxito o fracaso de las OMP*

Determinar el éxito o fracaso de una OMP es una tarea ambigua. El “éxito” de una operación es un criterio dinámico, que responde a la coyuntura internacional. Durante la Guerra Fría, la seguridad y paz internacionales tenían estrecha relación con evitar que las dos grandes potencias se enfrentaran en un conflicto bélico. Las funciones de las OMP eran modestas.

<sup>16</sup> Al respecto, Waltz afirma que “las instituciones internacionales sirven, ante todo, a los intereses nacionales, no a los internacionales” (Waltz, 2005, p. 184). Susan Strange observó que “la organización internacional constituye una herramienta del gobierno nacional, un instrumento para la consecución del interés nacional por otros medios”. En la misma línea, Carr, argumentó que “el gobierno internacional es el gobierno a manos de aquel estado que detenta el poder necesario para cumplir con dicho propósito”. Las referencias a Strange y Carr se encuentran en Waltz, 2005, p. 189.

Salvo alguna excepción (Congo y Sierra Leona), las misiones desempeñaban trabajos con un grado de pasividad considerable. Las misiones gozaron de mandatos similares, como promover la separación de los bandos combatientes y/o el monitoreo de ceses al fuego. A medida que se han ido expandiendo las labores y los tipos de OMP no tradicionales es difícil medir el éxito de las misiones. Los factores que contribuyen a un desarrollo adecuado se vuelven más impredecibles a medida que las OMP se alejan de la idea original (Diehl y Leggold, 2003, p. 63). Respecto a esta dificultad, Diehl comenta:

Las [OMP] fueron originalmente diseñadas (en su número, reglas de combate, etc.) para monitorear ceses al fuego. No sorpresivamente, las nuevas [OMP] que caen más cerca de este estándar, tienden a ser más exitosas. La verificación de control de armas y el monitoreo de elecciones son dos ejemplos [...] en donde los *peacekeepers* [tienen] buen historial [...] De manera similar, aquellas misiones que más difieren de las operaciones tradicionales, suelen tener, o son propensas a tener, grandes dificultades. [...] Misiones altamente coercitivas [...] pueden ser incompatibles con la filosofía, funciones y diseño del mantenimiento de paz. En esos casos es mejor que las operaciones sean conducidas a través de líneas militares convencionales, con el entrenamiento, equipo, tamaño y reglas de combate apropiadas para misiones coercitivas (*loc. cit.*).

La percepción de neutralidad también es un componente que en ocasiones juega en contra del éxito de una OMP. La neutralidad dota a las misiones de un sentido de legitimidad que facilita el correcto desarrollo de las operaciones. Gibbs define a esta característica de las OMP como la “expectativa de [que sirvan] intereses universales (tales como la atenuación de conflictos violentos o la protección de minorías de persecuciones) y no [...] intereses parroquiales de poderes extranjeros específicos que buscan proyectar su influencia en los conflictos en cuestión” (Gibbs, 2000, p. 360). Mantener la

neutralidad presenta dificultad para las tropas provenientes de países en desarrollo, ya que en ocasiones no cuentan con una tradición de participación en OMP. El personal militar de cascos azules es personal de los ejércitos nacionales. Por ello, estas fuerzas no siempre son capaces de entender la dinámica y límites impuestos por las OMP, y se involucran con mayor facilidad en los conflictos locales. Como recomienda Diehl, “este escenario puede cambiar con la experiencia”. No obstante, a medida que las funciones de las OMP han ido cambiando y la distinción entre mantenimiento de paz e imposición de paz se ha ido desdibujando, mantener la neutralidad es una labor compleja.

### *Interés nacional y cascos azules*

Toda organización internacional, incluida las Naciones Unidas, satisface, en mayor o menor medida, el interés nacional de los Estados miembros.<sup>17</sup> Ya que para el éxito o fracaso de las OMP es necesario mantener la neutralidad e imparcialidad de la misión en todo momento, es importante que las fuerzas de paz no sean vistas por las partes en conflicto como perseguidores de intereses nacionales, ya sea de potencias mundiales o de potencias regionales. Por ello, las OMP por lo regular carecen de personal militar de grandes potencias o de países que pueden tener interés en una zona geográfica. En un inicio, y con el fin de preservar la neutralidad de las OMP, el liderazgo recayó en las llamadas “potencias medias”.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Canadá desempeñó una intensa campaña para garantizar un estatus especial para las potencias medias en la recién creada ONU. Argumentó que las potencias medias debían tener un estatus especial, pues sólo ellas podrían ejercer su poder en aras del

<sup>17</sup> UN, Financing of United Nations Peacekeeping, en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html>

interés global. Otros Estados que respaldaron la idea fueron Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Holanda, Yugoslavia, Polonia, Bélgica y Suecia (Neack, 1995, p. 183). Estos países no serían capaces de alterar la distribución de poder internacional al no ser capaces de presentar un reto a Estados Unidos y a la Unión Soviética, pero tendrían suficiente fuerza para proteger el orden establecido al actuar de manera conjunta. La herramienta para lograr ese fin sería la “diplomacia de potencia media”, enfocada a mitigar conflictos interestatales que pudieran desembocar en una confrontación bélica entre las grandes potencias. El argumento no tuvo éxito en la conformación de Naciones Unidas, pero “se convirtió en un importante elemento filosófico detrás [de] las deliberaciones entre el Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld y el canadiense Lester Pearson sobre la Crisis del Suez en 1956” (*loc. cit.*).

En el inicio, las potencias medias fueron las que más participaron en OMP. Lo hicieron como una forma de mostrar su importancia y poder dentro de la política internacional. “La participación en [OMP] puede derivar del interés de proteger el sistema internacional y la actual posición [o la posición deseada] del Estado participante en ese sistema” (*ibid.*, p. 184). Sin embargo, en los últimos años, la presencia de las potencias medias tradicionales en las OMP disminuyó notablemente. La ONU fomenta y apoya las contribuciones de países en desarrollo. Al respecto, Behringer apunta que el término “potencia media” no tiene relación con el tamaño del PIB de un país, sino con el comportamiento internacional del Estado. El comportamiento de potencia media suele estar inclinado hacia la solución multilateral de problemas internacionales y adopción de posiciones comprometedoras para resolver disputas internacionales y, en general, a fomentar la idea de una buena ciudadanía internacional (Behringer, 2005, p. 307).

Participar en OMP puede beneficiar a países que buscan mayor presencia y prestigio internacional. La participación

puede ser un instrumento para preservar su poder o para ganar mayor presencia en temas de seguridad y paz. Los recursos “suaves” con los que cuentan las potencias medias se vuelven útiles para ejercer “un liderazgo efectivo en el mundo posterior a la Guerra Fría, el cual presenta una gran interdependencia y cooperación transnacional” (*loc. cit.*). El comportamiento en OMP de los países en vías de desarrollo está en sintonía con la idea de ejercer liderazgo internacional al estilo de las potencias medias. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, la participación de países de la región en MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, 2004) hace que los Estados que aportan tropas (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile) sean considerados “garantes de seguridad” en la zona. “[Para] los países participantes, asumir la responsabilidad del continente representa volverse actores internacionales y contribuyentes de la seguridad en su respectivo radio de influencia” (Benítez, 2007, p. 112).

La participación en OMP también puede ser parte de la estrategia de una nación para consolidar la democracia en el orden interno. Países que han tenido gobiernos sin prestigio internacional se abstienen por lo general de participar en misiones de cascos azules. Tal fue el caso latinoamericano en las décadas de 1950 y 1960. Los países con gobiernos militares mantuvieron una participación marginal, mientras que otros optaron por evitar cualquier tipo de involucramiento. Brasil y Honduras se ubican en el primer caso, mientras que Chile y Argentina en el segundo. En ambos, los ejércitos nacionales concentraron sus actividades en el interior del régimen, en labores de represión y en actividades policiales propias de gobiernos autoritarios. A medida que los países transitaban hacia un régimen democrático, optaron por mandar fuerzas armadas a misiones en el exterior, con el fin de “cualquier papel interno significativo, [incluido] el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad domésticas” (Worboys, 2007, p. 152).

En lo que se refiere a Estados Unidos, es el país que más contribuye económicamente a las OMP.<sup>18</sup> También otorga importantes recursos políticos y logísticos a las misiones. Sin embargo, la actitud estadounidense respecto a las OMP es inconsistente. Un elemento crucial para la aportación de recursos es el Congreso de los Estados Unidos, que en diferentes momentos ha congelado el pago de cuotas destinadas a las OMP. El flujo de recursos financieros depende de la percepción que los congresistas estadounidenses tengan sobre el peso de Estados Unidos en las decisiones de Naciones Unidas. Así, las retenciones financieras han sido un instrumento para tratar de influir en las decisiones políticas de la organización. En la medida en que el número y costo de las OMP aumentaron (al término de la Guerra Fría), mayor fue la tendencia del Congreso norteamericano a congelar los recursos destinados a esta empresa.

Después de la debacle en Somalia y de los costos generados por un mayor activismo de la ONU,<sup>19</sup> Estados Unidos disminuyó de manera considerable la cantidad de recursos destinados al mantenimiento de paz. En 1994, los gastos anuales de la ONU para el mantenimiento de paz alcanzaron un máximo de 3 200 millones de dólares, pero se fueron reduciendo hasta alcanzar menos de mil millones de dólares en 1998 (Luck, 2007, p. 62). De forma paralela, el número de cascos azules se redujo de 70 000 en 1995 a 14 818 en 1998. Sin embargo, desde el genocidio en Ruanda (1994), la actitud de Washington cambió de manera lenta y gradual, y proporcionó mayor apoyo y recursos a los cascos azules. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 también abonaron a un mayor apoyo estadounidense. Desde los ataques terroristas, se consideró que las OMP son compatibles con el interés

<sup>18</sup> En 1993, los montos de Estados Unidos para las OMP alcanzaron por primera vez los mil millones de dólares.

<sup>19</sup> UN, *Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel*.

nacional estadounidense. “En un ambiente en el que Estados fracasados, fallidos o bribones pueden convertirse en terreno de cultivo para grupos terroristas, la importancia de las operaciones de paz para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos se ha hecho mucho más manifiesta.” (*Ibid.*, p. 69.)

Por otro lado, la contribución estadounidense de tropas es menor. Actualmente hay 320 estadounidenses desplegados en las distintas OMP. La cifra es prácticamente nula si se considera que el personal militar y policial de las OMP alcanzó un total 90 883 en enero de 2008.<sup>20</sup> Es decir, el personal estadounidense representa menos de 1% de los cascos azules. Además, como apunta Luck, 95% de la contribución estadounidense son policías civiles, no personal militar. La razón es que dentro de Estados Unidos prevalece la idea de que el ejército no está para hacer labores de mantenimiento de paz. La función del ejército, a los ojos estadounidenses, es ser contundentes y letales en el uso de la fuerza, y no una fuerza civil de policía o árbitro político.

En materia económica, Estados Unidos es el país con mayor participación en el presupuesto del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, con 26.6% de sus recursos. Por lo general, los principales países contribuyentes al financiamiento de Naciones Unidas también son los que más aportan al presupuesto de OMP.

La participación de Estados Unidos en el presupuesto de OMP corresponde a la estrecha relación existente entre participación en el presupuesto general de la ONU y aportación de cuotas a OMP. Entre mayor es la cuota a las Naciones Unidas, mayor es el financiamiento a OMP. Los quince países que mayor financiamiento otorgan a Naciones Unidas (84% de su presupuesto) contribuyen con casi el 90% de los recursos económicos a las misiones de cascos azules.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Son Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá, España, China, México, Corea, Países Bajos, Australia, Suiza, Suecia.

<sup>21</sup> Al respecto, Boulden (2006, pp. 413 s.) identificó tres tipos de situacio-

En cuanto al interés de otras potencias, dadas las características de las OMP, toda misión de cascos azules debe ser aprobada por el Consejo de Seguridad. Esto equivale a la aprobación explícita de los miembros permanentes. Sería sensato pensar que una OMP puede ser una herramienta de las potencias para la persecución de sus intereses nacionales. Sin embargo, esta visión no es correcta. Tomando en cuenta que el órgano atiende diversas situaciones de crisis mundiales, lo fundamental es determinar cuáles conflictos se insertan dentro de la agenda del órgano y cuáles no.<sup>22</sup>

La conformación de la agenda del Consejo de Seguridad permite entender la actual división internacional del trabajo en materia de paz y seguridad internacionales. Por un lado, los países desarrollados, con el consentimiento del Consejo de Seguridad, actúan manteniendo una relativa distancia del órgano<sup>23</sup> y dentro de coaliciones militares o en el marco institucional de organizaciones regionales. Esta tendencia inició a partir de 1991 con la coalición militar desplegada en Kuwait, donde el Consejo de Seguridad “subcontrató” operaciones conformadas por una coalición de Estados, sin ser propiamente cascos azules. El área de acción suele ser en una zona geográfica de influencia; o bien, en regiones donde su propio interés está en riesgo. A la par de esta forma de operación militar se encuentran las OMP de cascos azules.

---

nes basadas en la inserción dentro de la agenda del Consejo de Seguridad: conflictos donde uno o más miembros permanentes tienen un fuerte o un interés vital; conflictos donde los miembros permanentes tienen interés, pero no vital; conflictos sin interés de los miembros permanentes, en los que la respuesta es nula o limitada. “Ejemplos incluyen Sudan hasta recientemente, Somalia antes de UNOSOM, [...] y Afganistán antes del 11 de septiembre de 2001”.

<sup>22</sup> Al respecto, se ha observado que cuando el Consejo de Seguridad aprueba misiones de coaliciones u organizaciones regionales, la vigilancia que lleva de éstas es mínima.

<sup>23</sup> UN, Department of Peacekeeping Operations, en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>



Contrario a lo que sucedía en las misiones de cascos azules durante la Guerra Fría, actualmente los principales contribuyentes son países en vías de desarrollo. Según cifras de Naciones Unidas, para enero de 2008 los principales contribuyentes son Pakistán, Bangladesh e India. En conjunto, estos países aportan cerca de 32% del total del personal.<sup>24</sup> El área de acción de las OMP conformadas por tropas de países en vías de desarrollo suele limitarse a regiones en conflicto dentro del mundo subdesarrollado.

Sin embargo, esto no significa un retiro total de los países desarrollados o potencias medias tradicionales. Además de contribuir al financiamiento de OMP, optan por participar en coaliciones militares o fuerzas multinacionales respaldadas o no por el Consejo de Seguridad. Los países pueden manejar el sistema de tal manera que un conflicto de interés fundamental para ellos no sea llevado a la agenda del Consejo. De esta forma, países que tradicionalmente contribuían a cascos azules, como Canadá, actualmente despliegan la mayor parte de su personal militar a otro tipo de operaciones, como Afganistán, por medio de coaliciones militares como la OTAN. No existe evidencia contundente para afirmar que una mi-

<sup>24</sup> Sotomayor (2005) hace un análisis detallado acerca de los efectos que la participación en OMP puede tener para las relaciones cívico-militares de los países. A partir de un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay, muestra que la participación en misiones de cascos azules no tiene los mismos resultados, pues están condicionados por características del régimen interno y de relaciones cívico-militares preexistentes. En Argentina, la clase política decidió participar en misiones de paz de Naciones Unidas para poner en marcha reformas estructurales en el ejército y alejarlo de la política interna. Contraria a la exitosa experiencia argentina, se encuentra Uruguay, que decidió participar en misiones de cascos azules principalmente por los incentivos económicos ofrecidos. La autonomía de las fuerzas armadas provoca un profundo desconocimiento de las OMP por parte de la sociedad civil, lo cual acrecienta la asimetría de información entre civiles y militares. En asuntos de cascos azules, la clase militar tiene un conocimiento más profundo que sus contrapartes civiles, ello dificulta un mayor control civil sobre las fuerzas armadas.

sión persigue intereses vitales de Estados Unidos u otras potencias mundiales.

### *Control civil de las fuerzas armadas*

Actualmente, existe una tendencia en las misiones de cascos azules para reclutar soldados de países en vías de desarrollo. Muchos de los países que colaboran con tropas suelen encontrarse en procesos de apertura política y democratización. “Envían tropas con la intención de reformar a sus fuerzas armadas durante periodos de cambio político” (Sotomayor, 2007, p. 138). Generalmente, el envío de tropas a cascos azules por parte de países en proceso de democratización es considerado positivo para el fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas. No obstante, la aportación de tropas a misiones tiene efectos diversos en las relaciones cívico-militares de cada Estado.<sup>25</sup>

### *Incentivos económicos para participar en OMP*

El involucramiento en OMP es atractivo para países que transitan por una crisis económica o que poseen presupuestos de defensa limitados, y que son incapaces de desviar fondos de otras áreas o dependencias gubernamentales. La participación en

<sup>25</sup> En Uruguay, por ejemplo, además del pago por participar en una OMP proveniente de la ONU, el gobierno estimula al personal con un incremento de 50% de su salario mensual mientras dure la misión. Un oficial del ejército puede llegar a recibir hasta 6 000 dólares al mes, dependiendo de la misión; los suboficiales pueden llegar a recibir un pago de alrededor de 1 000 dólares mensuales; mientras que el personal de tropa puede percibir la misma cantidad de dinero, dependiendo de los términos negociados con la organización. Cabe mencionar que el personal también recibe viáticos diarios otorgados por Naciones Unidas, que pueden ir desde 85 a 120 dólares. Sotomayor, 2007, p. 123.

OMP puede ser una salida rápida a crisis presupuestarias, mediante incrementos salariales intrínsecos a la participación en las misiones. Servir en una misión puede traducirse en un incremento de diez veces el salario mensual para el personal militar involucrado. Naciones Unidas otorga el equivalente a mil dólares americanos al mes por cada soldado u oficial que participe en cascos azules. El dinero se otorga directamente a los gobiernos participantes, los cuales en ocasiones optan por recompensar a su personal militar en el exterior con incrementos o bonificaciones salariales.<sup>26</sup>

La participación en cascos azules también puede coadyuvar a modernizar las capacidades materiales de las fuerzas armadas, especialmente equipo y armamento. Sin embargo, los países también incurren en fuertes gastos ocasionados por la logística, equipamiento y manutención del personal militar en el exterior. El incentivo económico que ofrece Naciones Unidas, si bien es importante, se matiza por la lentitud con la cual la organización transfiere los recursos financieros a los países participantes. El reembolso de gastos puede demorarse hasta dos años (Sotomayor, 2005, p.170), lo cual puede significar el pago de intereses a tasas internacionales, por los créditos que el país incurrió para la adquisición de equipo y armamento, o bien, absorber gastos ocasionados por uso de equipo mientras se transfieren los recursos de la organización. Por otro lado, hay gastos que no son reembolsables, como los costos de entrenamiento, uniformes y vacunas para el personal militar. El involucramiento en OMP provoca importantes gastos del gobierno debido a la fuerte inversión inicial requerida para el correcto despliegue de personal militar en el exterior.

Actualmente, “[parece existir] una vinculación entre las carencias propias del subdesarrollo y la participación masiva

<sup>26</sup> Al respecto, declaró que: “Si se dan las condiciones, es decir, si podemos ser útiles, si creemos en la causa de la que se trate, si pensamos que el conflicto es importante para nosotros, no vemos ninguna razón para no participar.” Saldierna, 2001.

en [OMP]” (Rosas, 2005, p. 50). Salta a la vista la importante participación de países asiáticos en cascos azules. Los países buscan mitigar tensiones con sus fuerzas armadas por medio de incentivos económicos. Los montos serían casi imposibles de cubrir por los gobiernos locales, si no fuera por la participación en OMP. Este es el caso de los principales contribuyentes de tropas a cascos azules: Pakistán y Bangladesh. En este último, el gobierno reconoce la importancia de los ingresos recibidos por Naciones Unidas, los cuales ascienden a 200 millones de dólares anuales. No obstante, la decisión de participar en OMP basada en criterios económicos puede viciar a las fuerzas armadas de un país si dicho involucramiento no está acompañado de estrategias de reestructuración y democratización de las instituciones.

### *El problema de la seguridad internacional*

La estrategia de un país para adquirir mayor presencia internacional mediante OMP, puede comprometerlo en asuntos y situaciones ajenos a su interés nacional. En un momento donde los organismos internacionales se encuentran rebasados para llevar a cabo labores de paz y seguridad, es mayor la presión hacia sus miembros para contribuir de una u otra manera a los esfuerzos internacionales de pacificación. El exsecretario Kofi Annan declaró en diversas ocasiones que Naciones Unidas se encontraba rebasada en las áreas de conflicto y recomendó no asumir nuevas responsabilidades hasta que las grandes potencias estuvieran dispuestas a contribuir a los esfuerzos de la organización (Hoge, 2001).

La inclusión de nuevos criterios por parte del Consejo de Seguridad para definir las situaciones que atentan contra la paz y seguridad internacionales, desdibujan los límites de la actuación de los Estados. Es controvertida la inclusión en los años noventa del concepto de “seguridad humana” como

amenaza a la seguridad internacional. “Los proponentes de la seguridad humana ven en la versión clásica de la seguridad una visión unilateral, acotada, con énfasis en las armas y rivalidades militares entre Estados, la cual tiende a ignorar las amenazas ambientales, económicas y culturales” (Sotomayor, 2006, p. 15). La seguridad humana engloba pobreza, desnutrición, daño al medio ambiente, marginación social, marginación económica, etc. El concepto es tan amplio que resulta imposible identificar las variables y factores que se excluyen. Esto tiene consecuencias prácticas de política exterior, lo que dificulta el desarrollo de soluciones coherentes y unificadas.

#### LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO COMO LIMITANTE PARA LA PARTICIPACIÓN EN OMP

El 4 de enero de 2001, el entonces canciller de México Jorge G. Castañeda expresó de manera pública la posibilidad de una participación mexicana en OMP de Naciones Unidas.<sup>27</sup> El anuncio no se enfocó exclusivamente en la posibilidad de que las fuerzas armadas mexicanas participaran en misiones de cascos azules, sin embargo, dicho escenario no fue descartado. Al día siguiente de la declaración, la vocera presidencial afirmó que “no significa siempre una participación militar y armada; puede ser con componentes civiles, logísticos, con médicos militares entre otros” (Ruiz, 2001).

La estrategia del gobierno de Vicente Fox de dotar a México de una mayor presencia y participación en OMP generó un amplio debate en diversos sectores de la opinión pública mexicana. Uno de los argumentos que en contra tuvo mayor

<sup>27</sup> Declaraciones de Luis Astorga Almazán, experto en seguridad nacional y miembro del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Citado en Avilés y Galán, 2001.

auge estableció que la participación mexicana en operaciones de cascos azules sería violatorio al principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos. La intención del gobierno mexicano de enviar tropas a participar en misiones de paz, según el argumento, significaría un alejamiento de los principios y de la tradicional diplomacia mexicana; sería una “puntilla para la doctrina Estrada”.<sup>28</sup>

El énfasis en los principios de política exterior es quizá uno de los rasgos más distintivos en el quehacer internacional del país. Como notaba César Sepúlveda, no es común que un Estado pronuncie principios en su política exterior, ya que por lo general se busca evitar compromisos en acciones y actitudes internacionales. En el caso de México, los principios de política exterior tienen particular importancia, porque son producto de su desarrollo histórico. La primera vez que se enunciaron, “oficial y categóricamente”, fue el 1 de septiembre de 1918 durante el informe de gobierno del presidente Venustiano Carranza (Sepúlveda, 1979, p. 6). De la llamada “Doctrina Carranza” se desprendieron principios fundamentales de política exterior que posteriormente fueron incluidos en el artículo 89 (x) de la Carta Magna en la década de 1980.

El pronunciamiento de principios obedece a una época cuando el país fue objeto de presión y coerción del exterior. “Entre 1911-1927, todos los gobiernos mexicanos vivieron bajo la presión externa, básicamente estadounidense pero también europea, que buscó influir en la naturaleza del proceso político interno para controlarlo.” (Meyer, 1998, p. 88.) Previo al pronunciamiento de la Doctrina Carranza, Estados Unidos invadió de manera unilateral el territorio nacional en dos ocasiones. La primera fue en 1914, cuando tropas estadounidenses desembarcaron en el puerto de Veracruz, con el fin ejercer presión para someter al gobierno de Huerta y

<sup>28</sup> Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

bloquear el arribo de armas provenientes de Alemania. Dos años después, nuevamente envió una división armada para apresar a Villa, pero también con el objetivo de influir en la política nacional. Las invasiones se suman a presiones ejercidas por gobiernos extranjeros o por grupos de interés extranjeros ubicados en el territorio nacional a inicios del siglo xx. La presión de las compañías petroleras extranjeras es un claro ejemplo. En el periodo 1916-1918, los campos petroleros mexicanos constituían prácticamente un enclave extraterritorial protegido por buques de guerra extranjeros, amenazas norteamericanas de intervención y fuerzas “revolucionarias [...]”, financiadas en gran medida por las compañías petroleras” (Katz, 1982, p. 365).

Los principios establecieron los lineamientos para una política exterior diseñada para la defensa de los intereses nacionales; el principal fue afirmar y preservar la soberanía nacional (Ojeda, 1976, pp. 9-17). La búsqueda de autonomía del exterior coadyuvó al desarrollo de una política exterior defensiva. No obstante, los principios de política exterior no son intereses nacionales en sí mismos. En los primeros años de vida de México, la soberanía se identificó con la supervivencia e independencia del país frente a las potencias extranjeras. A medida que el poder estadounidense alimentó deseos expansionistas, la soberanía mexicana se asoció con la preservación del territorio nacional. Posteriormente, el expansionismo económico reemplazó al territorial, por lo que la principal preocupación de México fue que lo económico se convirtiera en pretexto para la intromisión política. Así, la soberanía nacional se identificó en la práctica con la autodeterminación y la no intervención en los asuntos internos.

Hasta el fin de la Guerra Fría, la política exterior de México fue tradicionalmente defensiva, con la mira puesta hacia el interior del territorio nacional en lugar de ampliar el ámbito de influencia del país. Debido a que las principales amenazas han provenido en su mayoría de Washington,

México ve al mundo como si fuera una defensa contra la intervención estadounidense. Así, “los principios que [...] guían la política exterior de México [...] son algo más que abstracciones jurídicas. Representan la principal garantía que tiene México de que no se repetirá su historia, y cuando se aplican a otros países expuestos a intervención, se piensa que protegen a México” (Riding, 1984, p. 404). La amenaza del exterior (o la percepción de ésta) generó consistencia en las políticas de Estado (Waltz, 2005, p. 197) e hizo de la política exterior un proceso continuo y uniforme.

El énfasis en la no intervención, como medio para la preservación de la soberanía, cobró particular importancia para el país. Por diversos medios se procuró alejar de toda práctica intervencionista a las potencias extranjeras. Sin embargo, el apego a los principios de política exterior de ninguna manera limitó el actuar internacional de México al apearse ciegamente a normas de derecho internacional. Por el contrario, como lo hace notar Mario Ojeda, la política exterior de México fue lo suficientemente pragmática para perseguir el interés nacional por distintos medios. Durante la Revolución Mexicana, la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas emanadas del movimiento social. Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial, se utilizó a la política exterior como herramienta a favor de la afirmación nacional. Comenzada la Guerra Fría, fue el medio principal para evitar que México fuera “arrastrado” por Estados Unidos y otros países a aventuras propias del conflicto Este-Oeste (Ojeda, 1976).

En el contexto de Guerra Fría, algunas situaciones cobraron relevancia para el país, ya que por medio de éstas fue posible desplegar una política exterior basada en principios. Tal es el caso de Cuba o de la ambigua política hacia la Organización de Estados Americanos (OEA). El caso cubano es importante para México por las implicaciones estratégicas de la relación. Por medio de la relación con Cuba, el país encontró



el escenario para desplegar una política exterior de principios, con especial énfasis en la no intervención y en la autodeterminación de los pueblos. Más allá de la simpatía que pudieran tener grupos en México hacia la Revolución Cubana, la política hacia la isla se enfocó en mostrar independencia frente a Estados Unidos (Pellicer, 1972, caps. 1-2), por medio de oposición sistemática a cualquier intento de intervencionismo. Por otro lado, la política hacia la OEA mereció un trato similar por parte de México pues se veía en el sistema latinoamericano una limitante al poder de Estados Unidos. México se opuso a la creación de un consejo latinoamericano de defensa durante la formación de la OEA y defendió de manera constante el principio de no intervención contra prácticas intervencionistas auspiciadas por la organización (expulsión de Cuba de la OEA en 1964 y de República Dominicana en 1965). Cabe mencionar que ambas situaciones dotaron de prestigio a la política exterior del país al aprovechar un estrecho margen para desarrollar una política independiente.

El apego a los principios de no intervención y de autodeterminación se mantuvo en episodios significativos de México; tal fue el caso la activa participación en la pacificación de Centroamérica en los años ochenta. El “Grupo Contadora”, creado a iniciativa mexicana el 9 de enero de 1983, y conformado por Venezuela, Panamá, Colombia y México, tuvo como principal objetivo contener y aliviar los diferentes conflictos armados dentro de cinco países centroamericanos. En un mundo de Guerra Fría, la posibilidad de que los conflictos centroamericanos se escalaran y se internacionalizaran era una amenaza latente con graves implicaciones para la seguridad nacional de México. Consciente de lo anterior, el estado mexicano buscó aliados para impulsar el diálogo en la región y crear las bases para su pacificación por medios no coercitivos. La política exterior mantuvo en todo momento el respeto a la no intervención y a la libre autodeterminación. El país nunca puso en duda a la legitimidad de los gobiernos de la

región, ni condicionó a los estados para inducir sus acciones (Heller, 1990, pp. 380-396). Por otra parte, la creación de Contadora logró “evitar el aumento de la presencia estadounidense en la región y en las actividades guerrilleras” (Gámez, 2006, p. 41).

Una de las preocupaciones centrales del gobierno mexicano ha sido evitar legitimar cualquier intervención externa de tipo militar o cualquier acto que operase en contra de la soberanía nacional. El fortalecimiento jurídico del principio de no intervención formó parte de la estrategia de defensa de la soberanía (Herrera-Lasso, 2006, p. 244). Con relación a Estados Unidos, parece haber tenido consecuencias importantes a largo plazo. La amenaza histórica y la dependencia económica provocaron gran escepticismo hacia Estados Unidos por parte de un amplio sector de la población y de la élite política nacionalista. Hasta la fecha, México “se abstiene de participar en cualquier alianza, convenio o acuerdo, con o sin Estados Unidos, que implique el uso de la fuerza en la solución de conflictos internacionales” (*ibid.*, p. 243). Es “prácticamente el único país de América Latina que no recibe asistencia militar de Estados Unidos, no realiza maniobras conjuntas y no contempla, bajo ninguna circunstancia, la presencia de tropas estadounidenses en su territorio” (*loc. cit.*).

La interpretación de los principios de política exterior, en especial el de no intervención y autodeterminación, se hace de manera tradicional y poco flexible en materia de OMP. Al igual que en otras misiones internacionales con contenido militar, México evita participar activamente en OMP por temor a que su participación establezca un precedente que lo obligue a aceptar misiones de casos azules en territorio nacional. Esto es evidente desde que las OMP de “tercera generación” no requieren de ningún tipo de consentimiento para operar en el interior de los Estados. Argumentan los opositores a participar en operaciones de cascos azules que el involucrarse levanta un precedente legal a partir del “principio de recípro-

ciudad”, el cual abre la puerta para que las OMP “se practiquen en tiempos de crisis a fin de defender los “derechos humanos” y la seguridad “hemisférica”, dado que intervenimos en otras naciones para restablecer o imponer la paz” (Piñeyro, 2007, p. 45). Esta postura puede estar influida por la presencia de observadores extranjeros de organizaciones no gubernamentales que ingresaron al país en la década de 1990, a raíz de los disturbios en Chiapas y Guerrero. Debido a esas presiones, México exigió el respeto al principio de no intervención y consideró que los observadores violaban la soberanía del país (Covarrubias, 2000, pp. 50-72). Los principios de no intervención y autodeterminación se han manifestado de manera retórica en diversos episodios recientes. Sin embargo, esta práctica internacional no parece ser una limitante importante, toda vez que hay momentos donde la política exterior de México se alejó de sus principios tradicionales. Es decir, los principios se han mostrado lo suficientemente flexibles para permitir la acción internacional donde lo ha creído conveniente el gobierno en turno.

### *Alejamiento de los principios de política exterior*

Hay episodios de la política exterior de México con un claro alejamiento de la tradición diplomática de no intervención y autodeterminación, cuando lo exigió el interés nacional declarado. Es importante reiterar que el apego a principios no es por sí mismo un objetivo de política exterior, sino un instrumento que el gobierno utilizó para perseguir y concretar intereses particulares en el ámbito internacional, dentro de un determinado contexto histórico.

Uno de los casos más notables donde sin duda existió un alejamiento de la tradición diplomática mexicana de no intervención y autodeterminación, fue la participación mexicana en la Segunda Guerra Mundial. El país fue un elemento clave

del perímetro de seguridad de Estados Unidos y contribuyó de manera importante a la seguridad hemisférica. La participación mexicana en el conflicto implicó la condena y ulterior declaración de guerra a los países del Eje en 1942, el envío de un escuadrón militar a la guerra en el Pacífico, así como una estrecha e intensa cooperación militar, laboral, comercial y política con Estados Unidos. El esfuerzo mexicano se tradujo en un avance importante en intereses internos. Tales fueron los casos de la negociación y posterior solución al conflicto petrolero con Estados Unidos; el equipamiento, capacitación y reorganización del ejército mexicano; el fomento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, por medio de un acuerdo comercial; la contratación temporal de trabajadores en Estados Unidos mediante los acuerdos bracero (Torres, 1979, pp. 65-271); y, en general, un mayor entendimiento con ese país, que se tradujo en mayor respeto a las políticas nacionalistas de México (Pellicer y Mancilla, 1977, p. 92).

Durante la Guerra Fría, la política exterior también se alejó del principio de no intervención y autodeterminación cuando fue necesario. La crisis económica y política que vivió México a raíz del movimiento estudiantil de 1968 y el agotamiento del “desarrollo estabilizador”, tuvieron como consecuencia que el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) viera en la política exterior una herramienta para satisfacer los intereses internos del país. En materia económica, se buscó hacer frente a la crisis económica por medio del fomento a las exportaciones mexicanas y de una mayor diversificación de las relaciones internacionales de México. En materia política, se buscó revitalizar el sistema político y restaurar la unidad nacional mediante la reconciliación de los grupos disidentes. La política exterior fue un reflejo de esta necesidad interna; proyectaba las aparentes reformas democráticas dentro del país. Como tal, se caracterizó por ser una política exterior basada en un pluralismo ideológico, que estableció vínculos con diversos países capitalistas y socialistas.

En este contexto se desarrolló el “Corolario Echeverría”, el cual justificó un alejamiento al principio de no intervención en caso de violación de derechos humanos por gobiernos extranjeros (Ojeda, 1982, p. 88). México desarrolló esta posición a partir de la condena al régimen de Francisco Franco; presentó ante la ONU una propuesta para suspender los derechos a España como miembro de la organización con el objetivo de precipitar la caída del régimen franquista debido a su decisión de imponer la pena de muerte a varios nacionalistas vascos.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) también desarrolló políticas pragmáticas que se alejaron de principios tradicionales de política exterior. A pesar de haber recibido un país inmerso en una grave crisis económica, la explotación acelerada de grandes reservas petroleras en 1979 transformó de manera temporal el actuar internacional de México. Respaldo por la explotación de reservas petroleras y el alza de precios internacionales,<sup>29</sup> se llegó a hablar de una política exterior mexicana de “potencia media”, especialmente hacia Centroamérica y el Caribe. El caso más paradigmático sucedió en mayo de 1979, cuando el gobierno mexicano rompió relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza. Ojeda señala que “el rompimiento de relaciones constituyó una importante desviación respecto de la política exterior tradicional [ya que] la medida iba dirigida en contra de un gobierno establecido [que] había llegado al poder mediante un proceso electoral” (*ibid.*, p. 137).

El argumento oficial del gobierno mexicano para justificar la acción fue la condena a la violación de los derechos humanos por el gobierno de Nicaragua. Sin embargo, México decidió emprender acciones contundentes contra Nicaragua debido a la posibilidad de que el conflicto se escalara al ámbito inter-

<sup>29</sup> En 1973, el petróleo se cotizó en el mercado internacional a 3 dólares por barril; para 1979, el precio por barril se había elevado a 36 dólares. *Ibid.*, p. 111.

nacional, incrementando la posibilidad de una intervención estadounidense en la región. México llenó un vacío político en la zona y adoptó un papel de líder negociando con el gobierno cubano para que no brindara apoyo a los revolucionarios sandinistas; encabezó además un grupo de países latinoamericanos que aislaron diplomáticamente a Nicaragua (*ibid.*, pp. 138-141).

Un hito para la política exterior de México fue el fin de la Guerra Fría. El advenimiento de una nueva estructura internacional trajo consigo el reto de desarrollar una política enfocada a hacer del país un actor influyente y participativo en la construcción del nuevo orden mundial. En un contexto de globalización e interdependencia, la política exterior se concentró en hacer alianzas con los principales centros políticos, financieros, tecnológicos y académicos del mundo (Rozental, 1993). Se dotó al país de un mayor activismo internacional en materia política y económica. “En el pasado, la política exterior de México procuró involucrar al país lo menos posible en asuntos internacionales, a fin de evitar pronunciarse políticamente en uno u otro sentido” (Ojeda, 1998, p. 31). En el nuevo escenario internacional, esta estrategia resultó imposible de seguir, pues —como para cualquier país— era demasiado costosa política y económicamente.

En esta etapa, al igual que en otros momentos históricos, el apego a principios no fue un obstáculo determinante para el desarrollo de una política exterior pragmática. El nuevo interés mexicano por moldear y participar activamente en la construcción del orden internacional, llevó al país a replantear su relación con el mundo, especialmente con Estados Unidos (Meyer, 1998, p. 96). La negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá fue visto por el gobierno mexicano como la inserción del país a la modernidad; la creación de un bloque económico con América del Norte no fue obstruida por la clásica concepción nacionalista de gobiernos mexicanos

previos.<sup>30</sup> La negociación del TLCAN sirvió como impulso para que el país negociara una serie de tratados de libre comercio en un periodo de diez años con diversos Estados y regiones del mundo. En la actualidad el país posee 12 tratados de libre comercio que lo vinculan económicamente con 44 países del mundo. De igual forma, desde 1994 forma parte de foros y organismos multilaterales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y la Asian Pacific Economic Cooperation (APEC), entre otros.

A partir de este momento se observa mayor apertura del régimen mexicano, la cual lo hace más permeable a las recomendaciones y políticas de la comunidad internacional. Este proceso de permeabilidad se había iniciado desde la década de 1980 y se hizo evidente al paso de los años. La búsqueda de desarrollo económico nacional y de mayor presencia política internacional disminuyó la capacidad de maniobra del Estado mexicano debido a los compromisos adquiridos; sin embargo, las decisiones se tomaron de manera autónoma dentro de un contexto internacional caracterizado por la globalización y el desarrollo de la democracia. De igual manera, la apertura política interna y el compromiso con la promoción de los derechos humanos llevaron al país a un cambio en la interpretación del principio de no intervención y autodeterminación.

El caso más paradigmático es la relación con Cuba. Tradicionalmente México se opuso a toda resolución de la Comisión de Derecho Humanos de Naciones Unidas en contra de la isla, por considerarla violatoria a los principios de no intervención y autodeterminación. En el gobierno de Zedillo la postura sufrió cambios fundamentales, sin embargo, se mantuvo una postura tradicional hacia Cuba. El gobierno

<sup>30</sup> En 1981, el presidente estadounidense Ronald Reagan propuso la creación de un mercado común norteamericano al presidente mexicano José López Portillo. La propuesta fue desechada por México. Véase Rozental, 1993, pp. 61-62.

de Vicente Fox marcó un cambio importante en la postura de México en materia de derechos humanos.

Durante un discurso en Ginebra, el canciller Castañeda refrendó el compromiso de México con los derechos humanos y se manifestó a favor de una defensa absoluta y universal, desconociendo la soberanía y competencia exclusiva de los Estados en la materia. En 2001, México votó a favor de que el gobierno de Cuba cooperara con los enviados especiales de la Comisión, con el fin de revisar la situación de los derechos humanos. Esto significó un alejamiento de los principios de política exterior, sin embargo, la posición mexicana no sentó precedente en el tema. Si bien marcó un alejamiento del principio de no intervención y de la postura tradicional hacia el tema, no fue la primera vez que el país lo hacía ante una cuestión de derechos humanos.

### *México: paz y seguridad internacionales en Naciones Unidas*

México tiene una importante tradición de participación en temas de seguridad y paz internacionales dentro de la Organización de Naciones Unidas. Desde los inicios de la organización, desempeñó un papel importante en temas como desarme nuclear, desarrollo económico y codificación del derecho internacional. Uno de los episodios más recordados en la política exterior de México fue la iniciativa, firma y ratificación del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina. En materia de derecho internacional, la Conferencia sobre Derecho de Mar fue fuertemente influida por las propuestas de México. Durante la Guerra Fría, la diplomacia mexicana también jugó un papel activo en otros temas de interés internacional, como la promoción de resoluciones pacíficas de controversias.

Se defiende el multilateralismo y se da prioridad a la ONU sobre otras organizaciones regionales. “En momentos cuando



la ONU ha estado bajo asedio, los representantes mexicanos siempre han defendido el valor del multilateralismo como el mejor instrumento para hacer frente a los conflictos mundiales” (Pellicer *et al.*, 2006, p. 86). México también ha ocupado un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en tres ocasiones: en 1946, durante 1980 y 1981 y durante 2002-2003. Sin embargo, a raíz de las negociaciones del TLCAN, la política mexicana en Naciones Unidas se desdibujó progresivamente por una concentración excesiva en la relación bilateral con Estados Unidos (Rozental, 2004, p. 103). Incluso se optó por no ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad para el periodo 1992-1993, debido a las discusiones en torno a la reforma de la ONU, pero también debido a posibles confrontaciones con Estados Unidos. No obstante, desde el fin de la Guerra Fría, el país diversificó su agenda internacional, incluida aquella dentro de la ONU, para incorporar temas no contemplados previamente, tales como medio ambiente, derechos humanos, desarrollo sustentable, entre otros. En materia de derechos humanos, México participó en conferencias internacionales como la celebrada en Viena en 1993, donde ligó el tema con la democracia y el desarrollo de las naciones.

En materia económica, México es el décimo contribuyente al presupuesto de Naciones Unidas. De acuerdo con la escala que la Asamblea General de la ONU, aprobó en diciembre de 2006; mediante la resolución 61/257, para 2007-2009, la tasa de México para el prorrato de los gastos de la organización pasó de 1.883% a 2.257%.<sup>31</sup> Este porcentaje representó una aportación en 2007 de 47 102 400 dólares (Navarrete, 2008, p. 109). México es el país que más recursos aporta de América Latina y el Caribe, con 52% de los recursos de la región. En el presupuesto de las OMP figura como el vigésimo cuarto contri-

<sup>31</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Quinta Comisión: asuntos administrativos y presupuestarios, [http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin\\_presu.htm](http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin_presu.htm)

buyente con una cuota de 0.4514%, es decir, 24 736 700 dólares (*loc. cit.*). La contribución financiera a OMP lo sitúa como el país que menos aporta a cascos azules dentro de los quince países que mayor participación tienen en el presupuesto de la ONU.

Además del presupuesto otorgado a la organización, México desempeña diversas labores para el mantenimiento de la paz internacional. En el caso de OMP y de misiones relacionadas, actualmente el país no contribuye con tropas, pero sí ha participado en otros momentos históricos. También apoya a algunas misiones internacionales con labores complementarias a las acciones del personal militar. De 1947 a 1950, México envió observadores militares a la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (UNSCOB). El país participó con el envío de un general, dos jefes y un oficial del ejército y fuerza aérea. Posteriormente, participó en 1949 dentro del Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Cachemira (UNMOGIP). En este segundo involucramiento en OMP, envió cuatro jefes y dos oficiales del Ejército y Fuerza Aérea. Varias décadas después, México volvió a participar en cascos azules, esta vez en la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), de febrero de 1992 a marzo de 1993. En la misión centroamericana, participó con el envío de 120 elementos policiales. Por otro lado, el país brindó asistencia electoral para las misiones de Naciones Unidas en Timor Oriental en 1999 y en Haití en 2004.<sup>32</sup>

México pertenece al Comité Especial de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, y depende de la Asamblea General. Establecido en 1965, tiene como principal finalidad llevar a cabo análisis de los diversos aspectos relacionados con las OMP. En 1996, se abrió la membresía del Comité a todos los Estados miembros que han contribuido o han sido observadores de estas misiones en tres o más años consecutivos. En el año 2004,

<sup>32</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Misión Permanente de México ante la ONU. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/onu/>

113 Estados participaron como miembros del comité y diecisiete más como observadores (Rosas, 2005, pp. 60-61). De la región de América Latina y el Caribe, el comité incluye la participación de quince miembros y cinco países observadores.

México también contribuye de manera activa al mantenimiento de la paz internacional por medios que no son OMP. El país ha tenido intervenciones destacadas en conferencias relacionadas con medio ambiente, desarrollo sostenible, combate a la pobreza, salud, biodiversidad, etc. Todos son temas que fomentan la paz y seguridad internacionales, según los parámetros de Naciones Unidas al término de la Guerra Fría. Al respecto, la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002 marcó un logro importante para México, ya que se logró un consenso importante entre la comunidad internacional, para reducir los índices de pobreza mundial. Fue un precedente importante para la siguiente conferencia, celebrada en Doha en 2008.<sup>33</sup>

#### EJÉRCITO, POLÍTICA EXTERIOR Y OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN MÉXICO

La doctrina de guerra de las fuerzas armadas en México es de índole defensiva. Al igual que muchos ejércitos del mundo, la principal función de las fuerzas armadas mexicanas es mantener la seguridad nacional, sin embargo, en palabras del ex secretario de la Defensa, General Félix Galván López, la seguridad nacional de México involucra “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político” (Ackroyd, 1991, p. 84). Documentos del gobierno respaldan dicha visión: “El

<sup>33</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Entrevista a Alicia Bárcena, Subsecretaria General de Administración y Gestiones de la Organización de las Naciones Unidas. 30 de octubre de 2007. Transcripción disponible en <http://portal.sre.gob.mx/boletinmr/popups/articleswindow.php?id=2721>

ejército mexicano tiene la gran responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden interno bajo el mandato de la Constitución,...garantiza, más que nada, que la nación continuará su desarrollo armonioso.” (*Loc. cit.*)

La política de defensa en México responde a las realidades históricas del país desde su independencia. La doctrina mexicana de seguridad nacional no es resultado de un proceso reflexivo y analítico por parte del gobierno mexicano y de las fuerzas armadas. No ha predominado un enfoque de análisis de amenazas a partir del cual se elaboran de misiones y tareas militares (Díez y Nicholls, 2006, pp. 20-21). La necesidad de un ejército lo suficientemente fuerte como para disuadir amenazas externas de intervención es prácticamente inexistente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces fue evidente que México quedó confinado dentro del perímetro de seguridad de Estados Unidos. Cualquier amenaza militar hacia México hubiera significado un reto directo a la seguridad nacional estadounidense, máxima potencia militar mundial. De esta manera, el ejército mexicano tiene las miras puestas hacia el interior del país, fiel al gobierno en turno y sin aspiraciones internacionales. Es posible sugerir que la diversificación de actividades en el ámbito interno, incluida la lucha contra el narcotráfico, no es consecuencia de una profunda reflexión en el ámbito interno.

Así, las fuerzas armadas en México están enfocadas en la defensa interna del país. No es hasta años muy recientes que miembros del gobierno federal y de la sociedad civil han empezado a discutir la adopción de una política de seguridad y de defensa más moderna y con mayor contenido internacional, consistente con los deseos del país de ser una potencia regional emergente (*ibid.*, p. 20). Actualmente hay cinco misiones generales asignadas al Ejército y a la Fuerza Aérea.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Las cinco misiones enlistadas se encuentran señaladas en Díez y Nicholls, 2006.

- *Defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación.* Esta misión es la tradicional de cualquier ejército del mundo. Su objetivo es proteger al Estado de amenazas externas. En México no es una misión considerada primordial, por la posición geopolítica de México y la distribución de poder internacional.

- *Seguridad interna.* Es la misión más importante y de mayor riesgo en México. Incluye acción militar en contra del narcotráfico y crimen organizado. También implica la cooperación y asistencia militar con otras agencias del gobierno encargadas de la seguridad pública y mantenimiento del orden interno.

- *Acción civil y proyectos que asisten al desarrollo de la nación.* Conlleva la participación del ejército en tareas de desarrollo social donde las instituciones civiles fracasaron o son insuficientes. Es una misión importante para el ejército mexicano. Algunos ejemplos son los programas de reforestación mediante el servicio militar y el apoyo a actividades deportivas.

- *Asistencia a la población en caso de necesidad pública.* Consiste en la participación del ejército en zonas de escasos recursos económicos del país, mayoritariamente en zonas rurales. La institución militar apoya al gobierno en actividades como consultas dentales y médicas, elaboración y entrega de comida, reparación de electrodomésticos, servicios veterinarios, etc.; todo sin costo para el beneficiario. Díez y Nicholls identifican esta misión como la principal razón por la cual existe un alto índice de aprobación del ejército entre la sociedad mexicana.

- *Asistencia a la población en desastres naturales.* Dadas las condiciones geográficas de México, los desastres naturales ocurren de manera frecuente. El ejército mexicano responde a emergencias a través del Plan DN-III-E. La experiencia del ejército en esta área también ha hecho que otorgue asistencia en países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela y, recientemente, Estados Unidos.

Para Espinosa, la doctrina de guerra mexicana se basa “en un profundo respeto a los principios de no intervención en asuntos internos de los pueblos y en el arreglo pacífico de los conflictos internacionales” (Espinosa, 1998, p. 160). Dicho apego a principios hacen de México un país pacifista; declaró formalmente la guerra sólo en una ocasión durante el siglo pasado y participó en ella de manera muy limitada. “La doctrina de guerra que se practica es conciliadora, de control pacifista y de defensa” (*ibid.*, p. 162). El apego a los principios de la política exterior de México no incentivó el desarrollo de una política militar internacional. El resultado ha sido una política y doctrina de guerra basada en la preservación del orden interno.

### *Relaciones cívico-militares*

El control civil de las fuerzas armadas es uno de los rasgos que han distinguido el desarrollo político del país en comparación con el resto de América Latina. González Casanova (1988, p. 69), al respecto, escribió que “en México los civiles de la clase política tienen una cultura militar, los militares una cultura cívica”. La participación política del ejército mexicano es marginal desde la década de 1940, debido al efectivo control que la clase política civil ejerce sobre las fuerzas armadas en general. Contrario a lo que sucedió en países latinoamericanos, donde el golpe de Estado fue una realidad, en México el control civil de las fuerzas armadas desdibujó la posibilidad de dicho acto. De esta manera, ningún golpe militar fue exitoso desde 1920 y desde los años treinta no existe alguna amenaza seria al gobierno en turno.

La renuncia del ejército en la búsqueda del poder político obedeció a un pacto entre las fuerzas armadas y la clase política civil. Se ha llamado “pacto” ya que desde 1946, año en que llega el primer presidente no militar del régimen

posrevolucionario, existió un intercambio de garantías entre los políticos civiles y las fuerzas armadas de México. Por un lado, el ejército se retiró del proceso político y se subordinó de manera leal a la autoridad civil mexicana, en específico a la presidencia de la República; a cambio, las fuerzas armadas gozaron de un respeto total por parte de la élite política revolucionaria. Se garantizó de manera formal y real la integridad y autonomía de la institución militar dejando a cargo de los propios militares su administración, promociones, entrenamiento, nombramientos y uso de recursos económicos. “La relación entre el PRI y el ejército fue [fuerte y armónica durante varias décadas]. Al igual que otros grupos corporativos, las fuerzas armadas fueron uno de los pilares que sostuvieron al régimen” (Díez y Nicholls, 2006, p. 10).

El respaldo militar al régimen priista hizo del ejército “el guardián de la élite civil” (Serrano, 1995, p. 429). El control civil del Estado, asimismo, fue reforzado con otros mecanismos que contribuyeron a la preservación de un efectivo control militar en México. El control militar se ejerció desde el sistema político en su conjunto, dominado por el Ejecutivo e instituciones dependientes de él. El Secretario de la Defensa es Secretario del Presidente y miembro de su gabinete. La remoción constante, siempre posible e instantánea, de los jefes de zonas militares, o el nombramiento o promoción de sus sustitutos, requiere de la aprobación indispensable del presidente. Por otro lado, Akroyd, por medio de un estudio comparativo entre México, Brasil y Perú, llegó a la conclusión de que la participación política por parte del ejército es inhibida debido a factores educativos.

En general, los niveles de escolaridad incrementan la eficiencia política, la cual es responsable de la participación política. Los incrementos en la profesionalización militar mediante la educación conducen a mayores probabilidades de intervención política por parte de las fuerzas armadas. Los métodos de educación castrense en México tienden a inhibir la eficiencia

política por medio de un pequeño número de asignaturas de contenido político dentro de los planes de estudio. También hay diferencias importantes en los niveles de escolaridad de las clases políticas civiles y las militares. Según Akroyd, esta característica fomenta una relación de superior-inferior en el trato entre civiles y militares, y crea una imagen de “políticos civiles superiores”, que disminuye la eficiencia política relativa de los oficiales mexicanos. Por último, la lealtad inculcada en México se dirige hacia la nación en su conjunto y no hacia la institución militar. El mito de la revolución conjuntó la idea de nación y de gobierno en uno sola. Dentro de la ideología nacionalista, un ataque al gobierno, es un atentado a la Revolución y a la nación (Akroyd, 1991, pp. 81-96).

En la medida en que México presenció retos no tradicionales a su seguridad nacional y se fue abriendo a la influencia de la comunidad internacional durante la década de 1980, el pacto cívico-militar sufrió cambios importantes. Estas tendencias se hacen evidentes a partir de hechos de índole internacional, pero también en el orden interno. En el exterior, la inestabilidad política en Centroamérica llevó a México a adoptar posturas no tradicionales en la conducción de su política exterior; se alejó, en ocasiones, de una política de principios y obligó al gobierno mexicano y a los generales del ejército a entablar nuevos debates en torno a la seguridad nacional, previsión de escenarios y planes de acción en la frontera sur. En el interior de México, el aumento del crimen organizado, especialmente del narcotráfico, insertaron gradualmente al ejército en la vida cotidiana de algunas comunidades del país y dentro de las instituciones de seguridad pública del gobierno federal. “El papel militar en la lucha antinarcóticos se aceleró al final de los años ochenta, cuando la administración de Salinas declaró al narcotráfico como un problema de seguridad nacional” (Díez y Nicholls, 2006, p. 33).

Asimismo, el debilitamiento interno del partido hegemónico llevó a miembros del ejército a cuestionar la legitimidad



del gobierno en turno. Dicha falta de legitimidad llevó a algunos jefes del ejército a abandonar la tradicional neutralidad de la institución y en algunos casos a declararse abiertamente a favor de la oposición política.<sup>35</sup>

Probablemente el factor decisivo de cambio en las relaciones cívico-militares en México es la incapacidad civil para consolidar instituciones políticas estables. El mayor número de tareas encomendadas al ejército desde los años ochenta promovió una mayor comunicación entre las autoridades civiles y militares, pero también mayores desacuerdos. Esta situación se hizo evidente en el levantamiento del EZLN en Chiapas en 1994.<sup>36</sup> Por otro lado, la ineficiencia y corrupción en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad pública llevaron al ejército a tener una mayor intervención militar en áreas tradicionalmente no militares. Estas tendencias ponen fin al bajo perfil que el ejército mantuvo durante varias décadas y aumenta la presencia de las fuerzas armadas, especialmente del ejército, en la vida nacional.

De igual manera, el debilitamiento del PRI se tradujo en una menor lealtad del ejército, pero también en un mayor cuestionamiento de la oposición política hacia la institución militar. En 1996 se llevó una controversia constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que se refería a la acción del ejército en labores de seguridad pública. A pesar de que la SCJN dictaminó como legal las acciones del ejército, la situación fue prueba de la existencia de un mayor cuestionamiento y escrutinio al ejército, por parte de las fuerzas políticas civiles. La pérdida del PRI de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión en 1997 abrió la puerta para un mayor interés de los legisladores en el papel de las fuerzas

<sup>35</sup> Uno de los casos más sonados en el momento fue la asesoría del general Alberto Quintanar al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

<sup>36</sup> A pesar de ser informados por las autoridades militares con años de antelación, la élite política civil fue incapaz de prevenir el movimiento social de manera adecuada.

armadas en el sistema político. El proceso de democratización y fortalecimiento multipartidista en el Congreso lo llevó a tener mayores tareas de monitoreo sobre las instituciones del Estado, incluido el ejército.

Desde 1997, el Congreso exige mayor rendición de cuentas (*accountability*) e insta a las fuerzas armadas a una mayor transparencia en el desarrollo de sus procesos internos, sobre todo en ascensos y promociones de miembros activos.<sup>37</sup> Como parte de las exigencias de la oposición política y de las cambiantes relaciones cívico-militares en México, desde el año 2000 el Congreso es capaz de llamar a comparecer a los secretarios de Defensa y de Marina ante sus respectivas comisiones de la Cámara de Diputados.

El secreto y opacidad con que operó el ejército en el tradicional pacto civil-militar de la era priista también se vieron afectados por la creación y fortalecimiento de instituciones democráticas en el país. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información promulgada en 2003 “obliga a las fuerzas armadas a liberar información en asuntos como procuración de equipo, la selección de contratistas privados, y todos los demás gastos, una práctica nunca antes considerada” (Díez y Nicholls, 2006, p. 41). Hasta la fecha, ambas secretarías se han alineado parcialmente a las solicitudes de información encomendadas por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI).

Los factores antes mencionados han alterado de forma importante la autonomía y discreción del ejército en sus tareas diarias. Uno de los pilares en los cuales descansaba el pacto cívico-militar en México ha sido modificado como consecuencia del avance a la democracia. Cada vez hay mayores demandas para que las fuerzas armadas rindan cuentas a la ciudadanía y a la clase política. A pesar de la mayor interacción entre civiles y militares, aún prevalece un alto grado de

<sup>37</sup> En años recientes, las instituciones de las fuerzas armadas han desarrollado comisiones internas para la promoción de sus miembros. Las decisiones del comité deben ser ratificadas por el Senado de la República.

hermetismo por parte de las fuerzas armadas. Aún en nuestros días, la sociedad mexicana tiene poco conocimiento de la institución militar. Al respecto, Roderic A. Camp señala que “el respeto que la mayoría de los mexicanos tiene por el ejército es consecuencia parcial de ignorancia y temor” (Camp, 2005). Una mayor participación en OMP puede desembocar en mayor rendición de cuentas y escrutinio del ejército por parte de actores nacionales e internacionales. En este sentido, Sotomayor argumenta que una de las limitantes importantes para una participación militar de México dentro de OMP es la resistencia del ejército a la autoridad civil. Según esta hipótesis, la reticencia se manifiesta en la incomodidad del ejército al momento de rendir cuentas a instituciones ajenas al propio ejército (Sotomayor, 2008).

A pesar de que las relaciones cívico-militares sufrieron transformaciones importantes en los últimos años, parece ser que aún existe recelo importante de la institución militar para abandonar su tradicional autonomía y hermetismo hacia otros actores del sistema. Así lo demuestran algunas solicitudes de transparencia hechas por ciudadanos al IFAI, referentes a las actividades del ejército. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A. C., encargado de investigar aspectos relacionados con la participación ciudadana y la democracia, documentó las dificultades para solicitar información del ejército al IFAI. En un artículo de Michael Chamberlin se expone la negativa del ejército para dar a conocer los nombres de las personas detenidas durante los enfrentamientos entre el EZLN y ejército en 1994. La institución militar se negó a dar información bajo el argumento de que no está facultado legalmente para realizar detenciones de personas, sin embargo, mediante otros documentos del propio IFAI se demostró que el ejército sí realiza de manera cotidiana dichas prácticas<sup>38</sup>

<sup>38</sup> IFAI, resolución 246, 12 de abril de 2006, Comisionado Ponente Juan Pablo Guerrero Amparán.

y, más aún, que sí está facultado para detenciones “en caso de flagrancia o cuando lo [solicite] una autoridad competente” (Chamberlin, 2007, pp. 127-131). El ejército declaró que la información solicitada no se tenía disponible debido a la inexistencia de documentos.<sup>39</sup> “El resultado evidencia que el Ejército no tiene que dar cuenta a nadie [...]” (Chamberlin, 2007, p. 129). Prácticas como la expuesta ponen al descubierto la renuencia del ejército a perder parte de su autonomía ante instituciones civiles.

### *Recursos materiales*

En lo que se refiere a la transferencia de recursos, México es uno de los países en el mundo que menor cantidad de ellos destina a sus fuerzas armadas en relación con su PIB. Según información de 2005 de Naciones Unidas.<sup>40</sup> Esta cifra sitúa a México ligeramente por arriba de países como Guatemala (0.3%) y la República de Mauricio (0.2%). Sin embargo, países como Panamá (1%), Luxemburgo (0.8%), Ghana (0.7%) e Irlanda (0.6%), por mencionar algunos, se encuentran por arriba del país en dicho rubro. A manera de comparación, el país que mayor porcentaje de su PIB destina a gasto militar es Eritrea, con 24.1%. Estados Unidos, por su parte, destinó 4.1% a gasto militar en 2005. Las cifras del almanaque mun-

<sup>39</sup> El artículo 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información señala que “las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos [...]”.

<sup>40</sup> Según información de 2005 de Naciones Unidas, México se encuentra entre las últimas posiciones, pues destina únicamente 0.4% de su PIB a sus fuerzas armadas. La cifra varía en diferentes fuentes y van desde 0.4% al 0.6% del PIB. Se decidió tomar la primera cifra que es la que publica Naciones Unidas. *UN Development Reports*. Las cifras consideradas aquí contemplan aquellos países que reportan información a la organización, es decir, 153 países de diversas regiones del mundo.

dial de Estados Unidos, *CIA World Fact Book*,<sup>41</sup> muestran información similar a la de Naciones Unidas. Según esta fuente (información de 2005 y 2006), México destina 0.50% del PIB a sus fuerzas armadas, lo que lo ubica en el lugar 162 de 173 países considerados.

Ahora bien, en números concretos, el país destina a sus fuerzas armadas alrededor de 3 300 millones de dólares al año. Con ello se sitúa sólo por debajo de Brasil, el cual asignó alrededor de 13 700 millones de dólares en 2006; es el país de América Latina que más recursos otorga a su ejército. Asimismo, México posee una de las fuerzas armadas más numerosas de América Latina, con 245 366 efectivos.<sup>42</sup> Esta cifra lo sitúa por debajo de las fuerzas armadas brasileñas (367 906 efectivos) y prácticamente a la par de las colombianas (244 564 efectivos). No obstante, si se analiza la capacidad de cobertura militar en relación con la población del país, México posee sólo 23 efectivos militares por cada diez mil habitantes, cifra que representa una cobertura menor a la que poseen países como Uruguay, República Dominicana, Colombia (más del doble), Chile, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador, y El Salvador.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> *CIA World Fact Book*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>

<sup>42</sup> La cifra de RESDAL incluye fuerza terrestre, fuerza aérea y fuerza naval.

<sup>43</sup> En lo que se refiere al equipamiento del ejército mexicano, en los últimos años han existido pronunciamientos de funcionarios de las fuerzas armadas, que cuestionan la calidad y funcionamiento del armamento. En octubre de 2007, el Secretario de la Defensa ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados declaró abiertamente a los legisladores que “lo único que sirve es el armamento, los vehículos y aviones que se ven en el desfile militar del 16 de septiembre” (Garduño y Méndez, 2007). En dicha ocasión, el secretario hizo la petición ante la Comisión para el aumento de 32 000 millones de pesos a la partida presupuestal asignada a la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, afirmó que de no existir los recursos necesarios, las fuerzas armadas serán inútiles en el transcurso de cinco años. Al respecto, consideró que el Plan Mérida o Iniciativa Mérida es insuficiente para las necesidades del ejército mexicano debido a que los recursos se estarían asignando entre diversas instituciones del Estado.

*Lucha contra el narcotráfico*

El problema del narcotráfico en México ha tomado diferentes dimensiones a lo largo de las últimas décadas. El cultivo de la amapola y de la marihuana en el país es anterior a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, autores como Castañeda y Pastor (1989) argumentan que el cultivo aumentó como consecuencia de la demanda estadounidense por cáñamo y morfina durante el conflicto bélico. Terminada la guerra, no fue posible erradicar los plantíos de estos cultivos en territorio nacional. Pronto el tema se convirtió en uno de los más conflictivos en la relación bilateral México-Estados Unidos. Desde los años sesenta, el gobierno mexicano es objeto de múltiples presiones por parte de Washington para intensificar la lucha contra el narcotráfico. Cabe recordar que en 1969 Estados Unidos efectuó la llamada “Operación Intercepción”, que cerró unilateralmente su frontera entre Tijuana y San Isidro con el fin de inspeccionar y vigilar el ingreso de estupefacientes a su territorio.

Desde la década de 1930 el gobierno mexicano despliega campañas de erradicación en territorio nacional. En la lucha contra el narcotráfico las labores del ejército mexicano no son un fenómeno reciente. Desde los años cincuenta hay campañas donde las fuerzas armadas han participado en el combate al narcotráfico. Con todo, para la segunda mitad de la década de 1980, México se convirtió en la principal fuente de marihuana y heroína de los Estados Unidos: 70% de la marihuana y 25% de la heroína importada por Estados Unidos era de origen mexicano; y 60% de la cocaína que entraba a Estados Unidos lo hacía por la frontera entre México y Estados Unidos (Chabat, 2002, p. 136). En la década de 1990 la situación no cambió en lo esencial, pero el poder de los cárteles mexicanos fue cada vez mayor. La constante presión de Estados Unidos, los pobres resultados en materia de la lucha contra las drogas y la corrupción generada en las instituciones mexicanas encargadas de

hacer frente al narcotráfico, como la Policía Judicial Federal, llevaron al gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) a utilizar al ejército para hacer frente al problema. Desde 1950 el ejército cooperó en la erradicación de drogas ilícitas, sin embargo, nunca tuvo el mandato de hacer cumplir la ley. Como lo hace notar Chabat, “el uso del ejército para colaborar en el arresto de los traficantes de droga representa un importante cambio en los esfuerzos mexicanos en contra de la droga” (*loc. cit.*).

Hay críticas en torno a la actuación del ejército mexicano. Hasta el momento no se tiene claro si es la solución al problema, ya que la intervención de las fuerzas armadas genera resultados mixtos, en el mejor de los casos. Por un lado, han existido acciones de gran notoriedad y cobertura por parte de los medios de comunicación. Así fue durante la aprehensión de los generales Acosta Chaparro y Quiroz Hermosillo, ambos vinculados al cártel de Juárez, o tras la denuncia y posterior aprehensión del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva. Empero, también han existido denuncias graves, por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respaldadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en contra de violaciones sistemáticas de derechos humanos por miembros de las fuerzas armadas, en especial el ejército (León y Aranda, 2007).

La intensificación de la violencia tiene como consecuencia la participación de más de 30,000 efectivos militares y policías dedicados a hacer frente al narcotráfico en ocho estados de República (Medellín, 2006). El número de efectivos podría incluso aumentar en los próximos años, dado que el gobierno de Felipe Calderón no planea dar marcha atrás. Así lo ha confirmado el secretario de la Defensa al asegurar que el ejército mexicano se mantendrá “en la primera línea de batalla contra la violencia y el crimen organizado” (Aranda y Herrera, 2008). Cabe mencionar que la lucha contra el narcotráfico también limita de manera importante el espacio de maniobra del ejército, ya que cada vez hay mayor número de desertores y efec-

tivos cooptados por organizaciones criminales. Se calcula que sólo durante el año 2007 hubo cerca de 17 000 soldados, 119 oficiales y 8 jefes, que se dieron de baja de las fuerzas armadas (Merlos, 2008). En los últimos siete años, que coincide con la política de Zedillo de mandar al ejército al frente en el combate al narcotráfico, han existido cerca de cien mil elementos que han desertado de las filas del ejército.<sup>44</sup>

De manera general, el uso del ejército mexicano para hacer frente al narcotráfico significa echar mano de las fuerzas armadas para objetivos propios de la seguridad interna del país. Este involucramiento en acciones civiles evidencia una correlación importante entre seguridad nacional y seguridad pública. En un contexto cotidiano, la acción civil contribuye directamente al mantenimiento del orden interno del Estado mexicano. Sin embargo, las responsabilidades asumidas por el ejército en este rubro dejan poco espacio para la “aventura” política (Wager, 1995, p. 66). Dada la coyuntura actual y las misiones encomendadas al ejército, resulta difícil prever que se distraigan recursos y energía hacia las OMP en lugar de atender situaciones donde se evidencian rasgos de ingobernabilidad en el interior del país.

## CONCLUSIONES

### *Misiones de paz de Naciones Unidas*

Las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas poseen características diversas, como las de manteni-

<sup>44</sup> Algunos de esos desertores pasan a formar parte de los grupos criminales que antes enfrentaban. Ese ha sido el caso de los llamados Zetas en el estado de Tamaulipas, agrupación creada por ex militares de élite y que ha llegado a extender invitaciones públicas en la entidad para que los militares pasen a ser parte de la organización narcotraficante (“Zetas”, 2008, 14 de abril).



miento de la paz (*peacekeeping*), las de imposición de la paz (*peace enforcement*), las de creación de la paz (*peacebuilding*) y otras de carácter híbrido, como son las fuerzas multinacionales (*multinational forces*). Todas pueden ser misiones de Naciones Unidas, aunque existen misiones internacionales con los mismos nombres pero sin el aval de la organización.

Las misiones de cascos azules experimentaron cambios importantes desde la primera operación, en 1947; han evolucionado a lo largo de los años, adaptándose a los cambios del sistema internacional. El fin de la Guerra Fría trajo un entusiasmo sin precedentes hacia las OMP, por parte de la ONU. El Consejo de Seguridad encontró una coyuntura favorable, que le dio espacio político para destrabar la creación de un mayor número de misiones. Las OMP experimentaron la ampliación de sus mandatos y una mayor complejidad de sus actividades. Las OMP de “segunda” y “tercera” generación, a diferencia de las “tradicionales”, se distinguen por ser multidimensionales, con un mandato ampliado y con un uso mayor de la fuerza armada.

El debate actual en México, respecto a la posibilidad del envío de tropas militares a OMP exige discernir entre los tipos de misiones existentes. Es decir, es importante considerar que conceptualmente son diferentes las misiones de construcción de la paz (*peacebuilding*) y de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*). Se suele tratar a las OMP como una misión que engloba todos los esfuerzos de cascos azules. Resulta comprensible esta tendencia, ya que tienen fronteras poco definidas con otro tipo de misiones de Naciones Unidas. La propia organización es poco precisa cuando se refiere al tema. Es importante identificar aquellas misiones y conflictos que son propensas a tener un uso ampliado de la fuerza. Éstas tienen mayores dificultades para mantenerse neutrales ante los ojos de las partes en conflicto, y aumentan el riesgo para el personal de cascos azules, lo que dificultó el cumplimiento del mandato. Cabe recordar que una fuerza armada di-

fácilmente es percibida como apolítica o neutral. Incluso la intervención y asistencia humanitaria conlleva el riesgo de borrar la delgada línea entre el cumplimiento del mandato y la parcialidad en el conflicto.

La tradición diplomática mexicana hace énfasis en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos con el fin de afirmar y preservar la soberanía nacional. La práctica mexicana en el exterior está fuertemente influida por las diversas amenazas externas que el país ha experimentado desde su independencia.

Sin embargo, los principios de política exterior son interpretados de manera amplia y flexible cuando lo cree conveniente el gobierno en turno. A pesar de que diversos actores de la sociedad mexicana argumentan que la participación mexicana en OMP se ve limitada por los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, se hace notar que no es una limitante de peso para el escaso involucramiento del país en dichas misiones. Recientemente en 2001, la apertura política interna en México llevó al país a un cambio en la interpretación de los principios de política exterior aceptando la tesis de la “soberanía compartida” en materia de derechos humanos.

Debido a que históricamente las principales amenazas han provenido del norte, México despliega sus principios de política exterior como una defensa contra la intervención estadounidense. La participación mexicana en OMP ha resultado afectada por tal percepción del mundo. Existen sectores de la sociedad mexicana con la firme creencia de que una participación en misiones de paz puede abrir la puerta para una intervención en territorio mexicano, por parte de Estados Unidos y otros países que avalen dicha visión. El argumento parte del supuesto de que las OMP persiguen el interés nacional de las grandes potencias y que son una herramienta para concretar intereses particulares. Sin embargo, la participación estadounidense en OMP es prácticamente nula. Esto

se debe a que la doctrina militar de Estados Unidos no es compatible con la visión de Naciones Unidas en cuanto al uso de la fuerza armada, y porque desde su origen las OMP evitan la participación de grandes potencias o países que pudieran tener un interés específico en alguna región geográfica (potencias regionales).

Generalmente, cuando un conflicto toca el interés vital de un miembro permanente del Consejo de Seguridad, optan por no insertar el tema dentro de la agenda del órgano y persiguen su interés por medios que no incluyen a las Naciones Unidas. No obstante, debido a que una misión de cascos azules requiere ser aprobada por el Consejo de Seguridad, su creación no afecta el interés de los miembros permanentes. El interés en conflictos regionales puede ser resultado de diversos factores. La presencia de una crisis en los medios de comunicación,<sup>45</sup> los grupos de presión, las labores de organizaciones no gubernamentales, etc., afectan el interés de los miembros del Consejo de Seguridad. La mayoría de las respuestas del Consejo de Seguridad caen dentro de esta categoría, incluyendo a las OMP. Es decir, debido a que una OMP requiere del aval del Consejo de Seguridad, se necesita del consenso entre los miembros, pero no equivale a afirmar que una misión de paz sea una herramienta de las grandes potencias. Si una crisis regional toca el interés vital de una potencia, optará por perseguirlo fuera de Naciones Unidas y por medios que no son OMP. De esta manera, se entiende la “división del trabajo” existente en labores de paz y seguridad internacionales. Los estados occidentales contribuyen a operaciones de coaliciones en sus propias regiones cuando sus propios intereses vitales están de por medio, mientras que dejan los conflictos en el mundo en vías de desarrollo principalmente a otros Estados en desarrollo por medio de las operaciones de paz de cascos azules.

<sup>45</sup> También conocido como el “efecto CNN”.

*México en Naciones Unidas*

La política mexicana dentro de la ONU no rechaza las misiones de cascos azules. Existe historial de participación mexicana en OMP, de manera esporádica, que se remonta a los años cuarenta. El país tiene una importante tradición de participación en temas de seguridad y paz internacionales dentro de Naciones Unidas. Una participación mexicana en OMP puede ser una manera efectiva de ganar influencia en el ámbito internacional. Por lo general, los países que han tenido gobiernos sin prestigio internacional se han abstenido de participar en misiones. Por el contrario, países que han transitado hacia la democracia ven en las OMP una manera efectiva de enviar un mensaje a la comunidad internacional respecto al compromiso con la promoción y defensa de la democracia y derechos humanos. Así, la participación en OMP puede formar parte de la estrategia de una nación para consolidar la democracia en el orden interno y adquirir prestigio internacional.

Sin embargo, la estrategia de un país para adquirir mayor presencia internacional puede comprometerlo en asuntos y situaciones ajenas a sus intereses. La inclusión de nuevos criterios por parte del Consejo de Seguridad para definir las situaciones que atentan contra la paz y seguridad internacionales, desdibuja los límites en la actuación de los Estados en el ámbito mundial. Tal problema es especialmente claro en materia de “seguridad humana”, donde se incluyen temas tan diversos y complejos que el concepto termina por cubrir todas las áreas, temas y actores reales e imaginables por la comunidad internacional. Si decide México participar de manera activa en OMP, será necesario que defina las zonas geográficas y situaciones que obedecen a su interés nacional, y no dejarse arrastrar por misiones donde no existen objetivos específicos para el país.

El ejército en México es el factor que limita en mayor medida una activa participación del país en misiones de cas-

cos azules. El factor militar se manifiesta por medio del veto ejercido por el ejército a las iniciativas del gobierno mexicano para un mayor involucramiento en OMP. Las limitantes materiales de las fuerzas armadas y la guerra contra el narcotráfico influyen en la negativa del ejército para participar en OMP. Además de no contar con una doctrina militar que fomente las acciones en el exterior, las fuerzas armadas en México se encuentran seriamente limitadas por factores materiales y de coyuntura política.

La doctrina de guerra de un país puede ser transformada por una participación en OMP. Existen casos exitosos en América Latina donde la participación militar en OMP coadyuvó a la transformación de la doctrina militar de un país, al pasar de una enfocada hacia el interior a otra con mayor contenido internacional, impregnada de temas actuales de la agenda internacional como democracia y derechos humanos. La decisión de participar en misiones de paz de Naciones Unidas puede obligar al ejército a poner en marcha reformas estructurales y enfocar su atención hacia el exterior en lugar de los asuntos de política interna. Las doctrinas de seguridad nacional pueden transformarse en doctrinas de paz internacional. Una de las limitantes más importantes para una participación militar de México dentro de OMP es la resistencia por parte del ejército a la autoridad civil. Una mayor participación en OMP puede resultar en una mayor penetración civil dentro de las instituciones militares, así como dar origen a una mayor rendición de cuentas y escrutinio por parte de actores nacionales e internacionales.

No obstante, dadas las relaciones cívico-militares imperantes en México, no existen elementos suficientes para afirmar que una participación en OMP sería benéfica para un mayor control civil sobre las fuerzas armadas. Por el contrario, el involucramiento militar en OMP puede llevar hacia una asimetría de información entre civiles y militares. La participación en OMP, además, incentiva a los gobiernos a moder-

nizar el equipo, armamento y entrenamiento de sus fuerzas armadas. Sin embargo, se requiere de una fuerte inversión inicial para insertar exitosamente al personal militar dentro de misiones de cascos azules.

Por último, el ejército en México se encuentra sumamente limitado por las exigencias de la guerra contra el narcotráfico. Actualmente, la intensificación de la violencia tiene como consecuencia la participación de más de 30 000 efectivos militares y policías dedicados a hacer frente al narcotráfico en ocho estados de la República. México vive una carrera armamentista entre los cárteles de droga, estimulada por las acciones del ejército mexicano. El conflicto merma las acciones del ejército, provoca mayor número de desertores y efectivos cooptados por organizaciones criminales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ackroyd, W. (1991), "Military Professionalism, Education, and Political Behavior in Mexico", *Armed Forces and Society*, vol. 18, núm. 1, pp. 81-96.
- Allan, J. H. (1996), *Peacekeeping: Outspoken Observations by a Field Officer*, Westport, Conn., Praeger.
- Aranda, J. y C. Herrera (2008), "El Ejército seguirá 'en primera línea de batalla' contra el crimen: Galván", *La Jornada*, 20 de febrero, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/20/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- Avilés, K. y J. Galán (2001), "Divide a expertos eventual apoyo a la ONU", *La Jornada*, 10 de enero, en <http://www.jornada.unam.mx/2001/01/10/015n1pol.html>
- Behringer, R. M. (2005), "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda", *Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 40, núm. 3, pp. 305-342.

- Benavides, C. (2008, 8 de enero), “Advierte EU carrera armamentista en narco”, *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156904.html>
- Benítez, R. (2007), “América Latina: operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 1, pp. 99-116.
- Birgisson, K. T. (1993), “United Nations Peacekeeping Force in Cyprus”, en W. J. Durch (coord.) (1993), *The Evolution of un Peacekeeping*, Nueva York, Saint Martin Press, pp. 77-83.
- Bizberg, I. (coord.) (1998), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México.
- Boulden, J. (2006), “Double Standards, Distance and Disengagement: Collective Legitimization in the Post-Cold War Security Council”, *Security Dialogue*, vol. 37, núm. 3, pp. 409-423.
- \_\_\_\_\_, “Operaciones de paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría: tendencias y retos”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 1, pp. 36-52.
- Boutros-Ghali, B. (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, reporte del Secretario General de la ONU, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992, United Nations, en <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- Camp, R. A., (2005), *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport, Conn., Praeger.
- Castañeda, J. G. y R. A. Pastor (1989), *Límites en la amistad México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz / Planeta.
- Chabat, J. (2002), “Mexico's War on Drugs: No Margin for Maneuver”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 582, núm. 1, julio, pp. 134-148.
- Chamberlin, M. (2007), “La transparente oscuridad del ejército mexicano”, en *Derecho a saber. Balance y perspecti-*

- vas públicas*, México, Fundar, pp. 127-131, en <http://www.fundar.org.mx/pdf/pdfsderechoasaber/sec3%20michael%20chamberlin.pdf>
- CIA World Fact Book, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html>
- Covarrubias, A. (2000), “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, en R. Lajous y B. Torres (coords.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, t. IX, México, Senado de la República y El Colegio de México.
- “Cuenta ejército con casi 178 mil elementos” (2007, 10 de mayo), *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/424100.html>
- Diehl, P. *et al.* (1998), “International Peacekeeping and Conflict Resolution: A Taxonomic Analysis with Implications”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, núm. 1, febrero, pp. 33-55.
- Diehl, P. y J. Lepgold (2003), *Regional Conflict Management*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers.
- Diehl, P. (1994), *International Peacekeeping*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Díez, J. e I. Nicholls (2006), “The Mexican Armed Forces in Transition”, portal del Strategic Studies Institute, en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=638>
- Doyle, M. W. (1995), *Peacemaking and Peacekeeping for the Next Century*, Report of the 25th Vienna Seminar, Co-Sponsored by the Government of Austria and the International Peace Academy.
- Espinosa, A. (1998), *Derecho militar mexicano*, México, Porrúa.
- Gámez, A. (2006), *Liberalización económica y política exterior en México, 1989-1994*, México, Plaza y Valdés.
- Garduño, R. (2008), “El Ejército, sujeto a carencias que se subsanan mediante disciplina”, *La Jornada*, 17 de febre-



- ro, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/17/index.php?section=politica&article=010n1pol>
- Garduño, R. y E. Méndez (2007), “Equipo y materiales del Ejército, obsoletos, advierte el general Galván”, *La Jornada*, 10 de octubre, en <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/10/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Gibbs, D. N. (2000), “The United Nations, International Peacekeeping and the Question of ‘Impartiality’: Revisiting the Congo Operation of 1960”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 38, núm. 3, pp. 359-382.
- González Casanova, P. (1988), *Los militares y la política en América Latina*, México, Océano.
- Goulding, M. (1993), “The Evolution of United Nations Peacekeeping”, *International Affairs Royal Institute of International Affairs*, vol. 69, núm. 3, julio, pp. 451-464.
- Heller, C. (1990), “Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid”, *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 3, pp. 380-397.
- Herrera-Lasso, L. (coord.) (2006), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE.
- Hoge, W. (2001), “Annan says UN is ‘overstretched’ by global conflicts”, *International Herald Tribune*, 21 de marzo, en <http://www.iht.com/articles/2008/03/21/news/21nations.php>
- ICISS (2001), “La responsabilidad de proteger”, informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, iciss, en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>
- IFAI, solicitud ante la Secretaría de la Defensa Nacional, resolución 246, 12 de abril de 2006, Comisionado Ponente Juan Pablo Guerrero Amparán.
- Katz, F. (1982), *La guerra secreta en México. La Revolución mexicana y la tormenta de la Primera Guerra Mundial*, México, Era.
- Lebovic, J. H. (2004), “Uniting for Peace? Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War”,

- The Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 6, pp. 910-936.
- León, G. y J. Aranda (2007), “Apoya la ONU recomendaciones del ombudsman contra abusos militares”, *La Jornada*, 26 de septiembre, en <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/26/index.php?section=politica&article=012n1pol>
- Luck, E. C. (2007), “Estados Unidos y el mantenimiento de la paz internacional: historia y perspectivas”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 1, pp. 53-81.
- Medellín, J. (2006, 10 de abril), “Acumula bajas el Ejército por la lucha contra el narco”, *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/137181.html>
- Merlos, A. (2008, 23 de enero), “Ofensiva al narco frena ingreso de militares a cárteles”, *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/157161.html>
- Meyer, L. (1998), “La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos”, en I. Bizberg (coord.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México.
- Navarrete, J. E., coord. (2008), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, México, UNAM.
- Neack, L. (1995), “UN Peace-Keeping: In the Interest of Community or Self?”, *Journal of Peace Research*, vol. 32, núm. 2, pp. 181-196.
- Ojeda, M. (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1982), *México: el surgimiento de la política exterior activa*, México, SEP.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana”, en I. Bizberg (coord.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México.
- ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/aboutun/charter/>
- Pellicer, O. y E. Mancilla (1979), *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México.

- Pellicer, O. (1972), *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ *et al.* (2006), “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico”, en L. Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, fce, pp. 25-116.
- Piñeyro, J. L. (2007), “¿Operaciones de paz?”, *Nexos*, marzo, pp. 45-46.
- Report of the Somalia Commission of Inquiry (1997)*, Peacekeeping: Concepts, Evolution, and Canada’s Role, *National Defence and the Canadian Forces*, <http://www.dnd.ca/somalia/vol1/v1c10e.htm>
- RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, 2007, en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>
- Riding, A. (1984), *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz.
- Rosas, M. C. (coord.), (2005), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: lecciones para México*, México, UNAM.
- Rozental, A. (1993), *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Fox’s Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities”, en L. Rubio y S. Kaufman (coords.) (2004), *Mexico Under Fox*, Boulder, Americas Society / CIDAC.
- Ruiz, J.L. (2001, 5 de enero), “Ratifican participación en fuerzas de paz”, *El Universal*, en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=44792&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=44792&tabla=nacion)
- Saldierna, G. (2001), “México participaría en operaciones de la ONU por la paz, anuncia Castañeda”, *La Jornada*, 4 de enero, en <http://www.jornada.unam.mx/2001/01/04/003n1pol.html>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico: Misión Permanente de México ante la ONU, en <http://www.sre.gob.mx/onu/>

- Secretaría de Relaciones Exteriores, Quinta Comisión: asuntos administrativos y presupuestarios, en [http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin\\_presu.htm](http://www.sre.gob.mx/substg/onu/5tadmin_presu.htm)
- \_\_\_\_\_ (2007), entrevista a Alicia Bárcena, Subsecretaria General de Administración y Gestiones de la Organización de las Naciones Unidas, 30 de octubre, en <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articuloswindow.php?id=2721>
- Sepúlveda, C. (1979), “Vigencia actual de los principios de la política exterior del Estado mexicano”, *Relaciones Internacionales*, vol. 7, núms. 26-27, pp. 5-18.
- Serrano, M. (1995), “The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, núm. 2, pp. 423-448.
- Shimizu, H. y T. Sandler (2002), “Peacekeeping and burden sharing”, *Journal of Peace Reseach*, Vol. 39, No. 6, pp. 651-668.
- Sotomayor, A. C. (2005), “La participación en la operaciones de paz de la ONU: los beneficios económicos y sus costos políticos”, en M. C. Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: lecciones para México*, México, UNAM, pp. 173-194.
- \_\_\_\_\_ (2006), “La seguridad internacional: vino viejo en botellas viejas”, México, CIDE, Documentos de Trabajo, 21 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007), “La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 1, pp. 117-139.
- \_\_\_\_\_ (2008), “La seguridad de Norteamérica: aspectos institucionales y militares”, comunicación en evento académico celebrado en El Colegio de México el 18 de abril de 2008.
- Torres, B. (1979), *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México.
- UN, Department of Peacekeeping Operations: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>

- UN, Human Development Reports (UNDP), en <http://hdrstats.un.org/buildtables/###>
- \_\_\_\_\_, Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel, en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>
- \_\_\_\_\_, Financing of United Nations Peacekeeping, en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html>
- Wager, S. J. (1995), “The Mexican Military Approaches the 21<sup>st</sup> Century; Coping with a New World Order”, en D. E. Schulz y E. J. Williams (coords.), *Mexico Faces the 21<sup>st</sup> Century*, Westport, Conn., Praeger, pp. 59-76.
- Waltz, K. N. (2005), “El realismo estructural después de la Guerra Fría”, en F. Kahhat (ed.), *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*, México, CIDE.
- Worboys, K. (2007), “Traumatic Journey from Dictatorship to Democracy. Peacekeeping Operations and Civil-Military Relations in Argentina, 1989-1999”, *Armed Forces and Society*, vol. 33, núm. 2, pp. 149-168.
- Zartman, I. W y J. L. Rasmussen (1997), *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*, Washington, D. C., United States Institute of Peace Press.
- “Zetas ‘invitan’ a militares a desertar del ejército” (2008, 14 de abril), *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/30804.html>

## LA POLÍTICA DE SEGURIDAD BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: INICIATIVA MÉRIDA Y ASPAN

*Itzel Barrera De Diego*

LA RELACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS es sumamente compleja y estrecha; ello es visible en su interdependencia<sup>1</sup> y en su influencia sobre las fuerzas activas en el interior de ambos países.<sup>2</sup> La prioridad de esta relación para México es clara.<sup>3</sup> En el presente estudio se parte del principio del “falso dilema de la diversificación” de la política exterior mexicana, propuesto por Bernardo Sepúlveda. El ex diplomático reconoce que no se puede pensar en una diversificación de la política exterior de México sin reconocer la vital relación con Estados Unidos.<sup>4</sup> En efecto, decidir entre Estados Unidos y algún otro país es un falso dilema, pues dicha potencia hegemónica comparte una frontera de 3 141 km,<sup>5</sup> absorbe 82.12% de las expor-

<sup>1</sup> Muestra de ello es la implementación de la Comisión Binacional, en donde participan diferentes niveles de gobierno. Asimismo, las ONG de repudio al TLCAN han demostrado ser una fuerza bien coordinada entre México y Estados Unidos.

<sup>2</sup> Felipe Calderón señaló incluso que América del Norte es la región del mundo con mayor impacto sobre el bienestar y el futuro de México en varios rubros. Plan Nacional de Desarrollo, Política Exterior Responsable, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index9a1b-2.html?page=la-politica-exterior-palanca-del-desarrollo-nacional>

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 30-34.

<sup>4</sup> Véase <http://www.sela.org/sela/miembros.asp?id=mexico>

<sup>5</sup> Cálculo en porcentaje de acuerdo a la información para el año 2007 de la

taciones mexicanas,<sup>6</sup> da trabajo a 11.5 millones de migrantes mexicanos,<sup>7</sup> sin contar con que todos los países del mundo se encuentran limitados en su acción por esta misma hegemonía.<sup>8</sup> En consecuencia, la posibilidad de una diversificación en detrimento de la relación bilateral es improbable.

La relación bilateral se puede estudiar desde el aspecto económico, comercial, migratorio o de seguridad, entre muchos otros. El presente estudio parte de la seguridad, que ha sido últimamente reconocida como la prioridad para Estados Unidos,<sup>9</sup> y ante la frágil situación de seguridad nacional de México hoy día.<sup>10</sup> La finalidad es recomendar cursos de acción para el resto de la presente administración mexicana dentro de una lógica de cooperación entre ambas naciones.<sup>11</sup>

La desaparición de la URSS como amenaza ideológica y principal adversario de Estados Unidos acentuó la percepción de que las grandes guerras estaban superadas (Carter,

---

tabla "Exportaciones totales de México, agregado anual de 1993 a 2007", disponible en la página de la Secretaría de Economía, en [http://www.economia-snci.gob.mx/sphp\\_pages/estadisticas/cuad\\_resumen/expmx\\_e.htm](http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm)

<sup>6</sup> Información de acuerdo al resumen disponible en la página del Departamento de Estado acerca de migración de acuerdo al U.S. Census Bureau, en <http://www.state.gov/prm/c25775.htm>

<sup>7</sup> Para mayor referencia, véase el listado de representaciones diplomáticas mundiales en Estados Unidos, en <http://www.state.gov/documents/organization/101970.pdf>

<sup>8</sup> Así lo mencionó Obama, recién electo, ante la posibilidad de un ataque terrorista en vista de la transición ("National Security", 2008, 17 de noviembre). Cabe mencionar también, que desde los ataques terroristas del 11 de septiembre, la seguridad nacional en oposición a los ataques terroristas es lo que más ha permeado la agenda internacional de Estados Unidos. Véase Shapiro, 2007.

<sup>9</sup> Se registraron 2 000 muertes relacionadas al narcotráfico tan sólo en 2006. "México registra 22 muertos", 2007, 18 de mayo.

<sup>10</sup> La cooperación en materia de seguridad no es un aspecto nuevo de la relación bilateral. La persecución de Pancho Villa, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría son episodios de esta relación. Véanse Vázquez, 2001, y Chacón, 2008.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 30.

2001-2002, p. 5). México ya no era necesario dentro de la lógica de la seguridad frente a un conflicto de escala mundial. Se ha pasado así a la apertura de temas de seguridad fronteriza desde el enfoque del combate al crimen organizado y de la disminución de la importancia de México en la cooperación relativa a la seguridad internacional.<sup>12</sup>

Es entonces objetivo de este estudio, en primer lugar, precisar el concepto de seguridad nacional; se procederá entonces a proponer un esquema de formulación de política exterior para México en materia de seguridad nacional-bilateral. Posteriormente, se tomarán la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y la Iniciativa Mérida como estudios de caso. Se los evalúa y se propone un curso de acción ante las administraciones de Felipe Calderón y de Barack Obama, y ante la crisis financiera mundial y sus consecuentes redefiniciones del concepto de seguridad.

Como se mencionó anteriormente, el concepto de seguridad nacional ha ido evolucionando en virtud de distintos acontecimientos nacionales y regionales. La caída de la URSS marcó un cambio definitivo en la definición de seguridad nacional para Estados Unidos; y tuvo sus consecuencias en la agenda bilateral a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En México se ha dado una transformación del planteamiento de la seguridad nacional en función de la defensa de la integridad territorial frente a un enemigo externo, hacia un planteamiento en función de fenómenos internos. La insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la inestabilidad tras la crisis económica de 1995 colocan nuevamente a la seguridad nacional como un fenómeno interno. El incremento en las actividades del narcotráfico y la inseguridad en las regiones fronterizas durante el sexenio de Vicente Fox, llevaron a la priorización no planeada de cooperación

<sup>12</sup> Cristalizada en las declaraciones de Tony Garza al finalizar el mandato de Fox ("Migración", 2007, 4 de enero).



bilateral en materia de seguridad para México durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa.

En el caso estadounidense, se ha pasado de una lógica de seguridad nacional en función de los actos hostiles de la URSS, hacia un Estados Unidos claramente preocupado por el aseguramiento de fuentes de hidrocarburos durante la administración George H. W. Bush. Bajo la administración de Bill Clinton, Estados Unidos buscaba erigirse como mediador de conflictos internacionales en sus zonas de influencia con un cariz mayoritariamente multilateral, para asegurar así la recién adquirida hegemonía mundial. La administración de George W. Bush, la cual estaba centrada en el aislacionismo, emprendió medidas unilaterales de coerción frente a los ataques terroristas y el aseguramiento de energéticos en el Medio Oriente, con lo que contrarrestó la hegemonía regional de Iraq por efectos de la guerra.

El ataque del 11 de septiembre de 2001, el más reciente que Estados Unidos ha sufrido en su territorio, hizo cambiar la concepción misma de seguridad estadounidense. Prueba de ello fue la creación del *Homeland Security* y del *Patriot Act*; el primero buscaba asegurar la seguridad intraterritorial y el segundo estaba encargado de vigilar la vida civil, lo cual rompió con la tradición legislativa de las enmiendas contenidas en la *Bill of Rights* (Newmann, 2002, p. 129).

Para México, el cambio más importante vino con la “securización” de la migración, es decir, el cambio de enfoque de la migración como un tema de desarrollo económico y social a un tema de seguridad (“Norteamérica”, 2006, 31 de marzo). Esto se reflejó principalmente en la exclusión del tema migratorio en sí mismo de la ASPAN, pero se lo integró en el capítulo de seguridad de dicho acuerdo. La cooperación en materia de seguridad se amplía en lo regional, pues en seguimiento a los acuerdos de la ASPAN el gobierno mexicano sella la frontera sur con Belice y restringe más el acceso a una frontera histórica y culturalmente imaginaria (“Fox propone”, 2006, 30 de marzo).

A pesar de que en reiteradas ocasiones durante 2005 George W. Bush asegurara que se comprometería a impulsar una reforma migratoria cabal (“Migración”, 2007, 4 de enero), la oposición de varios miembros del Congreso y del Senado estadounidenses hizo que el tema se convirtiera en uno de los fracasos de la administración foxista (Delgado-Wise, 2004, p. 160). La intensificación de la violencia en la frontera norte<sup>13</sup> evidenció la falla de la administración mexicana en proveer a México de seguridad interna y en convertirse en un vecino estable para Estados Unidos. Sin embargo, por lo anterior, se entiende que la seguridad para México consistió en estabilizar y asegurar la transición hegemónica al tiempo de convertirse en un aliado para Bush en materia de seguridad. La seguridad para Bush se convirtió en prioridad y eje conductor de toda la política exterior; tiene sus frentes prioritarios en Afganistán y en Iraq, y deja de lado a América Latina.<sup>14</sup>

Durante los primeros años del sexenio de Felipe Calderón, la inseguridad en la frontera norte ha continuado, conque el autodenominado presidente del empleo tuvo que cambiar su enfoque de política interna (Pavón, 2008, 30 de junio).<sup>15</sup> Estados Unidos aprovechó para pronunciarse a favor de estos esfuerzos y se concretó lo que más adelante sería la Iniciativa Mérida. En este sentido, ha comenzado una cooperación bilateral más estrecha. El tema de seguridad fue el que más se avanzó en el ASPAN antes de su aletargamiento,<sup>16</sup> así como el

<sup>13</sup> Bush, en 2005, inicia una gira por América Latina tratando de recuperar la influencia en una región que ha estado separada de su agenda internacional desde 2001.

<sup>14</sup> El reclamo de la sociedad, que salió a las calles para exigir seguridad, hizo que Calderón declarara una guerra en contra de la delincuencia organizada (“Marchan”, 2008, 30 de agosto).

<sup>15</sup> El primer reporte reflejaría 300 iniciativas, la mayoría enfocadas a temas de seguridad en la frontera y mayor control de la migración (J. Treviño, 2005, 7 de julio).

<sup>16</sup> No obstante, los fondos de la Iniciativa Mérida se liberan con retraso y no en su totalidad (“Lucha”, 2007, 6 de diciembre).

hecho de que la Iniciativa Mérida se lanza como una solución al *impasse* de la ASPAN para seguir avanzando en dicha cuestión (J. Treviño, 2005, 7 de julio).

El compromiso de México se ha demostrado con la detención y deportación récord de líderes de cárteles.<sup>17</sup> El mismo embajador Tony Garza reconoce la cooperación sin precedentes sin dejar de mencionar antes de dejar su cargo, que la “narcoviencia” debe ser la prioridad para el gobierno de Calderón (“Zamarripa”, 2008, 19 de noviembre). Por su parte, un Bush saliente y distraído, alcanzó a liberar la mitad del presupuesto de la Iniciativa Mérida tras oponerse al condicionamiento de la ayuda a la observancia de los derechos humanos (Seelke, 2010, 19 de abril). Su popularidad, baja desde la comprobación de la ilegalidad de la invasión a Iraq, no tuvo repunte alguno con el argumento de la necesidad de protección a toda costa del territorio estadounidense.

Ahora, el demócrata Barack Obama se pronunció por una política exterior sometida a regulaciones y normativas internacionales, con un acercamiento al ámbito multilateral olvidado hace ocho años.<sup>18</sup> Si bien Obama no mencionó a México dentro de su campaña, reconoce la importancia de la relación bilateral, e incluso varios asesores aseguran que se comprende cabalmente la importancia de México para la seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, la crisis financiera internacional hace que todo el enfoque del presidente electo se centre en la preservación del sistema financiero y la forma de vida de sus electores.<sup>19</sup> La seguridad para Obama será

<sup>17</sup> La plataforma electoral de Barack Obama sobre asuntos internacionales puede consultarse en [http://origin.barackobama.com/issues/foreign\\_policy/](http://origin.barackobama.com/issues/foreign_policy/)

<sup>18</sup> Se puede notar el énfasis dado a los temas financieros revisando los temas discutidos en la página oficial de Barack Obama, <http://www.barackobama.com/index.php>

<sup>19</sup> Según Kenneth Waltz, las relaciones internacionales pasan por una lógica de poder; pero éste no solamente se cristaliza en el dominio militar, sino también en otros elementos de poder.

entonces, primero y antes que nada, la supervivencia del sistema financiero, mientras que Calderón lidia con un Estado frágil en seguridad interna.

#### LA LÓGICA DE LA RELACIÓN BILATERAL: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

Debido a la naturaleza de la relación de poder entre México y Estados Unidos, que tiene momentos y elementos no exclusivamente militares, se ha elegido para este análisis el neorrealismo.<sup>20</sup> En este sentido, se destaca en el análisis de la relación bilateral, desde la posición de México, el poder surgido de la geografía por la frontera compartida, la abundancia de recursos naturales como el agua y el petróleo, la población que dota a Estados Unidos de una mano de obra barata y la cohesión nacional enarbolada en el apego a los principios de política exterior (Waltz, 1959). Frente a la suposición del realismo clásico en donde hay un juego de suma cero, en donde el ganador se lleva todo, México tiene entonces ganancias relativas, como la expropiación de la industria

<sup>20</sup> Sin embargo, es justamente la existencia de una hegemonía en el sistema regional lo que el paradigma neorrealista no alcanza a explicar. Según Arturo Borja Tamayo, el neorrealismo tiene su origen en la Europa del siglo XIX, en donde a raíz de la inequidad en la distribución del poder, el sistema de alianzas y contra-alianzas crea un equilibrio en el sistema europeo. Pero dicho equilibrio surge solamente entre países con capacidades similares, lo cual no es el caso de México y Estados Unidos. Borja concluye entonces que el surgimiento de la hegemonía es la prueba de la inaplicabilidad del neorrealismo en el continente americano; dicha aproximación teórica explica exclusivamente las relaciones en el Viejo Mundo. Carlos Escudé critica además que el enfoque neorrealista no es exacto al describir el funcionamiento del sistema regional americano, en donde según él, a pesar de reconocer la existencia de un contexto de anarquía, los Estados no son unidades con funciones iguales dentro del sistema americano, mientras las unidades sí tienen funciones iguales en el sistema de Waltz. Véase Escudé, 1996.

petrolera, la conservación de su soberanía territorial por medio del impedimento de la introducción de tropas extranjeras en territorio nacional y la conservación de su orden interno sin la necesidad de la imposición de una dictadura militar, sin embargo todas estas decisiones pasaron por el visto bueno de Estados Unidos.<sup>21</sup>

Si bien existe interdependencia en algunos aspectos, la relación bilateral indica mayoritariamente dependencia de México hacia Estados Unidos (Borja, 1996). Aunque han existido periodos intermitentes de cooperación, ésta siempre ha sido asimétrica. Ésta justamente es la línea de pensamiento de Waltz cuando critica a la interdependencia; en consecuencia presenta a la cooperación como un fenómeno pasajero y limitado a ciertos temas (Waltz, 1987).

La central es cómo lograr introducir los intereses nacionales de un país más pequeño dentro del interés de un país dominante. Roberto Russell y Juan Tokatlian (2003) proponen una respuesta con su definición de “autonomía relacional”. Los autores sugieren, justamente pensando en el caso de América Latina, redefinir la autonomía no como la libertad de actuar en oposición a las grandes potencias, sino como la posibilidad de encontrar la libertad de acción a través de la coincidencia de los intereses del país pequeño con los intereses del país poderoso, estableciendo alianzas específicas, con naciones específicas en temas específicos. Esto ofrece una reafirmación del enfoque neorrealista, pues si la autonomía se define en estos términos, se garantiza la posibilidad de multiplicar las ganancias relativas en un contexto hegemónico con el cual se aprende a vivir. Algo tan radical como hacer coincidir los principios de política exterior de México con los intereses compartidos entre México y Estados Unidos podría poner un alto al divorcio entre el discurso nacionalista y la realidad de dependencia.

<sup>21</sup> Un caso destacado fueron los procesos de certificación durante la lucha antidroga en la década de 1990; ante una preocupación común, Estados Unidos estableció las reglas del juego (Toro, 1997).

En conclusión, para evaluar la política exterior mexicana, es necesario tomar en cuenta el poder que ejercen las potencias dentro del sistema internacional así como dentro del sistema regional. Y ese panorama del mundo actual está limitado por problemáticas que sobrepasan al actor estatal y limitan su acción dentro de un orden que implica la cooperación, la cual es selectiva y ceñida a ciertos aspectos que no tienen que ver con las instancias del poder del Estado. Se puede decir entonces que el enfoque apropiado para este análisis es el neorrealismo con contribuciones de la “autonomía relacional”, lo que permite incluir los principios de política exterior de México.

### *El dilema de la cooperación*

El dilema de la cooperación dentro de la lógica de la seguridad es un fenómeno que ya desde la década de 1970 encuentra en Robert Jervis su reflexión. Él menciona que la cooperación solamente se dará si la otra persona piensa que su contraparte cooperará. Asimismo, observa que cuando hay una percepción de un vínculo estrecho entre la seguridad nacional y los asuntos internos de otro país, el primer país tratará, a veces de manera preventiva, de intervenir en los asuntos de aquel. Ello estará limitado por la protección de la soberanía de la contraparte intervenida. Jervis concluye que lo que lleva a los Estados a cooperar es la percepción de peligro o amenaza a la integridad territorial, a su población o a su bienestar. A mayor amenaza percibida, mayor disposición a la cesión de soberanía y, por ende, mayor cooperación (Jervis, 1978).

Sin embargo, la naturaleza de las posturas de política exterior también determina la percepción de la proclividad a cooperar y, por tanto, condiciona la cooperación del otro Estado. Para Jervis, la mayor cooperación y mayor percepción de seguridad se logra cuando la posición defensiva lleva la

lógica de la política exterior, junto con la clara distinción entre una política ofensiva de una política defensiva por parte del otro actor.

**Cuadro 1**  
Los cuatro mundos de Jervis

<i>Política ofensiva</i>		<i>Política defensiva</i>
Postura defensiva/ofensiva. Indiscernible.	Doble peligro.	Dilema de seguridad, pero requisitos de seguridad compatibles.
Postura defensiva/ofensiva. Discernible.	No hay dilema de seg. Los Estados que defienden el <i>statu quo</i> pueden seguir políticas distintas a las de advertencia.	Doblemente estable.

Fuente: Jervis, 1978, p. 46.

Cabe mencionar, sin embargo, que la amenaza en el dilema de seguridad de Jervis proviene de otro Estado, lo cual no es el caso en el dilema actual de seguridad entre México y Estados Unidos, donde la amenaza proviene del crimen organizado, que no está sujeto a formulación de política exterior de ninguno de los Estados. Sin embargo, lo que sí podemos recuperar de este modelo es que la cooperación será mayor cuando ambos Estados posean una política defensiva y que ambos puedan distinguir el carácter defensivo en la política exterior de uno en torno al otro. Así también, tanto México como Estados Unidos desean mantener el *statu quo* de la relación bilateral en el entendido de que ninguno quiere, en la actualidad, agregar territorio del otro o invadir al otro; por lo que ambos, bajo el modelo de Jervis, buscan un contexto doblemente estable.

Por otro lado, dada la naturaleza de la constitución mexicana, que reconoce únicamente al Ejecutivo y a la Secretaría

de Relaciones Exteriores (SRE) como las dos instancias encargadas de formular y dirigir la política exterior del país, el enfoque burocrático podría perder un poco de fuerza, si bien es cierto que la participación parlamentaria mexicana se ha ido incrementando poco a poco en materia de política exterior. Sin embargo, la participación del Senado no ha conducido a un tratado internacional *per se* (que vincule a dos naciones soberanas), por lo que no se lo considerará como a un actor tan importante, en la formulación (que sí en la acotación), como al Estado y a la Cancillería.

Se podría uno inclinar por una suerte de neorrealismo donde el Estado es aún el actor principal pero admite elementos de poder como las reservas de energéticos y la seguridad, y que además otorga a la cohesión nacional un peso específico para la exitosa aplicación de la política exterior (Morgenthau, 2000).<sup>22</sup>

Susana Chacón (2008) ha propuesto el siguiente modelo analítico de política exterior, que reúne elementos de poder, acotados siempre por actores y lineamientos de la política exterior mexicana. Su matriz, compuesta por cuatro cuadrantes y detallada a continuación, ofrece un buen mecanismo de evaluación para entender el tipo de política exterior que tenemos.

**Cuadro 2**  
**Los cambios posibles en la política exterior mexicana**

Cambio de política

A	B
C	D

Política tradicional

Fuente: Chacon, 2008, p. 127.

<sup>22</sup> El tema de la cooperación energética y securitaria, ha aparecido en la relación México-Estados Unidos desde su inicio. Véase Vázquez, 2001.



El cuadrante *a* formula la política externa totalmente en función de los acontecimientos exteriores. El cuadrante *b* se refiere al cambio de política sustentado en los principios. El cuadrante *c* señala la inmovilidad de la política y el desapego en los principios. Y finalmente el cuadrante *d* representa la inmovilidad de la política con alto apego a los principios (Chacón, 2008, p. 127). La autora sugiere entonces que cualquier formulación o toma de decisión, para ser efectiva, tiene que implicar un cambio en la política exterior (actividad), pero respetando los principios de política exterior. Lo anterior se refleja en que los ejecutantes de la política externa formularán nuevas aproximaciones, lo cual promoverá la cohesión necesaria a las iniciativas de política exterior. Esto es posible por la adhesión a los principios de política tradicionales, pero adaptados a su contexto y a la personalidad del tomador de decisión. Esta matriz puede ser aplicable entonces a cada actor enunciador de la política exterior. Su finalidad, tomando en cuenta los tres niveles de formulación de política exterior en el neorrealismo (individuo-Estado-sistema internacional; Waltz, 1959, p. 38), es lograr mejor comprensión del impacto de la actual política y pensar estratégicamente la política a seguir en el mediano y en el largo plazo. El lugar del individuo es rescatado nuevamente por Jervis cuando menciona que la necesidad de seguridad varía con la percepción de vulnerabilidad del tomador de decisiones en turno (Jervis, 1978, p. 174).

Este modelo junto con la aproximación neorrealista sirve para analizar la política exterior de México en materia de seguridad nacional vigente, así como para determinar las fallas u omisiones que puedan incluirse, todo con el fin de lograr una política de cooperación más estratégica con maximización de beneficios para México. No hay que olvidar que el hilo conductor de toda la formulación política exterior de México en el dilema de seguridad de Estados Unidos estará dominado por las siguientes fuerzas en principio opuestas: *cooperación y soberanía*.

En este sentido, un esquema de evaluación de la política exterior mexicana, en función de la seguridad vista desde la lógica bilateral con Estados Unidos, queda de la siguiente manera:

1. La política de seguridad siempre cambia cuando los mandatarios cambian. El cambio de cualquiera de los mandatarios implica una revisión en la definición de seguridad nacional.

2. La cooperación aumentará cuando la percepción de inseguridad aumente, siempre y cuando esta percepción esté ligada a lo que se entienda como políticas defensivas.

3. Cualquier formulación de política exterior tiene entonces que tomar en cuenta la política interna, es decir, los diferentes niveles de gobierno y la opinión pública para lograr la consecución y cohesión de la estrategia propuesta para el exterior.

4. La política exterior de México estará limitada tanto por sus principios como por la observancia del derecho internacional y los tratados en materia de seguridad suscritos. En este último punto existe una ventaja, pues cualquier formulación supeditada al derecho internacional marca buena voluntad, disposición a cooperar y se restringe al ámbito puramente defensivo.

5. Se ha de entender la diferencia en los procesos de formulación entre ambos países y sus limitaciones. La formulación en México procede desde el Ejecutivo y se limita por los principios de política exterior. A mayor apego a los principios, mayor facilidad para promover la política a nivel interno. Por su parte, la formulación en Estados Unidos está mucho más acotada por el Congreso y se limita por la asignación del presupuesto para su consecución. A mayor percepción de riesgo, mayor celeridad para obtener recursos financieros.

6. Se debe entender, también, que cuando los Estados se encuentran amenazados por la percepción de no cooperación, el Estado de mayor poder redirigirá la agenda al ámbito de su interés.

A continuación, estos puntos de evaluación se someten a prueba con dos casos recientes de cooperación en el ámbito de seguridad bilateral: la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y la Iniciativa Mérida.

#### LA ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE

El 23 de marzo de 2005, en Waco, Texas, los mandatarios Vicente Fox, George W. Bush y Paul Martin, de México, Estados Unidos y Canadá respectivamente, suscribieron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, en lo subsecuente, ASPAN. Dicho acuerdo serviría entonces para “reforzar la seguridad de la región, incluyendo una estrategia integral para combatir amenazas extraterritoriales, como terrorismo, crimen organizado, tráfico de personas y el contrabando de bienes” (“México y Canadá”, 2005, 23 de marzo).

Dicha seguridad se postula para cuestiones marítimas, aéreas y terrestres, con la finalidad también de agilizar el tráfico lícito de mercancías entre los tres países y de hacer de América del Norte la región más dinámica del mundo, y más segura. Se dio un plazo de noventa días para que se presentara el primer informe de resultados, que se deberían seguir presentando semestralmente (*loc. cit.*). Asimismo, se acuerda aumentar la oferta de energéticos en la región de América del Norte con apego a los principios legales de cada país (Ruiz, 2005, 23 de marzo). El tema migratorio no queda integrado ni reflejado en el texto de la ASPAN (Cabezas, 2005, 24 de marzo), aun así Vicente Fox entrega una iniciativa para ser presentada por Bush en el marco de un Congreso de minoría demócrata que apoya la reforma migratoria (“Canadá, México”, 2005, 24 de marzo). Se puede observar que la apreciación mexicana impulsó que la ASPAN logrará hacer de América del

Norte no sólo una sociedad comercial, sino una comunidad (*loc. cit.*). Bien pronto acusaría Fox a los líderes de Estados Unidos y Canadá por su poca voluntad de integración (“Fox ve”, 2005, 2 de abril). Durante esa misma reunión, y tras las acusaciones del director de la CIA, Porter Gross, de que terroristas de Al-Qaeda habían cruzado por la frontera sur, Bush y Fox acuerdan compartir información de inteligencia en los casos en que fuese necesario y sin darlo a conocer a la prensa (García, 2005, 24 de marzo).<sup>23</sup>

En esta reunión, al parecer, se dejaron de lado temas espinosos, como la guerra en Iraq, los *minutemen*<sup>24</sup> de Arizona, la carta de Garza que declaraba la incapacidad del gobierno mexicano para combatir el crimen organizado y las mencionadas acusaciones del director de la CIA. Reyes-Heroles apunta a que la trascendencia política de lo discutido en Waco será también interna para México, pues los noventa días que se tienen para dar resultados coincidirán con la transición presidencial (Reyes-Heroles, 2005, 25 de marzo). Tony Garza por su parte indica que un acuerdo migratorio solamente será alcanzado cuando los funcionarios en su país determinen que se tiene una frontera segura, situación que se reforzaría con el ASPAN, y aclaraba que el apego a la legislación local protegía la soberanía de cada uno de los países signatarios (“Garza”, 2005, 25 de marzo).

<sup>23</sup> Jesús Reyes Heroles reconoce que esta reunión trilateral es la primera de alto nivel desde el alejamiento de Canadá y México respecto de Estados Unidos tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. En efecto, Jorge Schiavon celebra el retorno de la atención a América Latina con la ASPAN, al tiempo de que Rafael Fernández de Castro subrayara la permanencia del tema de seguridad por encima de los otros (“Fox ve”, 2005, 2 de abril).

<sup>24</sup> El proyecto se trata de patrullaje civil en la frontera, con el problema de que la portación de armas es un derecho constitucional de los ciudadanos estadounidenses. Al ser civiles, no rinden cuentas a nadie y tampoco están bajo la administración de ningún orden de gobierno estadounidense. Para mayor información, véase <http://www.minutemanproject.com/>

La ASPAN también se concebía como un contrapeso ante otros bloques comerciales, razón por la cual el secretario de Comercio estadounidense, Carlos M. Gutiérrez, pidió acelerar el proceso de concreción (Olvera, 2005, 14 de mayo). Sin embargo, el tema de seguridad siempre fue la parte que a Estados Unidos más le interesó y en la que más se avanzó, pues para el 1 de junio se consideró que la agenda en materia de seguridad estaría completa a un 75% frente a la aparente lentitud de los demás temas (Díaz, 2005, 1 de junio). En este mismo sentido, el énfasis en la seguridad se puede ver en los temas que la comisión semestral debió tratar: estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección, infraestructura e implantación de modelo homologado de respuesta ante emergencias, mayor seguridad aérea y marítima y agilizar el paso por la frontera para las personas y las mercancías (Saldaña, 2005, 20 de junio).<sup>25</sup>

El 21 de junio de 2005 se concluye que la ASPAN no buscaría de por sí crear una comunidad económica ni una unión aduanera, así como tampoco los llamados fondos de compensación, ya que para ello existía el Banco de Desarrollo de América del Norte (Morales, 2005, 21 de junio).

México no es el único que enfrentó problemas interinos respecto a la ASPAN. En efecto, el primer ministro canadiense, Paul Martin, fue acusado por líderes del Partido Nacional Democrático (PND) de haber favorecido los intereses de la iniciativa privada canadiense, de plegarse a criterios económicos y ecológicos de Estados Unidos y de haber mantenido al margen a la sociedad civil. La coalición del PND y el Partido Liberal esto había mantenido en el poder a Martin, pero las disensiones sobre la ASPAN comienzan a tener un costo político para el dirigente (Carreño, 2005, 27 de junio).

<sup>25</sup> Por increíble que parezca, Carlos Abascal declaró que la seguridad no era un objetivo en sí mismo, toda vez que la ASPAN buscaba agilizar la frontera, sin embargo reiteró el compromiso de Fox de combatir la violencia fronteriza. Véase Gómez, 2005, 27 de junio.

Finalmente, a raíz de la reunión del 27 de junio, en que se presentarían los avances, se habló de 300 iniciativas de cariz principalmente securitario. El énfasis de la ASPAN parece entonces estar en la seguridad de Estados Unidos y no en la prosperidad de la región (J. Treviño, 2005, 7 de julio). Los ataques terroristas en Londres el 11 de julio de 2005 confirmaron el compromiso que las tres naciones tenían en la agenda de seguridad, ya que los tres países elevaron sus niveles de alerta ante dicho acontecimiento. No obstante, se puede observar que los criterios de puesta en marcha del Plan Centinela funcionan de acuerdo con la alerta naranja de Estados Unidos y Canadá.<sup>26</sup>

Durante la reunión tripartita del 30 y 31 de marzo en Cancún se dio a conocer la nueva estrategia de seguridad por parte de Bush, en donde se enuncia el cambio hacia la “diplomacia transformativa”, que implica construir y sostener Estados democráticos bien gobernados y cuya primer área de acción es Canadá y México (J. Treviño, 2006, 29 de marzo). Asimismo, en el marco de la misma reunión, los tres países acordaron enfocarse a concluir quince puntos antes de terminar el mandato de Fox, entre los que destacaron la eliminación de trámites en aduanas, la homologación de normas y la eficiencia del sistema de transporte en la región (Morales, 2006, 29 de marzo). Finalmente, al despedirse de sus homólogos, es claro el mensaje que Fox transmite acerca de la continuidad de los proyectos, a pesar de la alternancia que se preveía con Andrés Manuel López Obrador, al indicar que dejaba un legado de compromisos y responsabilidades (“Fox aboga”, 2006, 31 de marzo). La institucionalización de la ASPAN busca asimismo la continuidad regional, en el marco de un México que se ostenta dispuesto a la alternancia (“Institucionalización”, 2006, 5 de abril).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Vicente Fox incluso mencionó que México mismo podría ser blanco de ataques terroristas, lo que fue desestimado por catadráticos en la materia. Véase “México EU”, 2005, 8 de julio.

<sup>27</sup> Existe además un desfase en las percepciones de la relación especial,

Felipe Calderón gana las elecciones y llega al poder junto con Patricia Espinosa Cantellano al mando de la SRE. La nueva administración rápidamente reconoce que la ventaja competitiva ante Asia depende en gran parte del desarrollo de infraestructura que haga de México el centro logístico que Estados Unidos necesita. Para ello, se planteó ocupar esquemas de cooperación dentro de la ASPAN (Lombera, 2006, 28 de diciembre). Sin embargo, pronto se regresó al tema de seguridad como la prioridad de una administración que sigue igual frente al cambio de administración mexicana. Muy pronto también, durante el mes de febrero de 2007, se dio a conocer que China, desplazando a México y a Canadá, era el segundo socio comercial de Estados Unidos (“Desplaza”, 2007, 19 de febrero).

Más adelante, tras severas críticas de cómo México supeataba su seguridad a los designios de Estados Unidos por formar un perímetro de seguridad, la canciller Espinosa declaró que el perímetro de seguridad era una noción académica que no tenía que ver con las negociaciones de la ASPAN (“La seguridad”, 2007, 21 de febrero). Durante la tercera reunión ministerial, el tema de seguridad ahora abandonaba el aspecto migratorio de la seguridad fronteriza y enfrentaba más bien el aspecto del crimen organizado, específicamente en aquello que concierne al narcotráfico (“Respalda”, 2007, 23 de febrero). Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de la cooperación de Calderón en materia de lucha contra el narcotráfico, Michael Chertoff aseguró que la aprobación de una reforma de migración integral dependería de muchos más factores (Díaz, 2007, 24 de febrero).

Por otro lado, si bien dentro de la ASPAN se supone que hay una cláusula de cielos abiertos, el sindicato de aviadores

---

puesto que a pesar de la construcción del muro, la Cancillería insiste en decir que la relación bilateral está en buenas condiciones y que América Latina sigue siendo prioritaria para Estados Unidos. Véase “México defiende”, 2006, 4 de octubre.

presionó para que éstos no se abrieran, en una muestra de violación de los acuerdos de la ASPAN y en un esfuerzo por proteger a las líneas aéreas nacionales que operan en números rojos (“Descarta”, 2007, 3 de agosto).<sup>28</sup>

Para 2007, Espinosa finalmente separó a la iniciativa militar, que se estaba negociando, del resto de la ASPAN, puesto que la preocupación por la inseguridad provocada por el narcotráfico era una preocupación más bien bilateral (“SRE reconoce” 2007, 19 de agosto). Pastor advirtió que la ASPAN no llegaría a tener la repercusión inicial esperada debido a los escollos en materia de seguridad puestos por el gobierno de Estados Unidos (“Prevén”, 2007, 20 de agosto). Además, la indiferencia de la opinión pública de los ciudadanos de los tres países, aunada a los ataques por grupos de extrema derecha o izquierda en los mismos, deja entrever que la ASPAN es un proyecto paralizado por la oposición interna de los tres países, que no ha generado mayores avances y sí ha provocado posiciones polarizadas en el seno de las fuerzas vivas canadienses, mexicanas y estadounidenses (Rivas, 2007, 21 de agosto). El capital político de los dirigentes ya en el sexenio de Calderón es muy poco, ya que se tuvo un Bush desprestigiado por la guerra en Iraq, a Martin como ministro de una minoría en el parlamento y al propio Calderón ante un país polarizado luego de elecciones concurrecidas y discutidas por algunos sectores de la sociedad (Anguiano, 2007, 29 de agosto).

Tras dicha reunión, en el marco del análisis del informe de labores de Calderón, los senadores decidieron no llamar

<sup>28</sup> La opinión de sectores ultraderechistas en Estados Unidos frente a la ASPAN es que la finalidad es lograr una unión sin fronteras en donde habría una moneda única, la invalidación de las cortes estadounidenses a favor de cortes norteamericanas, así como el plan secreto de enviar millones más de mexicanos a Estados Unidos. Robert Pastor lamenta tener que perder el tiempo que podría dedicar a la agenda de seguridad y prosperidad en aclarar estos falsos rumores. Véase Carreño, 2007, 5 de agosto.



inmediatamente a la glosa a los funcionarios, pero expresaron su descontento al ver que los avances la relación bilateral con Estados Unidos se concentraban específicamente en la ASPAN y que dejaban de lado cualquier mención al asunto migratorio (Rueda, 2007, 26 de septiembre). Más crítica recibió después la declaración del secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, quien apuntó que se había recortado el personal del CISEN en una tercera parte y que se había dejado de invertir en tecnología de punta, mientras la tendencia mundial era justamente aumentar los presupuestos para la inteligencia contraterrorista en medio de negociaciones para convertir a México en un vecino más seguro en el marco de la ASPAN (Raphael, 2007, 1 de octubre). Sin embargo, tras esta reunión, toda la atención se ha centrado en la Iniciativa Mérida, lo que deja de lado el programa propuesto por la ASPAN. El anquilosamiento de este proceso es todavía más notorio, como lo recalca John Bailey, cuando las instrucciones que Calderón da a los embajadores y cónsules en Estados Unidos –tocantes a la reforma migratoria en puerta del Congreso de Estados Unidos– no mencionan ni siquiera a la ASPAN pero sí al TLCAN (Bailey, 2007, 24 de diciembre).

El abandono del tema de la prosperidad se observa en la reunión ministerial de febrero de 2008 en Los Cabos, la cual se presta más a la defensa del TLCAN ante las propuestas electorales de los candidatos presidenciales estadounidenses de renegociarlo y de asegurar la frontera por la violencia (“México-EE. UU.,” 2007, 28 de febrero). Otro ejemplo de esta desatención es el hecho de que al Consejo de Competitividad de América del Norte se le otorga una hora y media para exponer sus puntos y la totalidad de su agenda es cancelada por falta de tiempo de los ministros de los países de la ASPAN (García, 2007, 28 de febrero).

*Si bien Juan Camilo Mouriño enuncia los cinco temas prioritarios para México (el tráfico de personas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el combate al terrorismo y la vio-*

*lencia fronteriza), el plan, según Chertoff, sólo consiste en que la seguridad es un prerrequisito para la prosperidad (“Prevé EU”, 2008, 28 de febrero).*

*Finalmente, a pesar de que el tema no se tomara dentro de la reunión preparatoria en Los Cabos, Felipe Calderón trató de introducir el asunto de los mecanismos de combate al narcotráfico dentro de la reunión de la ASPAN de abril de 2008 en Nueva Orleans. Es sintomático de la falta de promoción de intereses de México en el ASPAN que el tema, que ya aquejaba desde la reunión preparatoria de febrero en Los Cabos, no quedara asentado dentro de la agenda para Nueva Orleans (“México llega”, 2008, 19 de abril). Sintomático es también que Felipe Calderón, hasta esa reunión, mencionó de nuevo la importancia de la reforma migratoria en el marco de la ASPAN (M. López, 2008, 22 de abril).*

*Luego de este repaso, se puede observar un cambio importante en cuanto al énfasis y al significado de la seguridad nacional en el marco de la ASPAN entre los mandatarios Vicente Fox y Felipe Calderón. Para el primero, la prioridad se centraba en lograr un acuerdo migratorio con características sociales que excluían el carácter de la seguridad nacional, al menos para México. Sin embargo, sí existieron propuestas de seguridad hacia finales de su sexenio. En el marco de la ASPAN se toma como ejemplo el sellar la frontera sur con Guatemala por medio de controles migratorios más estrictos (R. González, 2006, 31 de marzo). Esto entró en la lógica de seguridad contra el terrorismo de Estados Unidos, a partir del 11 de septiembre de 2001, pues como se comprobó en varios estudios no había peligro real en la seguridad de México al demostrar los límites de la transnacionalidad de las maras en nuestro país (Santamaría, 2007, octubre). Por tanto, el sellar la frontera sur con Guatemala fue una política ubicada en el cuadrante A, es decir, una política reactiva enteramente a los acontecimientos internacionales. Otra acción en materia de seguridad fue la posible inclusión de México en el Comando*

de Defensa Aérea de América del Norte o NORAD por sus siglas en inglés (R. González, 2005, 18 de julio).<sup>29</sup> México ingresa entonces como observador del NORAD en una política ubicada en el cuadrante B, donde se mueve en ámbitos innovadores no propios de la política exterior mexicana y por lo que obtiene capital político de cooperación, aunque con apego a sus principios de no intervención al conservar la calidad de observador. Empero, ambas iniciativas surgieron de Estados Unidos hacia México, como la ASPAN en general.

Sin embargo, bajo la misma lógica de las limitaciones de la formulación de la política exterior, el tema de la seguridad energética ha tomado un rumbo apegado a las restricciones constitucionales de México en esta materia. Por lo que mientras Estados Unidos logre asegurarse el abasto de energéticos por medio de proyectos conjuntos de conexión de oleoductos y gasoductos en la región de América del Norte, respetará la soberanía de México.<sup>30</sup> En este sentido, el apego a la legalidad y principios de política exterior no solamente sirven como una medida para recibir apoyo interno de manera más fácil, sino que se los interpreta como una política defensiva sin dedicatoria por ser el comportamiento consistente del país que tiene dicha reglamentación, lo cual facilita la cooperación dentro del marco legal en una relación asimétrica.

<sup>29</sup> Si bien Andrés Rozental logra resolver la controversia constitucional aduciendo que las tropas mexicanas ya habían salido del territorio nacional para auxiliar en las labores después del huracán Katrina bajo permiso del Senado (L. González, 2005, 25 de julio), no está en el interés de México el tener una defensa aérea común dentro de un esquema planteado contra la ya inexistente URSS y cuando tiene un parque aéreo insuficiente. La Fuerza Aérea Mexicana no es precisa con el número de naves aéreas en su posesión, pero se calcula que se dispone de alrededor de 400 aeronaves.

<sup>30</sup> Lo cual se demuestra con la no inclusión en el documento del Grupo de Trabajo de Energía (NAEWG por sus siglas en inglés) de la sugerencia de privatizar PEMEX, e incluso impulsa la creación de GASMEX con tal de contar con el abasto de los energéticos. Véase el reporte del North American Energy Working Group, disponible en el Departamento de Energía de Estados Unidos, en <http://www.eia.doe.gov/emeu/northamerica/>

Por su parte, Felipe Calderón, en vista de la violencia fronteriza heredada del sexenio previo, ha tenido que enfrentar el problema del combate al narcotráfico, ante el cual se pronuncia por una corresponsabilidad, limitando con ello propuestas unilaterales. Para el gobierno mexicano, la prioridad en la seguridad es tal que propone la Iniciativa Mérida para lograr separar el aspecto securitario, urgente para él, de una ASPAN en *impasse* (“SRE reconoce”, 2007, 19 de agosto). La percepción de inseguridad para el equipo de Calderón es apremiante y se tiene que tratar por medio de un mecanismo bilateral, en lugar del marco trilateral ocupado por Vicente Fox.

Los conflictos en la opinión pública respecto de la ASPAN, enarbolados en las manifestaciones en contra de la aplicación de este tratado, recayeron sobre todo en el aspecto de seguridad, en donde la falta de transparencia y de información llevaron a pensar en una pérdida sustancial de soberanía. Por ejemplo, la negociación no tomó en cuenta las iniciativas de los grupos de intelectuales y diplomáticos, y retomó, en el aspecto puramente comercial, aquellas de algunos grupos empresariales del país. La falla en este esfuerzo de integración, tanto en el sexenio de Fox como en el de Calderón, fue no tomar en cuenta los distintos niveles de gobierno y de la opinión pública.

El *impasse* de la ASPAN llegó tanto por el motivo anteriormente expuesto, como porque los ejecutivos estadounidense y mexicano no tomaron en cuenta la diferencia en los procesos de formulación. Ejemplo de ello fue la reducción en el presupuesto de la ASPAN en el rubro de servidores públicos que estarían programados para dar seguimiento a la implementación de las propuestas realizadas en el marco de la asignación hecha por el Congreso estadounidense, como consecuencia de la crisis económica, pero también por haber presentado este proyecto sin el cabal conocimiento del Congreso (Jackson, 2007, 8 de marzo).

Sin embargo, como lo sabemos por Waltz y Jervis, cuando *el país más poderoso en la relación asimétrica perciba falta de cooperación de su contraparte más débil, el país poderoso utilizará su poder para desviar la agenda hacia los asuntos que éste considere más apremiantes para su propia seguridad*. En este sentido, la sugerencia de que la Iniciativa Mérida sea incluida en el marco de la ASPAN proviene de la ministra consejera de la embajada de Estados Unidos en México, Leslie Bassett, ya que existe el interés de Estados Unidos de tener un perímetro de seguridad que incluya a los tres países, en lugar de tratar de manera bilateral una seguridad que a Estados Unidos se le presenta como una extensión continental (“Propone”, 2008, 9 de junio). Ello también se percibe con la inclusión de Centroamérica en la Iniciativa Mérida desde su inicio. De hacerse así, la ASPAN contaría con la iniciativa de seguridad que abarcaría desde Canadá hasta Panamá. No hay que olvidar que esta iniciativa de incorporación de ambos programas se da en medio de una violencia recrudecida por lo cual se percibe a México como un Estado incapaz de proporcionar seguridad y, por tanto, como una contraparte impedida para cooperar.<sup>31</sup> Cabe señalar que en comprobación de la propuesta de Jervis, la cooperación en el avance de la ASPAN se vio seriamente afectada cuando Estados Unidos inicia la construcción del muro en la frontera, medida interpretada por México como una política ofensiva (Villareal, 2008, 13 de junio). Ante este escenario, se formulan algunas recomendaciones:

1. México debe aceptar la inclusión de la Iniciativa Mérida en la ASPAN, ya que al ser ésta un instrumento que re-

<sup>31</sup> Más adelante, según el reporte “Joint Operating environment” del Departamento de Defensa, México es considerado un estado fallido que, según el manejo de la violencia de los narcotraficantes, requeriría intervención por parte de las tropas estadounidenses para la defensa de la frontera. El reporte completo se encuentra en <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>

coge mejoras en homologación de prácticas comerciales y en la creación de mercados comunes en defensa a la competencia (como el caso del aluminio), ha sido olvidada y solamente se recuperará si se incluye en ella la prioridad de seguridad de Estados Unidos. La inclusión de Canadá en este esfuerzo debe responder a alguna oferta concreta de cooperación por parte del gobierno mexicano en algún tema trilateral que requiera de contrapeso frente a Estados Unidos.

2. No se deben abandonar las restricciones legales de México que impiden la privatización de sectores estratégicos o que delimitan la acción y participación de tropas mexicanas en ejercicios internacionales. Estos principios han acompañado las acciones del gobierno mexicano y lo han protegido de la asimetría, al entender Estados Unidos que México no tiene falta de voluntad en negociar, sino que se encuentra limitado por principios de política exterior enarbolados en su Constitución.

3. México debe erigirse en un socio capaz de proveer seguridad, ya que de no hacerlo la lógica del poder puede prontamente violar la soberanía y hacer que México y Estados Unidos entren en una confrontación directa. Este rasgo apremiante debe ser enfatizado por México hacia Estados Unidos para obtener un control más efectivo en el control de armas, entre otros aspectos.

## LA INICIATIVA MÉRIDA

Si bien la negociación de la Iniciativa Mérida comenzó en el marco de la visita de George W. Bush a Yucatán el 12, 13 y 14 de marzo de 2007 (S. Jiménez, 2007, 23 de octubre),<sup>32</sup> no

<sup>32</sup> Y tal vez como consecuencia de la incautación de 205 millones de dólares de Zhenli Ye Gong por el tráfico de pseudoefedrina. Véase Castillo, 2007, 14 de diciembre.

es sino hasta que Bush pide 500 millones de dólares formalmente al congreso de Estados Unidos para la lucha antidroga que se comienza a escuchar el Plan México, luego llamado Iniciativa Mérida.

Se destaca que este plan es multianual, que consiste de aportaciones de 400 millones de dólares anuales,<sup>33</sup> y que se basa en la responsabilidad compartida, la reciprocidad, la confianza mutua y el respeto a la soberanía y jurisdicción de cada Estado (“El presidente”, 2007, 22 de octubre). Además, después de su aprobación, se reconoce que el plan es una iniciativa mexicana ante las estrategias de combate al narcotráfico (J. Hernández, 2008, 26 de agosto).

Sin embargo, se cuestiona si el Plan incluirá la operación de efectivos militares estadounidenses en territorio mexicano; y se prevé en efecto la obtención de tecnologías avanzadas, entrenamiento y equipos que Estados Unidos daría a México (“México reconoce”, 2007, 22 de octubre).

Según un documento del Departamento de Estado reproducido y difundido por Associated Press, los equipos disponibles para México serían sistemas de revisión no intrusivos, tecnologías de detección por iones y perros entrenados localizados en las aduanas y puestos de revisión del ejército y de la policía federal para la detección de drogas, armas, divisas y personas. Asimismo se habla de nuevas tecnologías para asegurar las comunicaciones, asesoría técnica y entrenamiento de instituciones judiciales, *software* de entrenamiento para las fuerzas policiales para investigaciones, establecimiento de oficinas de denuncia ciudadana y programas de protección a testigos, así como helicópteros y aviones de vigilancia.<sup>34</sup>

Thomas Shannon, subsecretario de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, se comprometió

<sup>33</sup> En total serán 1 400 millones de dólares en aproximadamente tres años. Véase “Conversan”, 2007, 22 de octubre.

<sup>34</sup> Se nota la diferencia con Centroamérica cuando se habla del combate en Centroamérica a pandillas. Véase “Detalles”, 2007, 22 de octubre.

a hacer gestiones para que la partida fuera incluida dentro del presupuesto para el año fiscal 2008, en debate en ese momento en la Cámara de Representantes, al tiempo de aclarar que esta iniciativa no preveía aumentar el número de agentes antinarcóticos en México.

La Iniciativa Mérida es para Washington un reconocimiento a la labor de combate al crimen organizado de Felipe Calderón, visible en el corte de las líneas de oferta y una disminución en la disponibilidad de cocaína y anfetaminas en Estados Unidos (Ikeda, 2007, 22 de octubre). En ese mismo sentido lo entiende Francisco Ramírez Acuña, secretario de Gobernación, que declaró que dicho plan no pretende la persecución de movimientos guerrilleros ni sociales dentro del país pues se limita únicamente al combate al crimen organizado (“Iniciativa Mérida”, 2007, 23 de octubre).

Tony Garza destacó por su parte que se trataba de un plan conjunto de combate al narcotráfico sin precedentes. Dice que es el momento indicado, ya que la ofensiva de la narcoviolenencia ha hecho presa a Estados antes no concernidos y ha aumentado los asesinatos de altos funcionarios. Garza menciona que esta iniciativa es distinta a otras iniciativas regionales pues se trata de una auténtica sociedad que parte desde el principio de la corresponsabilidad que reconoce la oferta mexicana y la demanda estadounidense de estupefacientes. La iniciativa es vista por Garza como la oportunidad histórica de solidificar el lugar de México como un socio cabal, próspero y democrático (Garza, 2007, 22 de octubre). Sin embargo, la asistencia al combate al narcotráfico no es algo nuevo, ya que en ese momento, incluso antes de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos ya apoyaba a México con 40 millones de dólares al año. Asimismo, el dinero de la Iniciativa Mérida forma parte de un paquete presupuestal suplementario de 46 000 millones de dólares, de los que la mayor parte se ocupa en Iraq y Afganistán.

Sin embargo, Tom Shannon, que primero declaraba que México necesitaba esta ayuda de manera urgente debido a



que el gobierno democrático estaba en peligro, se retractó días más tarde. Se comentó asimismo en la prensa las fallas del programa de lucha al narcotráfico de 1997, cuando Estados Unidos apoyó con entrenamiento a ahora mercenarios que al parecer se unieron al Cártel del Golfo, y cuando México devolvió helicópteros –por fallas, según México, y por falta de mantenimiento, según Estados Unidos– (“Bush Asks”, 2007, de 23 de octubre). Sin embargo, y ante el esquema de responsabilidad, la aportación de México al plan en cuestión monetaria era cuestionada.

El embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhán, declaró entonces que México aportaría, por lo menos, 7 000 millones de dólares en total durante los siguientes tres años (“México aportará”, 2007, 23 de octubre). La cancillería aclara posteriormente que este monto no pertenece únicamente a la Iniciativa Mérida, sino que es parte de un presupuesto que Felipe Calderón ha considerado con anterioridad; la inversión en seguridad pública aumentó un 24% en relación al presupuesto de 2006 de la administración foxista. No se prevén recursos complementarios y la inversión anual de 2 500 millones de pesos en seguridad se mantendrá durante los tres años de la Iniciativa Mérida (E. Hernández, 2007, 24 de octubre). Para Sarukhán, la Iniciativa Mérida es un reconocimiento al compromiso de Felipe Calderón y no está ligada a las extradiciones a Estados Unidos de líderes de los cárteles ocurridas a últimas fechas (Gómez, 2007, 23 de octubre A).

Finalmente, el gobierno de México reconoce que la Iniciativa Mérida también prevé el combate al terrorismo en territorio mexicano. Con ello, académicos como José Luis Valdés Ugalde del CISAN pide se aclare qué esquemas están planteados para semejante lucha. Jorge Montaña dice que esta mención es solamente para consumo interno del Congreso de Estados Unidos, para que puedan aprobar la medida con mayor rapidez, ya que no todos los legisladores están preocupados

por el narcotráfico pero sí todos por el terrorismo (Gómez, 2007, 23 de octubre B). Dicha visión se puede apoyar en el hecho de que el gobierno de Bush explicaba al Congreso que no sólo se combatirá al narcotráfico y al terrorismo, sino que la Iniciativa Mérida también podría reducir la migración de mexicanos a Estados Unidos, principalmente por medio del aseguramiento de la frontera implicado dentro de la iniciativa (Díaz, 2007, 24 de octubre). Sin embargo, Valdés Ugalde menciona que no deben distraerse los esfuerzos de combate al narcotráfico por dar prioridad a la agenda de seguridad de Estados Unidos (Gómez, 2007, 23 de octubre B).

El Departamento de Estado presenta un desglose del primer paquete de apoyo, de manera que los 500 millones de dólares estarán dispuestos de la siguiente manera: 387 millones para la compra de aeronaves y de escáneres de rayos gamma, 79.1 millones para asistir en la procuración judicial y en el mejoramiento de la impartición de justicia y respeto a los derechos humanos en los procesos penales y los 37 millones restantes para el cuerpo administrativo que vigilará la implementación de la Iniciativa Mérida. La mayoría de recursos, establece Thomas Shannon, provendrán de la agencia antinarcóticos de la división de Latinoamérica dentro de la división del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado (Díaz, 2007, 24 de octubre).

Por su parte, José Luis Santiago Vasconcelos, subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, declaró que la Iniciativa Mérida permitiría ponerse a la par con los cárteles de narcotraficantes gracias a la transferencia de tecnología (Otero, 2007, 25 de octubre). Así, sin previa autorización del presupuesto por parte del Congreso, el subsecretario de Estado John Negroponte visitó México del 27 al 29 de octubre para afinar detalles de la iniciativa con la canciller Espinosa Cantellano y funcionarios de la PGR y la Sedena (“Negroponte”, 2007, 25 de octubre). Durante su visita, estableció que no se volverá

al antiguo esquema de certificación utilizado en la década de 1990. Asimismo, Negroponte se negó a comentar acerca de cómo planea obtener inteligencia de los cárteles de narcotraficantes cuando el CISEN, en palabras de Ramírez Acuña, se encuentra desmantelado (Cárdenas, 2007, 31 de octubre).

En medio de especulaciones acerca de la asignación de los recursos de la Iniciativa Mérida, y aun sin presupuesto aprobado para tal fin, el gobierno de Felipe Calderón dio una muestra más de buena disposición y voluntad al realizar un decomiso de 11 toneladas de cocaína en Tamaulipas tras un enfrentamiento entre los narcotraficantes y el ejército (“México realiza” 2007, 31 de octubre). Nuevamente, para el 2 de noviembre de ese mismo año, y todavía sin presupuesto aprobado, México decomisó 23 toneladas de cocaína en Manzanillo (“México decomisa”, 2007, 2 de noviembre). Tony Garza urgió entonces al Congreso de su país para aprobar el presupuesto lo más pronto posible (“Plantea Garza”, 2007, 2 de noviembre).

En este sentido, Eduardo Medina Mora, titular de la PGR, mandó un mensaje por medio de los congresistas de Estados Unidos que visitaban México en ese momento, de que dicho país debería de asumir su corresponsabilidad, ya que México ya realizaba las acciones que le tocaban (Torres, 2007, 29 de noviembre). En consecuencia, y todavía sin presupuesto aprobado, Estados Unidos congeló las cuentas de 23 mexicanos y 19 empresas mexicanas por su supuesta vinculación en actividades de lavado de dinero del Cártel de Sinaloa; en particular a Blanca Cázares Salazar, *la Emperatriz* (“EE. UU. congela”, 2007, 12 de diciembre). Adelantándose a la aprobación del primer presupuesto, Bush se preparó para presentar en febrero de 2008 la solicitud de fondos suplementarios para la Iniciativa Mérida (“Prepara EU”, 2008, 22 de enero).

Mientras tanto, Espinosa ha explicado que se revisarán con mucha cautela las enmiendas que el Congreso realice a la Iniciativa Mérida y que ésta será rechazada sin dudarlo

en caso de no presentarse favorable a México o si afecta a su soberanía en alguna forma. Admitió, con todo, que en esta batalla México no puede hacerlo solo (Brito, 2007, 1 de noviembre).

El 22 de noviembre de 2007, tras supuestamente recibir México una amenaza directa de Al-Qaeda por fungir como proveedor de petróleo para Estados Unidos, Mariano Saynez Mendoza, secretario de Marina, dijo que México se encontraba listo y capacitado para combatir amenazas de esta índole (“Preparado México”, 2007, 22 de noviembre). Existe una contradicción, sin embargo, puesto que alrededor de 700 efectivos de la PGR (pilotos, fumigadores y personal de tierra) se encuentran inactivos por falta de recursos para mantener el parque aéreo en funcionamiento (Reveles, 2007, 29 de noviembre).

La presión parece no hacer mella, ya que finalmente, en el marco de la visita de los senadores estadounidenses a México, Harry Reid, representante de la mayoría demócrata en el senado, advirtió que la aprobación de los fondos de la Iniciativa Mérida estaría prevista para julio de 2008 (“Preven”, 2007, 29 de noviembre). Al respecto, Patricia Espinosa declaró que México sería respetuoso ante el proceso legislativo de Estados Unidos (“SRE rechaza”, 2007, 6 de diciembre) al tiempo de señalar que la lucha antinarco seguiría con o sin Iniciativa Mérida (“Lucha”, 2007, 6 de diciembre).

Al final, el haber introducido la Iniciativa Mérida junto con el paquete de apoyo a Iraq no rindió frutos, puesto que en diciembre el Congreso apoyó el presupuesto para Iraq, pero dejó de lado la aprobación del presupuesto para la Iniciativa Mérida. Por ello, la republicana titular de la mayoría en el comité de Asuntos Exteriores, Ileana Ros-Lehtinen apresuró al Congreso para la aprobación de este presupuesto (“Pide legisladora”, 2008, 3 de enero). El proceso amenazaba con ser retrasado más tiempo a consecuencia de las elecciones en Estados Unidos, si bien Obama establecía desde su campaña un renovado inte-

rés por México y la consecución de programas de buen impacto como la Iniciativa Mérida (J. Hernández, 2008, 21 de agosto).

Obama volvió a destacar el interés en la consecución de la Iniciativa Mérida cuando planeaba realizar un viaje a México en agosto de 2008 con el propósito de hablar de ello con Calderón, aunque nunca se realizó (“Obama” 2008, 18 de agosto). En este sentido, Estados Unidos reconoció que la Iniciativa Mérida no es suficiente para atajar el problema de raíz y que debía hacer más por la disminución de la demanda de estupefacientes (Armendáriz, 2008, 28 de agosto). La trascendencia de la Iniciativa Mérida más allá de la administración Bush se cristaliza con el apoyo de los congresistas demócratas al apoyar su aprobación en junio de 2008 a pesar de haber sido una iniciativa republicana (J. López, 2008, 26 de agosto).

Finalmente, en octubre de 2008, el Congreso aprobó la Iniciativa, pero se retrasó en transferir los fondos de asistencia, por lo que Calderón urgió su liberación en el marco de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, que de 500 millones de dólares iniciales habría pasado a 400 (M. López, 2008, 8 de octubre). Patricia Espinosa, por su parte, se lanza a la negociación de que el equipo especial para el combate al narcotráfico quedara bajo resguardo del gobierno mexicano pasados los tres años que se dijo durará la Iniciativa Mérida, el cual incluiría dos aviones CN-235-300 y equipos de escaneo no intrusivo junto con 90 perros detectores de drogas y explosivos (García, 2008, 18 de septiembre). Asimismo, el Departamento de Estado anunció la contratación de un contralor de los recursos de la Iniciativa Mérida, que formará parte de la Embajada de Estados Unidos en México a partir de agosto de 2008. Además, tendrá la función de verificar que México no haya cometido graves violaciones a los derechos humanos en su calidad de beneficiario (Fuentes, 2008, 13 de agosto).

Sin embargo, como resultado de la crisis financiera, el Departamento de Estado decidió ahorrar 90 de los 100 mi-

liones que le habían sido recortados en el presupuesto del año, por medio de la reducción de 8 a 5 de helicópteros Bell 412 y de la remoción de uno de los dos aviones CN-235-300, además de disminuir de 35 a 24 millones el presupuesto para el personal administrativo de la Iniciativa (Díaz, 2008, 13 de septiembre). Espinosa asimismo asegura que los recursos materiales y de equipamiento de la Iniciativa empezarán a fluir a partir del mes de septiembre (“Llegarán”, 2008, 12 de agosto). Una vez liberado el presupuesto, las transferencias se piensan utilizar para reforzar la aduana de Veracruz (“Reforzarán”, 2008, 14 de agosto); y adicional a los 340 millones de ayuda que el Congreso dio a los estados fronterizos, se les aportarán cinco millones más a través de la Iniciativa Mérida (Ramírez, 2008, 15 de agosto). Empero, aún el 9 de septiembre de 2008, Espinosa volvió a urgir al gobierno de Estados Unidos para que hiciera llegar los equipos previstos dentro de la Iniciativa cuanto antes (“México pide”, 2008, 9 de septiembre). Finalmente, para el 19 de septiembre, Espinosa admitió que el flujo de ayuda comenzaría una vez que el Congreso hubiese aprobado todo el equipo a utilizarse durante los tres años de asistencia al gobierno mexicano (“México debe”, 2008, 17 de septiembre).

En conclusión, Estados Unidos no aportó ni con el suficiente tiempo ni con la suficiente convicción su parte en el arreglo de estas situaciones. Al final el diagnóstico no es alentador, pues en México, de 2000 a 2007, el consumo interno de estupefacientes aumentó 50% y hubo 11 800 personas asesinadas relacionadas con el narcotráfico; desplazó México a Colombia como principal proveedor de narcóticos a Estados Unidos (Cevallos, 2008, 28 de diciembre). Asimismo, la presencia de los cárteles se expandió y ahora actúa en 30 de los 32 estados de la República Mexicana (Cevallos, 2008, 22 de septiembre).

La violencia fronteriza, de los cárteles que cruzan la frontera para asesinar a sus víctimas en suelo estadounidense, provocó que Condoleeza Rice viajara a México para tratar es-

pecíficamente la agudización de la violencia. Rice prometió la pronta liberación de los recursos de la Iniciativa Mérida aún en octubre de 2008, a dos meses de la supuesta transferencia de equipo (Barros, 2008, 22 de octubre).

Nuevamente el Congreso detuvo la asignación de presupuesto, dado que las pruebas de infiltración en la PGR hicieron hecho que los congresistas redistribuyeran las partidas para favorecer más a la Sedena (Gómoral, 2008, 28 de octubre). En la última semana de noviembre de 2008, Espinosa viaja a Estados Unidos para firmar la primera carta de entendimiento que pondría a disposición los recursos del primer paquete de la Iniciativa Mérida (“Patricia Espinosa”, 2008, 20 de noviembre), de los cuales está disponible sólo 50%; pero destaca que todo el equipo adquirido queda bajo propiedad del gobierno mexicano (Otero, 2008, 22 de noviembre). Las dependencias favorecidas serán entonces la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Dirección General de Aduanas, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en programas de protección a testigos; se desarrollará una base de datos para el Instituto Nacional de Migración (INM) y aportará equipo de cómputo para la Secretaría de Salud para el Consejo Nacional contra las Adicciones, Conadic (“Beneficiará”, 2008, 3 de diciembre).

La incipiente idea de corresponsabilidad parece burlada cuando en medio del alza de la violencia, Estados Unidos determina que ha disminuido el consumo interno en 24% (Portugal, 2008, 31 de octubre). Poco se hace también en materia de prevención del tráfico de armamento, cuando el Congreso estadounidense ha decidido aportar únicamente dos millones de dólares para la implementación del Programa e-Trace, que ayudaría a la pronta identificación del lugar de origen del armamento (M. Treviño, 2008, 4 de noviembre).

Patricia Espinosa aclaró que la soberanía de México no estaba de ninguna manera comprometida con la ayuda financiera correspondiente al Plan Mérida. Aclaró asimismo que

la iniciativa no contemplaba la participación en México de actores privados ni la participación de tropas estadounidenses en suelo mexicano, aunque los elementos mexicanos sí recibirían capacitación militar. Comentó que existían directrices muy claras de cómo ejercer esta aportación (concentrando la mayor parte de la primera partida en la compra de aeronaves) y dijo que las tres áreas principales serían: 1) lucha antinarcoóticos, 2) combate al terrorismo y 3) administración de fronteras. Con todo, no se estableció una meta de decomiso de estupefacientes (Gómez y Jiménez, 2007, 22 de octubre).

Sin embargo, Sarukhán declaró más tarde que no existirá capacitación militar por parte de elementos en activo o retirados de las tropas estadounidenses, que el equipo que se utilizará será nuevo y no reutilizado de otras campañas en otros países como en el pasado. Este paquete incluiría estrategias de prevención del uso de drogas, rehabilitación y ya los propios programas de intercepción de las cargas de narcóticos (*loc. cit.*).

Posteriormente, Espinosa afirmó que tampoco están previstas comparecencias de funcionarios mexicanos ante el Capitolio y que el monto solicitado no es una ayuda financiera sino transferencias en tecnología y equipamiento para complementar los cuantiosos presupuestos que el Estado mexicano destina a la seguridad nacional (E. Hernández, 2007, 23 de octubre). Aclaró que la lucha anticrimen es un proceso soberano de México que inició desde el principio de la administración de Calderón con la aprobación de 2 500 millones de dólares del presupuesto mexicano para este fin, por lo que la Iniciativa Mérida es complemento y no génesis de esta prioridad del gobierno mexicano (“Complementa” 2007, 23 de octubre). En este mismo sentido, el subsecretario de la Cancillería para América del Norte, Carlos Rico Ferrat, destacó que México no recibiría transferencia financiera alguna, que todo el apoyo se recibirá por medio del equipo y la capacitación (“Descartan”, 2007, 23 de octubre).



Sin embargo, la soberanía de la PGR se podría poner en duda, ya que la Iniciativa Mérida prevé una inversión en el organismo de 105 millones de dólares, los cuales representarían la casi totalidad del presupuesto para el organismo para el año siguiente (Herrera, 2007, 26 de octubre). Sin embargo, el enfoque hacia la prioridad de los organismos de seguridad pública civil se ve cuestionado cuando *El Universal* publicó que 61% de la ayuda se concentrará en la Sedena y en la Semar, lo que deja a la PGR con sólo 2 800 dólares de los 105 millones originalmente especulados (Riva, 2007, 30 de octubre). En respuesta a esta situación, un funcionario del Departamento de Estado señaló que esta percepción era incorrecta, ya que las agencias policiales y de seguridad civil recibirían 295 de los 500 millones de dólares iniciales (Carrero, 2007, 31 de octubre). Nuevamente el olvido a las fuerzas civiles de seguridad pública se nota cuando se excluye al CISEN de las actividades de regulación de las cuales debería formar parte, como el escrutinio de llamadas telefónicas de personas presuntamente involucradas en el crimen organizado, o el trazar estrategias para adelantar los movimientos de los narcotraficantes, amén de tener una magra participación del presupuesto de la iniciativa (A. Jiménez, 2008, 22 de agosto).

Aun así, el CISEN abrió representaciones en Venezuela, Nicaragua y Texas, no sin antes notar Raúl Jiménez Ornelas, investigador de la UNAM para asuntos de violencia social, que los lugares no son fortuitos, ya que responden a sitios de interés para Estados Unidos al tiempo de señalar que la Iniciativa Mérida tiene un trasfondo latinoamericano. Lo anterior se puede sustentar en el hecho de que por sí mismo el gobierno mexicano tendría poco interés en abrir representaciones precisamente en la Venezuela expropiadora de CEMEX o en la Nicaragua que apoyó a Lucía Morett tras haber sido herida en un campamento de las FARC en Colombia (“CISEN”, 2008, 12 de septiembre).

El cambio en la percepción de los mandatarios acerca de la seguridad nacional en México fue notorio en el hecho de que Calderón propusiera la Iniciativa Mérida como solución al *impasse* de la ASPAN, como se mencionó anteriormente. La Iniciativa Mérida tuvo un mal comienzo, puesto que ambos mandatarios negociaron de manera velada y sin consultar a sus respectivos poderes legislativos. Así se lo hicieron saber a Bush los representantes del Congreso, principalmente demócratas, primero retrasando el presupuesto completo de ayuda complementaria a todas las operaciones bélicas (también de Iraq), relegando la aprobación del presupuesto de la Iniciativa Mérida por separado y liberando la ayuda en especie meses después de la aprobación de dicho presupuesto.<sup>35</sup> La falta de transparencia en la negociación también fue castigada en México con repetidas comparecencias de la canciller Espinosa ante el Senado y con las reiteradas menciones de la revisión de la Iniciativa para asegurarse de que los compromisos no requirieran ratificación del mismo (“Explicará”, 2007, 23 de octubre).

Aquí nuevamente las determinaciones de la política exterior de México en sus principios y leyes lo protegieron de la exigencia estadounidense de apoyar con tropas mexicanas algunas misiones de Estados Unidos, así como de aceptar tropas estadounidenses en territorio mexicano. Tom Shannon, basándose en las restricciones constitucionales, adelantó muy pronto a la propia prensa de Estados Unidos que no existía la posibilidad de tener tropas en México; con ello reenfocó el debate en el Congreso, de manera que todos entendiesen que este aspecto no entraba en discusión (Ikeda, 2007, 22 de octubre).

La diferencia en los procesos de formulación se pudo ver precisamente en la aprobación del presupuesto por parte del

<sup>35</sup> Véanse Brito, 2007, 23 de octubre; Briseño, 2007, 23 de octubre; y “Espera”, 2007, 23 de octubre.

Congreso estadounidense, que tuvo que pasar por diferentes comisiones para encontrar al final el acuerdo (“Prepara EU”, 2008, 22 de enero). Contrario a lo que la percepción del gobierno mexicano indica, fueron las denuncias de los republicanos de no castigar a México por castigar a Bush, amén de la aprobación del proyecto por la mayoría demócrata, lo que sacó a flote al presupuesto, aun sin estar a tiempo ni en forma (“Prevén”, 2007, 29 de noviembre). Con todo, la lógica del poder en la Iniciativa Mérida se manifestó en la retención de fondos en un contexto en donde México ya había realizado los mayores decomisos de su historia.<sup>36</sup> Esto no fue una política dirigida, sino el resultado de los enfrentamientos internos entre el Ejecutivo y el Congreso estadounidense.

Nuevamente, como señala Jervis, México interpreta la petición de los registros de las armas como una política defensiva bajo la cual Estados Unidos pone en entredicho que 90% de las armas que tiene el crimen organizado son exportadas desde su territorio (García, 2008, 29 de febrero). Esto lleva a la suspensión de la profundización de la Iniciativa Mérida, amén de la transición presidencial de Estados Unidos. Lo anterior se refuerza con la reiterada negativa del gobierno estadounidense a integrar el control de armas dentro de la Iniciativa Mérida (“Piden”, 2007, 1 de noviembre). He aquí algunas recomendaciones a este respecto:

1. Evitar negociar iniciativas únicamente a nivel ejecutivo; el desacuerdo del Congreso en el caso de Estados Unidos puede ser muy costoso. Al tener una iniciativa parecida se debe de comenzar el cabildeo cuando las condiciones de la negociación lo permitan y siempre antes de anunciarla a la prensa.

2. Capitalizar aún más los decomisos y los logros. Poco se obtuvo de estas acciones aun si Estados Unidos reconoció

<sup>36</sup> Véanse “México realiza”, 2007, 31 de octubre, y “México decomisa”, 2007, 2 de noviembre.

un encarecimiento en el precio de las metanfetaminas y una baja en la oferta.

3. Incluir el control de armamento dentro de la ASPAN si no puede ser incluido dentro de la Iniciativa Mérida.

#### CONSIDERACIONES FINALES: HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Las iniciativas de cooperación en materia de seguridad se articulan en una lógica regional para Estados Unidos, mientras que para México se insertan principalmente en la lógica bilateral. Esta falla en la percepción de México hizo que se considerara como una prioridad en la lógica de cooperación, cuando en realidad está inscrito en una dinámica continental.

La nula mención de México durante la campaña de Barack Obama, al no ser ligado de manera irremediable al asunto migratorio, confirmó una falta de interés del electorado estadounidense por su vecino del sur. El actual cuatrienio se presenta enfocado a políticas internas de reestructuración financiera a consecuencia de la crisis inmobiliaria, por lo que el enfoque, por lo menos en la opinión pública, no se centrará en los beneficios de México como socio.

Sin embargo, México queda rebasado en sus capacidades de combate al crimen organizado si no cuenta con compromisos claros de parte de Estados Unidos en cuanto a la corresponsabilidad. México hizo los mayores decomisos de su historia mientras el Congreso estadounidense retrasó la liberación de la ayuda en especie como castigo a la ignorancia de Bush a este poder. El enfoque hacia la corresponsabilidad en materia de seguridad volvió tras la determinación de México como posible Estado fallido en el reporte del Departamento de Defensa, es decir, cuando la amenaza es percibida como

cercana al bienestar de la población del país más poderoso en la relación asimétrica.

Eliot Engel, presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental de la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso, dijo sin embargo que el enfoque en América Latina debe ser retomar la agenda social, por medio del aumento del presupuesto para el Hemisferio Occidental. Específicamente para México, pide ampliar la asistencia de la Iniciativa Mérida a un programa mucho más extenso que el solo aspecto securitario; reconoce que 90% de las armas provienen de Estados Unidos y pedirá a Obama reforzar la prohibición de exportación de armamento no reforzado,<sup>37</sup> además de ampliar la Iniciativa al Caribe. Por lo anterior, es indispensable que México comprenda que su importancia en la relación con Estados Unidos está dentro del marco de aliado en la región de América Latina. El hecho de compartir la frontera no es para Estados Unidos motivo suficiente para distraer atención ni presupuesto equiparado con el disponible para la estabilización del Medio Oriente. El hecho de que el aumento del presupuesto para el Hemisferio Occidental haya sido propuesto por el propio Congreso facilita su aprobación, pero no excluye la labor de cabildeo que el gobierno mexicano deberá realizar a través de su representación diplomática.

Asimismo, México debe aproximar su discurso hacia una lógica de desarrollo económico, un aspecto irónicamente olvidado por ocho años pero ahora central en la discusión del Congreso, así como a la redefinición de la seguridad nacional como resultado del refuerzo de los derechos humanos y el Estado de derecho para combatir al crimen organizado.

Debido a esta redefinición de seguridad por parte de Estados Unidos es imperativo que México recupere la negociación de la ASPAN, en la que se incluya la Iniciativa Mérida. Es ne-

<sup>37</sup> Armamento considerado de ligero calibre y que no requiere un permiso expreso de instancias militares estadounidenses.

cesario cambiar el enfoque de la seguridad como un elemento puramente de combate hacia la nueva aproximación transversal que las recomendaciones del Congreso dejan ver. El ASPAN, que incluye aspectos diversos además de la seguridad y que además provee una arena de negociación trilateral, es el mecanismo idóneo para replantear también el concepto de seguridad de México y proponer nuevos elementos, como un control de armas estricto que quede institucionalizado para los tres países.

En este mismo sentido, México debe hacer todo lo que esté a su alcance y, aprovechando esta redefinición de seguridad, debe separar la migración de otros rubros (como el terrorismo) y evitar su subsecuente penalización.<sup>38</sup> Sin embargo, México debe estar consciente de la frágil situación económica de Estados Unidos, por lo que los retrasos en la aprobación de los presupuestos o en la transferencia de equipo deben ser entendidos, pero exigidos cuando el presupuesto y la situación interna de Estados Unidos lo permitan. Para ello, la participación y seguimiento de personal de las representaciones de México en Estados Unidos serán fundamentales.

Por último, el debate acerca de la conservación de la soberanía en un enfoque transnacional bilateral en México es sin duda de gran utilidad a la teoría de las relaciones internacionales. El modelo de apego a los principios instituidos dentro de la Constitución del Estado mexicano sustenta al país más débil dentro de la asimetría; ambos Estados entienden estas circunstancias como irreductibles. Este contrapeso es trascendental en la lógica de la relación, que si bien está gobernada por asimetrías, permite el respeto a la legalidad del otro país y lo coloca en una posición que reduce las desventajas.

<sup>38</sup> Cynthia McClintock señaló que 80% de los ciudadanos estadounidenses están a favor de la legalización de migrantes que paguen su multa y aprendan inglés. Testimonio ante la audiencia del subcomité del Hemisferio Occidental, comisión de Asuntos Internacionales del Congreso de los Estados Unidos, en <http://foreignaffairs.house.gov/111/mcc020409.pdf>

Los principios han demostrado ser útiles en la tradición diplomática y como tales no deben ser modificados.

Asimismo, lo que sí puede ser modificado es el concepto mismo de soberanía. En efecto, la relación entre soberanía y territorio pierde sentido cuando la cooperación se enfoca en un fenómeno transnacional que no puede ser combatido más que de manera conjunta y corresponsable, como lo son el narcotráfico y el crimen organizado. Las excepcionalidades y reinterpretaciones de los principios de política exterior deberán estar a cargo entonces, de manera colegiada, del Ejecutivo y del Senado, tomando en cuenta las sugerencias de la opinión pública, para asegurar la cohesión nacional. El debate consiste entonces, y podría ofrecer nuevas líneas de investigación, en redefinir la soberanía en función del interés nacional y hacer de ello una práctica a incluir en cada elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Libros*

- Borja, A., ed. (1996), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, CIDE / Porrúa, México.
- Chacón, S. (2002), *Energía, Finanzas y narcóticos*, México, Plaza y Valdés.
- \_\_\_\_\_ (2008), *La relación entre México y los Estados Unidos 1940-1955: Entre el conflicto y la cooperación*, México, FCE.
- Schiavon, J., ed. (2006), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE / SRE.
- Shapiro, I. (2007), *Containment: Rebuilding a Strategy Against Global Terror*, Princeton, Princeton University Press.

- Vásquez, J., ed. (1996), *Classics of International Relations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_ (2001), *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1774-2000*, México, FCE.
- Waltz, K. (1959), *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1987), "The Myth of National Interdependence", en R. Maghooi, *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate*, Boulder, Col., Westview Press.

### Artículos

- Carter, A. (2001-2002), "The Architecture of Government in the Face of Terrorism", *International Security*, vol. 26, núm. 3, pp. 5-23.
- Delgado-Wise, R. y V. Furio (2004), "The Hidden Agenda of Mexico's Fox Administration", *Latin American Perspectives*, vol. 31, núm. 5, pp. 146-164.
- Escudé, C. (1996), "Hacia una nueva concepción de las unidades del sistema estructural de Waltz: el caso de la política exterior argentina", en Borja, A. *et al.*, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, CIDE / Porrúa.
- Jervis, R. (1978), "Cooperation under the security dilemma", *World Politics*, vol. 30, núm. 2, pp. 167-214.
- Morgenthau, H. (2000), *Politics among Nations*, Nueva York, Knopf.
- Newmann, W. (2002), "Reorganizing for National Security and Homeland Security", *Public Administration Review*, vol. 62, pp. 126-137.
- Pastor, R. (1990), "Post-Revolutionary Mexico: The Salinas Opening", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, núm. 3, pp. 1-22.
- Seelke, C. R. (2010, 19 de abril), *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Wash-



- ington, D. C., CRS Congressional Research Reports for the People, 30 pp., en <http://opencrs.cdt.org/document/R40135>
- Santamaría, G. (2007, octubre), “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 81, pp. 101-123.
- Toro, C. (1997), “Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó”, en *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México / IMRED, pp. 69-79.
- Russell, R. y J., Toklatian (2003), “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”, *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 1, pp. 1-24.

### *Agencias de noticias*

- “Beneficiará a 6 dependencias recursos de Iniciativa Mérida” (2008, 3 de diciembre), *El Universal*.
- “Bush asks for US \$500m for Mexico” (2007, 23 de octubre), *Latinnews Daily*.
- “Bush rechaza muro pero pide más apoyo a Patrulla Fronteriza”, (2006, 28 de marzo), Agencia EFE (EFE).
- “Canadá, México y EE. UU. pactan reforzar la seguridad” (2005, 24 de marzo), *El Universal*.
- “CISEN abre representaciones en Venezuela, Nicaragua y Texas” (2008, 12 de septiembre), Servicio Universal de Noticias.
- “Complementa ‘Iniciativa Mérida’ estrategia de lucha contra narco: SRE” (2007, 23 de octubre), Agencia de Noticias del Estado Mexicano (NOTIMEX).
- “Conversan Calderón y Bush sobre ‘Iniciativa Mérida’” (2007, 22 de octubre), NOTIMEX.
- “Descartan transferencia de recursos financieros con Iniciativa Mérida” (2007, 23 de octubre), en NOTIMEX.

- “Desplaza China a México y Canadá exportaciones a EU” (2007, 19 de febrero), Servicio Universal de Noticias.
- “Detalles de la Iniciativa Mérida” (2007, 22 de octubre), *Associated Press Spanish Worldstream*.
- “EE. UU. congela bienes de 23 mexicanos y 19 empresas por narcotráfico” (2007, 12 de diciembre), Agence France Presse.
- “El presidente George Bush conversó con Felipe Calderón” (2007, 22 de octubre), Servicio Universal de Noticias.
- “Espera García Cervantes apoyo de Congreso de EU a ‘Iniciativa Mérida’” (2007, 23 de octubre), NOTIMEX.
- “Prevén fondos para Iniciativa Mérida en julio de 2008” (2007, 29 de noviembre), *El Universal*.
- “Fox aboga por Latinoamérica en su última cumbre con EE. UU. y Canadá” (2006, de 31 de marzo), EFE.
- “Fox propone a Bush y Harper plan energético para frenar migración” 2006, 30 de marzo), EFE.
- “Fox ve menos voluntad integración EE. UU. y Canadá que en México” (2005, 2 de abril), EFE.
- “Garza reforma migratoria” (2005, 25 de marzo), Servicio Universal de Noticias.
- “‘Iniciativa Mérida’ no perseguirá guerrillas: Ramírez Acuña” (2007, 23 de octubre), Servicio Universal de Noticias.
- “Institucionalización del ASPAN dará continuidad a integración regional” (2006, 5 de abril), NOTIMEX.
- “La seguridad de México no está supeditada a la de otro país: Espinosa” (2007, 21 de febrero), NOTIMEX.
- “Lucha contra narco no depende de Iniciativa Mérida: Patricia Espinosa” (2007, 6 de diciembre), NOTIMEX.
- “Llegarán en septiembre los recursos de la Iniciativa Mérida: SRE” (2008, 12 de agosto), NOTIMEX.
- “Marchan en todo el país contra la inseguridad” (2008, 30 de agosto), *El Universal*.
- “México aportará 7 MMDD a plan con EU: Sarukhán” (2007, 23 de octubre), Servicio Universal de Noticias.

- “México debe esperar negociaciones en EU para recibir apoyo anticrimen” (2008, 17 de septiembre), Servicio Universal de Noticias.
- “México decomisa un récord de 23 toneladas de cocaína” (2007, 2 de noviembre), Reuters-Noticias en español.
- “México defiende ‘relación prioritaria’ con EE. UU. a pesar del muro” (2006, 4 de octubre), EFE.
- “México EU Canadá seguridad” (2005, 8 de julio), Servicio Universal de Noticias.
- “México llega a la cumbre preocupado por la violencia y en espera de más apoyo” (2008, 19 de abril), EFE.
- “México pide a EE. UU. que envíe cuanto antes equipos por Iniciativa Mérida” (2008, de septiembre), Agence France Presse.
- “México realiza uno de sus mayores decomisos de cocaína” (2007, 31 de octubre), en Reuters-Noticias Latinoamericanas.
- “México reconoce apoyo de Bush en combate al narcotráfico porque salvará vidas” (2007, 22 de octubre), EFE.
- “México registra 22 muertos en un día por disputas relacionadas con el narcotráfico” (2007, 18 de mayo), *El Mundo*.
- “México y Canadá acuerdan cooperar para reforzar la seguridad y combatir amenazas ‘como el terrorismo’” (2005, 23 de marzo), Europa Press, servicio latinoamericano.
- “México-EE.UU.-Canadá: Tratado comercial ‘rotundo éxito’” (2007, 28 de febrero), ANSA-Servicio Economía Latinoamérica.
- “Migración y seguridad fronteriza serán prioridad en EU: CRS” (2007, 4 de enero), Servicio Universal de Noticias.
- “National Security a Top Priority, Obama Says” (2008, 17 de noviembre), Associated Press.
- “Negroponte visitará México para poner en marcha la Iniciativa Mérida” (2007, 25 de octubre), Servicio Universal de Noticias.
- “Norteamérica aplaca sus litigios en inmigración y comercio” (2006, 31 de marzo), *Gaceta de los Negocios*.

- “Obama evitará Argentina en su gira latinoamericana” (2008, 18 de agosto), *El Cronista Comercial*.
- “Patricia Espinosa irá a EU por primeros recursos de Plan Mérida” (2008, 20 de noviembre), Servicio Universal de Noticias.
- “Pide legisladora de EE. UU. acelerar aprobación de la Iniciativa Mérida” (2008, 3 de enero), NOTIMEX.
- “Piden incluir control de armas en EU en ‘Iniciativa Mérida’” (2007, 1 de noviembre), en NOTIMEX.
- “Plantea Garza apoyo antinarco” (2007, 2 de noviembre), *Reforma*.
- “Prepara EU segunda partida para financiar Iniciativa Mérida” (2008, 22 de enero), NOTIMEX.
- “Preparado México para enfrentar amenazas terroristas: Saiz y Mendoza” (2007, 22 de noviembre), NOTIMEX.
- “Prevé EU reforzar frontera virtual” (2008, 28 de febrero), *El Norte*.
- “Prevén que cumbre trilateral de ASPAN logrará ‘avances técnicos’” (2007, 20 de agosto), NOTIMEX.
- “Propone incorporar Iniciativa Mérida al ASPAN” (2008, 9 de junio), *El Universal*.
- “Reforzarán aduana de Veracruz con recursos de Iniciativa Mérida” (2008, 14 de agosto), Servicio Universal de Noticias.
- “Respalda EU lucha antinarco de México respetando su soberanía” (2007, 23 de febrero), Servicio Universal de Noticias.
- “SRE reconoce que negocia asistencia militar de EU en plan antinarco” (2007, 19 de agosto), Servicio Universal de Noticias.
- “SRE rechaza que México acepte condiciones por Iniciativa Mérida” (2007, 6 de diciembre), Servicio Universal de Noticias.

### *Periódicos*

- Anguiano, E. (2007, 29 de agosto), “ASPAN y sus avatares”, *El Universal*.

- Armendáriz, A. (2008, 28 de agosto), “Entrevista a Dan Restrepo. Destaca México en agenda”, *Mural*.
- Bailey, J. (2007, 24 de diciembre), “Los diplomáticos al debate (pero con paquete incompleto)”, *El Universal*.
- Barros, G. (2008, 22 de octubre), “Condoleeza Rice aterriza en México para tratar agudización de la violencia”, Agence France Presse.
- Belloc, M. (2008, 6 de diciembre), “Líder de la AAANLD acude a Universidad del Valle de México”, *El Mañana*.
- Briseño, J. (2007, 23 de octubre), “Entra a cabildeo la ‘Iniciativa Mérida’”, *Mural*.
- Brito, O. (2007, 23 de octubre), “Presentan la Iniciativa Mérida”, *El Economista*.
- \_\_\_\_\_ (2007, 1 de noviembre), “Condiciona SRE Iniciativa Mérida”, *El Economista*.
- Cabezas, A. (2005, 24 de marzo), “México abandona acuerdo migratorio pero se siente más socio EE.UU.”, EFE.
- Cárdenas, R. (2007, 31 de octubre), “La Iniciativa Mérida, ‘sin agenda secreta’”, *El Financiero*.
- Carreño, J. (2005, 27 de junio), “Reacciones Canadá ASPAN”, Servicio Universal de Noticias.
- \_\_\_\_\_ (2007, 5 de agosto), “ASPAN y las teorías del complot en EU”, Servicio Universal de Noticias.
- \_\_\_\_\_ (2007, 31 de octubre), “Iniciativa Mérida reducirá ayuda a ejército en siguiente entrega: EU”, *El Universal*
- Castillo, E. (2007, 14 de diciembre), “Narcotráfico: ¿2008 será tan buen año como 2007?”, *AP Spanish Worldstream*.
- Cevallos, D. (2007, 28 de diciembre), “Desafíos 2008: México no pasa la prueba antidroga”, Inter Press Service.
- \_\_\_\_\_ (2008, 22 septiembre), “Drogas-México: Políticas de mucho ruido y pocos resultados”, Inter Press Service.
- Díaz, J. (2005, 1 de junio), “Compromete Creel en EU continuidad de proyectos”, *Mural*.
- \_\_\_\_\_ (2007, 24 de febrero), “Pactan seguridad; relegan migración”, *Reforma*.

- Díaz, J. (2007, 24 octubre), “Prevé EU que plan reduzca migración”, *Palabra*.
- \_\_\_\_\_ (2008, 13 septiembre), “Recortan aeronaves de Iniciativa Mérida”, *El Norte*.
- Fuentes, V. (2008, 13 agosto), “Pone EU auditor al Plan Mérida”, *El Norte*.
- García, A. (2005, 24 de marzo), “Acuerdan Fox y Bush impedir ‘filtraciones’”, *Mural*.
- \_\_\_\_\_ (2007, 28, febrero), “Reclama IP desatención”, *Reforma*.
- \_\_\_\_\_ (2008, 29 febrero), “Pide Estados Unidos series de armas ilegales”, *Reforma*.
- \_\_\_\_\_ (2008, 18 septiembre), “Pide SRE equipo especial”, *Reforma*.
- Gómez, N. y S. Jiménez (2007, 22 octubre), “La ayuda extranjera no arriesga soberanía: SRE”, Servicio Universal de Noticias.
- Gómez, N. (2007, 23 de octubre A), “México destinará 7 mil MDD para combate al crimen: Sarukhán”, Servicio Universal de Noticias.
- \_\_\_\_\_ (2007, 23 de octubre B), “Piden aclarar uso de Iniciativa Mérida en combate al terrorismo”, Servicio Universal de Noticias.
- Gómoral, D (2008, 28 octubre), “EU detiene temporalmente fondos para Iniciativa Mérida”, Servicio Universal de Noticias.
- González, L. (2005, 25 de julio), “El perímetro de seguridad no requiere reformar la Carta Magna”, *El Financiero en Línea*.
- González, R. (2005, 18 de julio), “México, observador de la NORAD, sugieren”, *El Financiero en Línea*.
- \_\_\_\_\_ (2006, 31 de marzo), “Fox promete a Bush endurecer la frontera sur”, *El Financiero en Línea*.
- Hernández, E. (2007, 23 de octubre), “Descarta canciller asesores”, *Mural*.
- \_\_\_\_\_ (2007, 24 de octubre), “Descarta SRE recursos extras”, *Reforma*.

- Hernández, J. (2008, 21 de agosto), “Buscaría Obama recuperar agenda binacional con México”, Servicio Universal de Noticias.
- Hernández, J. (2008, 26 de agosto), “México puso la iniciativa Mérida en la mesa de relaciones con EU: Sarukhán”, Servicio Universal de Noticias.
- Herrera, R. (2007, 26 octubre), “Detonan con iniciativa inversión en PGR”, *Palabra*.
- Ikeda, N. (2007, 22 octubre), “Bush pide fondos para programas de cooperación con México”, *AP Spanish Worldstream*.
- Jackson, D. (2007, 8 de marzo), “Bush Plan Cuts Latin America Aid”, *USA Today*.
- Jiménez, S. (2007, 23 de octubre), “En marzo se trazó la estrategia conjunta”, *El Universal*.
- Jiménez, A. (2008, 22 de agosto), “Olvida acuerdo de seguridad a CISEN”, Servicio Universal de Noticias.
- Lombera, M. (2006, 28 de diciembre), “Gobierno reconoce importancia de infraestructura de desarrollo de México”, *El Universal*.
- López, J. (2008, 26 de agosto), “Reabrir TLC ‘reventaría’ el esquema de comercio de EU: Sarukhán”, NOTIMEX.
- López, M. (2008, 22 de abril), “Urge Calderón atender migración y el TLC”, *Reforma*.
- \_\_\_\_\_ (2008, 8 de octubre), “Urge FCH a EU liberar recursos”, *Reforma*.
- Morales, R. (2005, 21 de junio), “Funcionarios descartan creación de comunidad de América del Norte”, *El Economista*.
- \_\_\_\_\_ (2006, 29 marzo), “Fijan 15 objetivos de la ASPAN durante el sexenio de Vicente Fox”, *El Economista*.
- Olvera, S. (2005, 14 de mayo), “Desean mantener liderazgo en la región”, *Mural*.
- Otero, S. (2007, 25 de octubre), “Con Iniciativa Mérida, Estado Mexicano igualará capacidades del narco”, Servicio Universal de Noticias.

- Otero, S. (2008, 22 de noviembre), "Iniciativa Mérida liberará 50% de recursos", Servicio Universal de Noticias.
- Pavón, O. (2008, 30 de junio), "El gobierno de Calderón da prioridad a seguridad y se olvida de lo social", *Crónica*.
- Portugal, K. (2008, 31 de octubre), "Asegura EU que cae demanda de droga", *Reforma*.
- Ramírez, H. (2008, 15 de agosto), "Daré EU 5 millones a Estados de la frontera", *El Norte*.
- Raphael, R. (2007, 1 de octubre), "La traición de los servicios de inteligencia", *El Universal*.
- Reveles, J. (2007, 29 de noviembre), "Pilotos sin vuelos en la PGR", *El Financiero*.
- Reyes-Heróles, J. (2005, 25 de marzo), "Opinión-Tratado de América del Norte. Enfoque trilateral", *El Universal*.
- Riva, R. (2007, 30 de octubre), "Iniciativa Mérida enfocará ayuda a Fuerzas Armadas", *El Universal*.
- Rivas, J. (2007, 21 de agosto), "La derecha e izquierda norteamericanas rechazan plan de integración regional", EFE.
- Rueda, R. (2007, 26 de septiembre), "Inútil, la presencia del gabinete en la glosa: senadores", *El Financiero*.
- Ruiz, J. (2005, 23 de marzo), "Acuerdo trilateral de seguridad", Servicio Universal de Noticias.
- Villareal, L. (2008, 13 de junio), "Entre tratado y tratado", *El Norte*.
- Saldaña, I. (2005, 20 junio), "A contrarreloj, definición de propuestas para la ASPAN", *El Financiero en Línea*.
- Torres, R. (29 de noviembre 2007), "Que EU asuma su compromiso; México ya hace su tarea", *El Economista*.
- Treviño, J. (2005, 7 de julio), "Límites de la alianza", *El Norte*.
- \_\_\_\_\_ (2006, 29 de marzo), *El Norte*, Primera plana.
- Treviño, M. (2008, 4 de noviembre), "Primer tiro con Obama", *El Norte*.
- Zamarripa, R. (2008, 19 de noviembre), "No fui entrometido: Tony Garza", *Reforma*.



*Fuentes primarias**México*

## Presidencia

Comunicado de prensa de la Presidencia con motivo del viaje de Ernesto Zedillo a Guatemala en nombre del Grupo de Amigos de la ONU para un proceso de Paz Firme y Duradera, en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/giras/gv-guat96.html>

Felipe Calderón Hinojosa en el Plan Nacional de Desarrollo, en su sección de una política exterior responsable, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index9a1b-2.html?page=la-politica-externor-palanca-del-desarrollo-nacional>

*Secretaría de Economía*

“Exportaciones totales de México, agregado anual de 1993 a 2007”, en [http://www.economia-snci.gob.mx/sphp\\_pages/estadisticas/cuad\\_resumen/expmx\\_e.htm](http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm)

*CISEN*

Antecedentes del CISEN, en [http://www.cisen.gob.mx/espanol/cisen\\_antecedentes.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/cisen_antecedentes.htm)

Centro de Investigación y Seguridad Nacional CISEN, en el apartado ¿Qué es Seguridad Nacional?, en <http://www.cisen.gob.mx/espanol/seguridadnacional.htm> (Consultado el 4 de Septiembre de 2008)

*EE. UU.*

## Casa Blanca

Miller, S. (2006, 6 de septiembre) “US Congratulates Mexican President-Elect Calderon”, Oficina de Comunicación del Gobierno de los Estados Unidos, en <http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/September/20060906152241ASrelliM0.6938288.html>

### *Consejo Nacional de Seguridad*

Página del Consejo Nacional de Seguridad (NSC), en <http://www.whitehouse.gov/nsc/history.html#summary>  
Historia del Consejo de Seguridad Nacional, en <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/history/>

### *Departamento de Defensa*

Reporte “Joint Operating Environment” [México, Estado fallido], en [http://www.jfcom.mil/newslink/story\\_archive/2008/JOE2008.pdf](http://www.jfcom.mil/newslink/story_archive/2008/JOE2008.pdf)

### *Departamento de Energía*

Reporte del North American Energy Working Group, en <http://www.eia.doe.gov/emeu/northamerica/>

### *Departamento de Estado*

Acerca de migración de acuerdo al U. S. Census Bureau, en <http://www.state.gov/g/prm/c25775.htm> consultada el 10/nov./2008.

Representaciones diplomáticas mundiales en EE. UU., en <http://www.state.gov/documents/organization/101970.pdf> consultado el 10/Nov./2008

Garza, A. (2007, 22 de octubre), “Los esfuerzos de México por mejorar la seguridad merecen todo nuestro apoyo”, comunicado de prensa de la Embajada de EE. UU. en México, en [http://mexico.usembassy.gov/boletines/sp071022apoyo\\_seguridad.html](http://mexico.usembassy.gov/boletines/sp071022apoyo_seguridad.html)

### *Barack Obama*

Plataforma electoral de Barack Obama sobre asuntos internacionales, en [http://origin.barackobama.com/issues/foreign\\_policy/](http://origin.barackobama.com/issues/foreign_policy/)

### *Organismos internacionales*

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe  
Estados miembros: México, en <http://www.sela.org/sela/miembros.asp?id=mexico>

## LA ANSEA Y MÉXICO: REALIDAD Y PERSPECTIVAS

*Melba Pría*

EN ESTE TRABAJO SE DESCRIBEN LOS RASGOS PRIMORDIALES de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y se busca reflexionar sobre la posible incorporación de México a las relaciones con ella. El sudeste asiático, rodeado del océano Índico, del mar de la China y del océano Pacífico, es la división cultural y étnica entre Asia y Oceanía; es asiento de diez países, que habitan más de 560 millones de personas; tiene un PIB de alrededor de 1.3 billones<sup>1</sup> de dólares y sus economías permanecen en expansión. ¿Cómo hacer para que a pesar de la distancia geográfica México se inserte de manera efectiva en esa región, encuentre beneficio en los intercambios comerciales, culturales y de cooperación técnica, además de tener acceso a la inversión y a la tecnología? ¿Qué se puede proponer para que México sea una primera opción ante los gobiernos, los empresarios, los centros académicos y la sociedad civil de esta región cuando piensen en Latinoamérica? ¿Cómo desarrollar una política pública coherente en lo interno y en lo externo, que permita a México tener presencia en el área, en los países y en sus organismos? ¿Es la ANSEA el mejor

<sup>1</sup> Es necesario en este punto definir los conceptos de *interregionalismo* y *transregionalismo* (Aggarwal, 2004, p. 26). Las relaciones interregionales indican la búsqueda de la formalización de las relaciones entre gobiernos respecto a las relaciones comerciales entre distintas regiones. Las relaciones transregionales ocurren entre una multitud de países que actúan en forma individual en un esquema de diálogo común.

instrumento para que México se dé a conocer en esta región? ¿Está México listo para ser miembro de dicha asociación?

Para aproximarse a estas cuestiones, se parte aquí de una revisión del concepto de regionalismo, de interacción y cooperación. En segunda instancia se hace un repaso histórico de la ANSEA, formada en 1967 y hoy referencia obligada en el análisis de la construcción regional. En un tercer apartado se discute la posible participación de México en la ANSEA y se cuestiona sobre las estrategias para una política de largo plazo que resulte en el ingreso de nuestro país a este organismo.

## EL REGIONALISMO

El regionalismo es la acción internacional homóloga de un grupo de Estados con vecindad geográfica, que poseen un cierto interés internacional común y que tienen determinadas características afines. Cuando se unen por un pacto para la resolución de un problema que afecta a varios de ellos, surge lo que se llama un acuerdo regional (Sepúlveda, 1998, p. 347). Adicional a este concepto, está la noción de grupos de países que no siempre comparten fronteras, pero que mantienen ciertos vínculos de participación en lo global, lo regional y hasta lo subregional. Para algunos, el regionalismo representa la solución efectiva a muchos problemas que la comunidad mundial no puede atender. El regionalismo así se refiere a un proceso político y económico para desarrollar instituciones de cooperación entre Estados y actores en función de las regiones. Y está además la *regionalización*, que responde a la intensificación de modelos de integración e interdependencia entre Estados que comparten fronteras o están geográficamente cercanos (López, 2007, p. 3).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Véase <http://www.zonaeconomica.com/integracion-regional>. Los Estados

Las ventajas y logros que obtienen los Estados al estar integrados en una región son equilibrar, crear instituciones, facilitar diálogos y acuerdos, acordar agendas y construir identidades. En todo caso, se trata de términos de negociación y de creación de un ente nuevo formado por diversos Estados. El regionalismo es con esto una forma de defensa y apoyo mutuo ante las economías y problemas externos.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el regionalismo abierto se define como el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Peter Robson (1998) argumenta que en el regionalismo abierto siguen vigentes los objetivos clásicos de la integración económica, definidos en términos de efectos estáticos –ganancias de bienestar derivadas de la creación de comercio, la mayor eficiencia derivada de la reestructuración productiva–, pero ya no son el principal objetivo. Lo anterior exige modalidades de integración más profundas, que cubran la liberalización de los servicios y los capitales, la supresión de las barreras no arancelarias y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales y de otra índole, las cuales obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos en términos de costes

---

son quienes incentivan e impulsan los cambios necesarios en sus economías para lograr insertarse en la lógica regional-global. Jungermann (1996, pp. 68-69) explica que “los gobiernos promueven formas de intervención pública conocidas como política regional o políticas para promover el desarrollo regional” con dos enfoques: *a)* enfoque gestor: la globalización es una oportunidad para promover el desarrollo regional; y *b)* enfoque territorial: nace como crítica a la globalización toda vez que esta es excluyente e integracionista y que constituye un núcleo central dominante y la reestructuración jerárquica de preferencia y relaciones con su periferia.

y, por ende, en la competitividad (Burki, 1998, pp. 3-11). El regionalismo abierto debe asegurar una liberalización amplia; bajos niveles de proteccionismo, existencia de una política de competencia, establecer una política comercial común, estabilidad entre la política fiscal y la monetaria, y un proceso de integración creciente.

Es así como este trabajo parte de la hipótesis de que el regionalismo constituye una respuesta a la dinámica de la globalización, particularmente porque fortalece las políticas nacionales mediante acuerdos de cooperación y políticas regionales estables y de largo alcance. En este ámbito, como señala Sanahuja (2006), el regionalismo constituye una estrategia para promover la gobernanza democrática de la globalización, es decir, en el marco de las relaciones internacionales, merced a una cooperación interregional más intensa. En el caso del sudeste asiático, la inserción de los países de la región a la ANSEA les ha permitido un tránsito hacia la globalización más protegido.

En las relaciones económicas internacionales de los años noventa a la fecha, se puede reconocer la gran importancia de los acuerdos comerciales que llevan a las naciones a crear vínculos cada vez más fuertes. Al hacer un análisis de los acuerdos comerciales firmados, se pueden observar diversos niveles de integración, los cuales promueven la noción de regionalización. Es un proceso que va desde la simple disminución de tarifas arancelarias hacia la integración de políticas comerciales y otras. Los países en este proceso intentan lograr un objetivo común, que se trata de encontrar la mejor forma de manejar los efectos de la creciente apertura de las economías nacionales e insertarse en los crecientes procesos internacionales de integración y regionalización.

El desarrollo de las economías nacionales en áreas estratégicas, de acuerdo a sus ventajas competitivas, lleva a la unión de los países, toda vez que reconocen beneficios por participar en conjunto o por contar con mutuo respaldo en la

economía mundial. La integración económica implica cinco ventajas generales básicas, que son comunes a todo bloque de integración entre diferentes países: mayor poder de negociación, mayor capacidad de atracción de recursos internacionales y de reinversión, mayor aprovechamiento de economías de escala en la producción, ampliaciones en el mercado efectivo como producto de relaciones entre países, y menor vulnerabilidad económica, especialmente debido a factores externos. Los procesos de integración presentan además varias etapas caracterizadas por tratados preferenciales de comercio (disminución de aranceles entre países miembros), el área de libre comercio (donde se eliminan aranceles entre las naciones del bloque comercial), la unión aduanera (además de eliminación de aranceles entre miembros, se establecen aranceles externos comunes), el mercado común (además de las características de unión aduanera, se agrega la libre circulación de factores productivos, especialmente mano de obra y capitales) y la unión económica (fase culminante de la integración que incluye coordinación de políticas macroeconómicas, sistema monetario común y moneda común).<sup>3</sup>

La integración regional se convierte en un componente indispensable del comercio, pues permite que los países desarrollados o en vías de desarrollo participen en el comercio mundial de forma más eficaz. Uno de los beneficios del regionalismo es la posibilidad de encontrar nuevos y mejores socios.

Por ende, los países suelen formar bloques comerciales por motivos no económicos, por ejemplo para la seguridad nacional, la paz o la contribución al desarrollo de instituciones políticas y sociales. En ciertas ocasiones, beneficios políticos como la paz y la seguridad, pueden opacar las simples consideraciones materiales que, por lo general, determinan la política económica. Dado que estos beneficios suelen ser compartidos por unos po-

<sup>3</sup> Para mayor información, véase: <http://www.asean.org>



cos países –usualmente vecinos– es lógico buscarlos a nivel regional y no multilateral (*ibid.*, p. 23).

El regionalismo, según Schiff y Winters (2004), opera con algunas de las siguientes reglas básicas: utilizar acuerdos de integración regional como una forma de fomentar la competencia; los acuerdos Norte-Sur deben predominar sobre los acuerdos Sur-Sur; las ganancias en credibilidad deben ser explícitas; sólo los acuerdos de integración regional eficaces tienden a ayudar en materia política; la cooperación regional no suele requerir preferencias comerciales; en el funcionamiento de los acuerdos de integración regional hay que ser precavidos con los costos de las transacciones; se debe prever que las implicaciones fiscales del regionalismo pueden ser positivas o negativas, entre otros aspectos. Cabe destacar que cada mecanismo regional tiene características propias; una constante es la premisa de que para una integración regional efectiva, son necesarias: la voluntad política de sus miembros, la suma de muchos intereses enfocados en la cooperación y la identificación de necesidades mutuas, sin dejar de lado las cuestiones económicas, fiscales y geográficas.

El siglo XXI muestra un mundo que avanza rápidamente hacia nuevas etapas del proceso de globalización. En esta realidad resulta necesario redefinir el sentido de los procesos globalizadores que están ligados a lo que sucede en los espacios nacionales, regionales y globales. En general, la globalización significa la disminución de las distancias en la escala global mediante el surgimiento y la extensión de redes de interrelación ambiental, social y económica (Held, 1999). Para incidir de manera efectiva en esta nueva etapa de la globalización, algunos Estados se han percatado de la necesidad de conformar bloques regionales fuertes y efectivos.

Vivimos en efecto una etapa donde el regionalismo y la globalización se vinculan con mayor fuerza que antes. En realidad, se debe hablar de complementariedad y no de antagonis-

mo al referirse a ambos términos, pues el regionalismo ayuda y fortalece el crecimiento de las economías internas, promueve el intercambio regional y lleva a una verdadera inserción hacia los procesos globalizadores. La reconfiguración del escenario internacional implica también la aparición de “problemas globales” en la medida en que las problemáticas críticas trascendieron las jurisdicciones territoriales nacionales.

#### HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA ANSEA

A principio de la década de 1960, ocurrió el primer intento de regionalización o de alianzas regionales que desembocaría en el establecimiento de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) en 1967. Agrupó en 1961 a Filipinas, Malasia y Tailandia en la Asociación del Sudeste Asiático (ASA).

Filipinas deseaba principalmente ser identificado como un país perteneciente al sudeste asiático. Su identidad se ponía en duda una y otra vez ya que sus largos años de coloniaje español fueron seguidos por años de presencia americana. Los países más pequeños reconocían la importancia de incluir a Indonesia en la agrupación y con ello detener cualquier avance hegemónico como se había dado en el pasado. En el caso de Malasia, ésta requería de un marco institucional en el cual solucionar sus disputas con Singapur y Filipinas, así como crear una sana relación con el nuevo régimen en Indonesia. Para Singapur su participación en la ANSEA era vital, ya que le daba reconocimiento como país independiente y le permitía encontrar un proceso de diálogo con sus dos socios y vecinos Malasia e Indonesia. Tailandia, que nunca fue colonizado, era el país de la zona que estaba más cerca del conflicto vietnamita y temía la expansión del comunismo en sus fronteras. Así, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia crearon en 1967 la ANSEA, con varios objetivos explícitos (De-

claración de Bangkok): ante todo, garantizar la paz y la seguridad regionales y promover la cooperación económica entre sus miembros; y dos objetivos no explícitos:<sup>4</sup> enfrentar como bloque el avance del comunismo que se extendía por Vietnam y se propagaba desde China, y dirimir, o al menos posponer, los diferendos territoriales de naciones en formación.

A pesar de las preocupaciones de seguridad que rondaban al sudeste asiático, los cinco países firmaron un acuerdo mucho más basado en el desarrollo económico, en la prosperidad y en la colaboración, que en la seguridad y en la defensa. Las razones para su creación fueron políticas y estratégicas; la visión fue hacia la cooperación económica en la vieja teoría de que los países que están ocupados en el bienestar y en el crecimiento no tienen tiempo para la guerra.

Los siete puntos de la Declaración de Bangkok permitieron sentar las bases para el establecimiento de la Asociación y posteriormente también un andamiaje institucional que aunque endeble incluía reuniones de los cancilleres, comités *ad hoc* y secretariados nacionales que hicieran el seguimiento de los trabajos. A pesar de los objetivos de desarrollo y crecimiento económico, los países no establecieron lineamientos ni metas comunes sobre ello, pero sí utilizaron el impulso de la organización en los discursos pacifistas para buscar solución a sus disputas y a las complejas situaciones que se dieron años más tarde. “Esto explica por qué ANSEA fue construido como una forma de cooperación entre los Estados y dominado por los ministros de relaciones exteriores con la diplomacia como su instrumento fundamental. Su objetivo primordial es prevenir conflictos interestatales entre sus miembros” (Jayakumar *apud* Tay, 2001, p. 25).

Todas las negociaciones se hicieron de acuerdo al llamado *modo ANSEA*, que está basado en dos mecanismos: consulta y consenso, que a su vez descansan en el principio rector de la

<sup>4</sup> Para mayor información véase: <http://www.asean.org>

no interferencia en los asuntos internos de sus miembros. Así, ANSEA ejercita una diplomacia extrema, donde los asuntos se abordan primeramente de manera informal en sesiones de karaoke, partidas de golf y almuerzos donde predomina el buen humor; se evitan temas controvertidos y se genera un clima de amistad y confianza. En las reuniones propiamente dichas, cerradas a terceros y a la prensa, no existen imposiciones sobre la agenda y una vez que se toman las decisiones por consenso los países preservan el derecho de decidir sobre la instrumentación o no de las medidas recomendadas, así como su ritmo de implementación.

La declaración de Bangkok no entra en detalles sobre las funciones de la ANSEA y los mecanismos para instrumentarlas. Pero pronto fue evidente que la Asociación serviría para ventilar los roces bilaterales de una manera informal. Por ello, en un principio no se mencionó la cooperación política como objetivo, porque su discusión conducía a la confrontación. En el seno de la ANSEA no se vota, no hay vetos ni puntos de vista encontrados. “Se espera la contribución de todos para la decisión final. No hay perdedores” (De Solidum, 2003, p. 97). Las decisiones del grupo se toman después de intensa consulta y siempre bajo absoluto consenso. *Musyawah* y *mufakat*, Consulta y consenso son desde entonces los principios operativos de la asociación.

Pero el principio rector de la ANSEA sería, bajo toda circunstancia, el principio de no intervención en los asuntos internos de los países miembros. Ello permitiría lograr el primer éxito de la ANSEA, su sobrevivencia, en un contexto en que pocos, incluyendo los líderes de la región (Kuan *apud* Zakaria, 2000, p. 369), le daban muchas probabilidades de éxito, considerando sobre todo las experiencias fallidas en los años anteriores. Para asegurar su permanencia, fue necesario dedicarse a construir confianza entre los participantes, con una diplomacia *sui generis*, en la que el proceso es tanto o más importante que el resultado. Para los críticos, aquello

constituía “muchas palabras y poca acción” (Irvine, 1990, p. 38); pero tuvo éxito, indudable y reconocido desde el exterior, en el manejo de conflictos, la formación de un espíritu comunitario y el desarrollo de una a veces abierta diplomacia preventiva. A esta dualidad de resultados iniciales se debe el que ANSEA “desde el principio haya suscitado admiradores y detractores, así como interrogantes sobre sus fines y naturaleza” (Broinowski, 1990, p. 9).

La cooperación política no se hizo explícita sino hasta 1976, en la primera cumbre celebrada en Bali, cuando se firmaron el Tratado de Amistad y Cooperación del Sudeste Asiático y el acuerdo para el establecimiento del Secretariado de la ANSEA, así como la Declaración del Consenso de la ANSEA, que establece los principios para alcanzar los objetivos:<sup>5</sup> 1) Promover la firma del Tratado de Amistad y Cooperación, para fortalecer las relaciones amistosas con otras naciones; 2) fortalecer la solidaridad política, promoviendo la armonización de puntos de vista, coordinar posiciones y cuando sea posible y deseable, tomar acciones comunes; y 3) mantener la cooperación militar ajena al marco de la ANSEA.

A pesar de sus esfuerzos, la relación entre los miembros de la organización estaba plagada de desconfianza. Sus posiciones divergentes sobre neutralidad y no intervención en asuntos internos de los países no lograron cristalizar en el

<sup>5</sup> En 1997, los países miembros buscaban celebrar el 30 aniversario de la agrupación con la inclusión de los países restantes: Myanmar (antes Birmania o Burma), Laos y Camboya. Los dos primeros fueron aceptados, pese a la presión de Europa y los Estados Unidos por aislar a la junta militar de Myanmar, pero la adhesión de Camboya fue pospuesta debido a la inestabilidad política en que se debatía ese país de Indochina. En el caso de Myanmar, se adoptó una estrategia de “vinculación constructiva”, que basada en el principio de no intervención, pretendía que el nuevo miembro por sí solo realizara cambios en su política interna como resultado de su interacción en el organismo, con el fin adicional de evitar un completo aislamiento que lo colocara bajo la influencia de China o la India (Hasibuan, 2008, 24 de noviembre, p. 2).

acercamiento real. Brunei se adhirió a la Asociación en enero de 1984, una vez alcanzada su independencia. El fin de la Guerra Fría permitió el acceso a la asociación de un formal enemigo. El desmantelamiento de la confrontación bipolar y las reformas económicas emprendidas por China hicieron posible el ingreso de Vietnam a ANSEA en 1995. Con ello, la ANSEA mostraba que no la animaban pruritos ideológicos, que en realidad asumía que sólo a cada país le concernía la orientación de sus regímenes políticos, y que ninguno de sus miembros originales estaba en posición de dar cátedra de democracia o derechos humanos.<sup>6</sup>

En 1980 fue creado el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), como un “foro regional de cooperación y coordinación política, para promover el desarrollo regional en la región Asia-Pacífico” (<http://www.pecc.org>). Se trata de un organismo independiente, conformado en forma tripartita por académicos, empresarios y funcionarios de gobierno, los cuales participan en sus reuniones de manera personal. México es miembro desde 1991. El Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) se conformó más adelante, en 1989, bajo el modelo de la ANSEA, en aras de seguir su curso exitoso como mecanismo regional.<sup>7</sup> La ANSEA permaneció

<sup>6</sup> El APEC es un foro regional que incluye a países que no son necesariamente del área geográfica y que de hecho no se consideran Estados miembros sino economías miembros.

<sup>7</sup> “[La ANSEA] se ha convertido en la organización regional más exitosa entre los países de desarrollados. Tenemos muchas razones para celebrar” (Jayakumar, 1997). “Con el sólido progreso alcanzado por ANSEA en las últimas dos décadas, podemos mirar el nuevo siglo con justificada confianza [...] Debemos mantenernos fieles a nuestros principios que nos han permitido ser dueños de nuestro destino y activos contribuyentes en el diseño de un mundo mejor” (Alatas, 1997). “Los países de la ANSEA han sido pobres pero hoy se encuentran entre las economías más dinámicas del mundo. Los gobiernos de la ANSEA saben lo que significa el buen gobierno, y su modelo debe ser emulado” (Mahathir, 1997). En 1994, el Banco Mundial había puesto de ejemplo al mundo en desarrollo a los seis países miembros de ANSEA (Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, y en menor medida Filipi-

como el centro del nuevo mecanismo cuya membresía se extendería de sur a norte, a los dos lados de Pacífico. No todos los países del Pacífico son miembros del APEC, pero todos los países que eran miembros de la ANSEA al conformarse el APEC, fueron incluidos en el mecanismo.

No obstante, se veía con recelo la formación de un mecanismo que opacara o asumiera funciones de la ANSEA. En la reunión ministerial de la ANSEA en Malasia, en febrero de 1990, se condicionó la participación de la ANSEA en el APEC, de manera que el mecanismo permaneciera como un foro de consulta flexible y no de negociación, que no atentara contra la identidad de la ANSEA y contra su importancia, y que no se convirtiera en un bloque comercial. Por ello, el APEC no minó la importancia ni la imagen de la asociación que quedó como centro gravitacional, y contribuyó incluso a fortalecer su imagen. Como se ve más adelante, también constituyó un acicate para su evolución, que se refleja tanto en la ampliación de sus vínculos extra regionales, como en una mayor institucionalización y la incorporación de nuevos temas.

### *Los socios de diálogo y el regionalismo a modo*

En la reunión de 1977, la ANSEA estableció el marco institucional para formalizar relaciones políticas y económicas con otras naciones. En primera instancia había interés especial por los países desarrollados. Los líderes de la asociación buscarían establecer una serie de diálogos periódicos con Japón, Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá, con el objeto de comprometerlos en el desarrollo de la zona. Suponían que la inversión y el desarrollo de proyectos de cooperación técnica y científica, así como el

---

nas y Brunei), que configuraban con Corea y Taiwán, “el milagro asiático” (Banco Mundial, 1993), por sus destacados logros en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

desarrollo de recursos humanos, permitirían promover mejores relaciones comerciales que detonarían el crecimiento económico. Aunque inicialmente la aceptación y búsqueda de socios de diálogo tenían una lógica utilitarista, esta relación se ha desarrollado hasta adquirir comercial y político.

Posteriormente a los primeros seis socios de diálogo la asociación invitó a cuatro más que le parecían relevantes para su desarrollo; así se unieron Corea, China, Rusia y la India. Países como Pakistán tiene una relación de distante data con la ANSEA, pero no ha sido recibido como socio de diálogo. Más adelante se analizarán con detenimiento las diferentes estrategias seguidas por los países para integrarse a la ANSEA y sacar ventaja de dicha relación.

### *La ANSEA 1998-2008: viejos y nuevos dilemas*

Antes de la crisis económica originada en Tailandia a finales de 1997, y diseminada a los países del sudeste asiático a principios de 1998, privaba entre los líderes de la región un sentimiento de satisfacción no exento de triunfalismo por el estado de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.<sup>8</sup>

La existencia del Foro Regional de la ANSEA (ARF) desde 1994, cuya capacidad de convocatoria se extendía a todas las potencias regionales, incluyendo Rusia y Estados Unidos, realzaba el prestigio de la agrupación. Más aún, su estructura y operatividad serían replicadas por el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) desde sus inicios en 1989. Por ello, la crisis asiática de 1997 tomó por sorpresa a la ANSEA y puso en evidencia sus limitaciones en el contexto de la posguerra fría y la creciente interdependencia económica global. “¿Cuál es el papel de la ANSEA?”, cuestionaban las voces más críticas de entonces; si era incapaz de presentar propuestas para paliar los efectos de la crisis, ya no digamos de prevenirla.

<sup>8</sup> Tomado de *The Jakarta Post*, 3 de diciembre de 2008.



El propio canciller de Jayakumar Singapur, en una reunión ministerial de la ANSEA en julio de 2000, reconocía: “Existe el riesgo de ser marginados por nuestros Socios de Diálogo y los inversionistas internacionales, si continúa la percepción de ineffectividad que pesa sobre ANSEA.” (Tay, 2001.)

Diez años después, ante la inminencia de otra crisis financiera, esta vez originada en el exterior, ANSEA enfrenta de nueva cuenta cuestionamientos sobre su viabilidad y efectividad. Justo en el momento en que se preparaba para sostener una cumbre significativa y hacer efectiva su Carta constitutiva, con la que se pretende “institucionalizarla”, el 2 de diciembre la ANSEA decidió posponer la cumbre que tendría lugar el 15-16 de diciembre de 2008, para marzo de 2009, debido a la inestabilidad política y social que priva en Tailandia.<sup>9</sup> El Programa de Acción de Vientiane, Laos, de noviembre de 2004, con vistas a una comunidad abierta al mundo, con paz, seguridad, estabilidad y prosperidad, vinculada por un desarrollo dinámico (Retno, 2007, p. 42), reconoce la necesidad de fortalecer a la ANSEA y se habla explícitamente de desarrollar una Carta de la ANSEA.

### *La Carta y los desafíos de la ANSEA*

La evaluación de la ANSEA como agrupación debe evitar dos vicios intelectuales: la confusión de sus logros y fallas con las de los países que la conforman, y la atribución de objetivos que no le corresponden. Como lo dice uno de sus ex secretarios generales, “la gente tiende a esperar de ANSEA lo que no puede hacer y aquello para lo que nunca surgió” (Severino, 2001, p. 9). Desde 2005 se conformó un Grupo de Personas Eminentes de la ANSEA, que en diciembre de 2006 emitió recomendaciones para la formulación de la Carta. En enero de

<sup>9</sup> Para mayor información véase: <http://www.asean.org>

2007 se estableció una comisión de alto nivel para su redacción; la Carta fue firmada en noviembre de ese año en Singapur y entró en vigor el 15 de diciembre de 2008, un mes después de que todos los países completaron su proceso de ratificación.

La Carta contiene un preámbulo, 55 artículos divididos en 13 capítulos y un anexo que enlista los sectores y participantes de los procesos en los tres pilares de la ANSEA: Comunidad política y de seguridad, Comunidad económica, y Comunidad sociocultural. Entre sus partes sobresalientes están:<sup>10</sup> La adherencia a los principios de democracia, el imperio de la ley y el buen gobierno, el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (“con debido respeto a los derechos y responsabilidades de los Estados miembros”); el establecimiento con la Carta de un marco institucional y legal para la ANSEA; la promoción de una ANSEA orientada a la gente; el establecimiento de representantes permanentes de los miembros, con base en Yakarta y; el establecimiento de un mecanismo de derechos humanos.

Sin duda la Carta representa un avance hacia la institucionalización y la suscripción de acuerdos vinculantes. Pero al carecer de un mecanismo de sanciones, no queda clara la manera en que sus miembros se encuentran comprometidos legalmente con sus preceptos. El proceso de ratificación de la Carta de la ANSEA permite observar una paradoja significativa: a pesar de que la Carta incorpora los términos de democracia y derechos humanos, los últimos países en ratificarla son aquellos que poseen mayores rasgos democráti-

<sup>10</sup> Sin embargo, unos días después de que Indonesia ratificara la Carta el 21 de octubre, Tailandia y Cambodia tuvieron enfrentamiento de tropas por la disputa sobre la propiedad de un antiguo templo, Preah Vihear, situado en la frontera común. El hecho fue visto como una muestra de la ineffectividad de la ANSEA (Sukma, 2008b) y en particular de la escasa relevancia que le conceden sus miembros a dos principios fundamentales establecidos en la Carta: la renuncia a la agresión, amenaza y uso de la fuerza, y la resolución pacífica de las controversias.

cos en sus estructuras de gobierno, como Filipinas, Tailandia e Indonesia, donde los poderes legislativos destacan por su autonomía. Dicha Carta fue ratificada entre 2007 y 2008.<sup>11</sup> La Carta ha sido criticada así por carecer de mecanismos de sanciones que hagan efectivo su carácter vinculante, para aquellos miembros que violen sus reglas y principios, y no queda claro el poder de decisión que tendrá el mecanismo de derechos humanos establecido en julio de 2009.

La Carta no establece mecanismos para la participación en los procesos de la ANSEA de los organismos de la sociedad civil. De hecho, el término sólo se menciona cuando se habla del papel de la Fundación de la ANSEA (art. 15. 1) para estrechar colaboración con otros sectores, entre ellos “la sociedad civil”. El Secretario General de la ANSEA, Dr. Surin Pitsuwan (2008, 27 de noviembre, p. 11), considera que el sólo hecho de que los líderes de la ANSEA se hayan comprometido en una serie de reglas establecidas en la Carta, representa un progreso “enorme”. Pitsuwan arguye que el escepticismo de la sociedad civil, los medios y la academia, sobre la forma de la cooperación futura entre las naciones miembros, “resulta saludable”, en tanto que estimula el movimiento y transformación de la ANSEA.

Entre la visión de una ANSEA que después de la Carta continuará funcionando como lo ha hecho durante cuarenta años (Sukma, 2008ab), y la de sus funcionarios que festejan el advenimiento de una “nueva ANSEA”, se encuentra probablemente un punto medio más apegado a la realidad, en el que la Asociación encontrará la manera de ejercer presión sobre su miembro más incómodo para que gradualmente realice cambios en pro de los derechos humanos y la democracia, sin abandonar su principio de no interferencia. Cabe esperar que el enfoque adoptado por el miembro más influyente del organismo permee los trabajos futuros de la asociación y con-

<sup>11</sup> Véase <http://www.aseansec.org/>

duzcan a enmiendas de la Carta. Asimismo, la irrupción de la crisis económica y de problemas transnacionales, con efectos sensibles en cada uno de los países miembros, ha permitido una discusión más abierta de los mismos en la agrupación, lo que no significa, todavía, un llamado a la acción o la toma de medidas coercitivas, pero que al menos relaja el principio otrora inamovible de no intervención.

La ANSEA continuará siendo una agrupación de naciones heterogéneas, que no desean perder las oportunidades económicas provenientes del exterior, pero sin caer en una integración subordinada; de ahí la óptica abierta y múltiple hacia las potencias externas, que incluye a Rusia y la India. Son claros los dilemas de la ANSEA: unidad en la diversidad, convergencia de dos grupos con diferentes niveles de desarrollo, apertura e integración económica, efectividad *versus* el principio del consenso, promoción de los derechos humanos y la no intervención; todo ello apunta a lo que se conoce como el “modo ANSEA”. Los dilemas son claros, pero no la respuesta que les dará la agrupación. En ello estriba su sobrevivencia.

#### EL OBJETIVO DE MÉXICO ANTE LA ANSEA

En 1993, como parte de un movimiento estratégico que permitiera a México contar con el apoyo necesario para ingresar al APEC, nuestro país hizo explícito al Secretariado de la ANSEA su interés de participar como Socio de Diálogo (SD) en la Asociación. Dicha solicitud fue retomada en ocasiones posteriores; la última, con motivo de la visita del entonces secretario de Relaciones Exteriores de México al sudeste asiático en julio de 1996 y posteriormente, por escrito, en 2006. Buscar una relación política institucionalizada con la ANSEA responde a objetivos de política exterior en dos vertientes: consolidar a México como un actor reconocido en el contexto global

acrecentando su influencia y prestigio y reforzar su poder de negociación multilateral.

Asimismo, la ANSEA representa para México oportunidades de mercado e inversiones, que por el dinamismo regional pueden ser claves para consolidar un crecimiento sostenido de las exportaciones mexicanas y erigirse como un parámetro confiable de su competitividad. La participación en la ANSEA reafirmaría la política de acercamiento multilateral con los actores de Asia, la cual que comenzó con la membresía en el APEC. Esto permite la interlocución con potencias actuales como Japón, China, Corea y la India, y con economías emergentes que desempeñarán un papel considerable en el futuro, como Indonesia, Malasia y Tailandia. “La diversificación, como un objetivo estratégico, tiene una larga tradición en la política exterior mexicana [sin embargo] los conflictos distributivos en torno a la transformación política y económica de México hicieron imposible crear una base institucional para tratar eficazmente con un área tan compleja como Asia Pacífico” (Jörg y Franke, 2003, pp. 26-27).

Por su poder de convocatoria en términos de política y seguridad y por su dinamismo y la dimensión de sus mercados, Asia-Pacífico y el sudeste asiático en particular revisten una importancia imposible de desdeñar para los actores globales. En la ANSEA convergen intereses económicos, de seguridad y geopolítica de países tan distantes entre sí como Rusia y Australia, Pakistán y Nueva Zelanda, Canadá y la India. La Cancillería mexicana se ha planteado buscar la interlocución con la ANSEA mediante la obtención de una de las categorías previstas en las relaciones exteriores del organismo. La solicitud mexicana no ha tenido éxito debido a varias circunstancias históricas; hoy existen dos variables que condicionan el objetivo mexicano. Al momento de realizarse la solicitud inicial, los países miembros de la ANSEA temían que al firmarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México los desplazaría como receptores de las inversiones

que Estados Unidos coloca en el extranjero. Estimaban también que el ingreso de México al APEC abriría el camino para el ingreso de otros países latinoamericanos, disminuyendo la influencia de la ANSEA en los foros multilaterales regionales.

“Desde el inicio APEC es un concepto vago. Ciertamente es que los aviones *jumbo* han permitido acelerar los viajes, pero el Pacífico es una extensión inmensa de agua y es demasiado pensar que todas las naciones de la cuenca del Pacífico tienen mucho en común.” (Mahathir, 1995, p. 28.) En la misma época, México se despedía del Grupo de los 77 e ingresó en la OCDE; con ello dio señales de tomar distancia del mundo en desarrollo tanto en lo económico como en lo ideológico. Malasia e Indonesia, promotoras de una nueva arquitectura para el diálogo Sur-Sur, vieron los movimientos de México como poco solidarios y por ello no apoyaron los esfuerzos mexicanos para su ingreso en la asociación. Ambos actores, es decir México y la ANSEA, basaron la necesidad o el rechazo de su asociación en factores externos, por lo que el tiempo y la oportunidad no fueron aprovechados.

Durante la Reunión Ministerial de 1996, se acordó otorgar estatus de SD a China, la Federación Rusa y la India, y revisar detenidamente la posibilidad de aceptar nuevos socios. De acuerdo con la información existente, el tema del otorgamiento de dicho estatus a México no fue siquiera discutido. Con el otorgamiento de ese estatus a estos países, la asociación mandaba una señal muy clara de buscar afianzar vínculos bilaterales y multilaterales con el fin de conseguir equilibrio en la zona, reforzar la paz y la seguridad y consolidar la cooperación económica en la región del Pacífico asiático; por lo tanto en ese momento no era prioritaria la admisión de nuevos socios de América. Una de las variables más recientes para la revisión del ingreso mexicano es la actual moratoria impuesta por la agrupación al ingreso de nuevos socios de diálogo, que responde a su reestructuración interna, manifestada por el nuevo carácter que le conferiría la adopción de su Carta cons-

titutiva, que le da una estructura legal y una representación permanente para los miembros en el Secretariado con sede en Yakarta y que compromete a los jefes de Estado a reunirse dos veces por año. La Carta entró en vigor a finales de 2008. Constituye un esfuerzo colectivo por dotarla de un marco institucional y legal que establece los fines, principios, derechos y obligaciones de sus miembros, y funciones de sus mecanismos de trabajo.

Cuando se levante la moratoria, nuestro país puede buscar una interacción por medio de las categorías de socio sectorial, socio para el desarrollo, observador especial, invitado o, como señala la Carta, algún otro estatus que pueda determinarse por la asociación. La segunda variable es la falta de definición de la naturaleza y características que conlleva la categoría de Socio de Diálogo o de las demás categorías mencionadas. La Carta carece de precisión a este respecto y el Secretariado de la ANSEA no cuenta con una respuesta elaborada sobre este punto. Ahora bien, México quiere integrarse como SD a la ANSEA, pero no ha definido con precisión qué persigue con ello. Más allá de lo que se dijo al inicio de esta sección nuestro país debe ser mucho más pragmático en el análisis del costo beneficio de dicha interacción. A pesar de ello, algunos beneficios son obvios, ya que México sería el primer país latinoamericano que tendría una relación bilateral con el organismo. México estaría sentado a la mesa con la región más dinámica del mundo y compartiría la *forma ANSEA* de hacer política basada en la confianza y la cooperación.

México busca ganar influencia en el contexto global, conforme a sus aspiraciones de potencia media. Existen mecanismos de diálogo político institucionalizado con Norteamérica, con América Latina a través del Grupo de Río y en Europa con el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Incluso en África se abrió una embajada en Etiopía sólo para poder participar en las reuniones de la Unión Africana. Sin embargo, en Asia, cuyo comercio con

México equivale al que se tiene con Europa y América Latina juntas, sólo se participa en el APEC, mecanismo que trasciende de la región propiamente asiática.

Muchas de las grandes potencias, e incluso algunas potencias emergentes, cuentan con una interlocución formal con la ANSEA: Estados Unidos, China, Japón, Rusia, Corea, la Unión Europea, la India, Pakistán, Australia y Nueva Zelanda y, de manera multilateral desde América Latina, el Mercosur. Del TLCAN sólo México no participa en la ANSEA; su inclusión puede ayudar a nuestro país a lograr una presencia en otros foros como la Cumbre del Este de Asia y otras iniciativas que pudieran concretarse y que tienden a excluir a actores extra regionales. Si bien generalmente el diálogo en la asociación presupone la existencia de temas de comercio en la relación entre las partes (ésta fue una de las razones originales para conformar la categoría de Socio de Diálogo), también puede contribuir a generar dinámicas económicas, como es el caso de la India y como se espera que suceda con Rusia y Pakistán. También se revisan temas de seguridad y cooperación.

México carece de recursos para cubrir con representación política a los diez países de la ANSEA y no se prevé que se cuente con embajadas en Brunei, Laos, Camboya y Myanmar en un futuro razonable. De igual manera es probable que Timor Oriental se incorpore a la ANSEA como miembro de pleno derecho en el mediano plazo; en ese caso México puede ensanchar sus relaciones de cooperación con el país insular. Con el fin de proponer elementos de política pública, se realizó una serie de entrevistas en Yakarta, sede del Secretariado de la ANSEA, para enfocarnos en una tarea de compilación y análisis de información sobre este tema, directamente con los países o entidades que cuentan con el estatus formal de SD: Australia, Japón, Estados Unidos, Canadá, Corea, China, la India, Nueva Zelanda, Rusia, Unión Europea, PNUD y Pakistán (socio sectorial).



Se hicieron los siguientes cuestionamientos: ¿Qué significa ser Socio de Diálogo? ¿Qué mecanismos y compromisos institucionales presupone? ¿Cuáles son sus beneficios y cuáles son los costos de orden presupuestal y organizacional? ¿Cuáles son y cómo se determinan los temas de diálogo? ¿Cuántas reuniones mantienen los SD con el organismo y cuántos recursos humanos, financieros y de política pública han significado para ellos esta relación? Estas y otras preguntas fueron planteadas a las secciones responsables del tema ANSEA en las misiones diplomáticas acreditadas en Yakarta. El resultado es una valiosa fuente de información para la toma de decisiones respecto al objetivo de México de interactuar formalmente con la ANSEA y se complementó con la información disponible en la página electrónica del Secretariado de la ANSEA.<sup>12</sup> A continuación se presentan las características generales de los Socios de Diálogo.<sup>13</sup>

#### LOS SOCIOS DE DIÁLOGO Y SECTORIALES DE LA ANSEA (ELEMENTOS PARA UNA POSIBLE PARTICIPACIÓN DE MÉXICO)

La ANSEA cuenta actualmente con diez socios de diálogo y uno sectorial. Además de México, al menos cuatro países más han solicitado ser incluidos como socios de diálogo o sectoriales: Taiwán (1995), Egipto (1997), Irán (1999) y Venezuela (2007). La categoría de Socio de Diálogo (SD) se otorgaba inicialmente a países o entidades que podían desempeñar un papel en

<sup>12</sup> Véase también el apéndice para un desglose de los mecanismos por los que participan los SD.

<sup>13</sup> La relación ANSEA-Australia es una de las más completas entre los SD. Además de una cumbre anual, Australia participa en el ARF, la EAS, la Conferencia Post Ministerial ANSEA+1, en el Foro ANSEA-Australia, la Reunión de Ministros Económicos, el Comité de Planeación Conjunta, el Programa de Cooperación Económica ANSEA-Australia (piedra angular del diálogo) y el Consejo de Negocios ANSEA-Australia.

términos de cooperación, en un esquema donante-beneficiario; el diálogo se limitaba a la apertura de los mercados de los SD para los productos básicos de la ANSEA, la cual buscaba asegurar mercados y flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), generar experiencia en negociaciones multilaterales y recibir cooperación para el desarrollo. La interacción formal con los SD ha servido para coordinar y consolidar posiciones comunes entre los miembros de la ANSEA. Los Socios de Diálogo se comprometen a diferentes acciones y una vez formalizada la relación se ponen en marcha mecanismos políticos, económicos y de cooperación para administrar la interacción, que implica compromisos programáticos, económicos y de reuniones periódicas para seguimiento. Todos ellos han firmado acuerdos de cooperación integral o planes de acción o de trabajo con la ANSEA.

La categoría de SD permite a los asociados participar en el Foro Regional de la ANSEA (ARF), donde se dan cita los diez miembros de la asociación, los diez socios de diálogo, además de Papúa Nueva Guinea, Mongolia, Corea del Norte, Pakistán, Bangladesh, Timor Oriental y Sri Lanka; así como en la Conferencia Post Ministerial (PMC). Con algunos de ellos, la ANSEA celebra reuniones cumbre anual o bianualmente; son China, Japón y Corea, en el marco ANSEA+3, y con Australia e India. Cada SD cuenta con un país coordinador que se rota en julio de cada tres años. Junto con la Cumbre de la ANSEA, también tiene lugar una reunión auspiciada por esta asociación, la Cumbre del Este de Asia o East Asia Summit (EAS), en donde además de los países mencionados participan Nueva Zelanda y Rusia como observadores. Otros países y organizaciones han manifestado su interés en participar en el EAS: Estados Unidos, Pakistán, Mongolia, Timor Oriental, Bangladesh, la Unión Europea y la Liga de Estados Árabes. ANSEA mantiene una moratoria por dos años al ingreso de nuevos miembros en el mecanismo EAS.

Durante la reunión del Foro Regional de la ANSEA de 1996 se acordaron los criterios que se seguirían para la admisión

de nuevos miembros al ARF: 1. *Compromiso*: los participantes deberán comprometerse a trabajar cooperativamente para alcanzar los objetivos del ARF; los miembros deberán acatar todas las decisiones y declaraciones emanadas de dicho Foro. 2. *Procedencia*: un país será recibido si es relevante para la paz y la seguridad en el espacio geográfico concerniente a las principales actividades del Foro. 3. *Expansión gradual*: el número de participantes se mantendrá a un nivel manejable para asegurar la efectividad del Foro y será en futuras negociaciones que se definirá el número aceptable de miembros.

La ANSEA mantiene los siguientes principios de conducta respecto a las acciones de cooperación con los SD: a) no debe ser a expensas de los arreglos bilaterales existentes; b) debe servir para complementar y no para suprimir las capacidades de la ANSEA; c) debe dirigirse a proyectos con carácter regional y para beneficio de todos los miembros; d) debe ser incondicional, es decir, los términos y condiciones deben ser similares para todos los miembros; e) los proyectos pueden ser llevados a cabo fuera de la región de la ANSEA cuando sea necesario y si se acuerda de esa manera. El ingreso de un SD se decide por consenso, de manera que un solo país, sin importar su fuerza o influencia regional, puede vetar a un determinado solicitante. Con la Carta se busca que el Secretariado asuma funciones más ejecutivas y de vinculación con los SD, lo cual no sucede actualmente.

#### CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS SOCIOS DE DIÁLOGO

A continuación aparecen los reportes de las entrevistas llevadas a cabo con los representantes de los SD. Ofrecen un buen panorama para documentar tomas de decisiones.

## *Australia*

Australia se convirtió en el primer SD de la ANSEA en 1974. Las razones directas fueron la complementariedad de las economías, la proximidad geográfica y el interés de Australia de contribuir a la estabilidad de la región. Explícitamente se dijo que se trataba de proveer de asistencia técnica por medio de proyectos regionales, sobre todo en investigación y desarrollo en procesos alimenticios, pero las razones de Australia residían en la geopolítica, la seguridad y la economía.

En 1974 Australia había establecido un fondo de cooperación de cinco millones de dólares australianos. Para 1986 ya había comprometido 60 millones de dólares. A principios de los años ochenta la agenda estaba dominada por los temas económicos, en particular la cuestión del acceso al mercado australiano de los productos de la ANSEA. Los temas se discutían en el foro ANSEA-Australia, también establecido desde 1974. En la década de 1990 se acordó ampliar los temas de cooperación para basarlos en intereses compartidos y distribuir los beneficios en partes iguales. Primero se incluyeron áreas como educación, medio ambiente, telecomunicaciones, así como ciencia y tecnología. En 1993 se adicionaron los temas de política y seguridad.<sup>14</sup>

El Programa de Cooperación Económica es el principal mecanismo para canalizar los proyectos de asistencia de Australia para ANSEA y, como su nombre indica, también facilita

<sup>14</sup> El 8 de septiembre de 2008, la Sra. Gillian Bird fue designada la primera Embajadora de Australia ante la ANSEA, con residencia en Canberra. La Sra. Bird es subsecretaria, representante de Alto Nivel en la Cumbre del Este de Asia y cobre además, los temas de la ONU, entre otros. El 28 de agosto de 2008, después de intensos tres años, se concluyeron las negociaciones para el un tratado de libre comercio denominado *ANSEA-Australia and New Zealand Free Trade Agreement (AANZFTA)*. Este acuerdo incluye comercio, servicios, inversiones, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, movimiento de personas, propiedad intelectual, política de competencia y cooperación económica.

la cooperación económica de amplio espectro. En 1994 se pusieron en marcha dos mecanismos complementarios, el Flujo de Proyectos y el Flujo de Vinculación, ambos destinados a mejorar los vínculos de comercio e inversión y para apoyar el desarrollo interno y la competitividad. Ambos cubren proyectos como transferencia de tecnología de largo alcance en medio ambiente, telecomunicaciones, electricidad y seguridad alimentaria. El segundo es el principal facilitador de los vínculos de los sectores privados y sus redes de interacción, incluido el sector académico. Actualmente Australia tiene asignado un fondo de 50 millones de dólares para la cooperación con la ANSEA, y en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio existe una sección exclusiva para la ANSEA. Singapur es su país coordinador.<sup>15</sup>

### *Nueva Zelanda*

Nueva Zelanda se convirtió en el segundo SD de la ANSEA en 1975. Su intención inicial en la búsqueda de la membresía fueron razones geopolíticas. También hubo consideraciones económicas: En 1975 el Reino Unido terminó con las preferencias comerciales que concedía a Nueva Zelanda; por ello no podía permitirse quedar fuera de la integración asiática que se comenzó a forjar en ANSEA. A la par de su interacción multilateral, Nueva Zelanda intensificó sus relaciones bilaterales, y desde la década de 1970 la ayuda en cooperación

<sup>15</sup> Aunque la cooperación por medio de la ANSEA es menor en términos financieros a la cooperación bilateral con cada uno de los países, Japón mantiene un fondo de 70 millones dólares para el financiamiento de proyectos de cooperación en el marco de la ANSEA, entre los que destacan: programas de desarrollo de recursos humanos (la prioridad del Japón); acopio del medicamento “Tamiflu” en prevención de una pandemia de gripe aviar; fondos destinados a la Asociación Económica entre Japón y la ANSEA; y el Centro ANSEA-Japón, localizado en Tokio desde 1989, que se dedica a la promoción de la relación, del comercio, el turismo y la inversión.

es más importante por esta vía que en el contexto multilateral de la ANSEA, en particular con Laos, Camboya y Vietnam. Al momento de su ingreso, destinaba 12% de su asistencia para el desarrollo al sudeste asiático. Hoy el sudeste asiático es la segunda prioridad después de las islas del Pacífico y otorga especial importancia en este punto a Camboya, Laos, Vietnam, Indonesia, Filipinas y Timor Oriental. La relación política con Malasia, Singapur y Tailandia es muy importante y de larga data, pero Indonesia constituye su primera prioridad. Cuenta con embajadas en siete de los diez miembros de la ANSEA. Y no tiene representaciones en Myanmar, Camboya y Laos. Considera que la ANSEA ha contribuido al acercamiento político bilateral y en particular a mantener en óptimas condiciones el buen clima de las relaciones con los diferentes países de la zona.

En los últimos cinco años ha acelerado su integración económica con la ANSEA y el ámbito económico constituye hoy su principal interés en el organismo. Por esas consideraciones políticas y económicas, Nueva Zelandia es más condescendiente que Australia respecto a los problemas de democracia y derechos humanos en la región. Mantiene un veto para viajes de funcionarios de Myanmar al país, pero como se trata de su país coordinador, ha tenido que relajar la prohibición en ciertas ocasiones. La relación implica una Cumbre cada tres años, cinco ministeriales de manera anual y diez reuniones de los grupos de trabajo. La Unidad del Este de Asia del ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de los asuntos de la ANSEA. Nueva Zelandia es el único SD que ha hecho contribuciones al Fondo de la ANSEA para la Ciencia (dos millones de dólares), pero decidió cancelar su Fondo de Operación para Cooperación con la ANSEA en 1999, debido a que le fue muy difícil durante veinte años determinar proyectos y no había identificado con claridad sectores de cooperación mutua. El Acuerdo Marco para la Cooperación ANSEA-Nueva Zelandia constituye el documento “madre” de la cooperación, donde se establecen los pilares y programas de la misma, y que incluye

temas como desarrollo de recursos humanos, construcción de capacidad, control de calidad de los alimentos, pesos y medidas, becas de posgrado, desarrollo de Pymes, violencia domésticas, ecoturismo y biodiversidad. También ha otorgado becas para estudios de la ANSEA en el Instituto de Estudios del Sudeste Asiático de Singapur.

### *Japón*

El principal objetivo de Japón para la interacción con la ANSEA reside en el ámbito político y de seguridad. La relación data informalmente del año 1973, por lo que a Japón se considera el primer SD de la organización. Sólo hasta 1977, y una vez superada la desconfianza inicial, accedió realmente a la categoría. En esa época Japón integraba a varios de los países fundadores de la ANSEA a su esquema de progreso escalonado y con ello favoreció el surgimiento de los “tigres” asiáticos. Para este país la diplomacia económica fue su principal estrategia para suavizar las relaciones con la región. Japón es hoy la segunda fuente de inversión en la ANSEA después de la UE.

En el marco de la ANSEA mantiene programas para incrementar el contacto de persona a persona y la formación de vínculos comunitarios, destinando a intercambios estudiantiles 350 millones de dólares para 6 000 jóvenes del sudeste asiático. Japón no alberga dudas de que el diálogo con la ANSEA le ha reportado un beneficio tangible en términos de imagen y considera que el costo financiero que le acarrea es una inversión redituable. Adicionalmente a los recursos multilaterales, destina importantes recursos a las relaciones bilaterales con los miembros de la agrupación, en particular con Indonesia, Tailandia y Vietnam. Los fondos proporcionados por Japón representaron en 2004 el 39% de la ayuda oficial para el desarrollo de los países de la asociación.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Indonesia es el mayor receptor de la ayuda, en el periodo 2007-2013,

Japón provee de asistencia técnica a la ANSEA a través de varios programas, como el Japan-ANSEA Exchange Program (JAEP) y el Japan-ANSEA General Exchange Fund (JAGEF). Asimismo, Japón sostiene reuniones Cumbre con la ANSEA y reuniones ministeriales (ANSEA+1) desde 1978 y lleva a cabo reuniones en el contexto de la ANSEA+3 (donde cada país aporta alrededor de un millón de dólares). Existe una sección para la ANSEA en la división de política regional de la oficina de Asia y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. Es el único país que cuenta con una sección dedicada exclusivamente a la ANSEA en su embajada en Yakarta, y cuenta como otros países con funcionarios que se consideran puntos focales para el tema en las diez embajadas que tiene en los países miembros de la asociación. Se espera que entre en vigor el acuerdo de Asociación Económica Integral ANSEA-Japón (AJCEP) antes de fines de 2008, aunque a la fecha sólo ha sido ratificado por Singapur y no está claro si será ratificado por los nueve países restantes. Bajo el acuerdo, 90% del comercio estaría libre de aranceles en un periodo de diez años.

### *Unión Europea*

De manera implícita, la Unión Europea (UE) es el modelo de integración que sirve de referencia para la ANSEA; por ello extendió una invitación a la Comunidad Europea en 1977 para convertirse en SD, aunque la relación informal existe desde 1972. La ANSEA usó además el mecanismo de diálogo para canalizar las quejas de sus miembros por la tradicional política proteccionista de la UE. Existen países coordinadores por ambas partes, que actualmente son Francia y Camboya. El diálogo político se lleva a cabo por medio de la reunión post mi-

---

con 494 millones de euros (me); le siguen Vietnam (304 me), Filipinas (130 me), Laos (69 me), Myanmar (“Burma” para ellos; 65 me), Camboya (29 me) y Malasia y Tailandia (17 me c/u).



nisterial y la reunión de altos funcionarios. Se tratan temas de la relación política, del comercio y de la agenda global. Dentro del Directorado para Asia y su Unidad correspondiente existe un departamento dedicado exclusivamente a administrar la relación con la ANSEA, muestra de la importancia que otorga la Comisión Europea a la asociación. El diálogo político se realiza de capital a capital y la delegación de la UE en Yakarta sólo concentra la cooperación financiera.

La UE no descuida la relación bilateral; la asistencia para el desarrollo es mayor en este campo que en el contexto multilateral.<sup>17</sup> Cuenta con un fondo de diez millones de euros para la cooperación con la ANSEA, que se destina en particular a apoyar el proceso de integración y los temas relacionados con el ALC: normas, tarifas, medidas fitosanitarias, estadísticas, propiedad intelectual, medio ambiente, etc. Después de 1991, la relación donador-donante cambió a una de asociación de iguales y de beneficio mutuo. En 1994 surgieron nuevas prioridades fincadas en el desarrollo social. Desde 2007, las partes se encuentran en negociaciones para un ALC, que la UE cataloga de nueva generación, pero avanzan lentamente debido a que existen temas sensibles en la relación y a que la integración de la ANSEA marcha a ritmo lento.

### *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

El PNUD es la única organización de asistencia multilateral con el estatus de Socio de Diálogo de la ANSEA. La relación surge desde el nacimiento de la ANSEA. El Secretariado de la ANSEA es su coordinador permanente.

<sup>17</sup> Fue por iniciativa de Estados Unidos que en 1994 la ANSEA constituyó el Foro Regional como un espacio neutro para discutir asuntos de seguridad de Asia-Pacífico.

## *Estados Unidos*

Este país tuvo su participación formal como SD en 1977. Su membresía parte de consideraciones de seguridad y geopolítica,<sup>18</sup> pero en realidad la relación es integral y de alguna manera la formalización de su membresía fue motivada por razones de orden administrativo, con el fin administrar los proyectos de cooperación.

El Fondo actual está constituido con diez millones de dólares y se considera que la ANSEA es la parte más beneficiada de la relación. La relación bilateral con los diez miembros es mucho más importante que su interacción en la ANSEA, y destina cuatro veces más fondos a proyectos de cooperación bilateral, sobre todo con Camboya, Indonesia, Filipinas y Vietnam. Singapur es su país coordinador actualmente y, dependiendo del tema, cuenta con otros países coordinadores. Indonesia es el país coordinador para los asuntos económicos. La relación con la ANSEA se maneja directamente desde Washington, por la Oficina Regional en el Departamento de Estado. Desde abril de 2008 cuenta con un embajador para la ANSEA residente en la misma ciudad.<sup>19</sup> Aunque la relación económica es importante no existen planes para un ALC y no percibe una convergencia de NAFTA y el ALC de la ANSEA. En cambio la cooperación se ha ampliado a una gran cantidad de temas, como construcción de capacidad, desarrollo de recursos humanos (cursos, talleres, seminarios), normas de comer-

<sup>18</sup> Se tiene una reunión por año a nivel ministerial, con un mecanismo de coordinación informal que se reúne dos veces por año, cuatro reuniones formales de altos funcionarios y siete reuniones de grupos de trabajo.

<sup>19</sup> “Brian Mulroney, the 18th Prime Minister of Canada, said: our relationship with the Asia Pacific region, including ASEAN members is of critical importance to us.” Stubb, 1990, p. 351. Hay de hecho una importante comunidad canadiense en Filipinas y Vietnam (un millón en el sudeste asiático) y 20 000 inmigrantes de los países de la ANSEA llegan a Canadá cada año. Cada año llegan a Canadá 2 000 estudiantes a realizar estudios de nivel licenciatura.

cio, política de competencia, inversiones, desastres naturales y salud.

### *Canadá*

La relación de Canadá con la ANSEA tuvo en sus inicios razones de geopolítica y le ha permitido adicionalmente administrar su nexo político con los países miembros “menos importantes en su agenda externa”. No cuenta con Embajada en Myanmar (“Burma”) ni en Camboya, pero con algunos países la relación es más importante que la desarrollada por la vía multilateral. El trato con la ANSEA ha contribuido al diálogo político con Laos, Camboya y Vietnam.<sup>20</sup>

Canadá otorga especial atención a la cooperación con el patrocinio de seminarios y publicaciones; los principales temas son: el tráfico de personas, contraterrorismo, seguridad marítima, construcción de capacidad consular, las enfermedades contagiosas, recursos humanos, derechos de las mujeres (patrocina la publicación de un reporte anual sobre el tema), becas y cooperación técnica.

Si bien la cooperación de Canadá en la ANSEA alcanzó tres millones de dólares canadienses en 2007, no cuenta con un fondo específico, por considerar que es más útil tener varios fondos temáticos a los que acceden los miembros de la asociación cuando requieren trabajar temas afines. Actualmente trabaja con el organismo para desarrollar un proyecto de apoyo a la creación del mecanismo de derechos humanos esti-

<sup>20</sup> A pesar de lo anterior, Corea constituye el tercer inversionista en la ANSEA, con 10 600 mdd acumulados hasta 2007. En 2006 se firmó un ALC en comercio de mercancías, el cual se encuentra en vigor (con desgravación progresiva) y, en 2007, un ALC en comercio de servicios, el cual está pendiente de ratificación. En el renglón de turismo, 1.8 millones de coreanos visitaron países de la ANSEA en 2007, en tanto que sólo 650 000 personas del sudeste asiático viajaron a Corea en el mismo periodo. En 2007, Corea exportó a la ANSEA 31 800 mdd en 2007 e importó 29 500 mdd.

pulado por la Carta de la Asociación, en donde tiene comprometidos 1.7 millones de dólares canadienses. Canadá tiene 4 o 5 reuniones por año con la asociación, incluidas la reunión ministerial (ANSEA+1) y reuniones informales. En su Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un Director para el sudeste asiático y un subdirector exclusivo para la ANSEA. El embajador en Yakarta fungirá asimismo como representante para la asociación. A pesar de no existir planes para un acuerdo de libre comercio, el valor de su intercambio en los dos sentidos alcanzó 13 000 millones de dólares (la ANSEA es su séptimo socio comercial) y la inversión de Canadá en la región alcanza 9 000 millones de dólares.

### *Corea*

Para Corea, la zona y su asociación con la ANSEA es una prioridad después de su relación con las cuatro potencias regionales: Estados Unidos, China, Japón y Rusia. Dada la fuerte presencia de Japón en el sudeste asiático y el incremento de la importancia económica de China, Corea tomó la decisión estratégica de buscar una interacción formal con ANSEA, primero como socio sectorial en 1989 y a partir de 1991 como SD. Si bien las fechas coinciden con la primera ola de expansión de empresas coreanas en la zona, la búsqueda de un diálogo formal respondió a consideraciones políticas, con que se obtuvo después de un intenso cabildeo.

Para Corea las relaciones bilaterales con cada uno de los países de la zona son más importantes que la interacción multilateral. Hasta 2006, Corea había aportado 235 millones de dólares a los países de la ANSEA (un promedio de 12.7 millones de dólares anuales), lo cual constituye 21% de su ayuda al exterior (Indonesia y Vietnam son sus países prioritarios). No percibe una relación directa entre su participación en la ANSEA y el aumento de los flujos económicos, que se conducen

por canales privados y que responden a los intereses de las compañías coreanas.

La relación es sin duda beneficiosa para ambas partes. Corea canaliza su cooperación a través de fondos especiales (durante 1990-2007 otorgó 3.6 millones de dólares para proyectos específicos de cooperación). Actualmente existen 130 programas divididos en dos partes: *a) de particular interés para Corea*: programas de cooperación especial (dos millones de dólares anuales) para construcción de capacidad, sobre todo en las áreas de comercio, inversión, turismo y desarrollo de recursos humanos; *b) de particular interés para la ANSEA*: proyectos de cooperación orientados al futuro (un millón de dólares anual), para programas de intercambio destinados a promover la comprensión mutua entre el pueblo de Corea y los sectores culturales, de la comunicación, estudiantiles y de la juventud en general.

En el interior del Ministerio de Relaciones Exteriores existen dos grandes oficinas para Asia: una para China y Japón, y otra para el sur de Asia, donde se encuentra la división para la ANSEA. Corea mantiene relaciones diplomáticas con los diez miembros, así como embajadas en cada una de sus capitales. Malasia es el país coordinador de Corea, con quien el Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea se relaciona directamente. Este país considera que México podría realizar contribuciones significativas en el marco de la ANSEA y alaba el interés mexicano por la ANSEA, al que considera un organismo importante sobre todo por la existencia del Foro Regional de la ANSEA (ARF). Destaca que la presencia de Estados Unidos y Canadá posibilita el ingreso de México, que podría tener programas de cooperación en los temas de medio ambiente y derechos humanos. (Brasil es otro país del continente americano que en su opinión podría buscar la membresía.)

## *India*

El fortalecimiento de la relación con la ANSEA es un pilar de la política de “Mirar al Este” de la India, que data de principios de la década de 1990, cuando el país abandonó su política proteccionista y promovió el crecimiento basado en el comercio exterior y en la inversión extranjera. Los países del sudeste asiático aparecieron no sólo como socios naturales sino como economías por emular, como parte del “milagro asiático”. Quedó atrás la desconfianza abonada por la Guerra Fría; paradójicamente, la India había sido invitada a ser miembro de pleno derecho de la ANSEA en 1967, lo que declinó por ser parte del movimiento de los alineados.

Con el patrocinio de Singapur, India buscó activamente (al igual de Corea, mediante un intenso cabildeo) la membresía, y en 1992 se convirtió en socio sectorial. Tres años después se convirtió en socio de diálogo. Sus objetivos desde el principio fueron aprovechar el dinamismo económico de la región para apuntalar sus reformas, y reforzar la relación con países prioritarios para su política exterior: Myanmar, Malasia, Singapur e Indonesia (país donde ha realizado la mayor parte de sus inversiones) y donde asimismo existen importantes comunidades indias. Tanto el plano bilateral como el multilateral forman parte de la política de Mirar al Este. Para este país, la ANSEA ha significado un mayor acercamiento político con aquellos países que no formaban parte de sus prioridades. Hoy cuenta con embajadas en cada una de las capitales y mantiene importantes relaciones de cooperación bilateral al margen de la Asociación.

La mayor parte de la cooperación ANSEA-India es en ciencia y tecnología. Por lo general, todos los proyectos de cooperación son financiados por el Fondo de Cooperación ANSEA-India, que da prioridad a los siguientes campos: desarrollo de recursos humanos, enseñanza del inglés, tecnología de la información y capacitación para diplomáticos. El Fondo de co-

operación asciende a cinco millones de dólares; con él ofrece oportunidades de construcción de capacidad para los países menos desarrollados de la ANSEA: Camboya, Laos, Vietnam y Myanmar. A estos países también ha otorgado líneas de crédito preferenciales por un monto de 200 millones de dólares.

La India concede gran importancia a la cooperación en comunicaciones y cuenta con proyectos para enlazarse con Myanmar y Tailandia mediante una autopista que habrá de partir de Moreh, India, para llegar hasta Mae Sot, en Tailandia. La cooperación en seguridad se ha enfocado a la supervisión marítima, contraterrorismo e industria militar. Desde el año 2002, la India realiza cumbres anuales con la ANSEA y también participa en las cumbres del Este de Asia desde su arranque en 2005 en Kuala Lumpur. Participa en el ARF, en ANSEA+1 y sostiene dos reuniones de funcionarios de alto nivel y de grupos de trabajo cada año. La división ANSEA se encuentra en la dirección general de asuntos económicos multilaterales y la embajada en Yakarta desempeña un papel importante en la coordinación con el Secretariado de la ANSEA ya que además Indonesia es su país coordinador. El embajador en Yakarta será el Representante Permanente ante la ANSEA una vez que la Carta de la Asociación entre en vigor. Este país y la asociación anunciaron el 29 de agosto de 2008, que habían concluido seis años de negociaciones para un ALC, si bien circunscrito a Myanmar, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, exclusivamente para comercio de bienes. La India cuenta con acuerdos bilaterales con Singapur (su principal socio comercial: 13 000 millones de dólares en 2007) y acuerdos de asociación económica con Tailandia, Malasia e Indonesia. El comercio entre la India y la ANSEA se triplicó en un lustro: de 12 000 millones en 2003 a 37 000 millones en 2007.

## China

Las relaciones de China con la ANSEA tuvieron que remontar décadas de hostilidad política y aislamiento económico. No fue hasta 1990 que China restableció relaciones diplomáticas con Indonesia (suspendidas en 1967) y estableció relaciones diplomáticas con Singapur y Brunei. En 1991, China y la ANSEA se convirtieron en “socios de consulta” (*consultative partners*) y tuvieron que pasar cinco años para que China se constituyera en Socio de Diálogo, una vez que todos los miembros habían aceptado su solicitud, pues para la asociación es muy importante el consenso entre los miembros respecto a las relaciones externas, lo que implica que el solicitante debe contar previamente con buenas relaciones (que además deben estar provistas de contenido) bilaterales con los diez miembros de la ANSEA (en 1996, con los seis miembros originales). China buscó la asociación con la ANSEA como una manera de contrarrestar el aislamiento internacional que le provocaron los incidentes de Tiananmen en 1989. La primera consideración fue de orden político y la segunda de orden económico. China necesitaba consolidar mercados e inversiones para su nueva política económica de apertura y promoción de su comercio exterior como motor del desarrollo. La ANSEA, por su parte, tomó en cuenta la nueva situación internacional, la ausencia de disputas y el fin de los problemas ideológicos; en su interior, Tailandia fue el país que contribuyó a promover la aceptación de China, y, en menor medida, Malasia y Singapur.

Para China, la relación bilateral es tan importante como la multilateral en el contexto de la ANSEA, y cuenta con embajadas en los diez países. Tiene fuertes intereses de seguridad, políticos y económicos con Myanmar y una excelente relación con Tailandia. Singapur es su principal socio comercial y el principal inversionista de la región en China. Los nexos políticos y económicos con Malasia y Filipinas también son sólidos.



dos, y destaca Indonesia como un país de mayor importancia para sus intereses, por lo que cuenta ya con un acuerdo de asociación estratégica. China encuentra muchas afinidades con la ANSEA respecto a la política de no interferencia en los asuntos externos, lo cual considera que le da una base de confianza y respeto. La relación económica también ha resultado beneficiada: el comercio entre China y la ANSEA pasó de 859 millones de dólares en 1978, a 7 960 millones en 1991, 160 800 en 2006 y por fin a 171 200 en 2007.

China percibe que ambas partes se han beneficiado de igual manera de la relación, tanto en términos políticos como económicos. Las razones políticas continúan destacando en el interés de China por la ANSEA, aunque un contexto distinto al de hace veinte años. El diálogo examina los temas de fronteras, la seguridad marítima, los temas de la agenda internacional como el terrorismo y el crimen transnacional. Desde 2001, China y la ANSEA comenzaron a forjar acuerdos en temas de cooperación en seguridad.

China tiene asignado un fondo de un millón de dólares para la cooperación con la ANSEA desde 1997. La cooperación es amplia y contempla aspectos como agricultura, información y tecnologías de la comunicación, desarrollo de recursos humanos, desarrollo de la cuenca del Río Mekong, inversión mutua, y otros temas que son tratados en el marco de ANSEA+3: política, seguridad, flujos financieros, crimen transnacional, terrorismo, medio ambiente, energía, educación, turismo, agricultura y ciencia y tecnología. Asimismo, China sostiene una reunión cumbre cada año con la ANSEA y también reuniones ministeriales en el contexto de ANSEA+1, ANSEA+3, ANSEA+6. Participa asimismo en la reunión del ARF, en dos reuniones de altos funcionarios y al menos en diez reuniones de grupos de trabajo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un Departamento para la ANSEA, integrado por tres direcciones que trabajan con ANSEA+1 y ANSEA+3, temas de seguridad y

el ARF, y temas del Mar del Sur de China. Aunado a lo anterior, existen direcciones para las relaciones bilaterales con los miembros originales de la asociación y los nuevos miembros. Actualmente su país coordinador es Brunei, y cuenta con puntos focales para el tema ANSEA en sus diez embajadas en la región, al igual que en Yakarta. Asimismo en Beijing existe un comité conjunto integrado por los embajadores de la ANSEA en China y por funcionarios de la Cancillería, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Desarrollo; se reúne cada año. La relación ha logrado evolucionar y profundizarse en todos los terrenos. La ANSEA es el cuarto socio comercial de China después de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Existen planes para concretar un ALC en 2010 y 2015.

### *Rusia*

Rusia solicitó su pertenencia como Socio de Diálogo de la ANSEA y la obtuvo en 1996. Para este país, la ANSEA es una organización con gran influencia en un mundo multipolar. El objetivo fue establecer relaciones cordiales con el sudeste asiático después de la Guerra Fría. Si bien tuvo que solicitar su ingreso, cabe destacar que Rusia, como potencia regional, ya participaba en el Foro Regional de la ANSEA desde su creación en 1994. Rusia mantenía una estrecha relación de cooperación, sobre todo en el ámbito militar, con los países de Indochina: Laos, Camboya y Vietnam. De hecho, considera a Vietnam como un socio estratégico. Incluso hoy en día tiene una estrecha cooperación militar con Malasia y Myanmar (cuyo régimen no es obstáculo para la relación). Pero la categoría de SD implicaba ampliar la cooperación con los miembros de la ANSEA, sólo que Rusia en ese entonces no estaba en condiciones de proporcionar asistencia, lo que le significó críticas de la ANSEA por muchos años. Rusia concede poca importancia al organismo como medio para estrechar relaciones

políticas bilaterales con sus miembros e incluso considera que el ámbito económico no ha sido especialmente favorecido por la interacción en la ANSEA. No existen planes para un acuerdo de libre comercio. Cuenta de manera bilateral con una importante relación comercial con Tailandia (2 000 millones de dólares), Indonesia y Vietnam (alrededor de mil millones de dólares). Rusia vende principalmente armamento y compra materias primas de la ANSEA.

La relación con la ANSEA se maneja de manera centralizada en la cancillería rusa, donde existe una sección especializada en la Dirección General o Departamento para Asia Pacífico en el ámbito multilateral. Sostiene reuniones ministeriales en ANSEA+1 además de participar en el ARF. En 2005 se realizó una reunión cumbre, pero no ha vuelto a convocarse a otra. Se tienen programadas al menos dos reuniones de altos funcionarios y tres de los grupos de trabajo, que son cubiertas por los directores generales del ministerio. Cuenta con embajadas ante todos los miembros de la ANSEA, salvo en Brunei, y en cada una existe un funcionario encargado del tema de la ANSEA. Filipinas es actualmente su país coordinador.

La embajada en Yakarta juega un papel importante en la comunicación con el Secretariado de la ANSEA, especialmente en el debate de temas importantes. Se ha comprometido a designar un embajador para la ANSEA una vez que se ratifica la Carta de la Asociación. Rusia comparte la idea de que un país “patrocinador” en la ANSEA puede ser determinante para ingresar al mecanismo como SD (aunque en su caso no existió tal, en tanto que Vietnam, que pudo serlo, no era miembro de la ANSEA en 1996). Considera vital estar listos para una contribución financiera, sin la cual no pueden existir proyectos de cooperación. El 16 de septiembre de 2008, Rusia anunció una ampliación a su fondo de cooperación con la ANSEA de 500 000 dólares, con lo cual suma un millón de dólares desde su establecimiento en 2005. Las actividades de cooperación se dedican a realizar un mejor entendimiento mutuo y en los campos

de ciencia, comercio, cultura y educación. En particular cuenta con los siguientes proyectos hoy día: sistemas de comercio electrónico para la pyme de los miembros de la ANSEA, cooperación técnica y científica en la industria metalúrgica, enseñanza del ruso, taller sobre energía renovable, interacción entre empresarios y el establecimiento de un centro de estudios de la ANSEA en la Universidad de Moscú.

### *Pakistán*

Desde 1993, Pakistán buscó activamente la membresía en la ANSEA como SD; en 1997 se le confirió la categoría de socio sectorial. Su interés radicaba en consideraciones estratégicas y políticas, ante todo porque la India se había convertido en socio sectorial de la ANSEA en 1992 y SD en 1996. Para ello se dio a la tarea de mejorar las relaciones con los diez países de la asociación, establecer embajadas en cada uno de ellos y fijar un fondo de cooperación con un monto de 1.2 millones de dólares. Si bien contó con el patrocinio de Indonesia y Malasia, resalta que no existe ayuda que valga si no se cuenta con la aprobación previa de cada uno de los diez miembros. Por ello resalta la importancia de contar con una buena relación bilateral con todos ellos. No considera que la relación multilateral conduzca a mejores relaciones políticas bilaterales, si no se realiza un esfuerzo individual en ese sentido. Tampoco observa un progreso sustancial en las relaciones económicas desde su participación en la ANSEA.

Dentro de su Ministerio de Relaciones Exteriores existe una dirección general abocada a la relación con la ANSEA, tanto bilateral como multilateral. En términos de cooperación, sus países prioritarios son Malasia e Indonesia, aunque ha ofrecido líneas de crédito directas a Laos y Camboya. En 2004, firmó el Tratado de Amistad y Cooperación, lo cual considera como requisito para ser SD (en realidad es más bien un

requisito para participar en la Cumbre del Este de Asia), junto con la voluntad y consenso de los diez países para aceptar su ingreso y la formación de cierta densidad en las relaciones económicas. Esto último se ha hecho explícito en las reuniones de la ANSEA. No obstante, ha negociado un acuerdo de libre comercio que esperaba concluir a finales de 2008. Pakistán participa en el ARF y la conferencia post ministerial de la ANSEA, aunque no cuente con la categoría de Socio de Diálogo de manera completa. Cuenta con puntos focales para el tema ANSEA en sus diez embajadas, en tanto que el embajador en Yakarta es su representante frente al Secretariado. No tiene un país coordinador.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Algunas conclusiones sobre los Socios de Diálogo de la ANSEA

1. El común denominador del interés de terceros países por convertirse en socios de diálogo es de orden estratégico, ante el potencial de la ANSEA y el costo futuro de quedar al margen de la Asociación más importante y consolidada del Asia-Pacífico. Prácticamente todos los entrevistados pusieron como prioridad para su relación la estrategia política con resultados económicos, pero no viceversa. En el caso de México se requiere un acercamiento bilateral coordinado en toda la región.

2. La relación con cada socio es distinta. El diálogo con cada uno de ellos adquiere características propias, pero en todos los casos se trata de forjar lazos permanentes de cooperación y ampliar y profundizar el intercambio económico.

3. La categoría de Socio de Diálogo no es garantía de mayores flujos de comercio e inversión. Sin embargo, el diálogo presupone interacción económica. Por ello es difícil para México lograr su inclusión en la ANSEA si no efectúa una polí-

tica de imagen, comercial y de inversión más agresiva con el sudeste asiático, una política desde lo bilateral que influya y suba su perfil en lo regional.

4. La membresía contribuye a ordenar las relaciones bilaterales y a forjar mejores lazos aun con países en los que no se cuentan con una representación directa.

5. Las relaciones son por lo general centralizadas por los ministerios en las capitales. Todos los SD coinciden en que la relación con el Secretariado es difícil, por sus cargas de trabajo que le impiden atender asuntos de los SD, pero esperan que ello cambie con la implementación de la Carta.

6. Aun la categoría de socio sectorial exige un compromiso institucional de vinculación que demanda un fondo para cooperación permanente, una estructura institucional fija y el compromiso de contar con presencia política bilateral en los diez países de la ANSEA, aunque no necesariamente con embajada en cada uno. Pero más allá de la presencia, se requiere una política a largo plazo con visión de resultados en varios niveles.

7. De diez Socios de Diálogo, siete (Australia, Nueva Zelanda, Japón, China, Corea, Unión Europea e India) están en proceso de contar con acuerdos de libre comercio, pero la relación engloba aspectos de diálogo político, cooperación, comercio y seguridad.

8. Los SD, incluido Pakistán, mantienen un fondo para proyectos de cooperación, como se puede observar en la matriz general. Todos buscaron la asociación motivados por razones políticas, pero con el tiempo las relaciones se han fortalecido por medio del ámbito económico. Para todos ellos, la participación en la ANSEA, por su potencial, amerita el esfuerzo realizado en términos de cooperación.

9. A pesar de lo acordado y de la retórica utilizada, algunos SD tienen problemas con Myanmar.

10. Para la mayoría de los SD, Indonesia es uno de los países prioritarios y a los que mayor número de recursos dedi-

can, por su importancia geográfica, poblacional, política y sus características multiétnicas y plurirreligiosas.

### *Recomendaciones de política*

Se presentan estas recomendaciones según tres aspectos.

#### A. En lo político.

1. México debe revisar su decisión de convertirse en Socio de Dialogo de la ANSEA y con ello hacer ajustes tanto de política pública como presupuestales. La relación con la zona puede abordarse desde varios ángulos; no sólo desde lo económico, sino quizá adicionalmente desde lo cultural, entendido esto en su más amplio sentido: una relación que incluya elementos emblemáticos del folclor mexicano, pero sobre todo una política de penetración, que impacte en el conocimiento general de qué es México y cuáles son sus muchas realidades. La llamada época del cine de oro mexicano y la versión más moderna de nuestro país, ofrecida por las telenovelas, han dejado una idea incompleta en la región de lo que es México. Si nuestro país estuviera dispuesto a aportar un fondo de cooperación de un millón de dólares, como casi todos los países, ¿por qué no crear en la Cancillería un fondo de cultura para la región, con amplia perspectiva y en coordinación con las áreas responsables de la cultura, de la imagen y las relaciones de México en el exterior.

2. Otra opción sería comprometer política y recursos en los diálogos temáticos. México es un país de gran diversidad como Indonesia y otros. ¿Estamos listos para concretar acuerdos y comprometer recursos para desarrollar con la región programas en este sentido? Cualquiera que sea el tipo de relación que nuestro país quiera establecer con la región, debe ser producto de una decisión compartida y coordinada entre sectores, de una decisión nacional que refleje las prioridades y los objetivos nacionales.

3. Hechas las afirmaciones anteriores, también creo que México no puede permitirse quedar al margen de la participación en la ANSEA, y por lo tanto de su Foro Regional (ARF). Es conveniente presentarse como una potencia media con capacidad de influencia e interlocución, promover acuerdos de libre comercio ante un bloque de más de cuarenta países en el mundo.

4. Determinar los países miembros de la ANSEA que podrían constituir los patrocinadores de México; entre ellos destacan Singapur e Indonesia.

5. Asimismo, se debe considerar la firma del Tratado de Amistad y Cooperación.

#### B. En lo operativo.

1. En pos de la membresía como Socio de Diálogo (SD), México debe reforzar el trabajo permanente de las embajadas concurrentes en Myanmar, Laos, Camboya y Brunei, fijando agendas, recursos y un plan integral a largo plazo; pero también, en las embajadas residentes de la región, debería de haber algunos proyectos, programas y posiciones comunes y consistentes en toda la región.

2. Evaluar la posibilidad de plantear a la ANSEA una categoría distinta de Diálogo, que pudiera ser la de Observador, en tanto se evalúa en la Cancillería mexicana si el objetivo de participar como SD está respaldado por un compromiso real en términos financieros y de estructura institucional.

3. Impulsar el establecimiento de un Consejo de Negocios México-ANSEA, cuya realización sería prueba del interés del sector privado mexicano por expandir sus mercados e inversiones en el sudeste asiático.

4. México debe, independientemente de su integración o no a la asociación, reactivar, vigorizar e institucionalizar los mecanismos que ya tiene establecidos con los países de la región, como son las comisiones mixtas, las comisiones binacionales y los mecanismos de consultas políticas. Igualmente,



ha de definir los acuerdos que quiera firmar con los países de la zona de manera bilateral. Estos mecanismos ayudarán a hacer más presente a estos países a México.

5. Crear un comité conjunto de la ANSEA en México, conformado por sus embajadores adscritos en la Ciudad de México, las contrapartes de cooperación en las dependencias gubernamentales, cancillería y representantes de los sectores privado, público y académico, así como los centros especializados en estudios de Asia.

### C. En lo económico.

1. Determinar en la cancillería un monto realista para el establecimiento de un fondo de cooperación con la ANSEA, condición *sine qua non* de la consideración seria por parte de la asociación para la inclusión de México como socio sectorial, ya no digamos como SD.

2. México debe tener una visión de largo plazo ante su relación con la región de Asia-Pacífico en general y del sudeste asiático en particular, e incluir en sus planes sexenales de política exterior más amplios programas sectoriales y presupuestos para su relación con la zona.

## APÉNDICE

A continuación se presenta una matriz que sintetiza las características, mecanismos y logros comerciales entre la ANSEA y sus SD.

Matriz general de los Socios de Diálogo de la ANSEA\*

<i>Pais/fecha de inicio</i>	<i>Monto del Fondo de Cooperación</i>	<i>Espacios de interacción</i>	<i>Principales mecanismos</i>	<i>Monto de comercio en 2007 (en miles de millones de dólares)</i>	<i>Estatus de ALC</i>
Australia/1974	60 mda**	ARF EAS, PMC ANSEA + 1 Cumbre ANSE-Australia	Reuniones Ministeriales, Reuniones de som, Grupos de Trabajo, Mecanismos Informales y Grupos Ad hoc; Acuerdos Integrales Estratégicos; Acuerdo de Libre Comercio; Comités de Hombres de Negocios.	47.7	<i>ANSEA-Australia and New Zealand Free Trade Agreement (AANZFTA). Para firma en diciembre de 2008</i>
Nueva Zelanda/1975	2 mdd anuales***	ARF EAS, 1 Cumbre cada 3 años, PMC ANSEA + 1	Reuniones Ministeriales, Reuniones de som, Grupos de Trabajo Comité de Gestión Conjunta, Acuerdo de Libre Comercio; Programa de Inversiones		
Japón/1977	70 mdd	ARF EAS, PMC ANSEA + 1 ANSEA + 3	Asociación Dinámica, Plan de Acción, Cumbres Ministeriales, Altos Funcionarios, Grupos de Trabajo, Asociación Económica Integral	173.1	Asociación Económica Integral ANSEA-Japón (AJCEP). <i>Para firma en diciembre de 2008</i>
Unión Europea/1977	10 m€	ARF EAS, PMC ANSEA + 1	ASEM, Reuniones Ministeriales, Comités Conjuntos, Grupos Ad hoc som, Asociación Estratégica Asia.	127 en 2006. La UE concentra 11.7% del comercio de la ANSEA, segundo socio comercial, más grande inversionista con 27% de IED	En negociación
PNUD /1977	12.7 mdd	ARF	ANSEA-PNUD Programa Sub-Regional Comité de Gestión Conjunta, Acuerdo de Entendimiento	No aplica	No aplica

Estados Unidos/1977	10 mdd	ARF EAS, PMC ANSEA + 1	1 Reunión Ministerial, 2 del Mecanismo de Coordinación informal, 4 Reuniones SOM, 7 Reuniones de Grupos de Trabajo	170	No existe
Canadá/1977	3 mdd canadienses (incluye la cooperación bilateral)	ARF EAS, PMC ANSEA + 1	Comité de Gestión Conjunta ANSEA-Acuerdos de Cooperación Económica, Reuniones SOM, Consejo de Negocios, Grupos de Trabajo <i>ad hoc</i> .	13 IED USD\$9, la mitad se concentra en Singapur, Malasia y Tailandia.	No existe
Corea/1989*/ 1991 Socio Sectorial 1989  Socio de Diálogo 1991  Tratado de Amistad y Co-operación (TAC)	3 mdd anuales	ARF EAS, PMC ANSEA + 1 ANSEA + 3	Reuniones Regulares en Cumbres, Ministeriales, Altos Funcionarios, Grupos de Trabajo, Asociación para la Cooperación Integral	61.3 Exportación a Corea USD 29.5 en 2007 Importación de Corea USD 31.8 en 2007 IED USD 2.8	ALC en bienes (TIG), en vigor con 7 miembros de la ANSEA, ALC en Servicios, pendiente de ratificación Acuerdo sobre inversiones, en fase de negociación
India/1992*/ 1995	5 mdd anuales	ARF EAS, PMC ANSEA + 1	Ministeriales, SOM, Grupos de Trabajo, Declaraciones Conjuntas -India Green Fund de 5 mdd para proyectos sobre adaptación y mitigación del cambio climático. -Contribución de 1mdd para promover la investigación y el desarrollo.	37.07	ALC en bienes, con Myanmar, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia,

*Continúa*

*Continuación*

<i>País/fecha de inicio</i>	<i>Monto del Fondo de Cooperación</i>	<i>Espacios de interacción</i>	<i>Principales mecanismos</i>	<i>Monto de comercio en 2007 (en miles de millones de dólares)</i>	<i>Estatus de ALC</i>
China/1996 Primer SD en Acceder al Tratado de Amistad y Cooperación (TAC)	1 mdd	ARF EAS, PMC ANSEA + 1 ANSEA + 3	Ministeriales, SOM, Grupos de Trabajo, a Asociación Estratégica, Declaración Conjunta, Acuerdo Cooperación Económica Integral.	171.2  Inversión en China 3.1 Inversión de China .158	ALC en 2010 y 2015. Se espera concluir en 2009 el capítulo de inversiones
Rusia/1996 Tratado de Amistad y Cooperación (TAC) en nov. de 2004	1 mdd	ARF, PMC ANSEA + 1	Ministeriales, SOM, Grupos de Trabajo ANSEA-Russia Senior Officials Meeting (SOM), Comité Conjunto	2.3 en 2003	No existe
Pakistán/1997* Tratado de Amistad y Cooperación nov. 2004	1.2 mdd	ARF, PMC ANSEA + 1	Comité de Cooperación Consejo de Negocios	0.342 en 2004	En negociación

\* La información de esta matriz se obtuvo de la página oficial de ANSEA, así como de las entrevistas realizadas en Yakarta a los funcionarios de las embajadas que son Socios de Diálogo de ANSEA.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aggarwal, V. (2004), "Between Regionalism and Globalism: European Union Transregional and Interregional Trade Strategies", en V. Aggarwal y E. Fogarty (eds.), *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*, Londres, Palgrave.
- Alatas, A. (1997), "Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia", 30ª Reunión Ministerial de la ANSEA, del 24 al 29 de julio, Malasia.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Broinowski, A. (1990), *Understanding ASEAN*, Londres, Macmillan.
- Burki, S. J., G. E. Perry y S. Calvo (1998), *Trade Towards Open Regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- De Solidum, E. (2003), *The Politics of ASEAN*, Singapur, Eastern University Press.
- Hasibuan, B. (2008, 24 de noviembre), "Indonesia Needs to Step Up to the Plate", *The Jakarta Post*.
- Held, D. (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Irvine, D. (1990), "Making Haste Less Slowly, ASEAN from 1975", en A. Broinowski (ed.), *Understanding ASEAN*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Jayakumar, S. (1997, 24 al 29 de julio), "Discurso en la 30 Reunión Ministerial de la ANSEA del Ministro de Relaciones Exteriores de Singapur", Malasia.
- Jörg, Faust y Uwe Franke (2005), "Relations between Mexico and East Asia", *Latin America and East Asia: Attempts at Diversification*, Londres, LIT Verlag, pp. 99-112.

- Jungermann, B. (1996), "Desarrollo regional y descentralización en América Latina en el marco del ajuste: una relación de muchas interrogantes", *Cuadernos del CENDES*, 32, mayo-agosto, pp. 61-95.
- Lawansiri, P. (2008, 4 de diciembre), "Making ASEAN for the People", *The Jakarta Post*.
- López V. (2007), *El interregionalismo en la nueva arquitectura global. El caso de los encuentros Europa Asia: ¿Equilibrio de poder o construcción de identidades?*, Observatorio de Política Exterior Europea, 74.
- Mahathir bin Mohamad (1995), *The Voice of Asia: Two Leaders Discuss the Coming Century*, Tokio-Nueva York, Kodansha International.
- \_\_\_\_\_ (1997), Discurso de apertura en la 30 Reunión Ministerial de la ANSEA del Primer Ministro de Malasia, Malasia, 24-29 de julio.
- Martínez L., O. (1999), "La ANSEA en su 30 aniversario: Un éxito regional", en *Asia Pacífico 1998, Programa de Estudios APEC*, México, El Colegio de México, pp. 25-51
- \_\_\_\_\_ (2002), *La construcción de la región Asia Pacífico. El papel de los organismos internacionales regionales*, México, Comercio Exterior.
- Pitsuwan, S. (2008, 27 de noviembre), "Eskepticism on Future of ASEAN Healthy: Surin", *The Jakarta Post*.
- Retno W. et al. (2007), *ASEAN's Quest for a Full Fledge Community*, Yakarta, Centre for Strategic and International Studies.
- Robson, P. (1998), *The Economics of International Integration*, Londres, Routledge.
- Sanahuja, J. A. (2006), *Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Schiff, M. y L. A. Winters, (2004), *Integración regional y desarrollo*, Washington, D. C., Banco Mundial-Alfaomega.
- Sepúlveda, C. (1998), *Derecho internacional*, México, Porrúa.

- Severino, R. C. (2001), *ASEAN Faces the Future*, Yakarta, The ASEAN Secretariat.
- Sukma, R. (2008, 21 de octubre A), “Thai-Cambodia Row a Slap in the Face of the ASEAN Charter”, *The Jakarta Post*.
- \_\_\_\_\_ (2008, 24 de noviembre B), “ASEAN Members Should Stop Deceiving Themselves”, *The Jakarta Post*.
- Tay, S., ed. (2001), *Reiventing ASEAN*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies.
- Zakaria, F. (1994), “Culture Is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, 1994, pp. 109-126.





## COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO

*Cynthia Denisse Velázquez Galarza*

EL ESTADO DE GUERRERO OCUPA UNO DE LOS ÚLTIMOS LUGARES a nivel nacional en desarrollo humano, bienestar social y económico, así como en salud, educación, cobertura de saneamiento; y uno de los primeros lugares en desigualdad social. Frente a este panorama, resulta imperante buscar soluciones prontas que no sean meros paliativos, sino medidas bien enfocadas de corto, mediano y largo plazo que contribuyan al desarrollo del estado. Es por ello, objetivo de este trabajo dar a conocer algunos de los mecanismos de cooperación internacional que se encuentran al alcance de las entidades federativas mexicanas y que puedan colaborar al desarrollo del estado de Guerrero. Es bien sabido que históricamente la región del Pacífico sur de nuestro país ha presentado los mayores rezagos a nivel nacional, y que según cifras del *Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004*, PNUD, los estados que componen esta región se encuentran muy por debajo de la media nacional. El estado de Guerrero se sitúa en el lugar 30 de las 32 entidades que conforman el territorio nacional, incluido el Distrito Federal.

La cooperación internacional para el desarrollo no es una novedad y ha existido desde hace varios años; empero no se

ha sacado del todo provecho debido al gran desconocimiento que existe de sus mecanismos y de los alcances de este tipo de ayuda. Muchas veces este tipo de cooperación no ha sido bien encauzado a las zonas que más lo necesitan, como es el caso del estado de Guerrero. De este modo, pretendemos que esta propuesta sirva al estado de Guerrero para obtener una alternativa de desarrollo que no dependa de los designios de un gobierno federal ajeno a la problemática que se vive en estos estados rezagados.

En nuestro país, el entendimiento de la cooperación internacional muchas veces se ha limitado a verla como un mecanismo de financiamiento. Por ello, en la primera parte se busca ampliar dicha concepción para incluir otros tipos de cooperación, como es el caso de la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades (*capacity development*). En la segunda parte se ofrece un panorama sobre cuestiones de desarrollo y se hace un breve diagnóstico sobre el desarrollo del país y sobre los estados del sur particularmente.

En la tercera parte se explora cómo se podría dar una vinculación directa entre estados y fuentes de cooperación internacional –y sus límites legales– para así canalizar mejor los recursos. Ser parte de la creciente participación internacional de las entidades federativas en los asuntos internacionales y de la consecuente necesidad de que el estado de Guerrero participe de esta apertura con el exterior y genere beneficios para su desarrollo.

En la cuarta sección se repasa la situación que se vive en el estado de Guerrero para señalar las necesidades imperantes que podrían ser mejoradas con proyectos de cooperación internacional.

Finalmente se integra una serie de propuestas a fin de que el gobierno utilice los instrumentos de cooperación internacional a su alcance.

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional surge con el fin de disminuir la disparidad política, económica y social entre las naciones; opera entre los intereses de los Estados y los paulatinos avances de los derechos humanos, que han incorporado la necesidad de un desarrollo más equitativo en la agenda internacional. Sin embargo, pese a ser un instrumento que ha mostrado cambios positivos, aún existe el reto de que el aparato nacional la incorpore de manera integral como una herramienta complementaria al esfuerzo nacional de desarrollo y que no la asuma como una ayuda externa.

La asistencia técnica y el desarrollo de capacidades son pues hoy en día una de las alternativas más recurrentes en la cooperación internacional destinada a contribuir al desarrollo endógeno. Esto ha significado un cambio en el viejo modelo de cooperación con que los países en desarrollo se limitaban a recibir ayuda financiera proveniente de los países desarrollados. Este nuevo desarrollo invita a repensar la cooperación internacional en los últimos años, y a evaluar objetivamente cuáles han sido sus fortalezas y debilidades para obtener el mejor provecho del donador y del receptor.

En términos generales, la cooperación internacional (CI) “se entiende como el conjunto de herramientas y actuaciones de carácter internacional orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo para alcanzar metas comunes estipuladas en la agenda mundial y basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, co-responsabilidad e interés mutuo” (Agencia Peruana de Cooperación Internacional). Necesariamente se la debe entender como un importante elemento de cohesión en las relaciones internacionales; “en su aceptación más amplia, la cooperación internacional es [...] la interacción creativa entre los Estados, la

promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento” (Pérez Bravo, 1998, p. 12).

De este modo, el objetivo de la cooperación internacional es el aumento permanente y sostenible de los niveles de desarrollo social, económico, político y cultural de los países en vías de desarrollo. Esto se pretende lograr por medio de la lucha por erradicar la pobreza y la exclusión social en todos sus niveles.

Desde 1945, la ONU hizo un llamado a la cooperación internacional económica y social en el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas con el fin de “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos. Bajo este compromiso se buscó promover la solución de problemas internacionales de carácter económico social y sanitario, y de otros problemas conexos”. Todo ello se procura en el marco del respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Siguiendo esta línea, en septiembre de 2000, con ocasión de la Reunión Cumbre del Milenio de la ONU, los líderes mundiales fijaron ocho objetivos de desarrollo específicos y cuantificables a ser evaluados en 2015. Dichos objetivos son conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esto naturalmente contribuyó a la creación de un espíritu de compromiso compartido.

El FMI indica que “en marzo de 2002 la comunidad internacional avanzó significativamente al adoptar en Monterrey, México, en el seno de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, una estrategia de dos pilares para que la sostenida aplicación de políticas sólidas y la buena gestión de gobierno en los países de bajo ingreso se complementen con un respaldo internacional más eficaz y de mayor volumen”. Este avance es importante porque empieza

a sentar las bases de la llamada corresponsabilidad dentro del esquema de desarrollo. Del mismo modo, dejó en claro que de ninguna manera se debería pretender crear una estrategia mundial para afrontar los problemas de desarrollo, pues éste depende de factores inherentes a cada país y su contexto.

Como fruto de los nuevos avances en materia de desarrollo, se empezaron a identificar algunas de las barreras y limitantes para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, como lo son el gasto público insuficiente, la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo, el acceso inadecuado a los mercados en los países desarrollados o la carga abrumadora de la deuda. Hay que dejar claro que la cooperación internacional tiene una contribución importante para el desarrollo, siempre y cuando vaya acompañada de políticas locales que conduzcan al crecimiento con equidad y a una gobernanza apropiada.

### *Instrumentos y tipología de la cooperación internacional*

Los principales instrumentos de la cooperación internacional son la cooperación económica, las preferencias comerciales, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la acción humanitaria, la cooperación científica y tecnológica, y la cooperación cultural.

De acuerdo con el Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador,<sup>1</sup> La cooperación se puede clasificar como multilateral, bilateral, regional, descentralizada y no gubernamental, dependiendo de quién es el donador. La cooperación multilateral se define como la cooperación oficial que brindan los organismos o instituciones internacionales a los

<sup>1</sup> La ONU y sus organismos especializados, como el PNUD, FAO, Unesco, Unicef, ACNUR, entre otros, son los principales actores de este tipo de cooperación y proporcionan la ayuda a solicitud de los gobiernos.

gobiernos.<sup>2</sup> La cooperación bilateral se lleva a cabo entre dos países sobre la base de acuerdos o convenios suscritos por ambos. En cambio, la cooperación regional se da entre países de una región. Por su parte, la cooperación no gubernamental se define como la transferencia de recursos realizada por entidades sociales que consiguen recursos ya sea generándolos a partir de sus cuotas, donaciones, venta de servicios, o accediendo a subvenciones públicas.

Los actores principales de este tipo de cooperación son las organizaciones de la sociedad civil (osc). Y la cooperación descentralizada, clave para este trabajo, se refiere a la cooperación que canalizan las administraciones regionales y locales públicas. En ella, existe una relación directa entre los actores locales, públicos o privados en los países receptores. Cabe destacar que este tipo de cooperación es muy reciente y responde a la creciente participación del nivel local en las relaciones internacionales. En ocasiones, las transferencias de las osc, empresas y universidades también se incluyen en este rubro.

La situación geopolítica de los países donantes y receptores determina si la cooperación es vertical, horizontal o triangular. La cooperación vertical, o cooperación Norte-Sur, se presenta cuando un donante, generalmente con un grado alto de desarrollo, otorga ayuda a un receptor con grado menor de desarrollo.<sup>3</sup> Por su parte, la cooperación horizontal, o Sur-Sur, se refiere a la cooperación entre países con similar grado de desarrollo. En este rubro generalmente hay países en vías

<sup>2</sup> Cabe destacar que este tipo de ayuda existía en tiempos de la Guerra Fría; cuando ésta terminó, el flujo de ayuda Norte-Sur decreció enormemente.

<sup>3</sup> Cabe destacar que 80% de la ayuda a nivel mundial proviene de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Los países miembros del cad son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Suiza, Suecia y Reino Unido.

de desarrollo. Finalmente, la cooperación triangular constituye una nueva modalidad de cooperación internacional en la que se asocian las fuentes bilaterales o multilaterales con un país de mediano desarrollo. En este caso se da una gestión conjunta de programas de cooperación en beneficio de una tercera nación en vías de desarrollo. Este tipo de cooperación ilustra un modelo creciente en América Latina.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) se define como las donaciones y préstamos para los países en desarrollo que son tomados por el sector oficial para la promoción del desarrollo económico y el bienestar. La cooperación técnica forma parte de esta ayuda oficial para el desarrollo. Estos flujos provienen de las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas.<sup>4</sup>

Si bien en 2003, según cifras de la OCDE, se experimentó un incremento de 20% al promedio de AOD registrado en los nueve años anteriores, en los últimos años se ha experimentado una disminución en el flujo de este tipo de ayuda destinada a América latina. Además, América Latina experimentó un paso de la modalidad de ayuda financiera a nuevas formas más relacionadas con la asistencia técnica y la inversión.<sup>5</sup> La explicación del aumento de la AOD puede responder al incremento de la cooperación para cumplir con los compromisos asumidos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mientras que la disminución del flujo a los países latinoamericanos se debe al crecimiento que han experimentado y al aumento de su ingreso per cápita.<sup>6</sup> Cabe destacar que la OCDE sitúa a la mayor parte de los países latinoamericanos

<sup>4</sup> América Latina ha recibido en los últimos años un tercio de la AOD que recibe Europa oriental y África subsahariana.

<sup>5</sup> Como es natural de esperarse, la ayuda antes destinada a estos países ahora se canaliza a otras regiones del mundo, principalmente Asia y África.

<sup>6</sup> Países cuyo PIB en 2001 oscilaba entre los 746 y 2 975 dólares.



como países de ingreso medio,<sup>7</sup> y por ende los flujos son destinados a regiones con menor nivel de ingreso.

México se clasifica como país de ingreso medio alto, lo cual repercute en la cantidad de AOD que le es destinada. Esta clasificación afecta a varias entidades federativas, incluido Guerrero, ya que por la gran disparidad en el desarrollo, algunos municipios se encuentran en situaciones de pobreza mayor a la de algunos de los países clasificados con ingreso bajo.

### *La cooperación técnica*

El principal objetivo que persigue la cooperación técnica es crear las bases para un desarrollo sostenido y endógeno. El capital humano y el marco institucional son percibidos hoy en día como factores clave del desarrollo que tienen igual valor que el capital físico.<sup>8</sup> Por otro lado, la cooperación técnica busca incrementar la eficacia de la ayuda exterior. Esto se traduce en la capacidad de absorción del país beneficiario a través de la capacidad institucional y de gestión. En los últimos años, la cooperación técnica ha mostrado un importante dinamismo y su espacio de operación se ha ampliado a diversas áreas geográficas y temáticas. Según cifras del PNUD, los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo entre 2000 y 2004 se han destinado principalmente a la cooperación técnica, lo que representa 46% de los flujos totales en materia de cooperación (PNUD, 2005).<sup>9</sup> Aunado a esto, organismos como el BID

<sup>7</sup> Las formas que puede tomar la cooperación técnica son: asesorías, cursos de capacitación, programas de becas, intercambio de experiencias, inducción de tecnologías apropiadas, apoyo institucional, desarrollo de proyectos piloto, apoyo al diseño de políticas públicas, capacitación, formación, entre otros.

<sup>8</sup> Según la OCDE, la cooperación técnica representa casi una cuarta parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

<sup>9</sup> La Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda, la Revisión del Milenio y la Cumbre del G-8 reconocieron que el desarrollo de capacidades en un componente fundamental del desarrollo y la efectividad de la ayuda.

han promovido la cooperación técnica Sur-Sur, caracterizada por el intercambio de experiencias, conocimiento y asesoría entre países con desarrollo similar. Tal es el caso de países como Chile, México y Brasil.

Pese al uso cada vez más fuerte de la cooperación técnica, se advierte el riesgo de que la intervención en esa materia pueda crear distorsiones en la competencia. Asimismo existe el riesgo que se pierdan técnicas tradicionales de producción por la transferencia tecnológica y se caiga en un ciclo de dependencia.

Como se mencionó con anterioridad, los esfuerzos dirigidos a contribuir al desarrollo de un país o región fracasarán, aun si se aumenta el financiamiento actual, si no se brinda mayor atención y cuidado al desarrollo de las capacidades sustentables. La carencia de una capacidad nacional adecuada es actualmente uno de los factores que ha obstaculizado el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.<sup>10</sup>

El PNUD define *capacidad* como la habilidad de los individuos, organizaciones y sociedades para desempeñar funciones, solucionar problemas y establecer y conseguir objetivos en una manera sustentable. La creación de capacidad, mejor conocida por la expresión en inglés de *capacity building*, es un componente clave de la cooperación internacional que se refiere a las habilidades, infraestructura y recursos de comunidades y organizaciones que son necesarios para motivar y mantener el cambio de comportamiento. Los elementos principales son la transferencia de tecnología, la asistencia técnica, el entrenamiento y la difusión de información. De acuerdo con el PNUD, “el desarrollo de capacidades, *capacity development* es el proceso mediante el cual las habilidades son obtenidas, fortalecidas, adaptadas y mantenidas a lo largo del tiempo para conseguir los objetivos”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase PNUD, Centro Regional-Panamá, en <http://www.apci.gob.pe>

<sup>11</sup> En 1971 se creó, en la Cancillería, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, que en 1990 se transformó en la Dirección General de

Las estrategias de desarrollo local y nacional únicamente pueden ser planeadas, implementadas y revisadas si se cuenta con un ambiente propicio que tenga organizaciones funcionales y recursos humanos capacitados. El desarrollo de capacidades debe ser visto como un proceso endógeno en el que las prioridades sean determinadas a escala nacional o local, ya que el exterior no comprende ni percibe estas necesidades de la misma manera.

No existe una forma única de desarrollar la capacidad, pero sí una lista de aspectos clave a considerar que pueden fungir como guías: armonización y consenso en los propósitos, objetivos y perspectivas de los actores externos e internos; una selección adecuada de las organizaciones, gobiernos o entes basada en su capacidad y voluntad de cooperación; un balance adecuado entre el empleo de los recursos monetarios, materiales y de tiempo; y tomar en cuenta los aspectos socio-culturales para evitar vulnerabilidades en el largo plazo.

*Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo:  
un avance reciente*

Afortunadamente en nuestro país existe una conciencia cada vez mayor sobre la necesidad de la cooperación internacional. Prueba de ello, es que el pasado 8 de marzo de 2007 se presentó una iniciativa de Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Si bien el artículo 89, fracción x, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los principios rectores de la política exterior mexicana, ésta debe constituir

---

Cooperación Técnica y Científica, y en 1998 en el Instituto Mexicano para la Cooperación Internacional, Imexci. Sin embargo, en 2001 la administración foxista relegó estos importantes avances desapareciendo al Imexci como órgano autónomo, y le dejó nuevamente el carácter de dirección general.

un aspecto esencial del quehacer del Estado mexicano como un actor destacado en la escena regional y mundial. Desde 1971 han existido esfuerzos importantes por situar a la cooperación internacional como una política prioritaria: “La política mexicana de cooperación tiene dos propósitos esenciales: promover un entorno internacional estable y pacífico y coadyuvar en los esfuerzos nacionales de desarrollo” (Berruga, 2000, p. 254). Desde 1971 se han creado también diversas direcciones e institutos con el fin de ayudar en “la planeación y diseño de las políticas de cooperación técnica y científica, coordinar y facilitar la negociación y ejecución de los convenios y programas de cooperación en estas áreas en los ámbitos bilateral y multilateral” (Abarca Ayala, 1999, p. 37).<sup>12</sup>

Estos avances permiten dar cuenta del interés federal por crear un sistema articulado de cooperación internacional que sea capaz de planear, gestionar y coordinar los programas o proyectos existentes.<sup>13</sup> Por su parte, la nueva administración de Felipe Calderón ha regresado la cooperación internacional a la agenda, a la vez que se opta por una institucionalización aún más formal.

De manera paralela, las entidades federales han comenzado un dinamismo en sus relaciones internacionales. Al respecto, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo; “dentro de este contexto es que surge la iniciativa de ley que propone que se establezca un marco adecuado de certeza jurídica, institucional, administrativa y operativa para las distintas dependencias y entidades de los tres órganos de gobierno que ya se encuentran

<sup>12</sup> Cabe destacar que todos estos esfuerzos reconocen el papel dual de México como donante y receptor de cooperación internacional para el desarrollo.

<sup>13</sup> [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2010\\_2010/004\\_abril/13\\_13/1359\\_aprueba\\_el\\_pleno\\_la\\_ley\\_general\\_de\\_cooperacion\\_internacional\\_para\\_el\\_desarrollo](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2010_2010/004_abril/13_13/1359_aprueba_el_pleno_la_ley_general_de_cooperacion_internacional_para_el_desarrollo)

involucrados en acciones de cooperación con el exterior”.<sup>14</sup> La novedad de la ley radica en que se pretende incluir a todos los actores, como a personas físicas y morales que tengan la capacidad para hacer aportes a la cooperación internacional o que requieran de ella.<sup>15</sup> Por otra parte, la ley daría sentido de proyecto nacional a la cooperación internacional y la articularía en “un marco jurídico único [con los] instrumentos y mecanismos que permitan diseñar, sistematizar, orientar, promover, consolidar y administrar la cooperación cultural, educativa, científica, técnica y económico-financiera de la que México es partícipe como donante y receptor” (Iniciativa de Ley de Cooperación Internacional).

Asimismo, la ley plantea la formalización de un órgano desconcertado de la SRE que lleve el nombre de Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Amexcid. Otro importante avance que se prevé es la formulación de un Programa Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que formaría parte del Plan Nacional de Desarrollo. Esto permitiría contar con una visión prospectiva de la cooperación internacional con el exterior. También se contemplan mecanismos para el manejo y rendición de cuentas de los recursos de carácter financiero destinados para la cooperación internacional. Se incluye además la modalidad de cooperación vertical, horizontal y triangular en el esquema de cooperación mexicano. Cabe destacar que son sujetos de esta ley, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y que por ende se acepta y da reconocimiento a su participación en la cooperación internacional para el desarrollo.

La iniciativa de ley ya fue aprobada por el Senado y se espera que en breve sea aprobada por la Cámara de Dipu-

<sup>14</sup> De este modo se dará espacio para la participación del sector empresarial, de la sociedad civil y de la academia.

<sup>15</sup> Desde la celebración de la Cumbre de Río en 1992, ha habido innumerables avances en el camino al desarrollo sostenible, pero aún existen grandes desafíos.

tados. De aprobarse, México pasaría a formar parte de los pocos países que cuentan con regulaciones precisas sobre la cooperación internacional, con que se aportarían grandes beneficios para el desarrollo de nuestro país y región.

### *El desarrollo*

Históricamente el concepto de desarrollo estuvo ligado al de crecimiento económico. Sin embargo, en los últimos años se ha ampliado la concepción limitada de desarrollo económico para incluir los conceptos de bienestar social, equidad, sostenibilidad ambiental, institucionalidad democrática y competitividad económica. El PNUD (2007) define el desarrollo humano como la condición en que se encuentran las libertades de las personas y el proceso de ampliación de las posibilidades que tienen los individuos para elegir entre distintas opciones de vida. La libertad de los individuos, y por tanto sus posibilidades de elegir, requiere de un conjunto de capacidades que permitan el ejercicio de esa libertad; incluyen la salud, la educación y las oportunidades de generación de ingresos.

En 1986 la ONU situó al desarrollo como un derecho humano. La “Declaración sobre el derecho al desarrollo” establece que: “[...] el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan” (ONU, 1986). Además, la ONU establece que la persona es el sujeto central del proceso de desarrollo y que por ende toda política de desarrollo debe considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo. Del mismo modo se establece que la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de sus ciudadanos, y que por ende se debe realizar

todo esfuerzo por promover y crear un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

El desarrollo social es el proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y las opciones de las personas y comunidades para que puedan ejercer plenamente sus libertades y derechos y realizar todo su potencial productivo y creativo, de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses, convicciones y necesidades (Sedesol, 2005). Por su parte, el desarrollo sostenible se entiende como el proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano.<sup>16</sup> Entre los desafíos que se tienen hoy en día está además erradicar la pobreza, disminuir las enfermedades y los riesgos ambientales.

El desarrollo social y el sostenible colocan al ser humano como el centro y sujeto primordial del desarrollo, y por ende se alejan de la concepción típica de desarrollo visto únicamente como crecimiento económico. La equidad social, la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo que se sustentan en el cuidado ecológico de la región y el respeto de la diversidad étnica y cultural son aspectos fundamentales del desarrollo humano sostenible.

El PNUD, firme en la idea de que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingreso *per se*, define por su parte el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.

Por su parte, Amartya Sen sostiene la idea de que el desarrollo debe ofrecer bienestar, que debe componerse por el acceso a bienes y servicios, por una función de conversión de estos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida, y por una función de evaluación que transforma la elección

<sup>16</sup> PPC significa “paridad de poder de compra”.

hecha en un nivel de satisfacción individual. En la función de conversión de los bienes y servicios es donde se desprenden las capacidades (Cardona, 2004). Dentro del esquema propuesto por Sen es importante recalcar que cuando se habla de la ampliación del conjunto de opciones reales, se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino también a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que cuenta el individuo para ejercer su elección. Es por ello que en muchas ocasiones se considera al desarrollo como una ampliación de la capacidad de los individuos, o en términos más generales: una ampliación de la libertad.

Como ya se mencionó, el crecimiento económico es una condición necesaria para medir el grado de avance de un país, pero de ninguna manera es el único aspecto a tomar en cuenta. Por ello, el Índice de Desarrollo Humano no se enfoca únicamente en cuantificar el PIB per cápita; incluye otros tres indicadores: *salud*, medido según la esperanza de vida al nacer; *educación*, que se mide como una combinación de dos terceras partes de la tasa de alfabetización de adultos y una tercera parte de la tasa de matriculación a educación primaria, secundaria y terciaria; e *ingreso*, medido por el PIB per cápita real en dólares PPC.<sup>17</sup>

En este sentido, México cuenta con un IDH que lo sitúa como un país de desarrollo humano alto, pero que pone en evidencia la desigualdad que existe en el interior del país ya que muchos de los estados presentan niveles medios y bajos de desarrollo.

<sup>17</sup> Los recursos para este tipo de desarrollo van más allá de los económicos; incluyen los recursos naturales, infraestructura, industrias, instituciones, organizaciones locales, actividades económicas del lugar y los cuadros profesionales con que cuenta o tiene acceso la comunidad. Otros recursos importantes son las experiencias en gestión comunitaria, así como la capacidad para desarrollar una cultura de poder local.



### *Desarrollo local endógeno*

El desarrollo local se puede definir como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región” (Infomipyme, 2005). Este tipo de desarrollo se centra en la búsqueda del mejoramiento de la calidad humana en el ámbito local y por ende fomenta un proceso participativo y equitativo. De ahí que se conozca también como desarrollo local endógeno.

A pesar de que el gobierno federal concentra la mayor parte de políticas de promoción para el desarrollo, las grandes asimetrías en el territorio nacional y la mayor autonomía política y financiera de los gobiernos locales han servido como grandes incentivos para el creciente interés en el desarrollo local. Como lo indica un estudio de la CEPAL (2004): “[el desarrollo local] resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social.”

El desarrollo local parte de una perspectiva endógena que busca que la comunidad fije sus propios objetivos y metas; “las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción de abajo hacia arriba” (CEPAL, 2004). De este modo, se busca la utilización del potencial de los recursos humanos, institucionales y físicos de la localidad, con el fin de conseguir progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad.

En este enfoque, la comunidad es valorada por primera vez y se insta a que se devuelva la confianza al ámbito local. En muchas ocasiones el aspecto local fue relegado por una visión siempre proveniente del exterior; de este modo, los resultados siempre fueron insatisfactorios porque no se enten-

dían las necesidades propias del ámbito local. Por ende, toda estrategia de desarrollo debería partir desde la localidad, ya que las personas ejercen sus derechos, toman sus decisiones, entablan relaciones sociales y políticas y adquieren una visión inicial del mundo desde sus ámbitos más cercanos: la familia, la comunidad y las asociaciones políticas básicas con las que están en contacto.

El desarrollo local se ha visto obstaculizado por la dependencia política y económica de las instituciones centrales y agentes externos, y por la falta de confianza en la capacidad de gestión comunitaria. Por ende, la estrategia de desarrollo local debe acompañarse de una adecuada gestión de recursos y del fortalecimiento del ejercicio de poder local. Asimismo se debe impulsar la creación de organizaciones de participación y concertación en donde se prioricen los esquemas de responsabilidad.<sup>18</sup> La participación ciudadana es clave para el desarrollo local. Se ha visto que si bien los gobiernos locales manifiestan enorme interés por el tema, su participación activa en la promoción de iniciativas sobre desarrollo es muy incipiente. Esta baja participación se debe en gran medida a las limitaciones de recursos y a la carencia de responsabilidades claras en la materia.

*El problema del desarrollo estatal y municipal:  
del centralismo autoritario al federalismo democrático*

La descentralización es un aspecto clave para el desarrollo local. En el caso de México, consiste en la transferencia de

<sup>18</sup> Como se indica en el estudio de la CEPAL sobre *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina* (2004): “Los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen una elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.”

competencias, recursos y poderes de un nivel federal a uno estatal o municipal. Esta transferencia hacia el ámbito local es un instrumento político-administrativo que aumenta las posibilidades de incidencia de los gobiernos locales y de la sociedad civil en el desarrollo de su comunidad. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, nuestro país ha pasado, en términos generales, de un centralismo autoritario a un federalismo democrático. Sin embargo, la heterogeneidad y la precariedad de los recursos de los municipios ponen en duda la capacidad de los gobiernos locales para cumplir sus funciones.<sup>19</sup>

En el desarrollo social mexicano, este tránsito se refleja en la manera en la que se canaliza el gasto público federal.<sup>20</sup> Hay que entender que el problema de desarrollo va más allá de las entidades federativas y también afecta a los municipios. Por otro lado, el *Informe 2004* del PNUD revela que 64.12% de la desigualdad del IDH nacional<sup>21</sup> se debe a diferencias dentro de las entidades federativas, mientras que las diferencias entre entidades representa 35.8%.<sup>22</sup> El problema con los municipios radica en que las reformas de 1985 y 1999 al artículo 115 de la Constitución otorgaron mayores obligaciones a los gobiernos municipales; empero, no se asignaron mayores recursos e incentivos para cumplirlas. Cerca de 60% de los gobiernos municipales carecen de oficinas de

<sup>19</sup> Ahora se canaliza por medio de transferencias de fondos descentralizados a los estados y municipios con fórmulas de transparencia basadas en indicadores objetivos.

<sup>20</sup> El 11.3% de la desigualdad nacional en el IDH corresponde al índice de salud de los municipios, 31.18% se debe al componente de educación y 52.06% al de ingreso.

<sup>21</sup> Viendo el panorama general, la desigualdad nacional se origina principalmente en Veracruz (8.9%), Oaxaca (7.1%), Chiapas (6.9%), Puebla (6.3%), Guerrero (6.1%) y el Estado de México (5.0%).

<sup>22</sup> Esta variación no siempre se debe a cambios reales en los niveles de educación, salud e ingreso, sino más bien a que la medición del IDH ha sufrido algunos cambios en los últimos años. Además, en ocasiones el número de países considerados para cada informe ha variado.

planeación y finanzas en su estructura administrativa, hecho que naturalmente repercute en la falta de una propuesta de largo plazo en cuestiones de desarrollo.

### *El desarrollo de México y sus entidades federativas*

Los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (2007) indican que México es un país de desarrollo medio avanzado con un ingreso per cápita que asciende a 7 870 dólares, el más alto en América Latina. La esperanza de vida al nacer es de 75 años y el porcentaje de niños en edad de asistir a la escuela y que acuden a ella es de 98%. Si bien las cifras son positivas, aún hay mucho por hacer en áreas donde la transferencia de conocimiento y el aprendizaje son críticos.

México ha variado entre la posición 40 y 55 del Índice de Desarrollo Humano durante el periodo comprendido entre 1990 y 2002.<sup>23</sup> De acuerdo con el Informe de 2004, entre 2000 y 2002 el IDH nacional avanzó únicamente 0.54%, derivado de la reducción del índice de ingreso en 0.28%. Sin embargo, para la etapa comprendida entre 2000 y 2003 el IDH aumentó 1.4%, como consecuencia del incremento en los índices de salud y educación, 1.77% y 1.54%, respectivamente.

Hay que tener en consideración si se mide el desarrollo con base en el PIB per cápita o si se incluyen distintos indicadores. En ocasiones, esta falta de precisión arroja resultados erróneos, incluso en el nivel de las entidades federativas. El propio *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004* destaca que la dinámica local en términos económicos, sociales e institucionales es la causante de las desigualdades entre individuos y regiones en el país.

Al calcular el índice de desarrollo humano (IDH) con el procedimiento establecido internacionalmente por el PNUD, la

<sup>23</sup> Cabe destacar que el promedio de los municipios urbanos asciende a 7.5 grados.

información más reciente muestra que México presenta un valor de 0.8031 para 2004. Tal cifra lo coloca en la clasificación de los países con alto desarrollo humano, que corresponde a naciones que han alcanzado o superado un IDH de 0.80. Este logro contrasta con la considerable desigualdad en los niveles de desarrollo entre entidades federativas.

La formación de capital humano es en gran medida un producto de la provisión gubernamental de educación y servicios de salud. Ante ese postulado es que se da un vistazo a la situación del campo mexicano.

### *El desarrollo en México y sus desventajas*

La población rural en general, y particularmente la de México, ha estado históricamente excluida del sistema de educación formal, sobre todo en lo que se refiere a los estudios en el nivel de secundaria, media superior y superior. Esta exclusión se debe en gran medida a dificultades económicas o a problemas de acceso a los centros educativos.

De acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, los municipios rurales presentan un promedio de escolaridad de 4.7 grados de educación, mientras que los municipios rurales semiurbanos alcanzan 5.8 grados en promedio.<sup>24</sup>

Según cifras del INCA Rural<sup>25</sup> (2006), 22% de las personas ocupadas en el medio rural no perciben ingresos, 28% recibe hasta dos salarios, y sólo 23% recibe más de dos salarios. Esta situación es totalmente opuesta en los centros urbanos, ya que 56% de la población recibe más de dos salarios mínimos y únicamente 6% no recibe ninguna clase de ingreso.

<sup>24</sup> Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. (INCA Rural).

<sup>25</sup> En contraparte, el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Chihuahua tienen los mayores niveles del IDH.

Cabe destacar que las principales actividades productivas, laborales y económicas se centran en el aprovechamiento primario de los recursos naturales, para lo que se emplea un bajo nivel tecnológico. Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado la realización de actividades complementarias fuera de la unidad familiar, lo cual, en la mayoría de los casos, implica la migración. Las cifras antes mencionadas ponen en evidencia dos problemas a solucionar para mejorar el desarrollo del capital humano rural. Por un lado hay una falta de capacidad para acceder a oportunidades de empleo bien remunerados; y por el otro, la existencia de ocupaciones laborales de baja productividad e ingreso.

Desafortunadamente, el caso de los estados del sur, Oaxaca, Guerrero y Chiapas, es bastante grave, pues se encuentran en los últimos niveles sin importar el tipo de medición que se haga. De acuerdo con cifras de 2000, Guerrero ocupa el lugar 30 si se toma en cuenta el IDH (Conapo, 2001), y el 28 si se clasifica según su PIB per cápita (PNUD, 2003). El “Informe sobre desarrollo humano” del PNUD (2004) muestra que los estados con mayor rezago son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán.<sup>26</sup> Guerrero presenta un IDH de 0.7296. Esto lo sitúa como una entidad federativa de desarrollo medio y en el lugar número 30 a nivel nacional. Su índice de salud es de 0.8031, el de educación es de 0.7473 y el ingreso tiene un índice de 0.6384.

Entre 2000 y 2004, el país avanzó 1.15% en el IDH,<sup>27</sup> sin embargo, los extremos del IDH entre los que se encuentran las entidades federativas del país se han rezagado respecto a sus referentes internacionales de hace cuatro años. Según el Informe de 2002, el IDH de Chiapas se equiparaba con el

<sup>26</sup> En este periodo el índice de salud se incrementó en 0.96%, el de educación 2.06% y el de ingreso 0.37 por ciento.

<sup>27</sup> Los estados fronterizos han tenido una participación internacional más activa que los estados del centro. Y los estados fronterizos del norte han sido más activos que los del sur.

de El Salvador y el del Distrito Federal con el de Hong Kong. Pero según el último informe, El Salvador superó en cinco posiciones a Chiapas y Hong Kong ocho posiciones al Distrito Federal.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial sobre la estrategia de desarrollo de los estados del sur (2003), un factor importante que impide un mayor crecimiento de las economías de Oaxaca, Guerrero y Chiapas es que no están orientados a sectores en los que poseen importantes ventajas competitivas. La mayor parte de la actividad de estos estados proviene del sector servicios (60-75% del PIB), el cual está dominado por el sector público o el gasto gubernamental (30-35% del PIB). Una economía local que depende a ese extremo del gasto público es relativamente improductiva y puede llegar a ser insostenible. Por ende se requiere el desarrollo de las actividades productivas e impulsar la participación del sector privado.

Otro sector que concentra gran parte de la actividad de estos estados es el agrícola. Cerca de 40% de la población activa de estos estados, de la cual gran parte es indígena, trabaja en el sector agrícola. Empero el sector sólo genera 16% del PIB de los estados del sur. Los rendimientos de los cultivos son bastante más bajos que los promedios de cualquier otra región de México y gran parte de la agricultura del sur se compone de producción de subsistencia a pequeña escala.

Esta tendencia en el campo trae como consecuencia una alta tasa de migración en busca de mejores oportunidades fuera de la entidad o incluso del país. Si bien existen algunos cultivos comerciales atractivos para el mercado nacional, e incluso internacional, no hay programas de promoción adecuados que sirvan a gran escala.

## LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

En los últimos años se ha presenciado un incremento de las actividades internacionales de las entidades federativas de México. La forma e intensidad de esta nueva actividad ha variado de estado a estado, pero se vislumbran dos razones de esta participación más activa en los asuntos internacionales. Por un lado tenemos una explicación de orden interno –los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural– y una externa –la creciente interdependencia y globalización en el sistema internacional. Adicionalmente, la capacidad económica y la situación geográfica de los estados<sup>28</sup> han incidido en su grado e intensidad de participación en asuntos internacionales. Hay que destacar que el rango de posibilidad de acción de las entidades de la federación en términos de política exterior se encuentra acotado por la Constitución Política Mexicana, ya que su conducción es una facultad del Ejecutivo federal. Sin embargo, en la medida en que éste no representa los intereses de los estados se crea un incentivo para que las entidades federativas participen más activamente.

Después de la transición a la democracia en México en el año 2000 se ha presenciado un notable incremento de la participación de las entidades federativas en las actividades internacionales, aunque aún incipiente. Este incremento se dio cuando menos en seis áreas (Schiavon, 2006, p. 77):

establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países, organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países, envío de misiones de funcionarios locales al exterior, organiza-

<sup>28</sup> Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992.



ción de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo, profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional [...], y participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones y organismos internacionales.

De acuerdo con el artículo 89, fracción x, de la Constitución Política Mexicana, el Ejecutivo tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Éste, por su parte, tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales del presidente. De este modo se ha creado una vertiente entre los intereses a nivel federal y estatal. En el ámbito de la política exterior sucede el mismo efecto, por ello se crea un fuerte incentivo para que las órdenes de gobierno estatales y locales busquen participar más activamente en materia de política exterior para conseguir alcanzar sus intereses subrepresentados por el Ejecutivo federal.

Como se mencionó con anterioridad, la Constitución faculta exclusivamente a los poderes federales para conducir y analizar la política exterior mexicana, por ende las relaciones internacionales que se establecen a nivel estatal, desde el punto de vista legal, no forman parte de la política exterior propia. A lo largo de los últimos años se ha presenciado una creciente participación de las entidades federativas en actividades internacionales vinculadas al fomento del comercio e inversión, sin que ello signifique que los estados hayan incidido en la formulación de política exterior de México en materia comercial y financiera. Las entidades federativas asignan recursos para la promoción de sus productos externamente y para buscar incentivar la inversión extranjera en sus territorios.

Varios estados de la federación mexicana participan cada vez más y con mayor intensidad en el ámbito internacional. Se cuenta con casos documentados de estados que han esta-

blecido oficinas, subsecretarías y programas que buscan una vinculación mayor con el exterior en diversos rubros, principalmente el económico. Por citar algunos casos, el Estado de México estableció un Programa de Promoción Internacional que busca la cooperación externa, la formación y capacitación de exportadores, el fomento a la inversión extranjera y el comercio exterior. Además, realiza actividades de promoción comercial con la organización de exposiciones y ferias comerciales tanto en su territorio como en el exterior. El estado de Jalisco, por su parte, cuenta con una Oficina de Asuntos Internacionales que busca promover, facilitar y coordinar la comunicación y colaboración entre las entidades gubernamentales y organismos de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, ello a fin de fortalecer la presencia internacional del estado.

En los estados en donde el gobernador posee una filiación partidaria distinta a la del Ejecutivo federal, las posibles divergencias en cuanto a intereses y preferencias pueden servir como incentivo para que las entidades federativas participen con mayor fuerza en la escena internacional. Este es el caso del estado de Guerrero, cuyo gobernador proviene del Partido de la Revolución Democrática (PRD), mientras que el presidente llegó desde el Partido Acción Nacional (PAN). Tanto el gobernador actual como el anterior realizaron giras internacionales para promover los intereses del estado, sobre todo de índole comercial y turística. Asimismo, Guerrero ha servido como anfitrión de distintos foros y eventos internacionales en distintas materias. Este tipo de eventos contribuye a otorgar mayor visibilidad nacional e internacional al estado, y naturalmente a su gobernador.

Si bien Guerrero aún presenta un fuerte rezago en sus relaciones internacionales en comparación con otras entidades federativas, los avances que estados como Chiapas, Baja California, Guanajuato, Querétaro y el Estado de México han emprendido servirán como prueba clara de que existe la po-

sibilidad de estrechar un fuerte vínculo de un estado con el exterior y con ello de representar mejor los intereses estatales. Schiavon (2006, p. 91) explica que: “[p]ara el año 2000, Chiapas mantenía relaciones amistosas con 43 países de los cinco continentes, así como con diversos organismos internacionales. En 2004, Chiapas firmó un convenio de financiación con la Unión Europea, en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación suscrito entre México y la UE”.

Este tipo de apoyo financiero, junto con convenios de fortalecimiento de las capacidades regionales y asistencia técnica, pueden sin duda contribuir al desarrollo endógeno de Guerrero. La situación geográfica del estado le otorga una ventaja para su vinculación internacional, ya que su litoral ofrece un fuerte atractivo turístico y se sitúa como un destino preferente para la inversión extranjera.

### *Un marco legal para los estados: los acuerdos interinstitucionales*

Pese a la creciente participación de las entidades federativas en los asuntos internacionales, las restricciones constitucionales y legales del país provocan que fuera de realizarse una política exterior como tal, se cree una especie de actividad o diplomacia internacional. Si bien la Constitución mexicana no tiene ninguna disposición que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco existe ninguna prohibición explícita al respecto. El artículo 124 de la Constitución inclusive abre un espacio de actuación al estipular que las “facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución [...] se entienden reservadas a los estados”.

En lo que respecta a los tratados, la Constitución establece claramente en el artículo 117, fracción I, que no se pue-

de en ningún caso “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”. Empero, la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992<sup>29</sup> estipula la existencia de *acuerdos interinstitucionales*,<sup>30</sup> que, según el artículo 2, fracción II, se definen como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.

Los acuerdos interinstitucionales serán firmados por la dependencia y organismo descentralizado que, por ser de su competencia, lo haya negociado.<sup>31</sup> “Naturalmente la existencia de los acuerdos interinstitucionales sienta una base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior” (Schiavon, 2006, p. 94). Sin embargo, cabe destacar que estos acuerdos interinstitucionales deben tener apego a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno que los circunscriben. Los signatarios deberán notificar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, aun cuando en la práctica muchos convenios firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cumplen con este requisito; por ello, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos.

La Consultoría Jurídica de la SRE elaboró una *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales* en la que se establece que la administración pública federal, estatal o municipal podrá establecer un acuerdo interinstitucional si:

<sup>29</sup> También pueden recibir el nombre de acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etcétera.

<sup>30</sup> En el caso de ser dos o más las dependencias u organismos descentralizados competentes, el acuerdo será formado por todos ellos.

<sup>31</sup> Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Querétaro y San Luis Potosí se encuentran en la misma categoría.

a) la materia del acuerdo recae dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecta la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia y organismo que lo firma; d) no afecta la esfera jurídica de las personas; y e) no modifica la legislación nacional existente (SRE, s. f.).

### *Creciente conciencia del gobierno federal sobre los asuntos internacionales de los gobiernos locales*

Como se ha visto, los gobiernos han emprendido una serie de medidas que buscan proyectar sus actividades en el exterior. Si bien el fenómeno de la internacionalización de los 32 estados, incluido el Distrito Federal, es reciente y aun incipiente, ya existen medidas federales para enfrentar y aprovechar esta nueva realidad.

El gobierno federal, por medio de la SRE, ha tomado mayor conciencia de la participación de los gobiernos locales en los asuntos internacionales. La nueva dinámica de relaciones de los municipios, ciudades y entidades en el ámbito internacional ha permitido complementar y enriquecer la política exterior de los gobiernos centrales, a la vez que ha promovido la atracción de la inversión, el intercambio de experiencias y la promoción de mecanismos de cooperación descentralizada.

De este modo, la actual administración federal ha impulsado que nuestra nación esté presente de manera incluyente y democrática en todos los espacios a nivel internacional que permitan potenciar nuestro desarrollo. Con esta visión en 2006 se creó a través de la Dirección de Coordinación Política El Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. Dicho Foro se celebra cada año “con el objetivo de enriquecer la temática y el diálogo respecto a

las aportaciones que los gobiernos locales hacen día con día a la política exterior de México” (SRE, 2007). La Secretaría de Gobernación y particularmente el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) son otros actores claves en este esfuerzo.

### *Participación internacional reciente del estado de Guerrero*

El estado de Guerrero se clasifica en una categoría de autarquía en lo que respecta a sus relaciones internacionales. Esta categoría se distingue por contar con una actuación muy reducida en el campo económico y prácticamente nula en el aspecto político.<sup>32</sup> A diferencia de otros estados, la entidad no cuenta con una oficina dedicada a los asuntos internacionales que dependa del ejecutivo estatal.<sup>33</sup> Mantiene escasos convenios orientados a fomentar el desarrollo; sus resultados a largo plazo no han sido tan significativos (Schiavon, 2006).

Los últimos dos gobernadores guerrerenses se dedicaron principalmente a promocionar el sector turístico, dejando a la deriva otras necesidades imperantes de la entidad.<sup>34</sup> Afortunadamente, en el último año esta tendencia ha cambiado ligeramente y se ha empezado a dar mayor atención a la promoción comercial y de inversión extranjera.<sup>35</sup> Por otro lado, existe una reciente diversificación en las relaciones estata-

<sup>32</sup> Baja California y Chiapas cuentan con oficinas de asuntos internacionales.

<sup>33</sup> La administración pasada, de corte priista visitó Estados Unidos, Italia, Japón, República Checa, España, Alemania, Francia y el Vaticano con el fin de fortalecer los lazos amistosos y culturales de Guerrero con esos países.

<sup>34</sup> Un ejemplo claro es la gira que el gobernador Zeferino Torreblanca realizó el día 22 y 23 de octubre de 2007 a las provincias de Ontario y Quebec en Canadá. Dicho viaje fue una misión comercial y de promoción turística.

<sup>35</sup> Las regiones económicas son: Costa Grande, Costa Chica, Tierra Caliente, Norte, Centro, Montaña y Acapulco.

les con el exterior que busca atender rezagos como la salud en la sierra de Guerrero, visible en la firma de convenios de colaboración en materia de transferencia de experiencia y tecnologías médicas.

El actual gobernador de la entidad, con respecto a los altos índices de gente que emigra, Zeferino Torreblanca, ha señalado que la administración que encabeza abre espacios para las exportaciones para evitar que la gente tenga que salir en busca de mejores oportunidades. En una entrevista personal realizada al gobernador, comentó que su administración buscará todas las alternativas posibles para incrementar la cooperación internacional y fomentar el desarrollo de su estado. El gobernador particularmente mencionó el interés de cooperar con el gobierno de Japón y el de la comunidad de Andalucía, sobre todo en materia de intercambio de tecnología. Asimismo, comentó que se encuentra en negociación un convenio con el Banco Mundial para realizar un estudio que permita identificar las necesidades del estado y poder determinar así las áreas prioritarias. “Se trata de no hacer una política basada en ocurrencias del gobernador, sino en función de indicadores de gestión, en función de intereses de cada región y no en función del partido político. Por eso estamos desarrollando la sierra de Guerrero, pero usando una política distinta; no la asistencialista, sino en función de infraestructura y de cooperación.” (Torreblanca, 2008, mayo.)

Si bien ya se han comenzado a ver nuevos horizontes y posibilidades de acuerdos con el exterior, éstos son aún incipientes y requieren de mayor empuje para lograr un cambio significativo en el corto, mediano y largo plazo. El estado ya ha iniciado cooperación con algunos organismos y actores de la sociedad civil internacionales. El PNUD, por ejemplo, cuenta con un programa ecológico en la región de la Montaña de Guerrero, que busca propiciar desarrollo sustentable en la región. De manera similar, la Secretaría de Asuntos Indígenas estableció un proyecto de desarrollo económico y social de

los pueblos indígenas con el Programa Universitario México Nación Multicultural de la UNAM, en el cual algunas OSC internacionales cooperan.

## PANORAMA DEL ESTADO DE GUERRERO

A continuación se ofrece un resumen de la situación del estado con el fin de señalar los aspectos que la cooperación internacional puede atender.

### *Territorio, población, educación, salud*

El estado de Guerrero cuenta con 77 municipios oficiales y un municipio autónomo divididos en siete regiones económicas<sup>36</sup> cuya topografía dificulta el acceso a algunas regiones (Gobierno del Estado de Guerrero, 2008). La población es de 3 115 000 personas (3% de la población nacional). Es el noveno estado expulsor de emigrantes. Adicionalmente, 17.2% de la población guerrerense es indígena y se concentra en la zona de la Montaña, la más marginada del estado.

Guerrero tiene el segundo lugar en marginación; 42% de su población se encuentra en situación de pobreza extrema. El estado presenta además un muy alto grado de rezago social (con un índice de 2.43614) que lo sitúa en el segundo lugar menos favorecido del país. Dentro de este esquema de marginación, la Montaña de Guerrero forma parte de las 36 zonas prioritarias del país, que tienen como denominador común la pobreza, la migración, la violencia y la militarización. De los 17 municipios de la Montaña, 11 son considerados como de

<sup>36</sup> El 39.97% de los ocupantes viven en viviendas con piso de tierra. En 2005, tan sólo 93.1% de las viviendas del estado contaban con servicios de electricidad, 63.9% con agua entubada, y 61.3% con drenaje.



muy alta marginación; Metlatónoc es el más pobre del país (Conapo, 2004).

Guerrero tiene alto porcentaje de población rural; 45% de la población vive en poblaciones menores de 2 500 habitantes, porcentaje muy superior a la media nacional de 26.5%.<sup>37</sup> El INEGI (2000) considera que el estado ocupa el segundo nivel de marginación por sus viviendas ya que entre el 80 y 100% de las viviendas en los municipios indígenas de Guerrero no cumplen con las condiciones mínimas de vivienda digna.

El INEGI muestra que sólo 62.99% de la población entre 6 y 24 años asiste a la escuela.<sup>38</sup> El estado de Guerrero tiene una tasa de analfabetismo de 19.9%, la segunda más alta en el país; y 57.98% de la población mayor a quince años tiene la educación básica incompleta. Según cifras del PNUD, Guerrero ocupa el lugar 31 de los 32 estados de la República, incluido el Distrito Federal. La educación básica guerrerense concentra el 96.6% del total de la enseñanza estatal.

El panorama entonces es una población con bajo nivel educativo y de poca calidad. El resultado es que el capital humano no está preparando para enfrentar las necesidades productivas del país. La carencia de una visión de largo plazo sobre el perfil de trabajadores que la industria y el sector empresarial requieren es una realidad que deberá ser modificada en el corto plazo.

Tan sólo 23.7% de los guerrerenses son derechohabientes a los servicios de salud, con que Guerrero es la tercera enti-

<sup>37</sup> El 92.4% de los niños entre 6 y 14 años asisten a la escuela, mientras que tan sólo 51.1% de los jóvenes de entre 15 y 19 lo hacen.

<sup>38</sup> En México, un ginecólogo tiene que atender a 2 414 mujeres en edad fértil; en la entidad el mismo ginecólogo tendría que atender a 4 132. En la región Montaña de Guerrero, un ginecólogo atiende a 17 654 mujeres. De ahí que no extrañe que la mortalidad materna es de las más elevadas a nivel mundial, 281 mujeres indígenas mueren por cada 100 000 recién nacidos, mientras que el promedio es de 151 mujeres en el resto de las mujeres indígenas del país y únicamente de 51 en el caso de mujeres mexicanas. SíPAZ, Guerrero en cifras, en [http://www.sipaz.org/data/gro\\_es\\_02.htm](http://www.sipaz.org/data/gro_es_02.htm)

dad con peor cobertura. Adicionalmente, según cifras del Instituto Nacional Indigenista (INI, 2002), 96% de la población indígena guerrerense no tiene acceso a servicios de salud por falta de infraestructura y personal calificado. En Guerrero hay 22 municipios con elevados porcentajes de desnutrición. La tasa de mortalidad infantil es sumamente alta, ya que en algunas zonas como en la Montaña mueren 89 niños por cada 1 000 nacidos. Guerrero ocupa el lugar 27 en lo que concierne a las mujeres en edad reproductiva no derechohabientes a servicios de salud.<sup>39</sup>

### *Economía*

El ingreso del estado es bastante irregular según la región. La zona más favorecida es la capital, Chilpancingo, y Acapulco, mientras que la zona más afectada es la Zona de la Montaña. En la entidad, más de 53 000 trabajadores no cuentan con ningún ingreso. El 66.16% de la población económicamente activa (PEA), cuenta con un ingreso de hasta dos salarios mínimos. La población más vulnerable es nuevamente la indígena, ya que 46% de esa población mayor a los 15 años no cuenta con ningún tipo de ingreso, y 24% percibe menos de un salario mínimo mensual (INI, 2002).

De acuerdo con cifras del INEGI, el PIB para el estado de Guerrero en 2006 fue de 130 863.533 millones de pesos. Su participación en el PIB nacional fue de tan sólo 1.6% (el Distrito Federal aportó 21.5%). Por su parte, el índice de ingreso es de 0.6459, cifra que lo sitúa en el lugar 28 a nivel nacional. El sector primario de la economía aporta 10.86% del PIB estatal y absorbe 16% de la PEA. No obstante, la mayor parte de la población económicamente activa está concentrada en el sector terciario. Según el reciente estudio del INEGI sobre el PIB de

<sup>39</sup> Gobierno del Estado de Guerrero, 2008, *Plan estatal de desarrollo 2005-2011*.

las entidades federativas (2006), Guerrero fue el quinto estado en términos de contribución al PIB en servicios comunales, sociales y personales, con una participación de 28.2%.

Guerrero es eminentemente proveedor y consumidor de materia prima; más de 60% de la producción se destina al autoconsumo.<sup>40</sup> El sector agropecuario y de pesca se caracteriza por una escasa diversificación productiva y de transformación y emplea técnicas rudimentarias. Además, existe una escasa disponibilidad de recursos naturales que están expuestos a un deterioro continuo. Las tecnologías son incipientes, y las que existen no son apropiadas a las condiciones estatales, tampoco hay mucha capacitación y organización. Por si esto fuera poco, existe un limitado acceso a las fuentes alternas de financiamiento con baja tasa de interés y una baja atención a los aspectos sanitarios.

Entre los agentes económicos del desarrollo en la entidad se encuentran las micro, pequeñas y medianas empresas, la industria, agroindustria y la artesanía industrial. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, las micro, pequeñas y medianas empresas registradas en 1998 fueron 80 912; del total, 95%, tienen menos de tres trabajadores y dos de cada tres son informales. Estas cifras indican la necesidad de fomentar la formalidad en la industria e impulsar esquemas de financiamiento para la micro y pequeña empresa.

El estado carece de un desarrollo empresarial adecuado por la falta de desarrollo tecnológico y de innovación. Asimismo, no existen esfuerzos para concentrar y complementar empresas; los esquemas de especialización sectorial y de políticas para la atracción de inversionistas son prácticamente inexistentes. Aunado a ello hay una incipiente participación en el comercio exterior y un limitado acceso a las fuentes de financiamiento.

<sup>40</sup> El nombre que podría tomar también es Coordinación de Asuntos Internacionales u otro similar que permita identificar claramente el propósito de dicha oficina.

Los retos a enfrentar en un sector como la minería tienen que ver con la falta de modernización de la infraestructura de la pequeña minería, los bajos precios de los metales en el mercado internacional. Los proyectos viables y rentables de pequeños mineros carecen de garantías para respaldar créditos, insuficiente asistencia técnica y asesoría especializada, escasa mano de obra calificada e infraestructura de vías de comunicación en zonas rurales.

La industria maquiladora ha experimentado un gran crecimiento en los últimos años; entre 2003 y 2004 esta actividad prácticamente se duplicó, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. La industria artesanal ocupa 7% de la PEA, prácticamente de origen indígena. Pese a la importancia cultural y al empleo de la población indígena, este sector ha sido olvidado por los programas en los tres niveles de gobierno. El único auge que se ha dado ha sido la participación en ferias y exposiciones. La industria artesanal carece de un programa integral que apoye el suministro de materias primas económicamente suficientes y oportunas, que considere la capacitación de artesanos para el trabajo productivo, y el fomento de la artesanía estatal por medio de muestras y la apertura de tiendas de artesanías.

De acuerdo con el Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2005-2011 del Gobierno del Estado de Guerrero, el turismo representa a una de las actividades más dinámicas de la economía estatal. La rama de comercio, restaurantes y hoteles aporta 23.54% del PIB estatal y emplea a cerca de 25% de la PEA. Si bien el estado cuenta con un alto atractivo turístico por su historia, cultura y naturaleza, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 la actividad turística está concentrada con casi 80% al turismo de sol y playa, y el resto se divide entre el turismo alternativo y el cultural. La inversión turística extranjera en nuestro país es considerable y Guerrero concentró 34.3% de la inversión total nacional en el año 2005, con que ocupó el primer lugar en el país.

Es evidente que el estado requiere de atención urgente tanto en el ámbito económico como en el social. La construcción de sinergias entre los tres niveles de gobierno y el ámbito internacional podrán contribuir a la obtención de mejores resultados en todas las áreas a desarrollar. La cooperación internacional es una herramienta poco explotada por el estado y debería ser utilizada en favor de los guerrerenses. La entidad requiere percatarse de todos sus rezagos y hacer algo al respecto para salir de los primeros lugares en marginación.

#### PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO EN EL ESTADO DE GUERRERO

La población guerrerense enfrenta una aguda crisis de bienestar social y calidad de vida. El estado se encuentra en los peores niveles del país en cuanto a índice de pobreza, marginación y desarrollo humano. Esto ha producido una dinámica de empobrecimiento acelerado que naturalmente obstaculiza el desarrollo social y económico del estado.

Ante dicha realidad resulta indispensable que el estado tome medidas urgentes que ayuden a aliviar los problemas que se enfrentan. La realidad ha mostrado que los esfuerzos federales por solventar los rezagos sociales del estado han sido insuficientes. Del mismo modo, gran parte de las iniciativas estatales o municipales han fracasado debido a la falta de organización o a la carencia de recursos o de una estrategia de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. De manera paralela, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales se han dado a la tarea de ayudar a crear programas destinados a mejorar la calidad de vida de los guerrerenses. Si bien ha habido algunos éxitos en cada uno de los casos mencionados, es necesaria la construcción de sinergias entre los tres niveles de gobierno y los actores internacionales para lograr cambios significativos y duraderos.

La participación de actores internacionales en la entidad, en lo que se refiere a inversión, se ha concentrado principalmente en el sector turístico y en aspectos muy puntuales, como la defensa de los derechos humanos y particularmente de las comunidades indígenas. Si bien la inversión extranjera ha contribuido a generar infraestructura en ciudades como Zihuatanejo, Taxco y Acapulco, aún hace falta mucho por hacer y expandir la inversión a otros destinos de la entidad. De igual manera, existen otras áreas que requieren de la atención estatal, nacional e internacional.

#### CREACIÓN DE UNA OFICINA DE ASUNTOS INTERNACIONALES ESTATAL Y DE UNA OFICINA INTERNACIONAL DE REPRESENTACIÓN

Los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural de México, así como la creciente interdependencia y globalización en el sistema internacional, han abierto un espacio para que las entidades federativas mexicanas tengan un protagonismo mayor en el escenario internacional. Frente a esta realidad y como primer paso para una participación internacional más activa, la entidad requiere del establecimiento de una oficina de Asuntos Internacionales.<sup>41</sup> Dicha oficina estaría encargada de la promoción y coordinación de la comunicación y colaboración entre las entidades gubernamentales y organismos de la sociedad civil a nivel nacional e internacional. Se ha visto que la falta de organización entre instituciones y organismos ha diezmado la efectividad de los programas implementados, por lo que en muchas ocasiones los programas son duplicados o se canalizan hacia áreas o grupos no prioritarios. Por ende, la creación de esta oficina permitiría un control más eficiente de la ayuda internacional.

<sup>41</sup> Todo esto con apego a la Ley sobre Celebración de Tratados del 2 de enero de 1992.

La oficina podría funcionar como un órgano de apoyo que pueda asesorar al gobierno de Guerrero en las tareas de elaborar, coordinar e impulsar las relaciones internacionales de la entidad con el fin de permitir su inserción en el escenario mundial. Por otra parte, tendría la función de enlace entre el gobierno de Guerrero y la Secretaría de Relaciones Exteriores, y con las embajadas y organizaciones internacionales acreditadas ante el gobierno federal.<sup>42</sup> La oficina también debería estar encargada del intercambio de información y experiencia con otras instancias similares del mundo en la búsqueda de tecnología y recursos que ayuden al estado a resolver sus problemas y atender sus necesidades. De este modo, esta oficina contribuiría a la búsqueda del bienestar de la población por medio de la cooperación con otros actores.

La propuesta de esta oficina de asuntos internacionales es que el gobierno estatal asuma de mejor manera y con nuevas herramientas su responsabilidad en su propio desarrollo. Por ende, la entidad federativa debe aprovechar los recursos humanos que tiene y explotar las posibilidades que el exterior ofrece para convertir la cooperación internacional en un recurso complementario a los esfuerzos de desarrollo que ya se realizan a nivel estatal y federal.

Los objetivos en el corto plazo deberían ser propiciar un acercamiento con las principales entidades gubernamentales y no gubernamentales en el exterior que hayan mostrado interés en colaborar en la instrumentación de proyectos de desarrollo humano en México y, particularmente, en Guerrero. Por otro lado, se ha de abrir espacio político para la firma de convenios y acuerdos<sup>43</sup> internacionales por parte del estado de Guerrero. La oficina, en colaboración con otras dependencias

<sup>42</sup> Estos acuerdos y convenios deberán respetar la Ley sobre Celebración de Tratados y la Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales para poder estar enmarcados adecuadamente en la ley.

<sup>43</sup> Estas ferias y exposiciones pueden realizarse tanto en el estado como fuera de él.

que tengan la competencia deberá buscar establecer programas de promoción internacional que tengan como finalidad la formación y capacitación de exportadores, el fomento a la inversión extranjera y el comercio exterior. La organización de ferias y exposiciones internacionales<sup>44</sup> para los productos locales es una buena manera de dar visibilidad a los productos guerrerenses y fomentar la promoción comercial.

A mediano plazo se busca posicionar al estado de Guerrero en el ámbito internacional bajo un esquema que coadyuve al desarrollo de sus regiones más marginadas. Además, el estado debe buscar captar asistencia técnica y proyectos enfocados en el desarrollo de capacidades para contribuir a la mejora de sus recursos humanos. Por ende, la entidad deberá dar prioridad a los proyectos de desarrollo que atiendan las necesidades imperantes del estado. Por otro lado se buscará organizar y coordinar viajes estratégicos<sup>45</sup> del gobernador en turno y el envío de misiones de funcionarios locales al exterior con el fin de profundizar las relaciones de la entidad en el ámbito exterior y de contribuir a la capacitación de estos funcionarios en aspectos claves para el desarrollo.

Asimismo, la existencia de esta oficina daría la oportunidad de fortalecer la presencia internacional del estado. De este modo, Guerrero se podría situar como centro de convergencia de programas, estrategias y acciones en los que participen activamente entidades gubernamentales y no gubernamentales tanto del país, como de otras regiones.

De manera paralela y complementaria a una Oficina de Asuntos Internacionales, el estado de Guerrero debería impul-

<sup>44</sup> Naturalmente, estos viajes buscarán ser estratégicos e insertarse en la política de austeridad. Para ello, la rendición de cuentas y la evaluación oportuna de los objetivos alcanzados en este tipo de viajes permitirá mantenerlos eficientes y sacar mejor provecho de ellos, sobre todo porque se sabe que el estado cuenta con recursos limitados.

<sup>45</sup> No se pretende desde luego que esta oficina desempeñe funciones consulares, pues para ello existe la oficina correspondiente.



sar la creación de una oficina de representación en el exterior. Se recomienda que dicha apertura se haga en alguna ciudad de los Estados Unidos para que sirva como oficina de promoción de productos estatales, turismo e inversiones.<sup>46</sup> Se sugiere que dicha oficina se sitúe en Chicago por el gran dinamismo y concentración de recursos que existen en dicha ciudad.<sup>47</sup>

La existencia de una población guerrerense de considerable tamaño puede aportar beneficios al estado si se logran construir sinergias a fin de crear programas innovadores que colaboren al desarrollo de la entidad. De acuerdo con el *Chicago Tribune* (Olivo y Ávila, 2007) el estado de Guerrero contó en 2006 con el mayor número de grupos de inmigrantes de todo el país.<sup>48</sup> Es lógico aprovechar esta solidaridad ya existente para buscar la creación de programas conjuntos que ayuden al desarrollo de la entidad. Además, el gobierno municipal cuenta con una excelente relación con estos grupos de guerrerenses en el exterior.<sup>49</sup>

A escala federal existe conciencia de la importancia que los emigrantes tienen para el desarrollo del estado. El llamado programa 3 x 1, y el reciente 4 x 1, de Sedesol pueden ser un claro ejemplo del esfuerzo por integrar a los emigrantes en esquemas de desarrollo de sus comunidades. Dicho proyecto permite que se unan recursos de los emigrantes, el sector privado, los gobiernos federal, estatal y municipal a fin de financiar proyectos de desarrollo. El gran poder de movilización de las asociaciones de guerrerenses y su relación con el gobierno

<sup>46</sup> De acuerdo con cifras de la asociación internacional Servicio para la Paz (2003), cerca de 300 000 guerrerenses habitan en Chicago, con que es la segunda ciudad con mayor número de guerrerenses, después de Acapulco.

<sup>47</sup> De acuerdo con el *Chicago Tribune*, en 1994 tan sólo existían 14 grupos; para el 2006 ya había 59.

<sup>48</sup> Muestra de esta conexión es la presencia de diversos alcaldes en la Semana Guerrerense que se lleva a cabo cada año en el consulado mexicano en Chicago, y de las visitas del actual gobernador y de su contrincante a la gubernatura.

<sup>49</sup> Este enfoque debe orientarse a la política social productiva.

permitirían la realización de proyectos de infraestructura social, educación y desarrollo productivo en el estado.

El estado puede por ende aprovechar directamente el apoyo de estos grupos haciéndose presente en el exterior para generar esquemas novedosos de desarrollo. Adicionalmente, la oficina de representación puede servir como promotora turística y brindar asesoría sobre proyectos a financiar, productos guerrerenses para comercializar o proyectos de inversión en el estado.

### *Aprovechamiento de los programas de cooperación internacional disponibles a nivel federal*

Además de la creación de instituciones en el exterior e interior que permitan aprovechar de una mejor manera la ayuda internacional disponible, también se puede dar seguimiento a los programas de cooperación internacional disponibles a nivel federal. Esto se debe hacer con el objetivo de integrarse a estos esquemas de cooperación o de tomar ideas para buscar un esquema de cooperación similar.

México cuenta con una amplia lista de programas de cooperación con países de Europa, América, Asia, Medio Oriente, y con organismos y foros internacionales. Además de los diversos programas entre nuestro país y otros países se puede destacar la existencia de programas regionales (como es el caso del G-3, Caricom o la Asociación de Estados del Caribe [AEC] entre otros) y la cooperación con universidades extranjeras.

Los flujos oficiales multilaterales, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los bancos subregionales pueden ser otra fuente útil de recursos, provisto que se elabore una vinculación eficiente con el estado.

Guerrero debe vincularse con todos los actores internacionales que pueden ser oferentes potenciales de ayuda para el

desarrollo en sus diferentes áreas y sacar provecho de ellas. En la mayoría de los casos se sabe que los gobiernos no aprovechan los esquemas de cooperación internacional, no por su poca viabilidad o por la dificultad para hacer contacto con los oferentes internacionales, sino por el desconocimiento de los diferentes actores involucrados en la cooperación internacional para el desarrollo.

*Coordinación y armonización de cooperantes  
para la atención de grupos prioritarios*

Una vez estudiados los múltiples actores internacionales, el estado requiere de una lógica de selección y coordinación institucional de los actores para atender a su población, principalmente a sus grupos prioritarios. Evidentemente esta atención debe considerarse en la lógica productiva para articular una política social que, lejos de ser únicamente asistencialista, pueda contribuir al desarrollo del estado en sus diferentes vertientes. El resultado sería una adecuada política social y productiva que atienda las necesidades de cada grupo prioritario, a la vez que se contribuiría al desarrollo estatal en su conjunto.

Los sectores prioritarios a destacar son las mujeres, los jóvenes y los indígenas ya que pese a constituir la mayor parte de la población, usualmente son excluidos de los esquemas productivos. Al respecto, muchas organizaciones internacionales han mostrado su interés por atender los rezagos de las comunidades indígenas guerrerenses. Es generalizada la idea de que el gobierno del estado se ha deslindado de su responsabilidad con estos grupos; por ende existe una constante pugna entre estas organizaciones internacionales y el gobierno. Frente a este panorama, es momento de que este apoyo se aproveche y dejen de ser vistos como rivales y se unan para conseguir un objetivo en común. Las diferentes secretarías

y los organismos y otros actores internacionales deberían construir sinergias que puedan llevar a una política social y productiva enfocada en la atención a grupos prioritarios.<sup>50</sup> El resultado de esta coordinación institucional permitirá sumar esfuerzos y evitar duplicar programas como se había estado haciendo en el pasado. Con ello se pretende maximizar el uso de los recursos humanos y físicos para obtener mejores resultados que se orienten a sectores estratégicos de la población.

La construcción de sinergias en el ámbito nacional e internacional requerirá de crear una armonización entre cooperantes. Dentro de este esquema debe existir un diagnóstico claro de las necesidades estatales, así como de los cooperantes disponibles y de los proyectos aplicables. Una vez identificados los cooperantes, es necesaria la existencia de una armonización basada en la complementariedad, y que tome en cuenta la disminución de los costos de transacción, la elaboración conjunta de informes, estudios y evaluaciones, y la simplificación de los procedimientos. Asimismo, debe haber una propensión para adoptar nuevos mecanismos de cooperación.<sup>51</sup>

La entidad federativa, por su parte, debe ejercer un liderazgo y apropiarse de los proyectos que tengan que ver con su desarrollo. El fortalecimiento de estructuras y capacidades resulta un aspecto clave a destacar. Son necesarios foros de diálogo y cooperación entre los diferentes actores y se debe priorizar la apertura nuevos espacios de diálogo. Los sistemas de información adecuados, en un esquema de transparencia, son fundamentales. El estado debe formular políticas y estrategias, planes y programas incluyentes que vayan en conformidad con los diagnósticos elaborados en conjunto con los cooperantes.

<sup>50</sup> El establecimiento de los fondos conjuntos puede ser uno de los nuevos mecanismos de cooperación.

<sup>51</sup> La presencia extranjera puede generar desconfianza en algunos sectores de la población.

El seguimiento y monitoreo de los programas es un aspecto fundamental ya que en muchas ocasiones se utilizan recursos humanos y económicos sin evaluar el impacto que éstos tuvieron en el desarrollo. Este monitoreo permitirá detectar fallas y áreas de oportunidad para crear programas nuevos o reformar los ya existentes.

### *Modelo de implementación de estrategias para el desarrollo de capacidades*

Una vez armonizados los diferentes actores es indispensable pensar en un modelo de implementación de las estrategias. Las estrategias implementadas por la entidad deberían seguir el modelo propuesto por el PNUD para el desarrollo de las capacidades (PNUD, 2008), de modo que el primer aspecto a considerar es el involucramiento de los actores y la generación de consensos sobre las prioridades del desarrollo en el estado a fin de fijar la agenda de desarrollo. La designación de líderes de proyecto permitirá atribuir responsabilidades. La comunicación entre actores, el fomento de la toma de decisiones incluyente, la transparencia y la rendición de cuentas son aspectos claves para construir un modelo de confianza que permita obtener resultados de largo plazo y construir soluciones aceptables para todos los involucrados.<sup>52</sup>

Las políticas focalizadas suelen tener mejores resultados, pues se dirigen hacia aspectos puntuales. La correcta fijación de estrategias permitirá tener un panorama claro del camino a seguir y de los recursos que se necesitarán para su implementación. Finalmente el monitoreo y la evaluación darán la oportunidad de replantear las estrategias existentes o de sugerir nuevas con base en los resultados obtenidos.

<sup>52</sup> El programa funciona a través de subvenciones para proyectos relacionados con la reforma de los sistemas de enseñanza superior en América Latina.

### *Principales áreas de cooperación internacional*

Las iniciativas de desarrollo deberán tomar en cuenta: el fomento de las capacidades locales; la coordinación público-privada y entre instituciones nacionales e internacionales; la coordinación de programas y proyectos; y la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo. Asimismo no se puede olvidar que los actores locales juegan un papel fundamental en la implementación de estas iniciativas de desarrollo, y que por ende se debe fomentar su liderazgo y buscar una actitud proactiva del gobierno local.

La estrategia educativa para la realidad guerrerense requiere de la participación de la red de escuelas que conforman el sistema educativo estatal. La cooperación internacional por medio del otorgamiento de becas y los intercambios de alumnos y profesores son aspectos cruciales para permitir que la población tenga mayor acceso a nuevas experiencias enriquecedoras que pueden ser aplicadas a la realidad estatal. El programa ALBAN, que otorga becas para estudiar en universidades europeas, y el Programa para América Latina en Formación Académica (ALFA), que busca desarrollar la formación técnico-científica con la cooperación entre instituciones de educación superior de Europa y América Latina,<sup>53</sup> pueden ser aprovechados en el estado.

En Guerrero, Unicef inició un programa denominado “Todos tenemos tarea, ningún niño sin escuela”, que busca atender el problema de la baja matriculación infantil del estado. Este esfuerzo conjunto de la Unicef y del estado pone en evidencia que se puede lograr atender programas importantes con la ayuda internacional de por medio. Desafortunadamente el

<sup>53</sup> JICA es un organismo del gobierno de Japón que busca contribuir al desarrollo social y económico de los países en vías de desarrollo. JICA promueve el fortalecimiento de la cooperación financiera no reembolsable dentro de los programas de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y la cooperación técnica.

programa únicamente ha sido implementado en cinco municipios de la entidad, y la necesidad de educación para la niñez guerrerense es mucho mayor por lo que se deben de sumar esfuerzos para lograr la totalidad de la cobertura.

Si bien los rezagos en salud son alarmantes, el estado ya ha dado algunos pasos para enfrentar algunas de las problemáticas de mayor riesgo, como es el caso del cáncer cervicouterino. La Agencia de Cooperación japonesa (JICA, por sus siglas en inglés),<sup>54</sup> estableció un programa que busca ampliar la cobertura de salud,<sup>55</sup> mejorar las técnicas de detección, seguimiento y calidad de los resultados.

Este acercamiento a la agencia de cooperación japonesa, aunado a la firma del convenio con el Hospital para Niños del Este de Ontario, que ensaya la colaboración en materia de transferencia de experiencia y tecnologías médicas, pueden aportar grandes beneficios al estado. Deberían servir como ejemplo para futuros proyectos de cooperación internacional en materia de salud.

Un espacio poco explotado por las entidades federativas mexicanas, y por supuesto por Guerrero, es el programa EUROsociAL<sup>56</sup> de la Unión Europea, que tiene como fin fortalecer los conocimientos, capacidades y vínculos de los actores político-institucionales en materia de salud. El financiamiento ofrecido por este programa podría contribuir al desarrollo sostenible de políticas públicas de salud que se orienten a la reducción de la pobreza, desigualdad y exclusión social.

<sup>54</sup> El programa fue implementado desde 1999 hasta 2004.

<sup>55</sup> EUROsociAL es una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina por medio del intercambio de experiencias entre administraciones públicas responsables de la administración de la justicia, la educación, el empleo, la fiscalidad y la salud.

<sup>56</sup> En dicho programa el PNUD invierte cerca de 5.5 millones de dólares, que de acuerdo a un convenio firmado con el gobierno federal, se podrá quintuplicar ya que por cada peso aportado por el PNUD, la federación aportará cinco.

*Fortalecimiento del sector productivo: asistencia técnica e inversión en infraestructura para el desarrollo*

En el estado de Guerrero la falta de oportunidades para acceder a empleos bien remunerados; actualmente, las ocupaciones laborales son de baja productividad e ingreso. Ambos problemas requieren de mejorar escolaridad y calificación de la población en edad productiva. Ante este panorama, el estado de Guerrero debe ofrecer la capacitación, asesoría, consultoría e información necesarias para impulsar las actividades productivas y sociales. Al mismo tiempo, las actividades productivas del estado requieren de mayor inversión en infraestructura y tecnología, y de la aplicación de técnicas productivas más modernas.

Toda estrategia que busque el fortalecimiento de la actividad productiva debe considerar el aspecto del medio físico, capital social, capital humano y cuidado del medio ambiente. Así, los productores deben hacerse de las tecnologías para desarrollar sus capacidades. Para ello, se deben auspiciar programas de transferencia de tecnología, asistencia técnica y de capacitación que tomen en cuenta los recursos, el conocimiento y las características locales; formular un método de formación participativo que considere por un lado la condición de los pobladores rurales, con sus características culturales y circunstancias de vida, y, por el otro, que dote a estos pobladores de las técnicas más novedosas a nivel internacional en cuanto a productividad.

Siguiendo esta línea, el PNUD, por ejemplo, cuenta con un programa ecológico en la región de la Montaña de Guerrero,<sup>57</sup> el cual con la firma de un convenio con la Universidad Autónoma de Guerrero promoverán la formación de recursos

<sup>57</sup> Bajo esta cooperación se organiza un taller de periodismo ambiental y un diplomado permanente en gestión de agua de regiones indígenas que está enfocado en la capacitación de al menos 30 jóvenes para que sean capaces de defender sus recursos naturales.



humanos en la Montaña con un enfoque en las prácticas de la conservación.<sup>58</sup> El estado deberá buscar este tipo de cooperantes internacionales que propongan esquemas de capacitación que contribuyan al fortalecimiento del sector productivo, sin descuidar al medio ambiente.

Desafortunadamente, la entidad no aprovecha los programas federales de capacitación con los que ya se cuenta. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Sinacatri) ha otorgado servicios de capacitación, formación, asesoría técnica y consultoría profesional en el sector rural mexicano.<sup>59</sup> El estado habría de fortalecer la participación del Sinacatri en su territorio. Por otro lado, la Secretaría de Economía y el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa han apoyado la creación de Centros de Desarrollo Empresarial que trabajan en conjunto con la Sagarpa para establecer Sistemas de Asistencia Técnica Rural para el Desarrollo de Habilidades de Productores y Técnicos. Este tipo de programas permiten la capacitación de los guerrerenses en proyectos productivos; deberían ser fortalecidos y extendidos, pues únicamente han sido puestos en marcha en seis municipios. Resulta necesario que agencias internacionales de asistencia técnica relacionada con el desarrollo participen en estos programas de capacitación ya que dotarían del ingrediente de innovación.

De manera paralela con esta capacitación y asistencia técnica, el estado requiere de inversiones para el impulso de su sector primario y de sectores potencialmente productivos. Frente a esta realidad hay numerosos inversionistas extranjeros dispuestos a colaborar en este aspecto. Los recursos se pueden emplear para la adquisición de insumos, infraes-

<sup>58</sup> Según cifras del Informe del primer trimestre de 2006 del Sinacatri, se ha dado atención a 11.93% de las personas ocupadas en agricultura, ganadería, caza y pesca en ese año.

<sup>59</sup> El programa funcionaba originalmente con el financiamiento de rondas de negocios.

estructura productiva, equipamiento, maquinaria y la promoción de esquemas de financiamiento. Por su parte, para favorecer la competitividad y el crecimiento económico se pueden aprovechar de las ventajas comparativas que se tienen en las diferentes microregiones del estado. Consecuentemente, los programas deben hacer énfasis en las soluciones acordes con los problemas y condiciones locales, y basarse en proyectos regionales o microregionales de corto, mediano y largo plazo.

La minería es un claro ejemplo de un campo subexplotado que podría beneficiarse de la colaboración de inversionistas extranjeros. En Guerrero existen reservas de oro probadas de tal magnitud que la entidad podría pasar del 8° lugar en producción de oro nacional al 1er lugar, y del decimocuarto al octavo en producción internacional. El aprovechamiento de los recursos mineros de la región puede traer consigo una ola de empleos directos e indirectos, creación de infraestructura como la construcción de carreteras y hospitales; y desarrollo de industrias relacionadas.

### *Fomento a las Pymes*

El estado de Guerrero igualmente requiere de un mayor fortalecimiento de sus pequeñas y medianas empresas. Para tal tarea existen programas internacionales que podrían resultar benéficos para el estado. Al-Invest, por ejemplo, es un programa de cooperación económica de la Unión Europea cuyo objetivo es apoyar la internacionalización de las Pymes de América Latina (Comisión Europea, 2008). Busca implementar proyectos que promuevan el desarrollo del sector privado a través de cámaras de comercio, asociaciones de industria y agencias de promoción de exportadores, entre otros. Al-Invest funciona con la asistencia técnica<sup>60</sup> a las Pymes,

<sup>60</sup> Es la finalidad de la Organización Mundial de la Salud tal como está definida en su constitución.

lo cual incluye áreas como la transferencia de tecnología, la firma de contratos de distribución, la puesta en marcha de *joint-ventures* y el acceso a la información para la realización de alianzas estratégicas. La entidad debería considerar establecer convenios de asistencia técnica en este rubro para lograr que sus empresas sean más productivas.

## CONCLUSIONES

Guerrero presenta alarmantes rezagos sociales y económicos. Su Plan de Desarrollo Estatal reconoce necesario abrir espacios de colaboración con organismos internacionales, principalmente vinculados a la atención de sus rezagos sociales. Sin embargo, se hace únicamente en el contexto de fuentes de financiamiento. Por consiguiente, debemos aprovechar esta necesidad ya identificada y ampliarla para incluir otros mecanismos viables de cooperación internacional que permitan mitigar los rezagos estatales. De manera paralela, el gobernador del estado, en entrevista para este trabajo dijo estar interesado en ampliar la cooperación internacional para el desarrollo de las zonas más vulnerables de la entidad.

Si aunamos esta conciencia del ejecutivo estatal sobre la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo con la creciente participación de las entidades federativas mexicanas en los asuntos internacionales, tenemos un escenario propicio para la adopción de mecanismos que se sumen a los esfuerzos estatales y federales por revertir la situación de miseria del estado.

Los programas federales y estatales han sido insuficientes, pues el estado sigue en los últimos lugares a nivel nacional en desarrollo humano. Por ello, esta realidad debe ser atacada con programas de inversión extranjera directa, asistencia técnica, desarrollo de capacidades y generación

de proyectos productivos. La cooperación internacional debe aprovecharse tanto para la inversión en infraestructura para la formación de personas. Estos dos aspectos no pueden estar desvinculados porque de nada sirve un incremento en la infraestructura si no hay gente capacitada y viceversa.

Es sumamente importante destacar que el desarrollo endógeno debe priorizarse sobre cualquier esquema. No basta con ingresar recursos a la entidad si no se capacita adecuadamente al capital humano y no se involucra a los diferentes actores nacionales. De igual modo, el gobierno estatal no debe ser ajeno a las estrategias de cooperación internacional. Como ya se ha mencionado, es necesario que el estado se involucre, pues es él quien conoce de sus necesidades. Los gobiernos municipales y las OSC locales son actores primordiales y deberán participar en él.

La transversalidad, entendida como la atención a grupos sociales específicos, debe ser el eje de toda iniciativa de cooperación. Asimismo se debe dar prioridad a los grupos más vulnerables: las mujeres, niñas, jóvenes e indígenas. Al respecto hay que puntualizar que la cooperación interinstitucional en el nivel internacional, federal, estatal y municipal deberá ser óptima para garantizar que los programas efectivamente ayuden a la población a la que están destinados.

Estas propuestas deben de ir acompañadas de una estrategia adecuada de corto, mediano y largo plazos, en que se delimiten claramente las responsabilidades de cada actor involucrado. Al respecto, la corresponsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas son aspectos a priorizarse en cualquier programa que se logre poner en marcha. La evaluación y seguimiento de los programas que se implementen en el estado permitirán identificar errores y aciertos de tal modo que se podrá ir mejorando paulatinamente y descartar aquellos actores o programas que no han contribuido al desarrollo del estado.

Guerrero puede aprender del camino que algunas entidades ya han emprendido. Las alternativas propuestas son

viables, ya que se han puesto en marcha en otros países e inclusive algunos programas ya funcionan en algunos estados de la República. Ciertamente el estado de Guerrero no estará innovando al aprovechar los diferentes mecanismos de cooperación internacional ya existentes, pero sin duda puede aprovecharlos para su beneficio y el de su población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca Ayala, Abel (1999), “La cooperación técnica y científica”, en Lozaya *et al.*, *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, SRE / PNUD / Miguel Ángel Porrúa.
- Berruga Filloy, Enrique (2000, octubre), “La política mexicana de cooperación internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 61, pp. 248-267.
- Pérez Bravo, Alfredo e Iván Sierra (1998), *Cooperación técnica internacional, la dinámica internacional y la experiencia mexicana*, México, SRE / Miguel Ángel Porrúa.
- Schiavon, Jorge (2006), *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, SRE/ Instituto Matías Romero.
- Secretaría de Economía (1998), “Dirección de Agrupamientos Industriales Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos”, México, Documento Técnico, núm. 1.

## Fuentes electrónicas

- ALCA (s. f.), Cooperación Hemisférica, en [http://www.ftaa-alca.org/TAssistance\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/TAssistance_s.asp)
- APCI (s. f.), Agencia Peruana de Cooperación Internacional, en [http://www.apci.gob.pe/portal4/cooperacion\\_conceptos-definicion.html](http://www.apci.gob.pe/portal4/cooperacion_conceptos-definicion.html)

- Banco Mundial (2003), “Estrategia de desarrollo de los estados del sur de México”, en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/01/05/000012009\\_20050105100652/Rendered/PDF/311160SPANISH01outhStates0Synthesis.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/01/05/000012009_20050105100652/Rendered/PDF/311160SPANISH01outhStates0Synthesis.pdf)
- Banco Mundial (s. f.), “La pobreza en México”, en [http://site-resources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/c\\_capitulo\\_1.pdf](http://site-resources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/c_capitulo_1.pdf)
- Banco Mundial (2007), “Indicadores Desarrollo Mundial 2007”, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>
- Banco Mundial (2008), Reseñas sobre México, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/MEXICOINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20809792~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:500870,00.html>
- BID, Cooperación técnica, en [http://www.iadb.org/aboutus/II/op\\_tech.cfm?language=Spanish](http://www.iadb.org/aboutus/II/op_tech.cfm?language=Spanish)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1992), Ley Sobre la Celebración de Tratados, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>
- \_\_\_\_\_, Boletín núm. 1359, “Aprueba el Pleno la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2010\\_2010/004\\_abril/13\\_13/1359\\_aprueba\\_el\\_pleno\\_la\\_ley\\_general\\_de\\_cooperacion\\_internacional\\_para\\_el\\_desarrollo](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2010_2010/004_abril/13_13/1359_aprueba_el_pleno_la_ley_general_de_cooperacion_internacional_para_el_desarrollo)
- Cardona, Marlene *et al.* (2004), “Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico”, en <http://www.eu-med.net/cursecon/libreria/2004/mca/texto.doc>
- CEPAL (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, en <http://www.ieg.csic.es/cv/docs/Falburquerque-RCepal2004.pdf>
- Comisión Europea (2008), Programas de Cooperación Exte-

- rior, en [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/detail\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/detail_es.htm)
- Comisión Europea (s. f.), Lista de proyectos Urb-AL, en [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/projects/liste2\\_projets\\_urb.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/projects/liste2_projets_urb.pdf)
- Conacyt (s. f.), Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología UE-México, en <http://www.conacyt.mx/Fondos/FondosCooperacionInternacional.html>
- Conapo (2000), “Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa 2000”, en [http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/cuadro\\_a.xls](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/cuadro_a.xls)
- \_\_\_\_\_ (2001), “Índices de Desarrollo Humano, 2000”, en [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indicesoc/IDH2000/dh\\_Indices.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indicesoc/IDH2000/dh_Indices.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2006), “Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza”, en <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2006/01conapo.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2006), “Informe de ejecución 2005-2006” del Programa Nacional de Población 2001-2006, en <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2006/00preliminares.pdf>
- Coneval (2005), “Mapas de pobreza y rezago social 2005”, en <http://www.coneval.gob.mx/mapas/NACIONAL/Nacional.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2005), “Mapas de pobreza y rezago social 2005 del estado de Guerrero”, en <http://www.coneval.gob.mx/mapas/edos/13/13.pdf>
- FMI (s. f.), “El FMI y los Objetivos del Milenio”, en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/mdgs.htm>
- Gobierno del Estado de Guerrero (s. f.), Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2005-2011, en [http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/6121/file.PDF\\_desarrollo\\_economico.pdf](http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/6121/file.PDF_desarrollo_economico.pdf)

- Gobierno del Estado de Guerrero (2008), Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, en <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/3152/file.arch1.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2008), Portal del Gobierno del Estado de Guerrero, en <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=112>
- Instituto de la Juventud (2000), “Encuesta Nacional de Juventud 2000: Jóvenes mexicanos del siglo XXI. Retrato en sepia de los jóvenes guerrerenses”, CDROM.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A. C. [INCA Rural] (2006), “Desarrollo de Capacidades en Territorios Rurales: Experiencia del INCA Rural 2001-2006”, en [http://www.inca.gob.mx/flash\\_paginas/docs/Desarrollo%20de%20Capacidades%20en%20Territorios%20Rurales%2001\\_06.pdf](http://www.inca.gob.mx/flash_paginas/docs/Desarrollo%20de%20Capacidades%20en%20Territorios%20Rurales%2001_06.pdf)
- IME (2005), “Organizaciones comunitarias mexicanas en Chicago”, en [http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines\\_tematicos/bol14.doc](http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos/bol14.doc)
- INI (2002), “Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas 2002”, en <http://www.cdi.gob.mx/ini/indicadores/index.html>
- INEGI (2008), “Producto interno bruto estatal 2006”, en [www.inegi.gob.mx/.../espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2008/marzo/comunica5.doc](http://www.inegi.gob.mx/.../espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2008/marzo/comunica5.doc)
- INEGI (2000), “Guerrero, vivienda”, en [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/definitivos/Gro/sintesis/vivienda.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/definitivos/Gro/sintesis/vivienda.pdf)
- Infomipyme (2005), “Rol del Gobierno Municipal en el desarrollo económico local”, en <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/sidel/municipal/ConsideracionesConceptuales.htm>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (s. f.), “Fuentes y modalidades de cooperación internacional”, en <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/NewsDetail.asp?ID=5417&IDComp any=1>



- JICA (s. f.), Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón, en [http://www.jica.go.jp/mexico/principal\\_01.htm](http://www.jica.go.jp/mexico/principal_01.htm)
- \_\_\_\_\_ (s. f.), “Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino en los Estados del Sur de México”, en <http://www.jica.go.jp/mexico/pdf/proyecto02.pdf>
- Negrón, Federico (2006), “Tendencias de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina”, en [http://webserver.rcp.net.pe/convenios/cti/documentos/roa\\_2006/pdf/negron.pdf](http://webserver.rcp.net.pe/convenios/cti/documentos/roa_2006/pdf/negron.pdf)
- Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador, en [http://www.ciudad.org.ec/observatorio2/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10&Itemid=9](http://www.ciudad.org.ec/observatorio2/index.php?option=com_content&task=view&id=10&Itemid=9)
- OCDE (2007), “Trabajando juntos por un desarrollo sostenible: la experiencia de la OCDE”, en [http://www.diagramconsultores.com/component/option,com\\_remository/Itemid,32/func,fileinfo/id,224/lang,es/](http://www.diagramconsultores.com/component/option,com_remository/Itemid,32/func,fileinfo/id,224/lang,es/)
- \_\_\_\_\_ (2002), “Directrices del CAD. Integrar los Convenios de Río en la cooperación para el desarrollo”, en <http://www.oecd.org/dataoecd/48/44/1960122.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2007), “Net Official Development Assistance in 2007”, en <http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf>
- Olivo, Antonio y Ó. Ávila (2007), “Influence on Both Sides of the Border”, Chicago Tribune, en <http://www.chicagotribune.com/news/specials/chi-0704060020apr06,0,3603123.story>
- ONU (1986), “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, en [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)
- \_\_\_\_\_ (s. f.), “Objetivos de desarrollo del Milenio”, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- PNUD (s. f.), Centro Regional-Panamá, en <http://www.apci.gob.pe>
- \_\_\_\_\_ (s. f.), UNDP Capacity Assessment Methodology Working Group Exercise, en <http://europeandcis.undp.org/uploads/public/file/HAND%20OUT%20Capacity%20Assessment%20Working%20Group%20Exercises.doc>

- PNUD (s. f.), “Informe de actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México”, en [http://www.undp.org.mx/doctos/Informe\\_PNUDMx.pdf](http://www.undp.org.mx/doctos/Informe_PNUDMx.pdf)
- \_\_\_\_\_ (s. f.), “El desarrollo humano: una propuesta centrada en la gente”, en <http://www.undp.org.py/indh/www/images/Cap1.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2003), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2002”, en [http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/latinamericathecaribbean/mexico/mexico\\_2002\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/latinamericathecaribbean/mexico/mexico_2002_sp.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2003), “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México”, en <http://saul.nueve.com.mx/serie/images/Cuadernos2003-1.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2004), “Informe sobre desarrollo humano México 2004. El reto del desarrollo local”, en [http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/latinamericathecaribbean/mexico/mexico\\_2004\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/latinamericathecaribbean/mexico/mexico_2004_sp.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2007), “Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano”, en [http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02ResumenEjecutivo\\_07.pdf](http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02ResumenEjecutivo_07.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2008), “Supporting Capacity Development: The UNDP Approach”, en <http://www.capacity.undp.org/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=2141>
- SRE, Dirección General de Cooperación técnica y científica (s. f.), “Cooperación internacional de México”, en [http://dgc-ctc.sre.gob.mx/html/coop\\_int\\_mex/ctc\\_mex.html](http://dgc-ctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex/ctc_mex.html)
- Sedesol (2005), “Reporte de avances en el modelo de calidad intragob”, en <http://esedesol.sedesol.gob.mx/calidad/RI2005.doc>
- \_\_\_\_\_ (2002), “Capítulo 1 Introducción y Marco”, en *La pobreza en México*, Banco Mundial, en [http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/c\\_capitulo\\_1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/c_capitulo_1.pdf)
- Semarnat (s. f.), Mecanismos de cooperación técnica y científica, en <http://www.semarnat.gob.mx/presenciainter>

nacional/mecanismosdecooperaciontecnicaycientifica/Pages/inicio.aspx

Servicio para la Paz [SíPAZ] (s. f.), Guerrero en cifras, en [http://www.sipaz.org/data/gro\\_es\\_02.htm](http://www.sipaz.org/data/gro_es_02.htm)

\_\_\_\_\_ (2003), “Migración de largo plazo: entre 1/4 y 1/3 de la población guerrerense vive en Estados Unidos”, en [http://www.sipaz.org/data/gro\\_es\\_03.htm](http://www.sipaz.org/data/gro_es_03.htm)

SRE (s. f.), “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados”, en <http://www.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>

\_\_\_\_\_ (2007), “Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales”, en <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/default.html>

### *Entrevista personal*

Zeferino Torreblanca, Gobernador del estado de Guerrero, 23 de mayo de 2008.

## GOBERNANZA INTERNACIONAL EN EL SECTOR SALUD: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y FRANCIA

*Nicolas Collin*

LA SALUD, DENTRO DE LOS ÁMBITOS NACIONAL, regional e internacional, ha supuesto siempre un elemento de convergencia entre diversos tipos de actores. Desde épocas antiguas, la salud ha sido un factor que da pie a la gobernanza y cooperación para prevenir y abordar problemáticas relacionadas; la salud no es un factor que reconozca fronteras o que pueda ser atendido por un único actor. Sin embargo, los esfuerzos de gobernanza y cooperación que atienden a la salud han evolucionado según la acepción de ella.

En 1945, el derecho a la salud estaba incluido en la Carta de la Naciones Unidas como derecho fundamental necesario para la estabilidad mundial: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, [...], la Organización promoverá: [...] La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos” (art. 55, Carta de las Naciones Unidas, 1945).

Sesenta años después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la salud se ha convertido en un factor mucho más trascendental que influye sobre la *estabilidad* y el *bienestar* mundial. Como ejemplo de su importancia en las preocupaciones internacionales, tres de los ocho Ob-

jetivos del Milenio para el Desarrollo (OMD) definidos por la ONU tras la Cumbre del Milenio en 2000, están directamente centrados en la salud: 1) reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, 2) mejorar la salud materna, 3) combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades.

La salud se encuentra en la encrucijada de la casi totalidad de las problemáticas internacionales que se discuten hoy en día. Por un lado, la salud es vista como una meta que se alcanza por medio del desarrollo económico, social y político; por otra parte, se la considera cada vez más como un factor esencial que permite el desarrollo económico, social y humano en general. Este doble papel es particularmente ilustrado en el ámbito de la educación: se mejora la salud a través de la educación de las poblaciones, mientras su fortalecimiento evita el ausentismo escolar y laboral, base de un desarrollo económico sostenible. Además es un elemento clave de la seguridad. En el marco del relativamente nuevo concepto de seguridad humana, que va más allá de la sola seguridad física, se incluyen, entre otros temas, salud, medioambiente, derechos humanos, desarrollo económico y social.

En el mundo cada vez más globalizado existe una creciente interdependencia no sólo entre los Estados, sino también entre diversos ámbitos de interacción. En este contexto, la gobernanza en salud se ha vuelto un elemento sumamente importante en la gestión de las problemáticas internacionales. Los procesos que llevan a la formulación de políticas internacionales, regionales y nacionales de salud superan los esfuerzos de control de expansión de las epidemias. Éstos interactúan con numerosos asuntos; entre otros, se encuentran el comercio (por ejemplo: negociaciones del uso de los derechos de propiedad intelectual, conocidos como Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio [ADPIC], en el marco de la Organización Mundial de Comercio), las relaciones diplomáticas (por ejemplo: las relaciones entre China y México luego del trato

de ciudadanos mexicanos en territorio chino por sospecha de estar contaminados por el A/H1N1), los mercados laborales internos (por ejemplo: el trato de personas seropositivas en el mercado laboral). Como consecuencia de la multiplicidad de los intereses involucrados en el ámbito de la salud, existe un gran número de actores que participan en su gobernanza, tanto a nivel global como regional o nacional (doméstico). El reto principal al cual se enfrenta el mundo hoy en día en este ámbito es ¿cómo lograr la cooperación y la coordinación de todos estos actores para “alcanzar el grado más alto posible de salud para todos los pueblos”?<sup>1</sup>

A nivel nacional, la participación de estos actores depende de muchos factores intrínsecos de cada Estado, en particular el grado de participación civil y los mecanismos de financiamiento del sistema de salud pública. Según cifras de la OMS, en 2007 los gastos de salud (privados y públicos) en México representaban 6.5% de su Producto Interno Bruto (PIB), mientras que Francia 10.9% del PIB. Sin embargo, para el mismo año, el Estado mexicano financia 46.5% del gasto total en salud mientras que el Estado francés 79.2%.<sup>2</sup> En la casi totalidad de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la salud es financiada en un 75% por el gobierno, con excepción de Es-

<sup>1</sup> Numerosos actores de la salud, particularmente la fundación Rockefeller y Unicef criticaron el enfoque integral y multisectorial de la mejora de la salud de Alma ATA, y privilegiaron una lógica liberal “costo-beneficio” aplicada a las acciones en salud. Para mayor referencia, véase Maccioco, 2008.

<sup>2</sup> Incluye también: IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud. V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población. VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud. VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud. Ley General de Salud, título primero, disposiciones generales, artículo 2.

tados Unidos, México y Corea, que están muy por debajo de esta cifra. El reto al cual intentan responder todos los gobiernos del mundo es mantener la accesibilidad universal a la salud y una alta calidad de ésta con un financiamiento sostenible. En el *Informe sobre la salud en el mundo 2000*, publicado por la OMS, Francia fue considerada como el país con el mejor sistema de salud del mundo. Sin embargo, los problemas crónicos de déficit en el sistema de salud, que crecen cada año, han provocado reformas para intentar tornarlo financieramente más “viable”. En México como en Francia, las reformas pretenden lograr un uso más eficiente de los recursos dedicados a la salud, particularmente con procesos de descentralización para responder a las necesidades particulares de cada región, Estado y localidad. Con estos esfuerzos de racionalización de recursos, se espera mejorar el trinomio accesibilidad-calidad-autofinanciamiento. El equilibrio entre los tres componentes es, sin embargo, difícil de alcanzar; y sólo resulta de la negociación permanente entre los actores involucrados en cada uno de ellos, entre otros: Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sindicatos de los profesionales de la salud, partidos políticos y usuarios de los servicios de salud.

A partir de los planteamientos anteriores, este trabajo pretende analizar la gobernanza en el sector salud, considerando los niveles global y nacional, y enfocándose en el análisis comparativo de México y Francia.

El estudio está constituido por tres partes. En la primera, se presenta un marco teórico-contextual en el cual se precisan los conceptos esenciales que aquí se emplean: *salud, gobernanza y gobernanza en salud*. Además, se presentará brevemente la evolución de la cooperación en salud y de la gobernanza en salud a nivel mundial. En la segunda parte se analizan la gobernanza en salud a nivel global, liderada por la OMS, y la gobernanza a nivel doméstico en México y en Francia; y se procede a un análisis comparativo de los dos

países. En la tercera parte se estudia el manejo por parte de México, Francia y de la OMS, de la “crisis sanitaria relacionada al A/H1N1”. Esta última parte explora el posible cambio de “gobernanza” en caso de una crisis sanitaria de carácter mundial tanto en el plano doméstico, como regional y mundial. Al final se presentan conclusiones y recomendaciones de políticas públicas en materia de gobernanza en salud.

### CONCEPTOS ASOCIADOS A LA GOBERNANZA EN SALUD

El concepto de *salud* utilizado hoy en día va más allá la simple descripción del estado físico de un individuo. La definición de salud a la cual se recurre generalmente es la que aparece en el preámbulo de la constitución de la OMS: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.”(OMS, 1946.) Debido a su aceptación, ésta es la definición que se tomará como referencia a lo largo de este trabajo cuando se hable de *salud*.

Determinar una definición del concepto de *salud* es muy importante porque precisa la manera de tratar las problemáticas asociadas y el enfoque con el cual se abordan. Si se restringe la salud al simple estado físico de un individuo, las medidas y políticas de mejora de sistemas de salud se concentrarán exclusivamente en medidas sanitarias. Si se considera la salud como un estado de bienestar físico, mental y social del individuo, los ámbitos de acción para mejorarla son múltiples e incluyen medidas y políticas sociales, económicas, educativas y culturales. Además, consecuentemente los actores involucrados son mucho más numerosos que en el caso de una definición “estrecha” de salud.

El componente social de la definición de salud no sólo es un elemento clave para entender su papel como meta a alcan-



zar, sino también para entender su función como factor del desarrollo humano de la población de un Estado. Mientras la declaración de Alma Ata (1978) reiteraba el apoyo incondicional a la definición “comprehensiva” de la salud, considerándola no sólo como objetivo sino como instrumento indispensable para el desarrollo económico, social y la seguridad, el viraje neoliberal de los años ochenta, apoyado por los programas de ajustes estructurales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), restringió la salud a un concepto exclusivamente sanitario.<sup>3</sup> Frente a esta dinámica se firmó en 1986 la Carta de Ottawa (resultado de la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud) en la cual se profundizaba el concepto de salud y se extendía hasta un concepto amplio de *bienestar* físico, mental y social, obligatoriamente subjetivo pues depende de la auto-percepción.

Es importante apuntar que tanto en México como en Francia las constituciones otorgan el derecho de protección a la salud sin definir el término. En la legislación francesa no existe una definición explícita de lo que se entiende por *salud*. El capítulo preliminar sobre los derechos de la persona del Code de la Santé Publique (Código de la Salud Pública) afirma que el derecho fundamental a la protección de la salud será logrado por medio de “la prevención y de la garantía del igual acceso de cada persona a la atención necesitada por su estado de salud, del aseguramiento de la continuidad de la atención y de la mejor seguridad sanitaria posible”. El enfoque es entonces esencialmente sanitario. En el caso mexicano, la Ley General de Salud expresa más claramente la concepción de salud, definiendo las finalidades del derecho a la protección de la salud entre otros como: “I. El bienestar

<sup>3</sup> Esta definición resulta del taller “Análisis de Gobernanza en Sistemas de Salud en América Latina y el Caribe” organizado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), en octubre de 2004 en Montevideo, Uruguay.

físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades. II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana. III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.”<sup>4</sup> Los objetivos de salud incluyen de una manera más explícita el aspecto social de la salud que en la legislación francesa.

### *Gobernanza en salud*

En este trabajo se considera la gobernanza en salud como “los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones”<sup>5</sup> en el ámbito de la salud. De manera más particular, se entiende la gobernanza en salud como “la manera en que [los actores] del ámbito de la salud interactúan para producir, distribuir y consumir el bien de salud en función de la demanda de servicios y las necesidades de salud a los usuarios” (Arredondo, 2009, p. 46).

Para entender quienes son los actores, es necesario considerar el punto clave de la salud: la prevención. Ésta consiste en establecer los mecanismos causales de las enfermedades: las causas biológicas (cómo la enfermedad afecta el funcionamiento “normal” del cuerpo humano), los mecanismos de transmisión, las condiciones sociales y económicas, las condi-

<sup>4</sup> En las segunda y tercera partes, se concentrará el análisis sobre el nivel global y el nivel nacional, que no deja de lado el nivel regional/estatal, ya que es imposible ignorarlo si se pretende entender los retos de la gobernanza nacional en salud en los casos de México y Francia.

<sup>5</sup> Organizaciones no gubernamentales, cada vez más denominadas como *organizaciones de la sociedad civil*, osc.

ciones ambientales, etc. El objetivo final, en términos de salud pública (y para el gobierno), es reducir la demanda de servicios de salud pública gracias a la prevención del desarrollo de enfermedades. Es esta “pluri-causalidad” de las enfermedades la que provoca la multiplicidad de los actores involucrados, cada uno con intereses diferentes, a veces convergentes, a veces divergentes.

Los actores que están involucrados (o que se involucran por voluntad propia) en la gobernanza en salud dependen del *nivel* que se considere. Existen distintos niveles de gobernanza: 1) el nivel global, en el cual se toman decisiones a nivel internacional, mundial; 2) el nivel regional, en el cual se toman decisiones a nivel de una región. En general las regiones corresponden a grupos de países unidos por acuerdos sanitarios o no (como la Unión Europea) o con lógicas epidemiológicas (por ejemplo el África subsahariana con el sida); 3) el nivel nacional: en el cual se toma en cuenta las políticas nacionales; 4) el nivel estatal/regional/provincial o local/municipal en función del funcionamiento político-administrativo de cada país. A veces, se considera que el nivel local/municipal podría constituir un quinto nivel de gobernanza.<sup>6</sup>

Las interacciones entre los actores se dan dentro del marco de normas o reglas del juego que pueden ser formales (definidas por una ley, un reglamento, etc.) o informales (implícitamente incluidas en los usos y costumbres, culturas en el espacio de interacción de los actores). Paralelamente, esas normas son modificadas por las mismas interacciones entre los actores que discuten, negocian y se ponen eventualmente de acuerdo. Los procesos corresponden a los cambios que conoce la gobernanza: pueden ser la entrada o salida de actores del espacio de interacción o nuevas reglas del juego (Hufty *et al.*, 2006, p. 41).

<sup>6</sup> Así se presenta la oms. Véase Organización Mundial de la Salud, 2009.

El estudio de la gobernanza en salud intenta responder a las preguntas *quién, dónde y cómo*. En el contexto de las reformas de los sistemas de salud que México y Francia están abordando, se debe tomar en consideración dos vertientes de la gobernanza en salud: primero, la formulación en sí de la reforma; y segundo, la implementación de ésta. Enfocándose en la reforma, Martine Durand, directora de empleo, trabajo y de los asuntos sociales de la OCDE en 2004, rescata que para la gobernanza en salud “el reto no es tanto saber quién maneja el sistema [de salud], sino garantizar que las responsabilidades son bien definidas y que la entidad gobernante tenga los medios de implementar su política de manera totalmente transparente” (Sénat, Commission des Affaires Sociales, 2004). Esta afirmación puede ser cuestionable en casos donde la informalidad de las relaciones y la débil transparencia del funcionamiento del sistema de salud hacen más relevante el estudio de los actores que manejan realmente el sistema más que de las responsabilidades formales. Sin embargo, se regresará más a profundidad a esta cuestión en la segunda parte, en la cual se retoman los elementos de la gobernanza en salud tal como fueron definidos aquí para aplicarlos, por una parte, a la gobernanza global liderada por la OMS y, por la otra, a los casos de México y Francia.

#### GOBERNANZA EN SALUD EN CONDICIONES “NORMALES”

Antes de tratar la gobernanza en salud, es importante precisar que por “condiciones normales” se entiende el contexto sanitario habitual en el cual no hay una emergencia sanitaria desconocida o no anticipada. Algunas enfermedades pueden constituir una crisis sanitaria (como el sida), pero en este trabajo, sólo ante un cambio epidemiológico repentino y brutal, no se considera que haya una situación de crisis sani-

taria. En esta parte se presenta la gobernanza en los esquemas “normales” de definición de políticas de salud y toma de decisiones, tanto a nivel global, como en los casos de México y Francia. Se contrasta con la gobernanza en “situación de crisis” analizada en la tercera parte.

### *Gobernanza global*

Los actores de la gobernanza global en salud son numerosos: organizaciones intergubernamentales, Estados y ONG,<sup>7</sup> incluidas las del sector privado. Sin embargo, el actor central de la gobernanza global en este tema es la Organización Mundial de la Salud, considerada como “autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas”.<sup>8</sup> En calidad de organismo intergubernamental, los Estados miembros, que tienen voz y voto en la Asamblea Mundial de la Salud (AMS), son el componente más influyente en el proceso de toma de decisión: emiten propuestas, negocian y acuerdan convenios y tratados internacionales en su seno.

Otro actor importante son las ONG, que constituyen un interlocutor esencial para la organización, tanto para la acción sanitaria directa en los países como para la toma de decisiones en Ginebra, en la sede de la organización. Dentro del marco normativo de la OMS, no se distinguen las ONG sin fines de lucro de las que son vinculadas a intereses comerciales (como las organizaciones financiadas por empresas farmacéuticas). Se plantean entonces problemas de conflictos de intereses,

<sup>7</sup> De conformidad con los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los reglamentos sancionados con arreglo al artículo 21 de la Constitución de la OMS constituyen un tratado porque son la manifestación por escrito de la voluntad de los Estados de sujetarse a esos reglamentos. Véase Avilés Mendoza, 2006.

<sup>8</sup> Número de partes al 15 de septiembre de 2009.

sobre todo cuando se trata de debatir el acceso a los medicamentos y las líneas de investigación farmacéutica (sobre qué enfermedades se van a desarrollar nuevos productos).

*La oms.* La OMS, compuesta de 193 países miembros, tiene, a través de la Asamblea Mundial de la Salud, dos facultades principales: 1) emitir recomendaciones de salud pública y 2) elaborar y “adoptar las convenciones y los acuerdos con respecto a cualquier materia dentro de la competencia de la Organización” (artículo 19 de la constitución de la OMS). En el primer caso, las recomendaciones no tienen carácter jurídicamente obligatorio, mientras que en el segundo los reglamentos adoptados deben ser cumplidos por los Estados miembros.<sup>9</sup> Esto significa que la mayor fuerza de la OMS en cuanto a gobernanza global en salud se refiere a su capacidad para adoptar reglamentos internacionales que comprometen a los Estados a actuar de formas determinadas.

El principal es el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), que fue modificado y adoptado en 2005, pero también está el Convenio Marco para el Control del Tabaco en 2003,

<sup>9</sup> La iniciativa fue votada en 1988 por la AMS logró disminuir el número de casos en más del 99% desde el inicio del programa; con ello pasó de 350 000 casos en 1988 a 1 300 en 2009. (Al 3 de noviembre de 2009, había 1 282 casos de polio concentrados en cuatro países considerados aún endémicos: Afganistán, la India, Nigeria y Pakistán. En 1988, los casos se repartían en más de 125 países. Para mayor referencia, véase Global Polio Eradication Initiative, 2009.) El programa resulta de una colaboración pública-privada en la cual la OMS asegura la coordinación de los esfuerzos, especialmente proveyendo asesoría a los ministerios de salud. La cooperación de los gobiernos nacionales y locales fue particularmente buena para permitir el éxito del programa. Dentro de los cuatro países considerados todavía endémicos se encuentran Pakistán y Nigeria; para ellos las prioridades del programa, tal como las define la OMS, son respectivamente: “controlar la rendición de cuentas de los funcionarios locales como lo establece el Plan de acción contra la Polio del Primer Ministro”, y “establecer un sistema de seguimiento para controlar la aplicación de los Compromisos de Abuja en cuanto a Erradicación de la Poliomiélitis, firmados por los gobernadores de los 36 Estados”. Global Polio Eradication Initiative, 2009.

al cual han suscrito 167 partes.<sup>10</sup> El RSI define un marco de cooperación internacional para “prevenir y controlar los riesgos para la salud pública que pudieran dimanar del comercio y el tránsito internacionales, protegerla de las consecuencias concomitantes, proporcionar los medios necesarios para ese fin y evitar interferencias indebidas para dichas actividades” (artículo 2 del Reglamento Sanitario Internacional, 2005). El rsi fue un instrumento de colaboración particularmente eficaz en la crisis de influenza A/H1N1 de 2009.

El liderazgo de la OMS en la gobernanza global en salud se ha fundamentando en el reconocimiento de los trabajos de la organización desde su origen. La contribución principal de la OMS se ubica en el plano intelectual. Se expresa en las recomendaciones que formula en la publicación de informes y en las resoluciones que se adoptan en la Asamblea Mundial de la Salud. Aunque no son jurídicamente obligatorias, las recomendaciones que tratan las líneas de investigación a seguir, las políticas de salud pública para implementar, o la normalización y estandarización, empujan a los gobiernos a tomarlas en cuenta en sus agendas respectivas de salud pública. Además, muy a menudo la organización provee junto con las recomendaciones manuales para la implementación de aquellas.

La OMS tiene entonces una doble función: 1) sirve de legitimación para los gobiernos cuando quieren establecer

<sup>10</sup> Este programa lanzado en 1955 por la OMS ha sufrido un fracaso. Las cifras de paludismo no bajaron como se esperaba y tienen desde 2001 una tendencia a la alza (Snow *et al.*, 2005, pp. 214-217). Las causas no son exclusivamente políticas, ya en 1963, un informe de la OMS reportaba entre otras causas de fracaso: “La falta de interés para el programa, o ignorancia de sus objetivos y de sus condiciones de ejecución por parte de las autoridades nacionales del ejecutivo o del legislativo: a) no se atribuye a la campaña la importancia y el rango de prioridad que se le merece; b) los recursos financieros necesarios no son proporcionados en el tiempo adecuado; c) la ayuda de la administración es defectuosa; d) el apoyo oficial, débil [...] y la ingerencia de autoridades externas en la campaña.” (OMS, 1963.)

programas o llevar reformas a cabo en sus países; 2) puede denunciar internacionalmente situaciones sanitarias críticas que no son atendidas correctamente por algún gobierno.

La eficiencia de las políticas globales que se concretan en programas locales de la OMS queda esencialmente sujeta a la voluntad política de los gobiernos nacionales y locales donde se llevan a cabo los programas. En ese aspecto, las iniciativas mundiales de lucha contra enfermedades han tenido distintos impactos. Las prioridades abiertamente establecidas por la Iniciativa Mundial para la Erradicación de la Poliomielitis son una evidencia de que los pocos países donde no se logra la erradicación del virus sufren las consecuencias de la carencia de involucramiento y de apoyo de sus autoridades políticas.<sup>11</sup> La gobernanza global en salud encuentra *de facto* sus límites en la soberanía de los Estados. Sin embargo, el programa, considerado en su conjunto, logró grandes avances en comparación con otros, como el Programa de Erradicación del Paludismo.<sup>12</sup> En términos de gobernanza, esto constituye uno de los principales límites a la transposición de las decisiones tomadas a nivel global en acciones efectivas.

La OMS es antes de todo un promotor de ideas y de recomendaciones políticas. En cuanto a gobernanza en salud, en sus informes de 2003, 2006, 2007 y especialmente 2008, ha sostenido la necesidad de desarrollar un modelo basado en una mayor colaboración entre los actores de la salud (los gobiernos, las colectividades, el sector privado, los académicos

<sup>11</sup> El *Codex Alimentarius* incluye el desarrollo de normas alimentarias, reglamentos y otros textos relacionados como códigos de prácticas bajo el Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias. Las materias principales de este programa son la protección de la salud de los consumidores, asegurar prácticas de comercio claras y promocionar la coordinación de todas las normas alimentarias acordadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

<sup>12</sup> El Fondo Global fue creado en 2002 como una asociación pública-privada de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria. Incluyen gobiernos, osc, el sector privado y las comunidades afectadas.



y particularmente la sociedad civil), destinado a reemplazar los modelos de gobernanza autoritaria. El informe destaca el papel central del intercambio de información, de experiencias y del conocimiento en este nuevo modelo de gobernanza. Es por eso que la OMS y sus oficinas regionales tienen una gran actividad focalizada en promover el diálogo entre los diferentes actores de la salud, para lo cual organizan conferencias y reuniones, tanto en el interior de un país como a nivel internacional.

El diálogo se da no sólo entre las esferas política, económica y social, sino también entre los actores de una misma esfera cuando tratan temas adjuntos a la salud: políticas agrícolas, comerciales, financieras, industriales, medioambientales o laborales, etc. A nivel nacional, esta dinámica se traduce en la colaboración interministerial por medio de las negociaciones internacionales. La colaboración es necesaria dadas las repercusiones de los acuerdos establecidos a nivel internacional sobre la salud a nivel local. Los ministros de salud contribuyen a la formulación de la postura de un país en una negociación internacional comercial, agrícola o medioambiental. Asimismo, los ministros de agricultura, de comercio o de relaciones exteriores pueden participar en la evaluación de las ventajas y desventajas que conlleva un futuro acuerdo internacional en salud sobre los demás ámbitos.

Esta interdependencia se refleja también en la función normativa de la OMS. En 1963 se creó, conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión del *Codex Alimentarius* como referencia mundial en materia de normas alimentarias, protección de la salud del consumidor y comercio de productos alimenticios.<sup>13</sup> Diecisiete años más tarde, la OMS con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las

<sup>13</sup> El acuerdo sobre los ADPIC constituye el anexo 1c del Acuerdo de Marrakech, el cual establece la OMC en 1994.

Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) instauraba el Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas, que pretendía fortalecer las capacidades nacionales en cuanto a seguridad química y actuaba sobre todo como centro de información y de asesoría mundial.

Sin embargo, las diferentes políticas globales no siempre concuerdan entre sí. Como lo reconoce la OMS, las políticas sanitarias mundiales se han enfrentado a la agenda global de desarrollo específicamente en los años ochenta y noventa, cuando se privilegiaban los ajustes estructurales financieros y la estabilidad macroeconómica. Limitaban considerablemente la capacidad de planificación y los recursos para implementar las políticas sanitarias basadas en las necesidades y demanda de servicios de salud en los países en desarrollo (OMS, 2008). Las orientaciones de las políticas globales hacia el desarrollo entraban directamente en conflicto con las aspiraciones nacionales de desarrollo sanitario. Para los gobiernos nacionales, la conciliación de las diferentes políticas de los organismos intergubernamentales (OMC, Banco Mundial, FMI, OMS, FAO, etc.) es, en la mayoría de los casos, compleja. Para unos, el gran número de actores y la falta de coordinación entre ellos es una de las grandes debilidades de la gobernanza global en salud (Garrett, 2009). En realidad, son sobre todo los países en desarrollo quienes son los más sensibles hacia las políticas globales, ya sea en salud, en desarrollo o en otros ámbitos. Estos países son los primeros destinatarios de esas políticas y de los recursos que conllevan. Sus debilidades institucionales, temporales o crónicas (crisis económica, política, social, conflicto armado, etc.), hacen a los Estados (generalmente Estados de bajos ingresos) poco aptos para influir en la toma de decisiones a nivel global.

En la implementación de las políticas mundiales, los ministerios de salud son los actores clave puesto que deben de hacer la “síntesis entre el poder decisional, la racionalidad de la comunidad científica, el compromiso de los profesiona-

les y los valores y medios de la sociedad civil”. Sin embargo, carecen muy a menudo de la capacidad de influir en comparación con los demás ministerios encargados de las finanzas, del empleo, de la seguridad o de la educación, considerados como temas de mayor prioridad, particularmente en los países menos avanzados y en vías de desarrollo. La proporción de los presupuestos públicos dedicados a la salud refleja las diferencias de importancia que se le da a la misma: en los países de bajo y medio-bajo ingreso, se le dedica entre 1.7 y 4.5% del total del gasto público, mientras que en los países de medio-alto y alto ingreso, esas cifras alcanzan entre 10 y 17%. Unas de las iniciativas más ambiciosas de política de salud mundial que resulta de la gobernanza global fue el concepto de servicios de “atención primaria de salud”. Éste fue definido por primera vez en la declaración de Alma Ata en 1978; su implementación ha sido retomada desde 2006 como prioridad por la actual Directora General de la OMS, Margaret Chan. La instauración mundial de la “atención primaria de salud generalizada” se enfrenta justamente al obstáculo de la falta de poder y de capacidad de influencia de los ministerios de salud dentro sus estados (OMS, 2008, pp. 89-98).

*Las ONG (u OSC).* La OMS distingue dos tipos de relaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG): 1) Las “relaciones oficiales”. En este caso, las ONG gozan principalmente del derecho de representación en las reuniones, comités y conferencias de la OMS, y en sus órganos deliberativos (Asamblea Mundial de la Salud y Comité Ejecutivo). Pueden hacer uso de la palabra, pero no tienen derecho de voto. 2) *Las relaciones informales.* Las ONG pueden asistir a reuniones técnicas o colaborar en un programa técnico de la OMS, pero no tienen derecho al uso de palabra; y no participan en los órganos deliberativos, aunque pueden asistir como parte del público.

En enero de 2009, la OMS contaba *relaciones oficiales* con 185 ONG, lo que representa más o menos el 45% de las relaciones

totales con ONG (el 55% restante consistía en organizaciones en *relaciones informales*). En términos de gobernanza, el peso de las ONG con relaciones oficiales con la OMS es *de facto* mayor, dado su derecho para expresar opiniones en el seno de los órganos deliberativos. Sin embargo, el papel de las ONG sin relación oficial no es poco significativo. En efecto, las ONG constituyen fuentes esenciales de información sobre las situaciones sanitarias de los países, regiones, localidades y zonas retiradas donde están presentes. Desde la perspectiva de la OMS de “articular opciones de política basadas en la evidencia”, esa capacidad de recolección, compilación y actualización de la información sanitaria por medio de una red conformada por esas ONG es crucial. Además, pueden introducir, en calidad de entidades no gubernamentales, temas en la agenda de salud internacional que la OMS no podría evocar en calidad de Organismo Intergubernamental por razones políticas (véase más adelante el caso México-industria tabacalera). Por otra parte, constituyen agentes de difusión y promoción de las políticas y programas de la OMS, con lo cual refuerzan el impacto local de las decisiones tomadas a nivel global. En situación de emergencia sanitaria como consecuencia de desastres naturales o de conflictos armados, la OMS transfiere los fondos a las ONG para implementar rápidamente las medidas sanitarias de emergencia, dadas sus mayores flexibilidades y capacidades de respuesta rápida (World Health Organization [WHO], 2002). En estos casos, la OMS puede aportar apoyo técnico de corto o largo plazo, según las condiciones del sistema de salud pública del país afectado. Por consiguiente, el papel de la OMS en la gobernanza va más allá de una sencilla contribución o influencia intelectual sobre las políticas de salud.

Las ONG ocupan, entonces, un lugar particular en la gobernanza global en salud. La OMS legitima las acciones de las ONG al mismo tiempo que éstas constituyen un instrumento eficaz para concretar y apoyar las políticas del organismo internacional. Además, las ONG que logran acceder a un estatus

de “relación oficial” aumentan su capacidad de influir en las decisiones que se toman en el seno del organismo. Sin embargo, no parecen tomar ventaja de los privilegios que gozan en la OMS. Entre 1998 y 2002, en promedio, sólo 25% de las ONG con relaciones oficiales asistieron a las reuniones del Comité Ejecutivo de la OMS, y sólo 40% a la Asamblea Mundial de la Salud. Dentro de las que asisten a las reuniones, sólo entre 15 y 20% emitieron declaraciones (entre 8 y 18 declaraciones por sesión). Las explicaciones posibles de la débil participación de las ONG en los órganos deliberativos son tres: primero, porque la agenda de la reunión no conlleva los temas de interés que defiende la organización; segundo, porque ésta no tiene los recursos financieros o humanos para asistir; y, finalmente, porque unas organizaciones están interesadas únicamente en obtener el “grado” de “organización con relación oficial con la OMS” por fines de prestigio y legitimación en sus países (con las repercusiones en términos de fondos y de capacidad de incidencia política) y consecuentemente no están interesadas en participar (Lanord, 2002).

Entre 1998 y 2006 existe una tendencia a la baja del número de ONG en “relación oficial con la OMS”; pasó de 194 en 1998 a 182 en 2006. Pero también ha disminuido la asistencia de las ONG en la Asamblea Mundial de la Salud: de 94 a 69 participantes en el mismo periodo.

En realidad, es necesario preguntarse cuál es el papel de las ONG en la gobernanza global. Las ONG tienen antes de todo un rol de vigilancia, control y crítica (positiva o negativa) de las acciones de los gobiernos y por extensión de las organizaciones intergubernamentales (OIG), como la OMS. La independencia de éstas frente a los gobiernos y las OIG es esencial para la realización de sus actividades de crítica. La asimilación o la integración de las ONG en los órganos de decisión “puede ser un medio para limitar la calidad de sus críticas” (Dixneuf, 2003). Por ejemplo, Médicos Sin Fronteras (MSF) rechazó una invitación a participar en el Consejo del

Fondo Global<sup>14</sup> creado en 2002. Desde 2002 hasta hoy, MSF critica abiertamente el Fondo Global por dedicar sólo 30% del financiamiento asignado a la lucha contra el paludismo en tratamientos de nueva generación, a pesar de las directivas de la OMS, que desde 2004 recomienda dejar el uso de los viejos tratamientos considerados ineficientes. Las ONG deben ser entonces suficientemente independientes (desde el punto de vista político y financiero) de los gobiernos y de las OIG para preservar su utilidad en la participación de la formulación de políticas globales de salud. Pero además, deben tener también una presencia suficientemente fuerte para balancear las otras organizaciones que defienden intereses económicos particulares potencialmente contradictorios con los beneficios sanitarios de algunas poblaciones.

*La OMS, la industria farmacéutica y la OMC.* Uno de los temas más ilustrativos de la interconexión entre la salud pública y los demás ámbitos de la política internacional es la protección de la propiedad intelectual en la industria farmacéutica. Al final de la Ronda Uruguay en 1994, los aspectos de propiedad intelectual eran por primera vez incluidos en un acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) bajo la denominación “Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio” (ADPIC o TRIP en inglés).<sup>15</sup> Este acuerdo establecía una regulación sobre la protección de las patentes de productos farmacéuticos al mismo tiempo que dejaba espacio para no aplicarlos en caso de

<sup>14</sup> El artículo 8 del acuerdo estipula que se podrá emplear “las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico”. Véase Organización Mundial del Comercio, 1994.

<sup>15</sup> Sin embargo, unos sí empiezan a utilizarlas: Zimbabue (2003), Zambia, Mozambique e Indonesia (2004) autorizaron la producción local de versiones genéricas de medicamentos patentados; y en el 2003, Malasia autorizó la importación paralela de medicamentos desde India.

necesidad sanitaria.<sup>16</sup> Esta “flexibilidad” fue reafirmada en 2001 con la “Declaración de Doha relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública”, en la cual se convino que “el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública [y] puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos” (Declaración de Doha, 2001).

El dilema planteado en el fondo de ese acuerdo se da entre la accesibilidad a medicinas a precios bajos y la innovación en medicamentos. Por un lado, los gobiernos de los países en desarrollo, apoyados por la mayoría de las ONG humanitarias, defienden la posibilidad de producir y exportar versiones genéricas de medicamentos aún protegidos por patentes; por otro lado, las industrias farmacéuticas, apoyadas por los gobiernos de los países desarrollados, denuncian la violación de las patentes argumentando que los costos de investigación y desarrollo son altos y que los laboratorios productores de genéricos (ubicados generalmente en los países en desarrollo) no sufren esos costos. Argumentan que, a largo plazo, las pérdidas provocadas por la “no-protección” de sus productos impedirán la creación de nuevas medicinas.

En este debate, la OMS incita a que los gobiernos recurran a las flexibilidades de los ADPIC, que, según un informe de 2006 realizado con SouthCenter, son subutilizadas.<sup>17</sup> Los países en desarrollo denuncian la incapacidad real de utilizar las excepciones que permiten los ADPIC dadas las presiones ejercidas por los países desarrollados y las represalias a la cuales

<sup>16</sup> Las enfermedades “desatendidas” son definidas por la OMS como las que persisten exclusivamente en las poblaciones más pobres y marginadas. Más de mil millones de personas están afectadas por una o más enfermedades tropicales desatendidas.

<sup>17</sup> El embargo sobre el país había sido implementado después de los atentados de Lockerbie en los cuales Libia estaba fuertemente comprometido.

se exponen: sanciones comerciales, reducción de la ayuda extranjera, cancelación de las preferencias comerciales y modificación de programas de asistencia técnica (Oxfam, 2007).

Los casos más denunciados por las compañías multinacionales y sus gobiernos son Brasil y la India. En el primer caso, el país producía y sigue produciendo copias de medicamentos cuyas patentes son anteriores a 1997, fecha a la cual empezó a respetar las patentes como requisito para adherirse a la OMC. Pidió a los laboratorios estadounidenses concederle “voluntariamente” licencias para producir versiones genéricas de los medicamentos anti-VIH posteriores a 1997 para ser capaz de sustentar su programa de acceso gratis y universal a tratamientos anti-VIH, lo cual fue rechazado por los laboratorios. En 2005, Brasil amenazó a los laboratorios con romper unilateralmente la patente, pagando sin embargo regalías (*royalties*) como lo recomienda la OMC. Las compañías y miembros del Congreso estadounidense consideraban esto como un robo y pidieron a la US Trade Representative imponer sanciones comerciales, lo que no se hizo porque la postura de Brasil era legal. Sin embargo, en 2007 Brasil rompió la patente ante los precios altos de los proveedores de Estados Unidos. Se permitió entonces la importación desde la India del equivalente genérico (reconocido como tal por la OMS), 70% más barato que el original. En contraparte, se pagó 1.5% de las compras en regalías al laboratorio propietario de la patente (Gasnier, 2007, 9 de mayo).

Un argumento mayor del apoyo a la protección multilateral de la propiedad intelectual era que permitiría a los países en desarrollo acceder a productos nuevos, innovadores y mucho más eficaces para responder a sus problemas de salud pública. En los hechos, los laboratorios no innovan en las principales enfermedades de los países en desarrollo, a no ser que representen un mercado también en los países desarrollados, por ejemplo, VIH o hepatitis C. Entre 1975 y 1997, sólo 13 de los 1 393 nuevos medicamentos fueron dedicados



a estas enfermedades llamadas “desatendidas”.<sup>18</sup> Entre 1999 y 2004, tres medicamentos suplementarios para el trato de esas enfermedades entraron en el mercado (Trouiller *et al.*, 2002). El uso –legal– de las flexibilidades de los ADPIC por Tailandia provocó el anuncio del laboratorio Abbot (de Estados Unidos) que no iba a producir ningún medicamento nuevo para ese país. Los países en desarrollo argumentan que en todo caso no cambia el problema de fondo; sigue sin haber investigación y desarrollo dedicado a las enfermedades que representan problemas serios de salud pública para ellos.

La OMC, en relación a los acuerdos sobre los ADPIC, tiene una influencia de mayor importancia en la gobernanza global en salud, que afecta tanto a los programas de erradicación de las enfermedades de la OMS, como a las políticas nacionales de salud pública. La creación en 2001 de un grupo de trabajo OMC-OMS ha favorecido el diálogo entre las dos organizaciones y permite, sobre todo, que la OMS pueda expresar e intentar influir en las decisiones que se toman sobre los temas de comercio vinculados a la salud. Por otra parte, la OMS se encuentra en un dilema, ya que por un lado necesita el apoyo y colaboración de la industria farmacéutica para obtener medicinas a precios más bajos y favorecer la investigación en productos innovadores y más eficientes, y paralelamente incita a los gobiernos a hacer uso de las flexibilidades de los ADPIC para utilizar las versiones genéricas de los medicamentos patentados.

En cuanto a la industria farmacéutica (de los países “desarrollados”), a pesar de numerosas denuncias de no respeto de las patentes por parte de países “pobres”, se beneficia de la protección de sus gobiernos, que disuaden a sus homólogos de romper con las patentes. Esto se hace a veces por medio de acuerdos comerciales bilaterales que incluyen acuerdos denominados “ADPIC-plus”, que son más restrictivos que los ADPIC

<sup>18</sup> Por ley, todos los trabajadores de la economía formal deben de afiliarse a una institución de seguridad social.

“clásicos” (Oxfam, 2007). Algunos denuncian la influencia de las multinacionales farmacéuticas en las políticas de la OMS; sin embargo, dado la considerablemente baja contribución del sector privado en el financiamiento de la organización, que alcanza menos de 7% de los recursos totales (para 2006-2007), esta influencia queda relativamente limitada (WHO, 2007).

Se pueden entonces destacar dos tendencias. Primero, los asuntos de propiedad intelectual incluidos en los acuerdos comerciales internacionales influyen sobre la gobernanza global en salud. Segundo, a pesar de que los gobiernos apoyan formalmente la búsqueda de una salud universal, los intereses económicos nacionales (de los países desarrollados sobre todo) prevalecen. Se conforman entonces dos bloques que se oponen en la gobernanza global en salud: los países en desarrollo apoyados con las ONG de tipo “humanitario o desarrollistas” y los países desarrollados apoyados por la industria farmacéutica y por las organizaciones que los representan.

*La Iglesia Católica.* La Iglesia Católica ha tenido un rol particular frente a las demás religiones por su institucionalización en el Estado del Vaticano. Representa a mil millones de católicos en el mundo, y tiene la peculiaridad de ser la única entidad religiosa en tener el estatus de “Estado no-miembro observador permanente” en las Naciones Unidas, lo que le otorga derecho de voto y de uso de palabra en la Asamblea General. Es importante especificar que no es el Estado del Vaticano el que goza de ese estatus, sino la Santa Sede (autoridad religiosa encabezada por el Papa). La cual varias veces tuvo éxito al desempeñar un papel en la gobernanza mundial en salud, particularmente en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo del Cairo en 1994, durante la cual logró cancelar los acuerdos sobre la planificación familiar y la salud reproductiva, en particular, de las mujeres. En este caso, el Papa, con alianzas con los países del mundo musulmán, buscó un apoyo para votar en contra de las declaraciones que habían sido acordadas en las sesiones preparativas. Libia se sumó a la postura de la

Santa Sede después de la promesa de un *lobbying* para levantar el embargo estadounidense sobre el país;<sup>19</sup> le siguieron por Irán (quién tenía el aborto legalizado), Sudán (del general Al-Bashir), Iraq (de Saddam Hussein), Arabia Saudita y Líbano (Meysan, 2005). La Santa Sede pudo entonces, por efecto de acciones diplomáticas, modificar la formulación de una política global de salud que iba en contra de la “moral” y del “derecho a la vida” tal como son concebidos por la Iglesia Católica.

### *Gobernanza en México*

El sistema de salud mexicano se caracteriza por una amplia población no asegurada por algún sistema de seguridad social. Esto es consecuencia, en gran parte, de la economía informal que abunda en el país. En 2005, aproximadamente 55 millones de personas (trabajadores y sus familias) ubicados en el sector formal estaban asegurados (obligación legal)<sup>20</sup> por alguna institución de seguridad social, principalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Sin embargo, los 45 millones de personas del sector informal o desempleadas no lo estaban, y constituían “potenciales” beneficiarios del sistema de seguridad social para *población abierta o no-asegurada*. Los servicios de salud para esta población son proporcionados por la Secretaría de Salud federal y por medio de programas

<sup>19</sup> Los miembros del consejo son: los titulares de la Secretaría de Salud, Sedesol, SHCP, IMSS, ISSSTE, el secretario del Consejo de Salubridad General, y los titulares de los servicios estatales de salud de cinco entidades federativas, que participan en el Sistema de Protección Social en Salud y que representan a las distintas regiones del país. Asimismo, se invita a las sesiones del Consejo a un representante del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud. Ley General de Salud, art. 77 bis 34.

<sup>20</sup> Para mayor referencia, véase <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/secretaria/acciones.html>

como el Seguro Popular de Salud (SPS) e “IMSS-Oportunidades” (antiguamente “IMSS-Solidaridad”). Por otro lado, se estima en 4% la población que tiene un seguro privado; ésta corresponde generalmente a la parte de la población de alto ingreso (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2007, pp. 477-482).

En 2007, 46.5% del gasto total en salud era realizado por las administraciones públicas, mientras 53% era realizado por agentes privados (principalmente los hogares, que representan 93.8% de este gasto privado. WHO, 2009). El sistema de salud (público+privado) es financiado en 49% por los hogares (cuotas + gasto del bolsillo), en 28% por los empleadores, 20% por el gobierno federal y 3% por los gobiernos estatales y municipales.

El federalismo mexicano implica una autonomía relativamente importante de los gobiernos estatales frente al gobierno federal. Legalmente, las cámaras de diputados de cada uno de los estados votan cada año los recursos asignados a la salud. A éstos se suman los recursos que anualmente el Congreso Federal vota y asigna a cada estado. Dado que cada estado es libre de asignar la cantidad de recursos que desee a la salud, resultan grandes disparidades entre la participación financiera estatal en salud entre los estados de la República. Desde el año 2000 y hasta las cifras disponibles para el año 2007, algunos estados aportan menos de 1%, mientras otros alcanzan casi 40% de los gastos en salud de su estado (Arredondo y Recaman, 2003, pp. 9-16).

Existe entonces una gran dispersión entre los estados de la República en cuanto a su participación financiera en el sistema de salud, particularmente en el financiamiento de la seguridad social de la población no asegurada.

Estos datos sobre el financiamiento son relevantes para el estudio de la gobernanza en salud porque entran en juego al momento de estudiar *quién paga y para qué*. También sirven para ayudar a interpretar el peso de cada actor cuando llega el momento de tomar una decisión.

Los actores que participan en la gobernanza en salud en México son diversos y cada uno tiene un peso distinto al momento de la toma de decisiones. Los actores son: la Presidencia de la República, la Secretaría de Salud federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las instituciones de seguros sociales para población insertada en la economía formal (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Sedena, Secretaría de Marina y otros seguros estatales), los sindicatos, los partidos políticos, los gobiernos estatales con sus secretarías de salud, el gremio médico, el sector privado, la Iglesia Católica, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Todos estos actores defienden ciertos intereses que generalmente no son convergentes.

En cuanto a los procesos de toma de decisión, la Ley General de Salud contempla en el artículo 10 la “participación” plural de los actores en el sistema nacional de salud: “La Secretaría de Salud promoverá la participación, en el Sistema Nacional de Salud, de los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado, así como de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, en los términos de las disposiciones que al efecto se expidan. Asimismo, fomentará la coordinación con los proveedores de insumos para la salud, a fin de racionalizar y procurar la disponibilidad de estos últimos.” (Ley General de Salud, art. 10.)

En realidad, el término *participación* no precisa realmente cómo se ha de concretar. La *participación* consiste más en la acción sanitaria que en la toma de decisiones. La constitución del Consejo Nacional de Protección Social en Salud en calidad de “órgano colegiado consultivo de las acciones del Sistema de Protección Social en Salud” (Ley General de Salud, art. 77 bis) es un ejemplo importante del carácter limitativo de esta participación, puesto que no incluye representantes de la sociedad civil.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Esta información resultó de entrevistas con investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

La participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los usuarios mismos en la formulación de las políticas es extremadamente débil en México, ya sea en salud o en otros sectores. En relación a los “Objetivos y estrategias” definidos en el Programa Nacional de Salud 2007-2012, todas las referencias a la “participación” de la sociedad civil se enfocan a la operatividad del sistema de salud y *no* a la definición de su organización, funcionamiento o a las políticas nacionales de salud pública. Además, las diez “Acciones estratégicas” de la Secretaría de Salud no contemplan tampoco la consulta o participación de todos los actores de la salud, aunque una evoca el fortalecimiento de “la vinculación con aquellos sectores cuyas actividades influyen de manera directa en las condiciones de salud, dentro de los que destacan los sectores alimentario, educativo, ambiental y de seguridad vial”.<sup>22</sup> Sin embargo, esto es evidencia de un enfoque más intersectorial que de una participación de la sociedad civil en su sentido amplio.

En México, las ONG tienen entonces poca incidencia en las políticas del sector salud, con excepción de algunas organizaciones dedicadas al tema del VIH/sida.<sup>23</sup> Esas ONG adoptaron como estrategia la incidencia política directa con acciones con visibilidad mediática en el Congreso mexicano. Son muy activas particularmente en los campos de prevención de la discriminación de las personas con VIH/sida y de la promoción para el acceso a tratamientos eficientes. En 1998, quince años después del primer caso de sida en México, ya se contaban 138 organizaciones civiles dedicadas a este tema (USAID, 2001, p. 3), lo que era bastante relevante dada la débil actividad de la sociedad civil en un país que iba a entrar en “transición democrática”. En 1997, el Frente Nacional de Personas Afectadas por el VIH/sida (FRENPA VIH), con una

<sup>22</sup> Véase el *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 1997, sección 1, pp. 28-31.

<sup>23</sup> Entrevistas con investigadores del INSP.

manifestación frente al Centro Médico Nacional, logró que un mes después el IMSS incluyera en su catálogo de medicamentos<sup>24</sup> tratamientos anti-VIH (“Cronología”, 2001, 6 de diciembre). Esas organizaciones (como Mexfam o Letra S) lograron volverse visibles, lo que les permitió acceder a la esfera política para sensibilizar a los miembros del poder legislativo y tener incidencia sobre las políticas. Así, sus acciones consisten en poner el tema del sida en la agenda de salud nacional y en realizar actividades de cabildeo en las diferentes comisiones vinculadas con el tema (particularmente las Comisiones de Salud y de Presupuesto; (“Desestima”, 2002, 3 de enero) para la asignación de fondos para el acceso universal de los tratamientos más adecuados para los seropositivos (“Plantón”, 2002, 2 de mayo).

Sin embargo, el VIH/sida parece ser una excepción en cuanto a participación civil efectiva que tiene resultados en el ámbito de la salud. Las OSC sufren generalmente de dos grandes limitantes. Por un lado, enfrentan una falta de visibilidad pública, aunque están presentes cada vez más en los medios; y por otro, enfrentan la herencia del sistema político mexicano posrevolucionario, durante el cual las pocas organizaciones civiles existentes tendían al descrédito por su vinculación (voluntaria o no) con el poder político. Además, la incidencia de las OSC se limita por la atomización que las caracteriza. Cada organización defiende sus intereses, los cuales pueden ser divergentes de los de las demás OSC, aun cuando tratan un mismo asunto. Esto puede ser el resultado del problema del financiamiento, al cual se enfrentan. La búsqueda de fondos es un problema recurrente para esas organizaciones, lo que limita sus márgenes de maniobra en la definición de sus políticas.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Véase la nota anterior.

<sup>25</sup> Las encuestas de opinión pública muestran grandes diferencias e incoherencias en los resultados. Para mayor referencia, véase González y Billings, 2002, y “Crece”, 2009, 28 de septiembre.

La participación de la sociedad civil también se limita por la baja transparencia de la acción gubernamental, sobre todo en los estados y municipios (Arredondo, 2009, p. 200). El gobierno “informa de lo que va a hacer pero nada más; con esto cumple el requisito de rendición de cuentas”.<sup>26</sup> La sociedad civil no tiene incidencia sobre las decisiones que se toman. Sin embargo, tiene una incidencia indirecta a través del recientemente creado “Aval Ciudadano” (2003), que tiene como propósito obtener el aval de un grupo de organizaciones civiles (teóricamente independientes) en cuanto a la calidad de los servicios de salud que se entregan. Por ejemplo, los datos reportados por los diferentes niveles de gobierno que en el pasado podían ser falsificados, pueden ser ahora comparados con este “Aval Ciudadano”, herramienta considerada objetiva y confiable.

El Aval Ciudadano permite identificar las entidades que proveen servicios de salud que carecen de calidad. La publicación de los resultados incita entonces a las autoridades responsables a tomar las medidas necesarias para mejorar la atención médica. Este mecanismo constituye una herramienta para la sociedad civil con la cual puede incidir en las decisiones en salud y apuntar las debilidades y el mal funcionamiento del sistema de salubridad. En junio de 2009, sólo seis estados de la República presentaban un avance en la implementación del “Aval Ciudadano” mayor a 90% (Secretaría de Salud, 2009).

Aunque la Iglesia Católica no está formalmente incluida en la vida política mexicana, la Iglesia Católica siempre ha constituido una fuerza política importante en el país por su capacidad de influir sobre casi 88% de la población mexicana, que se declara católica (censo de 2000, De la Torre *et al.*, 2006). Como lo hace el Vaticano a nivel internacional, la Iglesia Católica en México es particularmente activa en los

<sup>26</sup> Entrevistas con investigadores del INSP.



temas de salud reproductiva, para la que los puntos clave son el VIH/sida y el derecho al aborto. En ambos casos, moviliza a la población católica cada vez que regresan las discusiones al escenario público con el fin de impedir cualquier legislación o movimiento social que promueve el uso del condón, de la píldora anticonceptiva o del derecho al aborto, argumentando la importancia de la “moral universal”. Hasta ahora, solamente una entidad ha legalizado el aborto (el Distrito Federal). Sin embargo, la distribución gratuita de la píldora “del día siguiente” ha sido generalizada a todo el país (cuando Julio Frenk encabezaba la Secretaría de Salud) a pesar de la oposición de la Iglesia. En el caso del aborto, es difícil saber en qué medida la Iglesia Católica influye sobre la decisión de los otros 31 gobiernos estatales que no han legalizado el aborto. Entre las divergencias en la opinión pública,<sup>27</sup> las convicciones personales de los diputados y la influencia de la Iglesia, es muy complicado medir el peso de cada factor en el *statu quo* del aborto en los estados.

La Secretaría de Salud federal constituye el actor más influyente en la gobernanza en salud por su autoridad legal (formal) y por la influencia real (informal) que ejerce sobre el funcionamiento del sistema sanitario. La última reforma de descentralización del sistema de salud hacia los estados ha tenido sus logros particularmente en el método de asignación de recursos, pero ha alcanzado también sus límites en la delegación real del poder de decisión.

La asignación de recursos “ya no se realiza con base en una fórmula, sino que sigue la lógica de la demanda” de los servicios de salud.<sup>28</sup> Es decir que los estados reciben recursos con base en las necesidades de salud de su población y no por criterios no representativos de la situación sanitaria de una entidad federativa. Sin embargo, la delegación del poder

<sup>27</sup> Con las excepciones de Tabasco, Jalisco y Baja California Sur, donde se vio un cambio de la relación gobierno/autoridades. Arredondo, 2009, p. 192.

<sup>28</sup> Entrevistas con investigadores del INSP, 2009.

ha encontrado sus límites en la estructura política del país. Primero, el poder ejecutivo y la Secretaría de Salud siguen controlando las relaciones con los gobiernos estatales y municipales, sobre todo en los Estados dirigidos por el mismo partido en el poder federal, actualmente el Partido Acción Nacional (PAN). Los estados dirigidos por el PRD tienen mayor incidencia en la gobernanza local (dentro de sus estados), lo que se traduce en problemas de “confusión en las reglas y los roles con que operan los diferentes actores del sistema de salud” (Arredondo, 2009, pp. 192-200) y en desacuerdos sobre la implementación de los programas de salud como el SPS. En estos casos, los programas de salud fueron suspendidos hasta que se llegara a acuerdos entre los niveles estatales y las autoridades de salud. Mientras tanto en los estados dirigidos por el PAN o el Partido Revolucionario Institucional (PRI) las relaciones intergubernamentales quedan centralizadas. En cuanto a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, las instituciones de salud y la sociedad, en la mayoría de estos estados<sup>29</sup> la reforma no las ha modificado; ni, con ello, a su poder de influencia sobre las políticas de salud. En algunos estados, “la descentralización ha permitido la participación de proveedores [de servicios de salud] a nivel estatal y municipal en la identificación de necesidades de salud, en la priorización de algunas actividades de salud y en la reasignación de algunos recursos para programas específicos de salud” (Arredondo, 2009, p. 194). Los programas de salud para población abierta (Seguro Popular de Salud, IMSS-Oportunidades) que debían permitir a los poderes locales tomar un papel preponderante en la entrega de los servicios de salud permanecieron bajo la influencia del poder central, como ha pasado con las administraciones pasadas. El poder federal controla estos programas de salud que “cambian desde el nombre hasta mecanismos de operación y gestión depen-

<sup>29</sup> Véase “Fracasos”, 2005, 3 de enero, y Vautravers Tosca.

diendo de la filosofía y lineamientos de la administración en turno” (Arredondo, 2009, p. 193).

Otro actor que tiene un peso en la gobernanza en salud es el gremio médico. En el marco de la creación del Seguro Popular de Salud, actuó como freno a su implementación, por medio de reuniones con congresistas, donde se presentaban estudios científicos cuyo objetivo era desacreditar el modelo. Se pretendía demostrar que la calidad de la atención iba a bajar y que se generarían condiciones laborales precarias con, entre otros efectos, una caída en los ingresos.<sup>30</sup>

Finalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es un actor que tiene un peso mayor en la gobernanza en salud nacional dada su función de control del financiamiento del sistema de salud. La SHCP es el punto de encuentro entre lo que piden la Presidencia y la Secretaría de Salud, y lo que decide el Congreso. Desde la instauración del Seguro Popular en 2003, la coordinación entre la SHCP y la Secretaría de Salud ha sido buena, lo que ha significado un aumento de los recursos asignados a la salud. Sin embargo, la falta de recursos para algunas instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) incide sobre la agenda de investigación en salud. La necesidad de buscar fondos externos para complementar los recursos públicos genera la entrada de actores privados en el financiamiento de esas instituciones. En el caso del INSP, la industria tabacalera participa en el financiamiento. Se plantea entonces la problemática del conflicto entre financiamiento e investigación sobre el tema “tabaco y salud” como uno de los más importantes en este aspecto.

La misma industria tabacalera fue también el centro de una incompatibilidad entre un convenio internacional firmado por México y un convenio concluido entre la Secretaría de Salud y la industria tabacalera en México. A nivel internacional, el Convenio Marco para el Control del

<sup>30</sup> Entrevista con investigadores del INSP.

Tabaco (auspiciado por la OMS) firmado en 2003 invitaba a los estados a no privilegiar los intereses comerciales sobre los intereses de salud pública. Durante la primera “Conferencia de las partes del convenio marco para el control del tabaco”, México recibió el “anti-premio cenicero sucio” por más de 200 ONG participantes, por haber llevado políticas de lucha contra el tabaquismo contrarias al convenio internacional. Denunciaban esencialmente el convenio firmado en 2004 entre la Secretaría de Salud, Philip Morris México y British American Tobacco, el cual, según las ONG, impedía el aumento de impuestos, limitaba en la cara posterior del producto el espacio para las advertencias sanitarias en las cajetillas de cigarros, impedía colocar imágenes o pictogramas y permitía el uso de “términos engañosos como *light* y suaves”, y se alejaba de la posibilidad de la prohibición total de cualquier tipo de publicidad, la promoción y el patrocinio de los productos del tabaco. Además, México declaró durante la Conferencia que este tipo de acuerdo con la industria tabacalera era ejemplar y que debía servir de modelo para los demás países. Por otro lado, la Secretaría de Salud defendía que el convenio aportaba recursos para financiar el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos del Seguro Popular (4 000 millones de pesos en 2006; “Políticas”, 2006, 10 de febrero) y programas contra las enfermedades del tabaquismo (a razón de un peso por cajetilla). En 2007, el convenio fue cancelado.

En términos de gobernanza, se pueden destacar tres puntos: 1) la industria tabacalera tiene un peso en la determinación de las políticas de salud pública en México por la importancia comercial que tiene y los recursos fiscales que genera; 2) en término de gobernanza global, los acuerdos internacionales ven su limitación en las fuerzas de los actores internos del país; 3) la sociedad civil es capaz de incidir sobre las políticas nacionales de salud, particularmente cuando denuncia las acciones de un gobierno a nivel internacional.

México, como país del continente americano, está vinculado a la OMS a través de su oficina regional, es decir la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La relación entre México y la OPS/OMS ha sufrido altibajos, principalmente como consecuencia de las aspiraciones de personalidades mexicanas para encabezar la OMS y la OPS a inicios de la década de 2000. Por consiguiente, la influencia de estas organizaciones en la toma de decisión de políticas públicas en salud en México cambió en función del estatus de la relación. Sin embargo, es importante distinguir las relaciones de la OPS, por una parte, con el gobierno federal, y por otra con los gobiernos estatales. Hoy en día se considera que México está en una etapa de recuperación de la relación con la OPS.

En el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), el entonces Director General del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Jaime Sepúlveda Amor, y el Secretario de Salud (federal), Julio Frenk, eran respectivamente candidatos para la dirección de la OPS en 2002 y de la OMS en 2003. Sin embargo, de las dos candidaturas, ninguna resultó exitosa.

En el caso de Jaime Sepúlveda, su candidatura sufrió particularmente de la pérdida del apoyo del voto cubano por factores esencialmente de política exterior ajenos al campo de la salud. Cuba constituye un actor particularmente clave a causa de su influencia sobre los países del Caribe, conformados generalmente en un bloque cohesionado (16 miembros, que incluyen Cuba, República Dominicana y Surinam; la OPS cuenta con 35 miembros, y dada su capacidad para alinearlos sobre su postura (Singh, 2002). En realidad, la posición cubana fue consecuencia del deterioramiento de la relación diplomática bilateral con México. Por una parte, las presiones que México había ejercido sobre el gobierno cubano para que no asistiera a la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación y el Desarrollo llevada a cabo en Monterrey en marzo de 2002 reforzaron el voto, si no a favor de Argentina, por lo menos en contra de México. Por

otra parte, no sin relación con el retiro de la participación de Fidel Castro en Monterrey, México había votado en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU unos días después de la Cumbre, lo que debilitó un poco más la probabilidad de un apoyo a la candidatura mexicana a la OPS.<sup>31</sup> A pesar de todo, para intentar obtener el voto cubano, el INSP, dirigido por Sepúlveda desde 1995, ofreció becas para que cubanos realizaran estancias en México.<sup>32</sup> Sin embargo, los esfuerzos quedaron sin resultados y Cuba decidió apoyar la candidatura de la argentina Mirta Roses, y se llevó con esta decisión los votos de los países del Caribe (“Entrevista”, 2004, 17 de diciembre).

En este caso, es particularmente rescatable la interacción existente entre la política exterior y la elección a la cabeza de un organismo regional enfocado a asuntos de salud pública que es *a priori* ajeno a factores políticos internacionales como los derechos humanos. Para el análisis de la gobernanza, se plantean dos preguntas relacionadas: 1) ¿Cuál es el interés de México en llegar a la cabeza de la ops o de la oms? 2) ¿Cómo hubiera cambiado el papel de la ops o de la oms en la gobernanza en salud en México en caso de que uno de los dos hubiera llegado a la cabeza de esos organismos?

Según el presidente Fox, las candidaturas tenían como propósito “poner en alto el liderazgo de México y su capacidad para dirigir el sistema regional de salud” (“Desestima”, 2005, 3 de enero). El interés de México de adherirse a la ops no estaba realmente conectado con un objetivo de salud, sino que formaba parte de una dinámica de política exterior del país que consistía en querer figurar sobre el escenario internacional, particularmente a través de organismos intergubernamentales regionales e internacionales. Esto se había

<sup>31</sup> Véase Secretaría de Salud, 2002, y Ramírez, 2008.

<sup>32</sup> La oms tiene una oficina en Lyon, pero tiene una función de coordinación internacional en el marco del RSI, no de representación específica de la organización en el territorio francés.

logrado cuando integró en enero de 2002 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro no permanente, pero falló en los intentos de Sepúlveda a la OPS, Frenk a la OMS (en 2003 y 2006) y del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Ernesto Derbez, a la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2005.

¿Qué hubiera cambiado para la salud en México si Julio Frenk o Jaime Sepúlveda hubiesen sido electos? Probablemente no mucho para la salud mexicana. Después de las derrotas en los dos más importantes organismos internacionales de salud, la relación con éstos se hizo más débil a nivel nacional a pesar de buenas relaciones con las entidades estatales donde la ops lleva programas con bastante éxito, particularmente en Chiapas. A nivel federal, las cooperaciones de la Secretaría de Salud se realizaron de manera más importante con el Banco Mundial que con la OMS o la OPS. Esto ocurrió esencialmente por el papel de Julio Frenk como Secretario de Salud. Antes de encabezar la secretaría de salud en el año 2000, Frenk había trabajado estrechamente con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el diseño de las reformas sectoriales de salud basadas en los principios de reducción de gasto público (y liberalización de los servicios públicos) promovidos por el BM y el FMI. El trabajo se concluyó en 1996 con la publicación del documento “Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para las reformas de los sistemas de salud en América Latina” (Lodoño y Frenk, 1996). Cuando llegó a la Secretaría de Salud, la reforma de descentralización que Frenk llevó a cabo siguió más la lógica del concepto de “Pluralismo estructurado”. En 2002, un préstamo de 350 millones de dólares fue contraído por México ante el Banco Mundial con el fin de financiar el Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (Procedes).<sup>33</sup> Muchos criticaron que en realidad el préstamo era

<sup>33</sup> Régimen General de la Seguridad Social: cubre a los asalariados del

destinado a financiar el Seguro Popular que se había apenas aprobado en el Congreso. Sin embargo, no hay evidencia de que éste fuera el caso.

El enfriamiento, sin hablar de ruptura, de la relación entre la OPS y México fue fuertemente vinculado con su voluntad de mostrar que el país no necesitaba ayuda externa en el ámbito de la salud y que, por el contrario, era capaz de exportar conocimiento y proveer asesoría a otros países. El distanciamiento del gobierno federal de México con la OPS resultó entonces de un factor más político de carácter individual que de una lógica de salud pública propiamente dicha.

En realidad, la influencia de la OPS/OMS es sobre todo intelectual a nivel federal por la elaboración de una agenda internacional y regional de salud. Su misión consiste principalmente en promover la cooperación internacional y el compartimiento de las experiencias y conocimientos de cada país. La OPS/OMS no tiene entonces un poder o una influencia directa mayor en la toma de decisión nacional. Sin embargo, el gobierno federal se apoya en ésta para respaldar las decisiones que toma. Tal fue el caso para la crisis de la influenza A/H1N1 en 2009 (lo que se tratará en detalle más adelante), pero también para programas de seguridad vial o salud ambiental.

Sin embargo, la OPS tiene un papel mayor a nivel estatal, particularmente en los estados fronterizos del sur (Chiapas y Oaxaca), pero también del norte, donde se llevan a cabo programas enfocados a la salud del migrante y de las poblaciones indígenas que sufren de una fuerte marginación. En Chiapas, la colaboración importante del gobierno estatal con la organización encontró su máxima expresión en 2008 con la creación de la primera oficina permanente de la OPS en un estado de la República, única representación en el mundo que

---

comercio y de la industria y a sus familias, así como a los voluntarios que se afilian.



no está ubicada en la capital de un país.<sup>34</sup> Esta creación fue el resultado de una demanda del propio gobierno de Chiapas. La representante de la nueva oficina, Margarita Aguilar Ruiz, declaró que “por primera vez vamos a tener en el seno de la entidad la posibilidad de que los actores claves que pueden detonar un cambio en la configuración epidemiológica de los vectores estén presentes para tomar decisiones puntuales con una confluencia de recursos, asesoría técnica y capacidades que puedan asegurar un futuro más exitoso para el estado de Chiapas en el tema de la política sanitaria” (Gobierno del Estado de Chiapas, 2008).

La interacción entre la OPS y México es entonces más concreta y funcional con las autoridades estatales y locales que con las federales. La gobernanza nacional en salud no es fundamentalmente modificada por la intervención de la OPS.

### *Gobernanza en Francia*

El sistema de seguridad social francés se caracteriza por una cobertura universal de la población. El 97% de la población está cubierta por tres regímenes obligatorios de cobertura (Régime Général de la Sécurité Sociale<sup>35</sup> con 85% de la población, Mutualité Sociale Agricole [MSA] con 7%,<sup>36</sup> y Régime Social des Indépendants (RSI)<sup>37</sup> con el 5%), mientras que el 3% restante está bajo regímenes especiales (Marina, Minería, Sociedad de los Ferrocarriles Franceses, etc.). La afiliación a esos regímenes se basa en criterios como la actividad profesional (los desempleados declarados tienen derecho a la

<sup>34</sup> Mutualidad Social Agrícola: Cubre a los trabajadores del sector agrícola con sus familias.

<sup>35</sup> Régimen Social de los Independientes: Cubre a los artesanos y a las profesiones liberales.

<sup>36</sup> Cobertura Universal para la Enfermedad.

<sup>37</sup> Unión Nacional de los Fondos de Seguros Médicos.

afiliación al régimen general también) o al estatus familiar. Sin embargo, para las personas que no cumplen con esos criterios, la *Couverture Maladie Universelle* (CMU),<sup>38</sup> instaurada en 2000, garantiza a cualquier persona residente en el territorio (de conformidad con las autoridades) una afiliación gratuita al régimen general de la seguridad social (en 2008, 1.5% de la población estaba afiliada al Régimen General a través de la CMU, es decir, 950 000 personas). Existen “mutuelles complémentaires” y “seguros privados” que cubren la parte no-reembolsada por los regímenes obligatorios (éstos, según los servicios médicos y las medicinas, reembolsan una cierta cantidad, generalmente 35, 65 ó 100% del costo). En 2004, 92% de la población gozaba de una cobertura complementaria, por Mutuelle o por seguro privado (Sénat, *Commission des Affaires Sociales*, 2004).

En 2007, el gasto público en salud representaba 79.2% (1.1% del Estado y el resto para los regímenes obligatorios) del gasto total en salud mientras 20.8% restante era realizado por agentes privados (32.2% de éste era constituido por el denominado “gasto de bolsillo” de las familias, y el resto era cubierto por los seguros complementarios y privados. WHO, 2009). En el estudio de la gobernanza, es importante notar que los tres regímenes obligatorios, o “fondos de seguridad social” (Régimen General, MSA y RSI), se unificaron para crear la *Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie* (UNCAM),<sup>39</sup> que tiene la responsabilidad del manejo de los fondos a través de 16 fondos regionales (*Caisses Régionales d'Assurance Maladie*) y 128 fondos locales (*Caisses Primaires d'Assurance Maladie*). Un elemento característico del sistema de seguridad social es su déficit crónico, que empezó en 1950 y que siempre ha sido

<sup>38</sup> Objectifs Nationaux des Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM).

<sup>39</sup> El artículo L1114-1 del Code de la Santé Publique afirma que: “Los representantes de los usuarios en las instancias mencionadas anteriormente tienen derecho a una capacitación para facilitar el ejercicio de este mandato”. Véase République Française, 2009.

el tema de fondo de las reformas del sistema de salud y de protección social. Desde 2004, el déficit oscila entre 12 000 y 5 000 millones de euros cada año y podría alcanzar 9 400 millones en 2009 (*La Documentation Française*, 2009). En el trinomio “accesibilidad-calidad-financiamiento”, es seguramente el financiamiento el que ha constituido la mayor problemática y fuente de discordia entre los actores de la salud en el país.

Los actores de la gobernanza en salud son: el Estado, el Ministerio de Salud, los fondos de seguridad social y las organizaciones de la sociedad civil (que se divide entre las organizaciones de los profesionales de salud, las organizaciones de los usuarios y las que representan intereses económicos). Es importante notar que las políticas de salud no entran dentro de las funciones de la Unión Europea, sino que son la responsabilidad exclusiva de cada Estado.

Como consecuencia de los problemas de déficit en el financiamiento de la seguridad social, se llevó a cabo una serie de reformas que modificaron el papel de cada actor en la toma de decisión en políticas de salud. Un gran viraje fue dado en 1996 con las “ordenanzas Juppé” (primer ministro en esa época), que, en términos de gobernanza, modificó tres puntos principales: 1) la imposición de un límite en el gasto de seguridad social por efecto de la Ley de Financiamiento de la Seguridad Social, votada anualmente en el Parlamento, y que define el Objetivo Anual del Gasto de la Seguridad para la Enfermedad (ONDAM);<sup>40</sup> 2) la creación de Agencias Regionales de Hospitalización (ARH) para asignar presupuesto a cada hospital y controlar su desempeño; 3) plantea las bases para instaurar la representación obligatoria de los pacientes (o usuarios del sistema de salud) en los consejos de administración de los hospitales y las instancias de salud pública (a nivel local, regional y nacional).

<sup>40</sup> Véase Assemblée Nationale, 9 de marzo de 2009.

Esa reforma reforzó el peso del Estado a través del Parlamento en la definición de las políticas de salud, puesto que la ley de financiamiento se asocia también con objetivos generales y estratégicas nacionales de salubridad. Se reforzó también el control de su implementación en las regiones por medio de las ARH. Sin embargo, la definición de las políticas de salud es más resultado de un proceso de negociación entre los diferentes actores (Ministerio de Salud, organismos de seguridad social, profesionales de la salud y usuarios) que de una definición unilateral por parte de los diputados y senadores. Existe una red compleja de organismos regionales y nacionales interconectados cuyas interacciones resultan en la definición de las políticas de salud. Es particularmente por medio de estos organismos que la sociedad civil participa y puede influir en la toma de decisiones.

Señalaré a continuación los procesos de toma de decisión en cuanto a las políticas de salud (definición de la agenda de salud y organización sanitaria) y en cuanto al financiamiento de la seguridad social (cobertura de los gastos en salud de los usuarios).

El organismo donde se definen las reformas que tocan el sector salud es el Alto Consejo de Salud Pública (Haut Conseil de la Santé Publique). Es así que las reformas de 2004 del sistema de salud y del sistema de seguridad social se guiaron con las recomendaciones que resultaron de un consenso entre todos los actores de esta entidad: representantes del Estado, de los organismos de seguridad social, de los organismos de seguros complementarios, de las comisiones parlamentarias, de los sindicatos, de los profesionales de salud y de los usuarios. El Alto Consejo de Salud Pública se basa en los informes de dos organismos nacionales: la Conferencia Nacional de Salud y el Comité Nacional de Organización Sanitaria y Social; éstos sintetizan los informes de sus contrapartes en cada región (conferencias regionales de salud y comités regionales de organización sanitaria y social). En cada nivel hay

representantes de todos los actores. Esas instancias regionales proporcionan una retroalimentación sobre la efectividad de las políticas públicas nacionales de salud, y emiten propuestas y recomendaciones al respecto.

Sin embargo, la presencia de esos actores no implica que tengan una influencia mayor en la toma de decisión. Particularmente a nivel local, el modo de elección de representantes de los pacientes y usuarios, la falta de financiamiento de las organizaciones, y la falta de capacitación (aunque en teoría se garantiza por ley<sup>41</sup>), son factores limitantes para lo que la Conferencia Nacional de Salud denomina la “democracia sanitaria”. En cuanto al modo de selección de los representantes, existen varias tendencias. Por ejemplo, en los consejos de administración de los hospitales, la dirección del hospital elige a representantes “dóciles que se conforman con las decisiones” o “prolonga el periodo de las organizaciones ya presentes desde el año anterior”, o bien “elige a propósito a las asociaciones más preparadas para debatir” (Société Française de Santé Publique, 2004, p. 25). Así, en la realidad, la efectividad y utilidad de la participación de los representantes de pacientes y usuarios en las instancias no se logran. Además, hay una disparidad de representatividad entre los niveles de representación.

En las instancias regionales, la representación de los usuarios es bastante desarrollada con, por ejemplo, 204 representantes para 52 instancias en la región Ródano-Alpes (Rhône-Alpes). En contraste, a nivel nacional no hay ningún representante en la Unión Nacional de los Fondos de Seguros Médicos, UNCAM (Conférence Nationale de Santé, 2009).

El papel de los usuarios en la toma de decisión es variable según las instancias. Como lo declaró el ministro de Salud en 2006, uno de los retos del sistema de salubridad es “el empo-

<sup>41</sup> Esto no significa que las regiones como “entidad política” tengan una influencia en las decisiones de salud.

deramiento de los pacientes para que tengan más que decir en los asuntos de salud” (Cases, 2006, p. 15). Sin embargo, numerosas OSC presionan a las autoridades políticas, particularmente en el ámbito de la seguridad alimentaria, así como en otros temas importantes, tales como el cultivo de los organismos genéticamente modificados (OGM) o la lucha contra la obesidad infantil. En ese último caso, en marzo de 2009, las OSC intentaron influir a través de acciones de presión sobre los parlamentarios, para que se aprobara una enmienda que limitara los anuncios publicitarios para productos alimenticios durante programas televisivos destinados a los niños (Assemblée Nationale, 2009). El ministro de Salud había prometido un mes antes que implementaría medidas para impedir la difusión de anuncios publicitarios de algunos productos alimenticios. Sin embargo, se abandonaron estos proyectos para firmar, en colaboración con las autoridades audiovisuales francesas, una carta con las empresas publicitarias y la industria agroalimenticia en la cual se incluyeron sólo medidas de sensibilización pero no de prohibición. A cambio de esta carta, el gobierno se había comprometido a no legislar durante los próximos cinco años sobre el sector publicitario. Ante la actitud del gobierno, las osc (27 sociedades científicas y 13 asociaciones civiles) decidieron utilizar otro canal para lograr sus objetivos y presionaron directamente sobre los parlamentarios para pedir que la enmienda se aprobara. Sin embargo, la misma fue rechazada el 9 de marzo de 2009.

En cuanto a la implementación de las políticas, la reforma del sistema de salud de 2004 dio un paso hacia la descentralización. Si bien, como se ha explicado ya, las grandes líneas de las políticas de salud se toman en el Parlamento y en instancias consultivas nacionales, la implementación de ellas es competencia de las entidades descentralizadas, las agencias regionales de hospitalización (ARH). Su papel consiste en aterrizar y adaptar los lineamientos nacionales a las especificidades regionales de acuerdo con las demandas de

salud (según el perfil epidemiológico de cada región, los servicios de salud deberán, por ejemplo, enfocarse a la atención del cáncer más que de enfermedades infecciosas). La reforma transfirió mucho poder de toma de decisión a esas agencias regionales, que firman “contratos asociados de metas” con los establecimientos públicos y privados de salud cada 3 o 5 años, en función de los cuales se les asignan fondos. La toma de decisión de las políticas de salud es, entonces, parte de la responsabilidad de las agencias regionales.

Las reformas del sistema de salud y del sistema de seguridad social de 2004 han modificado la gobernanza en salud en Francia, especialmente la relación entre el Estado y los fondos de seguridad social que tradicionalmente se oponían a la “definición de las políticas de salud pública” con las “funciones de financiamiento”. Los principales cambios de responsabilidades de los fondos (unificados en una sola entidad, UNCAM) se recapitulan en la siguiente tabla.

Tabla 1  
Impacto de la reforma de 2004 sobre la asignación del poder de decisión

<i>Función</i>	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Después de la reformas</i>
En la actividad liberal: Negociar con los representantes de los médicos y profesionales de la salud los precios de las consultas a reembolsar.	El Estado podía rechazar el resultado de las negociaciones con base en múltiples criterios, incluido su impacto en las finanzas nacionales.	El Estado sólo puede rechazar el resultado de las negociaciones con base en argumentos legales o de salud pública.
En los hospitales y para las medicinas: Definir el paquete de las consultas y medicinas cubiertas por la seguridad social.	Responsabilidad del Estado.	Responsabilidad de la UNCAM, asistida por la Alta Autoridad de Salud y la Unión Nacional de los Organismos Complementarios de Seguridad para Enfermedad (UNOCAM).

<i>Función</i>	<i>Antes de las reformas</i>	<i>Después de la reformas</i>
Fijar los niveles de co-pago del usuario por servicio médico.	Responsabilidad del Estado.	Responsabilidad de la UNCAM asistida por la UNOCAM (aunque el estado pueda oponerse con base en razones de salud pública).
Respetar los objetivos de gasto fijados en el Parlamento (ONDAM).	Responsabilidad del Estado.	Se asume que los fondos tienen la capacidad e instrumentos para conformarse con el ONDAM. Es controlado por un comité independiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de C. Franc, y D. Polton (2006).

En términos de gobernanza, existe un mayor poder de toma de decisión para los fondos de seguridad social, el cual a su vez se asocia con mayor responsabilidad y autonomía de gestión pero con supervisión estatal fuerte. Los profesionales de salud tienen su espacio de negociación con la UNCAM, lo que les permite defender sus intereses merced a los precios acordados para cada servicio médico.

El proceso de descentralización se sigue fortaleciendo con la reciente reforma de la organización de los servicios de salud votada en junio de 2009 en el parlamento. La reforma pretende unificar en una sola entidad llamada Agencias Regionales de Salud (ARS) a los actores de financiamiento de la salud (organismos de la seguridad social) y los actores de organización de los servicios de salud (ARH y otras entidades del Estado). Se supone que la toma de decisiones será más consensual y basada en las demandas y necesidades específicas de cada región. Sin embargo, por ser votada cinco meses antes de la conclusión de este documento, resulta difícil determinar en qué medida esta reforma afectó la gobernanza en salud.

Las políticas de financiamiento de salud son, entonces, el resultado de una interacción entre el Parlamento, que vota



el presupuesto global, los fondos de seguridad social (unificados en la UNCAM y relacionados con los seguros complementarios y privados a través de la UNOCAM) y los profesionales de salud.

En cuanto a la relación de Francia con la OMS, ésta se enfoca esencialmente en la firma de acuerdos de investigación en salud. Francia financia a la OMS, aporta ayuda a la elaboración de guías de referencia internacional e influye sobre la definición de las prioridades de salud internacional. En 2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Salud y la OMS firmaron un acuerdo de cooperación para el periodo 2008-2013, que incluía la participación financiera de Francia<sup>42</sup> y el refrendo de prioridades de salud internacional: seguridad sanitaria, mejoramiento de los sistemas de salud, salud medioambiental y enfermedades crónicas que esencialmente corresponden a la agenda de salud francesa (République Française, 2008).

Por otra parte, la influencia de la OMS sobre la definición de políticas de salud o de toma de decisión en Francia es baja. La OMS puede incidir puntualmente cuando las leyes de seguridad alimentaria y medioambiental hacen referencia a los “valores-referencias” establecidos internacionalmente en los acuerdos, como el Codex-Alimentarius, pero su capacidad de influencia permanece limitada.

### *Comparación entre Francia y México*

La gobernanza en salud entre los dos países presenta diferencias notables cuyas raíces se extienden desde el ámbito del sistema político hasta la cultura democrática, pasando por la economía.

Primero, la responsabilidad de la organización y del financiamiento de los servicios de salud es compartida en

<sup>42</sup> Contribución obligatoria de 30 millones de dólares por año, además de una contribución voluntaria de 29 millones para 2008 y 2009.

México entre el nivel federal y los estados, mientras que en Francia es exclusiva del poder central (las regiones político-administrativas no intervienen). El factor “partido político en el poder” tiene una importancia fundamental en la implementación de las reformas descentralizadoras en México, mientras que en Francia la descentralización no depende de los partidos políticos mayoritarios en las regiones. Esto se traduce en una implementación de las reformas más lenta a nivel de los estados en México que en las regiones en Francia, puesto que los estados tienen un poder de oposición que las regiones francesas no tienen.

Con todo, en ambos países el control central sobre las decisiones de políticas de salud es preponderante. La Secretaría de Salud en México y el Ministerio de Salud en Francia son los mayores actores de la gobernanza en salud nacionales, conque en gran medida definen la agenda sanitaria nacional. A pesar de las descentralizaciones, las políticas de salud permanecen bajo un fuerte control (central) del Estado; es decir, las leyes de financiamiento, así como de definición de la agenda de salud nacional, se fijan en el Congreso y en el Parlamento.

Las OSC son relativamente débiles en México debido a la falta de cultura democrática en el país, herencia del siglo xx. En la práctica, los gobiernos estatales y federal no otorgan un papel importante a la sociedad civil en la formulación de las políticas, limitándose generalmente a informarles sobre de las decisiones y acciones realizadas. En Francia, aunque presenta debilidades, la sociedad civil está presente en casi todos los niveles de toma de decisión (hospitales, autoridades regionales de salud y a nivel nacional en el Alto Consejo de Salud Pública). La Iglesia Católica es un actor cuyo peso difiere mucho en las políticas de salud. En Francia, la legalización (a nivel nacional) del aborto en 1975 hizo desaparecer el último ámbito de salud en el cual la Iglesia tenía aún influencia. En México, la Iglesia Católica es todavía influyente

sobre las decisiones sobre ese tema, aunque es difícil saber si es por su influencia sobre los políticos o sobre la población.

A nivel nacional, la influencia de los actores internacionales en las políticas de salud permanece circunscrita a un aporte intelectual sobre las problemáticas generales de salud, pero no es determinante. A nivel estatal en México, la OMS/OPS tiene un papel más activo en la definición e implementación de programas de salud pública enfocados al migrante y a las poblaciones marginadas. En Francia, esta influencia local es inexistente. La falta de recursos y de personal experto de las autoridades estatales y locales puede explicar en parte la mayor influencia que tiene la OPS en ciertos estados de México, frente a la influencia que tiene la oficina regional de la OMS para Europa en Francia.

#### CAMBIO DE GOBERNANZA EN CRISIS SANITARIA: EL CASO DE LA INFLUENZA A/H1N1

En esta parte se examinará la gobernanza en materia de salud surgida a partir de la “pandemia” de influenza A/H1N1 iniciada en marzo de 2009 y que persistió hasta diciembre de ese mismo año.

Aunque es imposible establecer exactamente la fecha exacta de aparición de los primeros casos, según el primer informe de la OMS del 24 de abril de 2009, el 18 de marzo es la fecha inicial donde se detectan en el estado de Veracruz casos de gripe que pueden ser atribuidos a la influenza A/H1N1 (WHO, 2009). En México, la gobernanza en salud sufrió un cambio relativamente fuerte, con el cual centró toda la autoridad en la Secretaría de Salud. En Francia, la aparición más tardía de los primeros casos no provocó un cambio con la magnitud de la que hubo en México, aunque también se reforzó el poder del Ministerio de Salud. A continuación se

describen los cambios en la gobernanza en salud a nivel global, así como en México y Francia.

### *Gobernanza global durante la crisis sanitaria*

Ante la emergencia del nuevo virus, la gobernanza global en salud ha tenido dos vertientes: 1) El papel de liderazgo de la OMS en la coordinación mundial de los esfuerzos de detección y lucha contra la influenza A/H1N1, notablemente por medio del Reglamento Internacional Sanitario (RSI). 2) El deterioro temporal de las relaciones bilaterales, que consecuentemente, va del trato a los ciudadanos extranjeros sospechosos de haber contraído el virus, a las medidas comerciales restrictivas para la industria porcícola y al debate en cuanto a la denominación del virus. A continuación se presenta el análisis de esas dos vertientes.

La OMS ha podido ejercer su liderazgo mundial en la gobernanza frente al nuevo virus, particularmente en tres aspectos: la difusión de la información relativa al virus y a su combate, el apoyo para la denuncia de los comportamientos “no conformes” con los acuerdos internacionales por parte de algunos países, y la distribución de antivirales a los países.

A través del RSI, la OMS hizo uso de una herramienta eficaz en el monitoreo mundial de las epidemias. En el marco del RSI, los países miembros de este organismo tienen que reportar los brotes de ciertas enfermedades y eventos de salud pública. Es dentro de ese marco que México y Estados Unidos reportaron desde el 18 de marzo casos de “síndrome gripal”, cuya expansión rápida, asociada con complicaciones de la enfermedad, provocó la puesta en alerta de la OMS. El 18 de abril, la OPS/OMS, a través del Centre for Diseases Control and Prevention (CDC) de Estados Unidos, formalizó la aparición de un nuevo virus en California, denominado Influenza A/H1N1; se puso en marcha un sistema de información mundial, que ha fungido

como base de las medidas a tomar en cada país. Las respuestas de los países fueron distintas: unos siguieron las recomendaciones de la organización mientras otros fueron más allá de lo que recomendaba el RSI (Argentina, China, Hong Kong, entre otros).

El 24 de abril, un día después de que los laboratorios canadienses confirmaron que las muestras mexicanas correspondían con el virus detectado en Estados Unidos, la OMS publicó su primer comunicado, que puso a todos los países en alerta. Allí, informó sobre los primeros elementos conocidos sobre el virus (síntomas, modo de transmisión, tipo de respuesta a los antivirales, población afectada y dispersión geográfica). Al mismo tiempo, “la OMS y la OPS enviaban misiones de expertos a México para que colaboraran con las autoridades sanitarias del país, y para ayudar a sus Estados Miembros a reforzar las actividades epidemiológicas, el diagnóstico de laboratorio y el manejo clínico sobre el terreno” (*id.*). La consecuencia de esta alerta fue que los países latinoamericanos vecinos de México declararon “alerta sanitaria” y tomaron medidas preventivas. De acuerdo con el RSI, la directora de la OMS, Margaret Chan, convocó el Comité de Emergencias, que advirtió del “potencial pandémico” del virus y declaró la situación de “emergencia de salud pública de importancia internacional”. A partir de ese día, siguieron entre uno y dos comunicados diarios sobre la situación.

Estas actividades de recolección de información a partir de una red mundial de alerta y del envío de expertos al terreno constituye la base de la acción de difusión de información sanitaria en el mundo. Es con base en esta información que se toman las decisiones de cambio de fases de alerta epidemiológica en función de las cuales se emiten recomendaciones de medidas sanitarias en los países. Esa es la primera función de la OMS en la gobernanza global en salud durante esa crisis.

La segunda función de la OMS en esa crisis fue sostener las demandas de algunos países que sufrían discriminación como

consecuencia de la epidemia en sus territorios. Esa función se realizó particularmente por medio de los comunicados. Los comunicados informaban sobre la evolución de los casos, pero también reafirmaban que la carne de cerdo bien cocida no presentaba riesgos de salud, y que la OMS *no* recomendaba restricciones a viajes, cierres de fronteras o restricciones al comercio. Esas declaraciones eran particularmente dirigidas a los 20 países que habían emitido restricciones (entre otros, China, Corea del Sur y Rusia) a la importación de carne de cerdo proveniente de Canadá, México, Estados Unidos, España y Reino Unido (OMC, 2009). El papel de la OMS se volvió entonces primordial en el manejo global de la pandemia. Los países como México, España o Estados Unidos utilizaron a la organización como respaldo y apoyo para presionar a los gobiernos que imponían restricciones al comercio de productos porcícolas. Las declaraciones de la OMS en la gobernanza en salud repercutieron en el ámbito del comercio. La declaración conjunta de la OMS, la FAO y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), que estableció la ausencia de riesgo sanitario en el consumo de carne de cerdo, constituyó un elemento más para que se levantaran las restricciones al comercio.

De manera similar, la OMS reiteraba las declaraciones sobre la nula necesidad de medidas restrictivas sobre el movimiento de personas y el control en las fronteras, y que en caso de ser tomadas debían efectuarse de conformidad con el RSI, particularmente en relación con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos extranjeros. La persistencia de las cuarentenas mostró otra vez los límites de la efectividad de las recomendaciones emitidas por la OMS y de la gobernanza global. Particularmente, China levantó oficialmente el aislamiento de ciudadanos mexicanos el 11 de junio de 2009.

Todas esas medidas provocaron el enfriamiento temporal de las relaciones diplomáticas entre los países involucrados. La red diplomática ha tenido un gran papel en emitir quejas oficiales, pero, otra vez, ciertos países (China y Rusia entre

otros) mantuvieron sus medidas hasta finales de mayo, mientras otros lo hicieron hasta septiembre (Rusia en particular).

Una de las grandes problemáticas discutidas a inicios de abril fue la producción de una vacuna contra la influenza A/H1N1 para el siguiente invierno. Lo que preocupaba a la OMS en ese entonces era particularmente la capacidad de respuesta de los países en desarrollo, dada la escasez de recursos financieros para adquirir las vacunas. La industria farmacéutica tuvo un papel importante en la toma de decisión internacional. La OMS propuso que los laboratorios hicieran donativos de vacunas a los países que no tenían la capacidad de comprarlas. Sin embargo, como lo declaró el director general de Novartis, “Para que la producción sea viable, debe haber incentivos financieros”; esto respondía de manera negativa a la demanda de la OMS (Radio France Internationale, 2009). En paralelo, Australia, Brasil, Estados Unidos, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido y Suiza se comprometieron, bajo la iniciativa de la OMS, a entregar 10% de sus vacunas a los países en vías de desarrollo por medio de la organización intergubernamental.

La industria farmacéutica influyó entonces en la definición de la respuesta internacional al no modificar su política de precios ante la pandemia y al no responder a las demandas de los países en desarrollo frente a su incapacidad de comprar las vacunas.

### *Cambio de gobernanza en Francia*

Con la aparición del nuevo virus en América del Norte en el mes de abril, las autoridades sanitarias francesas se pusieron en alerta conforme a lo recomendado por la OMS. El que el sistema de alerta pandémico de la OMS se elevara a nivel 5 el 29 de abril provocó que Francia pasara al mismo nivel en un sistema de alerta nacional parecido al de la OMS.<sup>43</sup> Con ese

<sup>43</sup> El sistema de alerta francés es muy parecido al de la OMS. Tiene también

cambio, se transformaron los esquemas de toma de decisión para enfrentar el riesgo de epidemia. Se instauró una Célula Interministerial de Crisis (CIC) bajo el mando del Ministerio del Interior<sup>44</sup> en concertación permanente con el Ministerio de Salud. La colaboración de estos dos ministerios en la toma de decisiones proporciona al Ministerio de la Salud la capacidad de implementar restricciones potenciales al movimiento de personas (imposición de cuarentenas, etc.) que son de competencia exclusiva del Ministerio del Interior. Sin embargo, por el tipo de crisis (es decir, sanitaria), el Ministerio de Salud era la fuente principal de las decisiones tomadas a nivel nacional.

Como los demás gobiernos, el francés se enfrentaba a una situación de incertidumbre sobre el modo de transmisión y el potencial letal del nuevo virus. Para Francia, el reto consistía en: 1) evitar que el virus entrara y se propagara en el territorio nacional; 2) asegurar la protección de los ciudadanos franceses en los países afectados por el virus; 3) descubrir rápidamente su código genético con el fin de desarrollar lo más rápido posible una vacuna para proteger a la población de un eventual rebrote durante el invierno.

Dentro del territorio nacional, las decisiones tomadas en cuanto a la epidemia consistieron, sobre todo, en el aislamiento de los alumnos enfermos en las escuelas y en la preparación para una posible epidemia para el siguiente invierno, con la compra de vacunas. Para tales efectos, la toma de decisión fue resultado de la interacción entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Educación Nacional y el Ministerio del Interior. Sin embargo, la decisión del cierre de los establecimientos de educación, aunque resulte teóricamente de una concertación entre autoridades educativas, sanitarias y

---

seis etapas pero con una subdivisión del nivel 5 en “5A y 5B”, que distingue la transmisión de humano a humano en el territorio nacional (5B) de una transmisión fuera del territorio (5A).

<sup>44</sup> Equivalente a la Secretaría de Gobernación en México.



gubernamentales locales,<sup>45</sup> estuvo, en los hechos, basada en la recomendación de las autoridades sanitarias.

En cuanto a la gestión de la, entonces, futura campaña de vacunación, se pudo apreciar el unilateralismo gubernamental en la toma de decisión. La decisión de comprar 94 millones de vacunas para una población de 60 millones de habitantes con el fin de prevenir una epidemia en el invierno fue la fuente del mayor debate en esa crisis. La decisión fue, y sigue siendo, el objeto de muchas críticas por el exceso de “precaución” adoptado por el gobierno. El costo de la medida, que es de 1 500 millones de euros (al cual se agregan 240 millones para la movilización de los profesionales de salud) y que es financiada en partes iguales por el Estado y la Seguridad Social, es particularmente criticado por los partidos políticos de oposición así como por una parte de los profesionales de salud, quienes deploran el aumento del, ya de por sí grande, déficit de la seguridad social (12 000 millones de euros previstos para 2009). Sin embargo, la decisión fue tomada por el Ministerio de Salud junto con el Ministerio del Interior y ninguna crítica pudo cambiarla. La ministra de Salud, Roselyne Bachelot, destacó que en caso de que sobraran vacunas, podrían “ser usadas durante un periodo de 5 años o para políticas de solidaridad”, es decir, para donativos a países en desarrollo. En noviembre de 2009, los inicios de la campaña de vacunación muestran una baja adherencia de la población, así como de los profesionales de salud, a la política del Ministerio de Salud, puesto que sólo 10% de los profesionales de salud se vacunaron un mes después del comienzo de la campaña. La opinión pública, los partidos de oposición y parte de los profesionales de salud tendrán, seguramente, un gran poder crítico en el futuro apoyándose en los gastos innecesarios decididos por el gobierno en esta crisis sanitaria.

<sup>45</sup> Las autoridades académicas, las autoridades sanitarias (DDASS) y las *collectivités territoriales*.

El Ministerio de Salud cooperó, primero, con el de los Asuntos Exteriores (Ministère des Affaires Étrangères). Determinaron recomendar no viajar a México mientras la situación no se mejorara, aunque no se decidió la suspensión de los vuelos entre los dos países, ni la imposición de restricciones comerciales. Francia fue también al origen de una demanda ante la Unión Europea que pedía la interdicción o restricción de los vuelos de Europa hacia México, la cual fue rechazada. Esas iniciativas se tomaron mientras todavía no había casos declarados de influenza A/H1N1 en el país. El 4 de mayo, dos días después de haber sido detectados los primeros casos en el territorio y casi una semana después de haber intentado suspender vuelos hacia México a nivel europeo y de haber recomendado la cancelación de viajes a México, Francia decide enviar, por medio del Ministerio de Asuntos Exteriores, 100 000 dosis de antivirales para el Gobierno de México. Aunque la decisión fue oficialmente tomada para “expresar la solidaridad y cooperación (de Francia) con México y el pueblo mexicano” (Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, 2009), también conllevaba seguramente un objetivo de recuperación, sin hablar de reparación, de la relación afectada por las decisiones tomadas la semana anterior por el gobierno francés con respecto a México.

La influencia de la oms sobre las decisiones de Francia fue contrastante. Por un lado, fue relativamente importante en la instalación de la cic cuando el gobierno francés siguió el incremento en el nivel de alerta de la oms. También fue importante en la decisión de Francia de proporcionar 10% de las vacunas compradas a los países en desarrollo como recomendaba la oms. Por otro lado, fue limitada en las decisiones tomadas por Francia en recomendar la cancelación o reporte de los viajes a México, o de no elevar el nivel de alerta nacional cuando la oms declaró el nivel 6 el 11 de junio (Ministère de l'Intérieur, 2009). Como lo dijo un representante de la cic,

“la situación en Francia es independiente de las decisiones de la OMS” (20 Minutes.fr, 2009).

### *Cambio de gobernanza en México*

Con la aparición de los primeros casos de lo que iba a ser considerado como una pandemia, el presidente Felipe Calderón decretó el 24 de abril el “estado de emergencia sanitaria”.<sup>46</sup> A través del decreto, el poder ejecutivo proporcionó a la Secretaría de Salud la plena autoridad para tomar las decisiones en materia de salud. En esta situación de emergencia sanitaria, la concentración de todos los poderes formales en el secretario de Salud constituye la modificación más importante en términos de gobernanza nacional en salud, pues la totalidad de las demás secretarías de Estado y de las entidades públicas debían de someterse a las decisiones de la Secretaría de Salud.

Además de la introducción notable de las fuerzas militares y de seguridad pública y de los medios, los actores de la gobernanza no han cambiado fundamentalmente. Sin embargo, son las funciones de cada uno las que fueron modificándose en comparación con la gobernanza en una situación “normal” (sin crisis sanitaria). El sector privado, las ONG y la sociedad civil en su conjunto se convirtieron en agentes de “ejecución” de las decisiones tomadas por la Secretaría de Salud, mientras que los gobiernos extranjeros y los organismos intergubernamentales (principalmente OMS/OPS, FMI, Banco Mundial y BID) adoptaron un papel más activo por medio del apoyo financiero y técnico al servicio de la formulación de la respuesta a la epidemia.

Durante los primeros días de la crisis, marcados por una gran incertidumbre frente al nuevo virus, la gobernanza de salud dentro del país se caracterizó por una concentración

<sup>46</sup> El decreto fue publicado el 25 de abril de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.

del poder de decisión (tanto formal como informal) en la Secretaría de Salud, determinada por la Presidencia, bajo la cual todas las secretarías, los estados, los partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil se alinearon.

Las primeras decisiones que se tomaron a nivel nacional se dieron a partir de la detección de un número anormalmente elevado de casos de influenza estacional (no se identificaba todavía el virus de la influenza A/H1N1) y neumonía atípica grave, particularmente en los estados de Oaxaca, San Luis Potosí y en el Distrito Federal, donde el 17 de abril había declarado la alerta epidemiológica. Es el 23 de abril, después de la confirmación de los laboratorios canadienses de la aparición de un nuevo virus en las muestras enviadas por México, que la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública deciden, como medida preventiva, suspender las clases el 24 de abril de 2009 para todos los niveles e instituciones educativas públicas y privadas en el Distrito Federal y en el Estado de México.

Después del decreto presidencial del 24 de abril, siguió una serie de medidas emprendidas por cada secretaría bajo la dirección de la Secretaría de Salud. En la siguiente tabla se compilan las medidas tomadas por cada secretaría de acuerdo a la fecha. Se puede ver que los efectos de la epidemia implicaron a 11 secretarías además de la Secretaría de Salud: Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Hacienda y del Crédito Público (SHCP), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Conagua, Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

**Tabla 2**  
**Acciones tomadas por las secretarías federales mexicanas**  
**como consecuencia de la crisis sanitaria**

<i>23 de abril de 2009</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud y SEP: Suspensión de las clases el 24 de abril en el DF y Estado de México.</li> </ul>
<i>24 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SHCP: Ampliación del periodo para la declaración de personas físicas hasta el 31 de mayo.</li> </ul>
<i>25 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Ampliación de la suspensión de clases hasta el 6 de mayo en DF, Edo. Mex. y San Luis Potosí. Solicita “colaboración” para suspensión de eventos en: iglesias, estadios, teatros, bares, cines, etcétera.</li> <li>• STPS: Emite diez recomendaciones al sector patronal para pedir “comprensión y sentido social” para los trabajadores que puedan presentar síntomas.</li> <li>• SE: Instruye a la Profeco para impedir abusos de comerciantes (asegurar el reembolso por eventos cancelados) o farmacéuticos.</li> </ul>
<i>26 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Cofepris informa a los consumidores de posibles engaños con la compra antivirales en Internet y “exhorta” a los farmacias a no vender antivirales sin recetas.</li> </ul>
<i>27 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEP y Secretaría de Salud: “epidemia en su punto crítico”: suspensión nacional de clases hasta el 6 de mayo.</li> <li>• Secretaría de Salud: Agilización para la entrada al país de los antivirales. Con Conagua y Semarnat se suspenden de las obras de mantenimiento del Sistema Cutzamala para evitar escasez de agua.</li> </ul>
<i>28 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Lanzamiento de 110 <i>caravanas de salud</i> para realizar pruebas rápidas de detección de A/H1N1 en el DF y Estado de México.</li> </ul>
<i>29 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Suspensión de actividades de la Administración Pública Federal (1 a 5 de mayo), salvo lo relacionado con el abasto de alimentos, medicinas, energéticos y seguridad. Suspensión de trabajos y servicios no esenciales de los sectores productivos. Exhorta a las entidades federativas a sumarse a esas medidas.</li> <li>• SHCP: Los 6 000 millones de pesos del fondo de gastos catastróficos serían destinados al combate a la contingencia epidemiológica.</li> </ul>
<i>30 de abril</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Ofrece red de camiones de Diconsa para distribuir 75 000 pruebas de detección A/H1N1 y 205 000 antivirales.</li> <li>• Sedesol: Cierre temporal de 8 315 estancias infantiles operadas por Sedesol, con los centros de los programas Habitat e Inapam (salvo centros de atención integral); ampliación de la fecha de pago de los programas “70 y Más” y “Oportunidades”: medidas de control en las tiendas Liconsa y Diconsa para evitar conglomeraciones.</li> <li>• SCT: Instalación de filtros de detección del A/H1N1 en terminales de autobuses y aeropuertos (cámaras térmicas y cuestionarios).</li> </ul>

Continúa

## Continuación

<i>1 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las secretarías: Suspensión de actividades no esenciales a partir de ese día.</li> </ul>
<i>2 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFE y Secretaría de Salud: el IFE pone a disposición de la Secretaría de Salud 15 minutos diarios en televisión y radio para difusión de mensajes.</li> <li>• Segob: Entrega los lineamientos sanitarios para la realización de los actos de campaña a los institutos electorales federales y estatales.</li> </ul>
<i>3 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: la Secretaría de Salud presenta los lineamientos para prevenir propagación de A/H1N1 para restaurantes, centros de trabajo, transporte público, centros de reunión y campañas electorales.</li> </ul>
<i>5 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SHCP: Medidas tributarias de carácter general; medidas fiscales y de financiamiento a sectores específicos.</li> <li>• SE: Toma acciones para eliminar las restricciones a la exportación de productos porcícolas. Declaraciones en la OMC y a China, Ucrania, Emiratos Árabes, Rusia, Azerbaiyán, Ecuador, Bolivia y Honduras.</li> </ul>
<i>6 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Flexibilización de las medidas de distanciamiento social: en restaurantes, cines, etc. (utilización de 50% del aforo, espacio entre grupo de personas...)</li> <li>• Sagarpa: Medidas para desmitificar el consumo de carne de cerdo: revisión de 3.4 millones de cerdos (22% de la pira nacional); lanzamiento de campaña informativa en el interior y en el extranjero para recuperar el nivel de exportaciones; acciones para congelar y conservar la carne que no ha salido al mercado; acuerdos con productores para alargar la vida de los cerdos y evitar un cuello de botella en la comercialización; de mil millones de pesos de apoyo al sector (Fondo Nacional de Garantías) y 200 millones de pesos para facilitar futuras operaciones de mercado; inicios de investigaciones para establecer esquemas de medición, prevención y bioseguridad en granjas.</li> </ul>
<i>13 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Cofepris publica los resultados de las acciones de vigilancia sanitaria iniciadas el 24 de abril: emitió 36 órdenes de suspensión de publicidad engañosa.</li> </ul>
<i>15 de mayo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Salud: Declara que los principales centros turísticos del país son libres de influenza y que se puede acudir a ellos (Cancún, Puerto Vallarta, Zihuatanejo, Mazatlán, Los Cabos y Cozumel).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del documento: Secretaría de Salud (2009), "El sector productivo apoyó sin reservas las medidas sanitarias", *México Sano*, número especial, junio, México, Secretaría de Salud.

Estas once secretarías colaboraron plenamente y en reciprocidad con la Secretaría de Salud. Por una parte, apoyaron a la Secretaría de Salud en la implementación de medidas preventivas (como Conagua o la SEP); y, por otra parte, la

Secretaría de Salud apoyó también a las demás secretarías para limitar las repercusiones del A/H1N1 en sus sectores, como fue el caso en la elaboración de comunicados nacionales e internacionales para certificar que la carne de cerdo no era afectada por el A/H1N1. Otra acción de la Secretaría de Salud en ese sentido fue la promoción del turismo, también a partir de la difusión de comunicados que afirmaban la seguridad sanitaria en las zonas turísticas del país.

Además, se destaca el doble papel de la SHCP, por desbloquear fondos para la lucha con la epidemia y, paralelamente, por las medidas fiscales y de financiamiento al sector productivo para contrarrestar los efectos colaterales de las medidas sanitarias preventivas.

Durante ese primer periodo, la gran mayoría de los actores apoyaron las acciones emprendidas por la Secretaría de Salud. Los medios de comunicación fueron un componente clave en la efectividad de las medidas emprendidas por la Secretaría. Difundieron sus decisiones y las recomendaciones de prevención de contagio que ella emitía. La presencia significativa del tema del A/H1N1 en todos los periódicos, en la radio y en la televisión permitió asegurarse, independientemente de los efectos de saturación sobre una parte de la población, que era poco probable “no ser” informado de la situación y de las medidas sanitarias recomendadas.

La influencia de los partidos políticos en la toma de decisiones fue casi nula durante ese periodo. Se reflejó su “pasividad” con su mutismo en la prensa. El desconocimiento de la amplitud de la “amenaza” que representaba el A/H1N1 para el país en ese periodo incitaba, probablemente, a los partidos políticos a adoptar un discurso prudente *vis-à-vis* la acción gubernamental tanto federal como estatal.

Esa misma incertidumbre alrededor del virus provocó un relativo alineamiento del sector privado con las decisiones de la Secretaría de Salud, aunque no era particularmente favorable a una suspensión de sus actividades, sobre todo

los restaurantes, los cines o los bares. El 29 de abril, el presidente de la Asociación Mexicana de Empresas para Atención de Cruceros Turísticos (Amepac) declaraba, por ejemplo, que “[l]a influenza porcina definitivamente va a pegar en la economía, pero es preferible que se pierdan 700 000 dólares o más que propiciar un contagio masivo de turistas” (*Zócalo*, 2009). El Secretario de Turismo anunciaba, una semana después del inicio de la epidemia, que la ocupación hotelera había bajado entre 28 y 70%, según los estados, después del inicio de la contingencia sanitaria. Sin embargo, esta postura solidaria cambiaría poco tiempo después con las presiones del sector para la reapertura de los negocios, especialmente en el Distrito Federal.

La sociedad civil era solidaria también con las decisiones del gobierno federal. Aceptó las decisiones tomadas por la Secretaría de Salud, aplicando medidas recomendadas o impuestas. Otra vez, se puede suponer que la incertidumbre alrededor a la epidemia favoreció el seguimiento de las decisiones del gobierno federal sin interferir con ellas, ni en su formulación ni en su aplicación.

A partir de los últimos días de abril, la posición de los actores cambió. Las medidas de contingencia empezaban a tener efectos muy perjudiciales sobre la actividad económica del país, pero sobre todo del Distrito Federal, donde las decisiones habían sido las más restrictivas.<sup>47</sup> Fueron los cines y restaurantes los que presionaron más al gobierno federal para el levantamiento de las restricciones. Sin embargo, no fue ante la Secretaría de Economía que se llevaron a cabo las protestas, dado el decreto presidencial que daba autoridad a la Secretaría de Salud sobre aquella, sino a través de los medios.<sup>48</sup>

Fue ante el anuncio del 25 de abril, donde se hacían del conocimiento público las medidas drásticas del gobierno del Distri-

<sup>47</sup> El Estado de México no había implementado las medidas dictadas a nivel federal que imponían el cierre de los restaurantes o cines.

<sup>48</sup> Entrevistas con investigadores del INSP.



to Federal, que consistían en el cierre total de los establecimientos de esparcimiento, que los representantes de diversos sectores empresariales<sup>49</sup> denunciaban el unilateralismo y autoritarismo con el cual fueron tomadas estas decisiones (“Influenza”, 2009, 28 de abril). Es importante puntualizar la contradicción fuerte entre el discurso oficial de las autoridades que sostiene que “[el sector productivo apoyó sin reservas las medidas sanitarias” (Secretaría de Salud, 2009, pp. 9-10) y las declaraciones de los representantes del sector privado. El sector privado no criticaba la lucha en sí contra la influenza, sino la magnitud de las medidas por las consecuencias negativas sobre el empleo (“Canirac lamenta cierre de restaurantes”, 2009, 28 de abril). Este sector prefería estrategias intermedias, como reforzar las medidas sanitarias en el interior de sus establecimientos, el cierre a las 17.00 horas y el uso de una afluencia de hasta 50% de comensales.<sup>50</sup> Sin embargo, estos reclamos no lograron incidir en la modificación de las medidas sino hasta el 7 de mayo, cuando el gobierno declaró que la epidemia “estaba en fase de estabilización” y decidió reabrir los establecimientos, pero solamente a 50% de sus capacidades y con estrictas medidas de higiene.<sup>51</sup>

Las demandas del sector privado no tuvieron incidencias importantes. En ese momento, la gobernanza en salud estaba marcada por el unilateralismo de las autoridades, que privilegiaba la salud pública frente a las actividades económicas.

La cooperación entre México y la OPS/OMS durante el brote consistió en dos actividades principales: comunicar a la orga-

<sup>49</sup> Entre otras: Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac), Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco), Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin).

<sup>50</sup> Véase “Comercio”, 2009, 28 de abril, y “Concanaco”, 2009, 28 de abril.

<sup>51</sup> Véase Radio France Internationale (2009), “México vuelve a la vida”, 7 de mayo.

nización la evolución de la epidemia y colaborar con el equipo de expertos enviado por la OMS.

La influencia de la OPS/OMS en la toma de decisión de las autoridades mexicanas a nivel nacional fue relativamente limitada. En efecto, las medidas tomadas por México adelantaban los cambios de fases de alerta epidemiológica y las recomendaciones de la organización internacional.<sup>52</sup> Por ejemplo, a partir del 25 de abril, mientras la OMS declaraba el nivel 3 de alerta, que implica que “no hay evidencia de contagio de humano a humano”, el gobierno mexicano anunciaba la suspensión de clases en el Distrito Federal, Estado de México y estado de San Luis Potosí. De igual manera, antes de que se elevase el nivel de alerta a 5 el 29 de abril, ya habían sido tomadas las decisiones de distanciamiento social (cierre de restaurantes, suspensión de actividades productivas no esenciales, etc.). A pesar de que pueda ser cuestionada la eficacia de esas medidas en frenar la epidemia, la OPS y la OMS reconocieron el compromiso y el valor de México en tomar esas decisiones.

Como ha sido descrito anteriormente, México utilizó la OMC al momento de tomar decisiones en cuanto a las medidas aplicadas por gobiernos extranjeros de restringir la importación de carne de cerdo de México y de imponer cuarentenas a ciudadanos mexicanos. México reaccionó sobre todo por medio de su red diplomática. Emitió recomendaciones de no viajar a China o Singapur y utilizó los organismos internacionales para levantar sus demandas: la OMC, la Organización Mundial de Turismo y la Organización Internacional de Aviación Civil.

Para México era también importante la denominación oficial del nuevo virus. En ningún caso, México quería que se eligiera “gripe porcina”, “gripe mexicana” o “gripe norteamericana” por las consecuencias comerciales y turísticas que implicarían esas denominaciones. Después de tensiones, par-

<sup>52</sup> Entrevistas con investigadores del INSP.

ticularmente con el gobierno israelí, que empleaba el término de “gripe mexicana” porque por convicciones religiosas no podían pronunciar la palabra “porcina”, México apoyó para que usara el término “Influenza A/H1N1”. La OMS oficializó el término el 30 de abril.

En conclusión, la influencia de los actores en el manejo de la crisis en el interior del territorio mexicano no fue preponderante frente al poder del cual gozaba la Secretaría de Salud federal.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En el estudio de la gobernanza en salud es necesario identificar las diferencias funcionales entre la gobernanza nacional y la gobernanza global. La gobernanza nacional finaliza con la entrega de servicios de salud pública a la población del Estado y a la mejora de ésta, mientras que la gobernanza global, representada hoy en día principalmente por la OMS, resulta en la definición de un marco normativo de referencia, en una entidad asesora para los gobiernos y en una entidad que sustituye al Estado en casos muy particulares como catástrofes naturales o conflictos armados. El poder de un mismo tipo de actores difiere entre el nivel nacional y el nivel global. Los actores no gubernamentales están más implicados en la toma de decisiones a nivel nacional, aunque haya diferencias notables, por ejemplo, entre Francia y México. El papel de estos mismos actores no gubernamentales en la gobernanza global queda restringido a uno consultivo en el cual tienen la capacidad de aportar temas en la agenda de discusión de la OMS, pero también donde estos esfuerzos pueden ser vanos si los Estados no quieren apoyarlos. La diferencia funcional actual entre la gobernanza global y nacional debería (no en un sentido probabilístico, sino proactivo) reducirse con la pre-

ocupación de mejorar la salud mundial con la coordinación de las políticas de salud nacionales. Deben incluir no sólo el uso compartido de datos epidemiológicos para evitar pandemias globales, sino también el conocimiento científico, la organización de los sistemas de salud pública, la producción y comercio de productos farmacéuticos, capacitación de personal de salud, etc. Sin embargo este paso no se puede dar sin que la comunidad internacional responda a la pregunta: ¿qué lugar y qué prioridad damos a la salud frente al comercio, al medioambiente, al desarrollo financiero, etcétera?

Ya sea en situación de crisis sanitaria, o en condiciones “normales”, la gobernanza en salud ha sufrido y sigue sufriendo evoluciones en dos vertientes principales. La primera consta en el número de ámbitos de interdependencia con la salud; y la segunda, en el número de actores involucrados en la toma de decisiones. Si bien es cierto que el comercio ha sido probablemente la fuente de los primeros intentos de gobernanza internacional en materia de salud con las conferencias internacionales de salud en Europa en el siglo XIX, hoy los ámbitos que interfieren en la toma de decisiones en salud son más numerosos e incluyen aspectos como educación, cultura, política exterior, turismo, medioambiente, etc. Asimismo, el número de actores también ha aumentado considerablemente, sobre todo con el desarrollo de las relaciones interestatales y con el crecimiento de actores no gubernamentales, provenientes de la sociedad civil. Sin embargo, la aparición de estas organizaciones en el debate público en torno a la salud no ha implicado la obtención de un poder significativo en la toma de decisiones.

De este modo, en el seno de los organismos intergubernamentales, y particularmente en la OMS, solamente los Estados tienen derecho de voto. Los actores no gubernamentales no tienen derecho a esta prerrogativa, lo que reduce sus posibilidades de influir en la gobernanza global a sólo criticar o sensibilizar a los gobiernos, que pueden o no escu-

charlos. Las actividades de cabildeo son entonces las únicas vías por las cuales esas organizaciones pueden influir en las decisiones. Esto es válido tanto para las organizaciones de tipo humanitario como para las que representan al sector privado, como el farmacéutico. Como consecuencia hay quienes argumentan que es necesario dar más poder a las organizaciones de la sociedad civil en los organismos intergubernamentales (particularmente con el derecho a votar) con el objetivo de aumentar el carácter democrático y transparente de la toma de decisiones. La democratización de la toma de decisiones a nivel internacional es deseable aunque poco factible. Primero, es poco factible porque ello plantearía serios problemas para determinar cuáles y cuántas organizaciones tendrían estos derechos. ¿Serían las ONG humanitarias, los *lobbies* farmacéuticos, las organizaciones religiosas, todas? Con fines de buen funcionamiento del debate público, no pueden intervenir miles de ONG con sus respectivas opiniones. Sin embargo, daría transparencia a las decisiones tomadas. Hoy las diferencias de capacidad financiera entre las organizaciones “humanitarias” y las organizaciones del sector privado (y lo que representan en términos económicos para sus respectivos países) tienden a favorecer las posturas de las grandes empresas farmacéuticas y de los países desarrollados en la OMS. Si se diera el mismo poder decisonal a las entidades no gubernamentales, se prestaría mayor atención a las opiniones y necesidades de las ONG, porque podrían por sus votos incidir de manera más contundente en la toma de decisiones. Además, aumentaría la transparencia porque los “lobbistas” de las empresas del sector salud tendrían también un derecho de voto. La empresa haría pública su postura con su voto lo que reduciría, aunque no totalmente, la opacidad de la tratos y relaciones informales con los gobiernos. Las posturas serían más claras y las organizaciones no gubernamentales tendrían más capacidad para oponerse a las decisiones tomadas actualmente sólo por los Estados. Una

de las problemáticas centrales consiste en la repartición de los votos entre los Estados y las entidades no gubernamentales, con una distinción necesaria entre los representantes del sector privado, de las ONG de tipo “humanitario” y de las organizaciones religiosas. Además, se podría cuestionar en qué medida estos actores tendrían derecho a un poder decisonal cuando los Estados y los organismos intergubernamentales financian 88% de los recursos de la OMS. Sin embargo, si en los Estados se está integrando poco a poco a los actores no gubernamentales en la gobernanza nacional en salud, ¿por qué no se podría hacer a nivel internacional? La participación de actores estatales, empresariales y de la sociedad civil debe ser equilibrada. Es seguramente en este aspecto que la factibilidad de la democratización de la gobernanza global en salud se vuelve más compleja.

A nivel nacional, la debilidad del Ministerio de Salud a imponerse frente a otros ministerios en condiciones “normales” se ve revertida en caso de una crisis sanitaria. La Secretaría de Salud en México y el Ministerio de Salud en Francia fueron actores con poder de decisión extendidos a otros ámbitos aparte del de salud. Frente a la crisis de la influenza A/H1N1, las demás secretarías y ministerios no parecieron presentar resistencias u objeciones a las medidas tomadas por las autoridades sanitarias de ambos países. La concentración del poder de decisión en las autoridades sanitarias representa también una mayor rapidez en los procesos de toma de decisión e implementación, aunque la falta de consulta plural, particularmente con la sociedad civil, puede provocar decisiones carentes de consenso y por consiguiente de apoyo en el momento de su implementación. Desde el punto del gobierno, la unilateralidad de la toma de decisiones puede tener un impacto negativo si en el futuro las acciones decididas resultan inadecuadas con comparación a lo que declaraban los actores no consultados. Tanto en Francia como en México, el futuro análisis de la situación vivida con la epidemia del virus

A/H1N1 será una buena experiencia para decir si la consulta plural hubiera sido beneficiosa para la salud pública.

Por otro lado, la cooperación de todas las secretarías con la Secretaría de Salud es un ejemplo de cómo se podría mejorar la salud en México. La intersectorialidad es una carencia de la gobernanza en salud tanto en México como en Francia en cierta medida. En México, uno de los ejemplos más ilustrativos es la baja colaboración de la Secretaría de Educación Pública con la Secretaría de Salud en cuanto al trato de los problemas de obesidad infantil y malnutrición. El carácter transversal de la salud impone la colaboración interministerial. La iniciativa debe provenir, según los casos, del jefe de gobierno o de los parlamentarios o congresistas, y determinar las condiciones de financiamiento de los trabajos conjuntos implicando a varias secretarías o ministerios. Las colaboraciones interministeriales no sufren generalmente de una falta de competencias, sino de una carencia de marco legal que determina quién paga y para qué, y quién hace qué. Sin embargo, sería utópico pensar que todas las problemáticas de salud se resolverían así. Los intereses comerciales de un país pueden ser no compatibles con sus intereses de salud pública. Por ejemplo, es obvio que el uso de una patente extranjera sin autorización para producir o importar medicinas más baratas conviene a la secretaría o ministerio de salud, pero es perjudicial a la secretaría de comercio o de asuntos exteriores. La conciliación de los intereses es a veces imposible y constituyen situaciones en las cuales los gobiernos deben elegir acciones que generan efectos positivos y negativos.

En el caso de la pandemia de influenza A/H1N1, hubo un reordenamiento de las prioridades en el seno de cada Estado. Así, las decisiones tomadas en el ámbito de salud a nivel internacional se volvieron preponderantes frente a los ámbitos de comercio, de libre circulación de las personas y de relaciones bilaterales ya que se impusieron restricciones al comercio y del movimiento de personas por razones sanitarias. En este

aspecto, la gobernanza global de salud liderada por la OMS alcanzó claramente sus límites en cuanto a su poder sobre los países para que se apliquen sus recomendaciones.

Sin embargo, también se vio que, a pesar de haber declarado el nivel máximo de alerta (nivel 6), la OMS no recomendaba restringir el comercio o la libre circulación de las personas. Surge entonces la cuestión de en qué momento se deberían tomar medidas de restricción de circulación o de comercio. Se pueden suponer dos enfoques posibles. Primero, la OMS no impuso restricciones, porque ante la situación de incertidumbre en torno al riesgo sanitario real del virus, no quiso asumir consecuencias económicas que hubiera podido tener la recomendación de tales medidas. Estas “no-recomendaciones” de la OMS pueden interpretarse también como la preponderancia del comercio y de la libre circulación de las personas sobre la salud. Segundo, la restricción a la libre circulación de personas y de mercancías es hoy día casi imposible de implementar dado el alto grado de globalización, lo que implica flujos internacionales gigantescos. Dado el desfase entre el nivel de alerta y las recomendaciones de la OMS, la utilidad del sistema de alerta actual puede parecer poco apropiado para la toma de decisiones en el contexto de una epidemia mundial.

Es entonces necesario replantear el papel que se le quiere otorgar a la OMS en la gobernanza global en salud. Si se restringe el papel a una función “informativa” de la situación epidemiológica, entonces, el sistema actual es adecuado. Si se le quiere dar más facultades y capacidades para incrementar el carácter obligatorio de sus recomendaciones, es necesario repensar el modelo actual. Sólo los Estados pueden hacer de la organización intergubernamental una institución de mayor efectividad y eficiencia. Sin embargo, como en todas las organizaciones intergubernamentales, el “problema” de la soberanía de los Estados en la toma de decisiones es el mayor obstáculo para un “empoderamiento” de la OMS. La implementación de mecanismos de “resolución de controversias



sanitarias”, en el modelo de lo que se conoce en el marco de la Organización Mundial del Comercio, podría ser un avance en este sentido. Sin embargo, la implementación de tales mecanismos se enfrentaría a su vez al problema de la determinación de la naturaleza del problema. Por ejemplo, en el caso de las restricciones al libre comercio de los bienes, habría que determinar si se trata de una controversia comercial (en tal caso, debería resolverse ante un panel de la OMC) o sanitaria (en tal caso, la OMS debería de resolverla). La interconexión de todos los ámbitos es un reto para la OMS para saber dónde empieza su campo de acción y dónde termina. La OMS tiene en realidad una función muy limitada en la gobernanza global en salud a causa de su falta de poder legal para hacer aplicar sus recomendaciones y decisiones.

La intersectorialidad es uno de los más grandes retos que enfrenta la gobernanza mundial en salud. La segmentación de los diferentes campos conexos a la salud institucionalizados en organizaciones intergubernamentales independientes vuelve muy difícil la coordinación internacional en salud. A la imagen de los diversos ministerios a nivel nacional, las múltiples organizaciones intergubernamentales a nivel internacional están de cierta forma en competencia para obtener recursos y lograr sus propios objetivos, a veces no compatibles con los de otra organización, entre las cuales está la OMS. Éste fue el caso con las políticas presupuestales promovidas por el Banco Mundial y el FMI en los años ochenta. Sin embargo a diferencia de los gobiernos nacionales, no existe el equivalente de “Jefe de Gobierno” que tenga el poder de dar coherencia a todas las políticas globales a pesar de que muchos de las OIG considerados aquí pertenecen al sistema de Naciones Unidas. Con el fin de facilitar la búsqueda de esta coherencia y de las sinergias entre las diferentes políticas globales conexas a la salud, representantes de estas OIG (PNUD, Unicef, OMC, BM, FMI, UNFPA) deberían incluirse en los órganos deliberativos de cada una de ellas, con un poder decisional. Se favorecería entonces la apertura a las

problemáticas de cada campo de competencia de las OIG, todos ellos interdependientes. El diálogo “obligatorio” inter-organizacional fomentaría entonces la coordinación y cooperación de sus políticas y acciones, con un beneficio mutuo.

Esto es un elemento clave de la mejora de la salud en el futuro, que podrá ser superado exclusivamente bajo el impulso de los Estados mismos, particularmente de las grandes potencias mundiales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arredondo, A. y A. L. Recaman (2003), “El financiamiento de la salud en México: algunas evidencias para las políticas del sector”, *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, vol. 23, núm. 9, pp. 9-16.
- Arredondo, A. (2009), *Temas selectos en sistemas de salud: costos, financiamiento, equidad y gobernanza*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán.
- Assemblée Nationale (2009), “Réforme de l’Hôpital (núm. 1210). Amendement, núm. 552”, 6 de febrero, en <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/1210/121000552.asp>
- Assemblée Nationale (2009), “XIII<sup>e</sup> Législature Session ordinaire de 2008-2009. Compte rendu intégral” duodécima sesión del lunes 9 de marzo, en [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090186.asp#P3045\\_9653](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090186.asp#P3045_9653)
- Avilés Mendoza, G. J. (2006), “Nuevo reglamento sanitario internacional: plataforma para la gobernanza mundial de la salud”, *ETHOS Gubernamental*, Pan American Health & Education Foundation, en [http://www.pahef.org/success\\_stories/ethos\\_iv/spanish/NuevoReglamentoSanitario-Internacional.pdf](http://www.pahef.org/success_stories/ethos_iv/spanish/NuevoReglamentoSanitario-Internacional.pdf)
- Conférence Nationale de Santé (2009), *Parachever la démocratie sanitaire et rendre effectifs les droits des usagers*

*du système de santé*, París, Ministère de la Santé et des Sports.

- De la Torre, R. *et al.* (2006), “Perfiles socio-demográficos del cambio religioso en México”, *Enlace. Expresiones de la Sociedad Civil*, año 4, núm. 4, en <http://www.organizacion-sociales.segob.gob.mx/UAOS-Rev5/perfiles.html>
- Dixneuf, M. (2003), *La santé, enjeu de la gouvernance mondiale?*, París, Sciences-Po (Les Études du CERI, núm. 99).
- Cases, C., (2006), “French Health System Reform: Recent Implementation and Future Challenges”, *Eurohealth*, vol. 12, núm. 3, pp. 10-11.
- Franc, C. y D. Polton (2006), “New Governance Arrangements for French Health Insurance”, *Eurohealth*, vol. 12, núm. 3, pp. 27-29.
- Garrett, L. A. (2009), “The Global Response to the Swine Influenza”, conferencia dictada el 8 de mayo de 2009, Nueva York, Council on Foreign Relations, en [http://www.cfr.org/publication/19399/global\\_response\\_to\\_the\\_swine\\_influenza.html](http://www.cfr.org/publication/19399/global_response_to_the_swine_influenza.html)
- Gasnier, A. (2007, 9 de mayo), “A son tour, le Brésil décide d’importer et de produire une version générique d’un médicament contre le sida”, *Le Monde*.
- Global Polio Eradication Initiative (2009), “Eradication Strategies, Programme of Work 2009”, en <http://www.polioeradication.org/strategies.asp>
- Gobierno del Estado de Chiapas (2008), “OMS-OPS establecen oficina en Chiapas para enfrentar retos en salud”, Instituto de Comunicación Social, boletín 3769, comunicado de prensa, 22 de octubre, en <http://www.cocoso.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20081022114400>
- González, D. y D. L. Billings (2002), “El aborto en México”, IPAS México, en [http://www.ipas.org/Publications/asset\\_upload\\_file748\\_2731.pdf](http://www.ipas.org/Publications/asset_upload_file748_2731.pdf)
- Hufty, M., E. Báscolo y R. Bazzani (2006), “Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investi-

- gación”, Río de Janeiro, *Cad. Saúde Pública*, 22: supl. S-35-S45, en <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v22s0/03.pdf>
- Lanord, C. (2002), “A Study of WHO’s Official Relations System with Nongovernmental Organizations”, *WHO Civil Society Initiative Review Series*, WHO/CSI/2002/WP4.
- Maciocco, G. (2008), “From Alma Ata to the Global Fund: The History of International Health Policy”, *Social Medicine*, vol. 3, núm. 1, pp. 36-48.
- Medecins Sans Frontières (2006), “Le paludisme tue toujours en Afrique: les médicaments efficaces n’atteignent pas les patients”, en [http://www.msf.ch/Le-paludisme-tue-toujours-en-a.29.98.html?&L=0&tx\\_ttnews\[backPid\]=5&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=2137&cHash=e4acf1674c](http://www.msf.ch/Le-paludisme-tue-toujours-en-a.29.98.html?&L=0&tx_ttnews[backPid]=5&tx_ttnews[tt_news]=2137&cHash=e4acf1674c)
- Meyssan T. (2005), “L’action diplomatique de Jean - Paul II contre les femmes”, *Réseau Voltaire*, en <http://www.voltairenet.org/article16758.html#nh6>
- Ministère de l’Intérieur (2009), “Grippe A(H1N1): communiqué de presse de la cellule interministérielle de crise du 12 juin 2009”, en [http://www.pandemie-grippale.gouv.fr/article.php3?id\\_article=607](http://www.pandemie-grippale.gouv.fr/article.php3?id_article=607)
- Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (2009), “Déclarations du 28 04 09: Déclarations quotidiennes du porte parole du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes”, en <http://www.ambafrance-mx.org/spip.php?article1960>
- Organización Mundial de la Salud (1963), “Supplément au document WHO/Mal/418”, en [http://whqlibdoc.who.int/malaria/WHO\\_Mal\\_418\\_Supp\\_fre.pdf](http://whqlibdoc.who.int/malaria/WHO_Mal_418_Supp_fre.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2008), “Informe sobre la Salud en el mundo 2008 - La atención primaria de salud: Más necesaria que nunca”, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Acerca de la OMS”, en <http://www.who.int/about/es/index.html>
- Organización Mundial del Comercio (1994), “Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual

relacionados con el Comercio”, en *Acuerdo por el que se establece la OMC*, Marrakech, OMC.

Organización Mundial del Comercio (2009), “Los miembros examinan las respuestas comerciales a la gripe por A/H1N1”, *OMC Noticias*, 25 de junio, en [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news09\\_s/sps\\_25jun09\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/sps_25jun09_s.htm)

Organización Panamericana de la Salud (2007), *Health in the Americas*, vol. 2: *Countries*, Washington, D. C., WHO.

Oxfam (2007), “All Costs, No Benefits How TRIPS-plus intellectual property rules in the US-Jordan FTA Affect Access to Medicines”, Oxfam International, Briefing Paper.

Radio France Internationale (2009), “México vuelve a la vida”, 7 de mayo, en [http://www.rfi.fr/actues/articles/113/article\\_11821.asp](http://www.rfi.fr/actues/articles/113/article_11821.asp)

\_\_\_\_\_ (2009), “Novartis no donará vacunas a países pobres”, 15 de junio, en [http://www.rfi.fr/actues/articles/114/article\\_12092.asp](http://www.rfi.fr/actues/articles/114/article_12092.asp)

Ramírez, E. (2008), “Dinero del Banco Mundial para panistas”, *Revista Fortuna* (México), 15 de abril, en <http://revistafortuna.com.mx/contenido/index.php/2008/04/15/dinero-del-banco-mundial-para-gobiernos-panistas/>

République Française (2008), “Santé: le Gouvernement signe un accord pour 2008/2013 avec l’OMS”, portal del Gobierno francés, en <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/sante-le-gouvernement-signe-un-accord-pour-20082013-avec-l-oms>

\_\_\_\_\_ (2009), *Code de la Santé Publique*, París.

Secretaría de Salud (2002), “Comunicado de prensa No. 031”, 12 de marzo, en [http://portal.salud.gob.mx/redirector?tipo=0&n\\_seccion=Boletines&seccion=2002-03-12\\_261.html](http://portal.salud.gob.mx/redirector?tipo=0&n_seccion=Boletines&seccion=2002-03-12_261.html)

\_\_\_\_\_ (2009), “Avance del aval ciudadano por entidad”, Dirección General de Calidad y Educación en Salud, en <http://www.calidad.salud.gob.mx/calidad/avalciudadano.html>

\_\_\_\_\_ (2009), “El sector productivo apoyó sin reservas las

- medidas sanitarias”, *México Sano*, número especial, junio de 2009.
- Sénat, Commission des Affaires Sociales (2004), “Travaux de la commission des affaires sociales, 1<sup>ère</sup> Table Ronde, sur la Gouvernance”, 28 de abril, en [http://ecoetsante2010.free.fr/article.php?id\\_article=343](http://ecoetsante2010.free.fr/article.php?id_article=343)
- Singh, R. (2002), “Battle for PAHO’s Top Post”, *The Jamaica Observer Internet Edition*, 3 de marzo, en [http://www.jamaicaobserver.com/columns/html/20020303T020000-0500\\_22105\\_OBS\\_BATTLE\\_FOR\\_PAHO\\_S\\_TOP\\_POST.asp](http://www.jamaicaobserver.com/columns/html/20020303T020000-0500_22105_OBS_BATTLE_FOR_PAHO_S_TOP_POST.asp)
- Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal [SI-CUENTAS] (2007), *Indicadores 2007*, Sistema Nacional de Información en Salud, México 2007.
- Snow, R. W. y C. A. Guerra y A. Noor (2005), “The Global Distribution of Clinical Episodes of Plasmodium Falciparum Malaria”, *Nature*, num. 434, pp. 214-217.
- Société Française de Santé Publique (2004), *Guide pour les représentants des usagers du système de santé*, París, Ministère de la Santé et de la Protection Sociale.
- Trouiller, P., P. Olliaro, E. Torreele, J. Orbinski, R. Laing y N. Ford (2002), *Drug Development for Neglected Diseases: A Deficient Market and a Public-Health Policy Failure*, Grenoble, The Lancet.
- USAID (2001), “El VIH y el sida en México y la intervención de USAID”, preparado para USAID por TvT Associates, Inc., en [http://www.usaid.gov/espanol/hiv\\_mexico.pdf](http://www.usaid.gov/espanol/hiv_mexico.pdf)
- Vautravers Tosca, G. “Las transformaciones en la política exterior de México respecto de Cuba y los Estados Unidos de América. Análisis a la mitad del sexenio de Vicente Fox Quesada”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en <http://www.bibliojuridica.org/estrev/derint/cont/5/cmt/cmt20.htm>
- World Health Organization [WHO] (2002), “WHO’s Interactions with Civil Society and Nongovernmental Organiza-

tions”, WHO Civil Society Initiative Review Series, WHO/CSI/2002/WP6.

World Health Organization (2007), “Resources 2006-2007, Sources of Funds”, en [http://www.who.int/about/vision/voluntary\\_contributions\\_en.gif](http://www.who.int/about/vision/voluntary_contributions_en.gif)

\_\_\_\_\_ (2009), “Influenza-Like Illness in the United States and Mexico, Situation Updates-Pandemic (AH1N1 2009)”, 24 de abril, en [http://www.who.int/csr/don/2009\\_04\\_24/en/index.html](http://www.who.int/csr/don/2009_04_24/en/index.html)

\_\_\_\_\_ (2009), “National Health Accounts, country information”, en <http://www.who.int/nha/country/en/index.html>

### *Periódicos, agencias y portales informativos*

“Canirac lamenta cierre de restaurantes” (2009, 28 de abril), *El Economista*, en <http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/04/28/canirac-lamenta-cierre-restaurantes>

“Comercio del DF pierde mil 500 mdp por día” (2009, 28 de abril), *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/594263.html>

“Concanaco pide levantar cierre de restaurantes” (2009, 28 de abril), *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/594403.html>

“Crece aprobación del aborto en el DF, revela encuesta” (2009, 29 de abril), *Milenio*, en <http://www.milenio.com/node/293686>

“Cronología de una epidemia; a veinte años” (2001, 6 de diciembre), *La Jornada*, en <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/06/ls-cronologia.html>

“Desestima Congreso propuesta contra el sida” (2002, 3 de enero), *La Jornada*, en <http://www.jornada.unam.mx/2002/01/03/ls-frenpaviv.html>

“Entrevista a Ricardo Pascoe, ex diplomático mexicano; OEA: ‘Insulza tendría mayor interlocución con América Lati-

- na” (2004, 17 de diciembre), *El Periodista*, en <http://www.elperiodista.cl/newtenberg/1723/article-65470.html>
- “Fracasos Diplomáticos” (2005, 3 de enero), *El Universal*, en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=119820&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=119820&tabla=nacion)
- “Gripe A (H1N1): L’OMS déclenche le niveau 6 et annonce une deuxième vague” (2009, 11 de junio), *20 Minutes.fr*, en <http://www.20minutes.fr/article/331957/Monde-Grippe-A-H1N1-L-OMS-declenche-le-niveau-6-et-annonce-une-deuxieme-vague.php>
- “Influenza Prevéen que restaurantes cierren hasta 6 de mayo” (2009, 28 de abril), *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/594187.html>
- “Plantón de personas con sida en la SSA” (2002, 2 de mayo), *La Jornada*, en <http://www.jornada.unam.mx/2002/05/02/lis-frenpaviv.html>
- “Políticas de salud en México violan el tratado contra el tabaco, acusan ONG” (2006, 10 de febrero), *La Jornada*, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/10/index.php?section=sociedad&article=055n1soc>
- “Sécurité sociale: vers un doublement du déficit en 2009” (2009, 16 de junio), *Vie-publique.fr*, en <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/securite-sociale-vers-doublement-du-deficit-2009.html>
- “Sólo 7 estados aseguran estar libres de virus” (2009, 29 de abril), *Zócalo* (Saltillo), en <http://www.zocalo.com.mx/section/articulo/solo-7-estados-aseguran-estar-libres-de-virus>





## LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

*Diana Correa Corrales*

ESTE TRABAJO BUSCA ANALIZAR Y COMPRENDER la trata de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en la frontera sur de México, evaluando la situación actual del tema y haciendo un diagnóstico del impacto que hasta ahora han tenido los programas a nivel estatal y federal. En principio se definen los conceptos de migración, niñez y trata de personas, para poder entonces dar una breve semblanza de la situación que guarda el tema en el mundo. Más adelante se desarrolla el tema central de la trata de niñas, niños y adolescentes en la frontera sur de México, enfocándose en el estado de Chiapas. Al final se describen y reflexionan las acciones gubernamentales en el ámbito federal y estatal sobre el tema.

### UN ACERCAMIENTO A LA TRATA DE MENORES MIGRANTES

Para fines de este trabajo se entiende la migración desde un punto de vista geográfico –de acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)–, es decir, como “el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera

indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen”.<sup>1</sup> Una persona migrante es toda aquella que, “de manera voluntaria y por razones personales, se desplaza desde su lugar de origen a un destino”<sup>2</sup> diferente, ya sea para establecerse de manera temporal o permanente, incluyendo tanto al migrante interno como al internacional.

El tema de los derechos del migrante, nacional o internacional, está previsto por la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, *origen nacional o social*, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”<sup>3</sup> De esta manera, los Estados signatarios son responsables de salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas en su territorio sin importar la calidad migratoria de éstas. En el continente americano, el tema de la migración no es novedoso, pero no fue sino hasta principios de la década de 1990 cuando se conformaron dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos organismos y relatorías específicas para la atención del tema de protección de los derechos de los migrantes y de trabajadores migrantes y sus familias.

Las niñas, niños y adolescentes migrantes son todos aquellos menores de edad que se trasladan de manera regular o irregular de su lugar de origen a otro Estado o nación. Para este estudio se distinguen en dos categorías: los que viajan acompañados, esto es, con familiares mayores de edad, en general padres o hermanos; y los que viajan en compañía de un familiar adulto. En el caso particular de migrantes no documentados en México, este último grupo ha tenido un importante crecimiento. Durante 2004, de acuerdo con el Instituto Nacional de

<sup>1</sup> Sobre tipologías de la migración, véase <http://www.iom.int>

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

<sup>3</sup> *Declaración Universal de Derechos Humanos*, art. 2, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> Cursivas mías.

Migración (INM), se registraron 3 722 casos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, que fueron repatriados a sus países de origen (Casillas, 2006, p. 40). De acuerdo con este mismo Instituto, entre 2004 y 2009 el promedio anual de migración de niñas, niños y adolescentes no acompañados se ha incrementado, lo cual tiene que ver con razones económicas, de reunificación familiar, de escape de violencia familiar y en algunos casos incluso por el deseo de aventura entre otras.

Los casos registrados representan sólo una parte limitada de la problemática real, pues existe toda una población que no es detectada por las autoridades y que es aún más vulnerable a la violación de sus derechos más elementales. Es clara entonces la importancia que este tema debería tener en la agenda política de México.

Ahora bien, la definición de trata de personas se ha tenido que ir adecuando a los cambios que el delito mismo ha mostrado a lo largo del tiempo.<sup>4</sup> El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su artículo tercero inciso a), define la trata de personas como:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos

<sup>4</sup> No fue sino hasta finales del siglo xx y principios del xxi con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que se estableció una definición para la trata de personas; también precisaron acciones para su prevención, combate y protección a víctimas. Este Protocolo, también conocido como el Protocolo de Palermo, se firmó dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional al igual que sus dos Protocolos Complementarios, uno el de Palermo y el segundo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Véase el documento completo de la Convención en [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/ deatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_spa.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/ deatoc/final_documents_2/convention_spa.pdf)

o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.<sup>5</sup>

En el caso de niñas, niños y adolescentes, una vez que sucede la captación, transporte, traslado, acogida o recepción con la intención de explotación, no importa si existió o no consentimiento, la actividad es considerada trata.

Es menester mencionar la importante distinción que existe entre el concepto de trata y de tráfico de personas. Mientras que la trata tiene como fin la explotación de la persona, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire en su artículo tercero, inciso a, define el tráfico de personas como: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.<sup>6</sup> Si bien es cierto que en ocasiones la trata comienza como tráfico o viceversa es de vital importancia para esta investigación mantener separados estos conceptos. Se han identificado segmentos en los cuales se pueden separar los tipos de explotación a la que se somete a la víctima de trata: laboral, por ejemplo mendicidad, maquiladoras o trabajo doméstico; sexual, por ejemplo prostitución, pornografía y turismo sexual; falsas adopciones, esto es venta de niños; servidumbre, en particular matrimonios serviles; militar, un tema de especial preocupación con el creciente número de niños soldados; tráfico de órganos y prácticas esclavistas.

<sup>5</sup> Protocolo de Palermo, en [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf)

<sup>6</sup> Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1306.pdf>

Como con otras actividades ilícitas, la trata de personas es posible por el establecimiento de redes o cadenas de personas, en las que cada una se dedica a una parte de la actividad, ya sea el enganche, el transporte, etc. Las personas involucradas no son solamente aquellas que pertenecen a grandes bandas del crimen organizado, sino también familiares, amistades o conocidos de las víctimas. Lo anterior se traduce en una mayor vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes.

Una vez que la víctima ha arribado al lugar donde se le mantendrá cautiva, los tratantes usan diversas formas para controlar a dichas víctimas, entre las que se han identificado: uso de violencia o amenaza física y/o psicológica, amenaza de ser enviadas a prisión o ser deportadas, amenaza de represalias directas o a sus seres queridos, decomiso o retención de documentos, presión o chantaje por deudas o supuestas deudas, aislamiento social y lingüístico, el suministro de alcohol o drogas, exposición y estigmatización.

La trata de personas no debe observarse como una modalidad de crimen aislado, sino como un crimen con tantas aristas que alcanzan a todo el tejido de la sociedad, desde el nivel económico al involucrar la oferta de mano de obra barata o lavado de dinero, hasta el nivel del núcleo familiar que se ve destruido por estas prácticas.

Este delito afecta principalmente a las víctimas, sin embargo, resulta necesario reconocer el grave daño que también provoca en la sociedad. En el aspecto personal, esta práctica viola los derechos fundamentales del individuo y la dignidad misma de la persona; además, es causa de contagio de diferentes enfermedades de transmisión sexual, así como de daño físico o psicológico que puede ser permanente. Como sociedad, la trata trae consigo la violación de derechos humanos de los ciudadanos, un incremento en la corrupción, el enriquecimiento de grupos del crimen organizado, la impunidad y en el caso del sector salud un gasto adicional para

cubrir la atención médica psicológica y fisiológica necesaria para las víctimas.

Es por esto que el enfoque para el combate de este delito debe incluir una coordinación e integración interinstitucional, que involucre a los organismos gubernamentales responsables, así como a las organizaciones de la sociedad civil que atienden este tema. Todo lo anterior se desarrollará, en la medida de lo posible, trabajando conjuntamente con otros gobiernos.

Actualmente se calcula que en el mundo existen aproximadamente 12.5 millones de personas víctimas de trata;<sup>7</sup> esta cifra incluye hombres, mujeres y niños, así como a las víctimas que se encuentran en países de origen, de tránsito o destino. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en su documento “Combating Child Trafficking” de 2005, estima que 50% de las víctimas de trata son niñas, niños y adolescentes. Los países de origen son en su mayoría en vías de desarrollo, tienen extrema pobreza, gran desigualdad.<sup>8</sup> Los países de destino son usualmente más desarrollados. Aproximadamente 90% de la trata internacional tiene como destino Europa y Estados Unidos; tan sólo en este último país se estima existen anualmente 50 000 mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de trata.<sup>9</sup> México es, por ejem-

<sup>7</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos, *Trafficking in Persons Report June 2009*, en <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/> p. 8

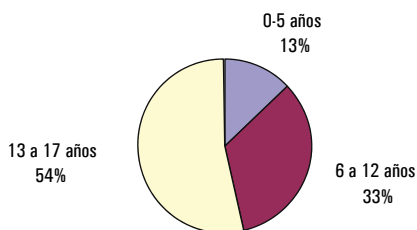
<sup>8</sup> De acuerdo con datos de la Unicef, se estima que actualmente el 32% de los niños víctimas de trata son africanos. FONAMIH (2008), “Trata de personas: la esclavitud del siglo XXI”, en <http://fonamih.org/Estructura/Concurso%20periodistico/Luciana%20Malamud/Trata%20de%20personas%20esclavitud%20del%20siglo%20XXI.pdf>

<sup>9</sup> Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, “Trafficking in Persons: A Guide for Non-Governmental Organizations”, en <http://www.justice.gov/crt/crim/wetf/trafficbrochure.php> Si lo acotamos a trata con fines de explotación sexual, la Unicef estima que cerca de un tercio del flujo total se destina a países asiáticos dentro de los cuales figuran como principales destinos: Japón, Corea del Sur, Taiwán y Malasia. *Er-*

plo, un país de tránsito, ya no sólo a Estados Unidos, sino también a Europa y Asia.

A partir de la Conferencia de Derechos Humanos de 1993, en la que se determinó que la trata de personas es una violación a los derechos fundamentales, se han dado pasos importantes para el combate de este delito. La firma de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y su Protocolo Complementario sobre la Trata de Personas en el año 2000, ha sido quizá el momento más importante de este proceso. Sin embargo, como todos los fenómenos sociales, y más aún los criminales, las modalidades de trata, así como los métodos que se utilizan para llevarla a cabo, han cambiado y evolucionado de manera constante.

**Gráfica 1**  
Edad de las niñas, niños y adolescentes atendidos en el albergue de tránsito en Tapachula, Chiapas, 2007



Fuente: Elaboración propia con información del DIF.

---

*radiquemos la Discriminación*, en [http://webcache.googleusercontent.com/search?q= cache:pPEETvIUL3MJ:erradiquemosladiscriminacin.blogspot.com/2008/03/mxico-paso-para-la-trata-de-personas.html+oit,+explotaci%C3%B3n+sexual,+tercio,+destino+pa%C3%ADses+asi%C3%A1ticos&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pPEETvIUL3MJ:erradiquemosladiscriminacin.blogspot.com/2008/03/mxico-paso-para-la-trata-de-personas.html+oit,+explotaci%C3%B3n+sexual,+tercio,+destino+pa%C3%ADses+asi%C3%A1ticos&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx)



Actualmente, el tema de trata es atendido por organizaciones como la Unicef, la OIM, Sin Fronteras y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (Ceidas), estas dos últimas a nivel nacional. Por la parte del gobierno, el tema ha sido recientemente legislado en los rubros federal y local; el estado de Chiapas se ha mantenido a la vanguardia en la atención al problema.

#### TRATA DE MENORES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS EN MÉXICO

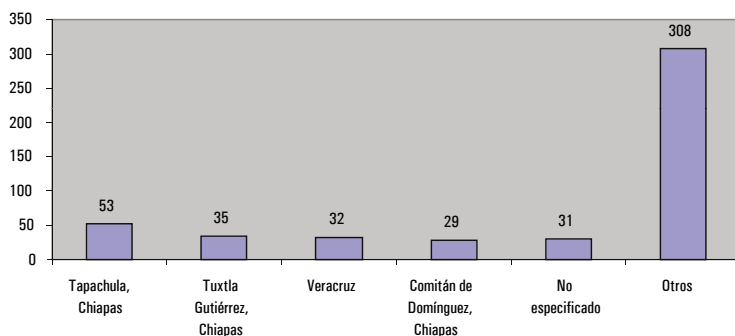
Los desplazamientos en la frontera sur de nuestro país han sido históricamente difíciles de contabilizar; ahora lo son aún más debido a que se han convertido en su mayoría en tránsito indocumentado. Esto se debe, entre otras cosas, a los cambios en política migratoria de México y de Estados Unidos, a la injerencia de la delincuencia organizada e incluso a los fenómenos naturales que han azotado la región.

De acuerdo con las cifras de la Encuesta Sobre Migración en la Frontera Guatemala-México 2006 (Instituto Nacional de Migración, 2007, p. 64), se documentaron 337 097 casos de personas que cruzaban a México con fines migratorios.<sup>10</sup> De 327 054 que eran de nacionalidad guatemalteca, 23.3% había cruzado sin documentación migratoria.

Si bien la mayoría de los migrantes en la frontera sur son hombres, esta tendencia va cambiando, pues incluye ahora a mujeres, niñas, niños y adolescentes (*ibid.*, p. 162). De acuerdo con reportes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral

<sup>10</sup> Diagrama 6. Migrantes procedentes de Guatemala a México. Esta información debe ser vista a la luz del paso del huracán Stan por la región, evento que afectó al área comprendida entre Talismán-Ciudad Hidalgo-Tapachula y su contraparte guatemalteca Tecún Umán y El Carmen. Lo anterior mermó de manera importante aunque por corto tiempo el desplazamiento de personas.

**Gráfica 2**  
**Lugar de detección de las niñas, niños y adolescentes atendidos en los albergues de tránsito en Tapachula, Chiapas, 2007**



Fuente: Elaboración propia con información del DIF.

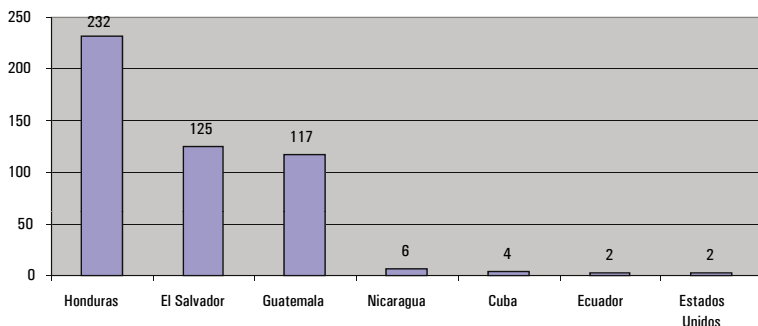
de la Familia (DIF), la cifra relativa a la infancia migrante atendida por los albergues de tránsito se ha triplicado entre 2001 y 2008 (5 204 en 2008); de esta población se identificó que 68.5% viajaba sin compañía. De acuerdo con estadísticas de esta misma institución, en 2007 fueron atendidos 21 366 niñas, niños y adolescentes en el sistema de albergues de tránsito en la República Mexicana; de éstos, 488<sup>11</sup> se ubicaron en la ciudad de Tapachula en el estado de Chiapas (DIF, 2008), único estado en la frontera sur que cuenta con albergues de este tipo.

Como se muestra en la gráfica anterior, un hecho de gran preocupación es el considerable número de casos de niños atendidos menores de 13 años, ya que, si esta población es vulnerable de por sí, entre más pequeños son, más expuestos se encuentran a los peligros que cruzar fronteras conlleva.

A pesar de que los albergues de tránsito dedicados a proteger a las niñas, niños y adolescentes migrantes son atendi-

<sup>11</sup> Niños y adolescentes del sexo masculino representaron 42.01%, mientras que las niñas y adolescentes 57.99 por ciento.

**Gráfica 3**  
**Lugar de origen de las niñas, niños y adolescentes atendidos**  
**en el albergue de tránsito en Tapachula, Chiapas, 2007**



Fuente: Elaboración propia con información del DIF.

dos por el DIF y otras organizaciones civiles, las detecciones son hechas casi en su totalidad por el INM y en menor medida por Grupos Beta<sup>12</sup> y organizaciones de la sociedad civil.

El albergue en Tapachula, el más grande de su tipo en América Latina, atiende a niñas, niños y adolescentes detectados en el estado y en otros estados próximos, como Veracruz y Tabasco. Según se muestra en la siguiente gráfica, existen poblaciones en el estado de Chiapas donde se concentran las detecciones, bien por ser ciudades donde existen oportunidades laborales o bien porque son parte del corredor donde transitan los migrantes rumbo a la frontera norte del país.

Resulta de especial relevancia conocer el lugar de origen de las niñas, niños y adolescentes atendidos en el albergue en Tapachula, para saber cuáles son los países con que

<sup>12</sup> Los Grupos Beta fueron creados por el INM en 1990 con el fin de proteger y defender los derechos humanos de los migrantes, así como su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de migratoria. Realizan acciones de orientación, prevención, rescate, salvamento, asistencia social y humanitaria así como de asesoría jurídica. Actualmente existen 16 Grupos Beta repartidos en la frontera norte y sur del país.

México debe colaborar. Como fue mencionado, la migración a México desde la frontera sur ha constado principalmente de personas guatemaltecas; en la década de 1980, por la problemática que se vivía en ese país, y más comúnmente por el trabajo temporal que existe en la región del Soconusco. Sin embargo, en los últimos años la nacionalidad de los migrantes que cruzan a México, ya sea para establecerse en la zona del Soconusco o para llegar a Estados Unidos, ha cambiado; ahora, tanto El Salvador como Honduras tienen igual o más nacionales que pasan diariamente la frontera con México. Este fenómeno puede observarse en la siguiente tabla que divide por nacionalidad los casos de las niñas, niños y adolescentes atendidos en el albergue de tránsito en el estado de Chiapas durante 2007.

Como se observa en la gráfica 3, la población atendida proveniente de Honduras casi duplicó el número de casos originarios de Guatemala, población que fue también superada por El Salvador.

El número de casos atendidos por el albergue de tránsito del DIF durante 2007, no es desde luego el número total de casos que existen en ese estado, ni reflejan la dimensión real del problema. Como con todos los flujos migratorios, el hecho de que existan cruces de manera irregular significa que no es posible contar con cifras definitivas al respecto. En el caso particular de la frontera entre Guatemala y Chiapas, es tal su porosidad que resulta aún más complicado reunir estos datos. El aumento en el flujo de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados entre Guatemala y el estado de Chiapas ha evidenciado de manera alarmante los principales retos del grupo para integrarse a los movimientos migratorios. De acuerdo con la Unicef, existen aproximadamente 20 000 niños mexicanos y centroamericanos víctimas de trata en el país.

La violación de derechos humanos ha sido un problema recurrente en el tratamiento que los migrantes reciben alre-

dedor del mundo. Si bien se han hecho esfuerzos para combatir la violación de estos derechos fundamentales, al añadir la vulnerabilidad que representan las niñas, niños y adolescentes no acompañados el reto se vuelve mayor. Este grupo enfrenta no sólo discriminación y maltrato de parte de autoridades, sino que también en el caso de ser detectados por autoridades migratorias la repatriación puede resultar un proceso traumático para ellos, en particular si son devueltos a una situación familiar de violencia.

La trata de personas es pues un peligro real que enfrentan las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en la frontera sur. De acuerdo con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, (el Protocolo de Palermo), hay tres momentos específicos en el proceso de trata: el reclutamiento, el control y la explotación.

El reclutamiento o enganche de las víctimas de trata sucede de diversas formas. Una de ellas se da cuando los mismos padres entregan a sus hijas e hijos a los tratantes, ya sea a cambio de un pago o bajo engaños; también puede ser que la víctima sea raptada de su lugar de origen con el fin de trata. Sin embargo, es una tercera forma la que se ha convertido en la más recurrente, cuando el “enganche” se da mediante el establecimiento de una relación de pareja entre el tratante y la niña o adolescente. En estos casos, el tratante establece una relación de amistad que a simple vista pudiera parecer normal; por medio de cartas, llamadas, visitas, etc., se comienza a ganar la confianza de la víctima y de su familia. Una vez que la relación de amistad se ha convertido en sentimental, el tratante comienza a proponer a la víctima la posibilidad de vivir juntos, lo cual usualmente implica cambiar de residencia a un lugar alejado de la familia de ésta, inclusive mudarse de país. Una vez que se la ha convencido y llevado a vivir a otro lugar, se comienza a forzar a la niña o adolescente a actividades relacionadas con la trata; esto

usualmente no sucede sino hasta algunos días después de su arribo. También existen casos en los que las niñas o adolescentes llegan por su propia voluntad a pedir empleo pensando en que será por un tiempo limitado mientras consiguen más dinero para continuar su camino al norte; y en el proceso caen en trata, en particular en trabajos relacionados con el comercio sexual.

Una vez que la niña o adolescente comienza a laborar en cualquiera que sea la actividad para la cual la escogió el tratante, éste le pide le sean pagados todos los gastos en los que ha incurrido. Estos gastos pueden ser por haberla cruzado, por conseguirle el trabajo, haberle comprado ropa, maquillaje, alimentos u hospedaje. Dado que alimento y hospedaje son un gasto diario, la niña o adolescente difícilmente podrá pagar siquiera una parte de la deuda que aparentemente ha adquirido. Lo anterior sirve para que la niña o adolescente se sienta con el deber de trabajar para el tratante y obtener control sobre ella. Este control ejercido por el o la tratante usualmente se basa en amenazas, violencia física o verbal e inclusive provocando en la víctima adicciones que mermen su voluntad. Algunas de las niñas y adolescentes que caen en trata son personas que han vivido una situación de maltrato o violencia desde su primera infancia, por lo que tristemente les resulta natural entrar en una dinámica de abuso. En particular, porque tienen que enfrentar tres realidades: ser mujer, ser migrante y, cuando es el caso, ser indígena. Lo anterior no significa que los niños y adolescentes estén exentos de abuso o trata, simplemente que debido al machismo preponderante en la sociedad latinoamericana las niñas y adolescentes son aún más vulnerables. A lo largo de todo este proceso, entran en juego la venta de documentos apócrifos, la corrupción de autoridades para el cruce de fronteras, venta de drogas, pedofilia, violencia física, entre otras actividades ilícitas.

Rodolfo Casillas (2006, p. 60) refiere las actividades más comunes de las víctimas de trata en la frontera sur: trabajo

agrícola temporal, ayudante de albañil, comercio ambulante, limpieza y cuidado de autos, servicio doméstico, payasos en la vía pública, selección de basura, meseras, *ficheras*, trabajo sexual, limpieza de zapatos y cantante.<sup>13</sup>

En el caso de la ciudad de Tapachula, si bien existe una zona de tolerancia donde se practica la prostitución, también hay en los parques, en las plazas o en las calles del centro la constante presencia de niños limpiaparabrisas, *canguros*,<sup>14</sup> boleros, globeros, etc. Hay tres grupos que se comentan aquí de manera particular: el trabajo doméstico, el trabajo sexual o prostitución y las actividades del mercado informal.

### *Las empleadas domésticas*

La primera forma de trata de personas que se describirá es el caso de las empleadas domésticas.<sup>15</sup> A diferencia de las niñas, niños y adolescentes que son tratados con fines de explotación sexual o para el mercado ambulante, las niñas y adolescentes que están en situación de trata como empleadas domésticas viajan en su mayoría con un familiar. Si viajan sin acompañante, usualmente en Tapachula ya tienen contactos familiares o contacto con las redes sociales que les sirven para conseguir empleo. Estas niñas y adolescentes, migran con la esperanza de conseguir un empleo que les dé los recursos necesarios para enviarlos de regreso a su hogar, ya sea a sus padres y en el caso de tener hijos, a éstos.

<sup>13</sup> Se debe recalcar que no todas las personas que se dedican en esta región a las actividades mencionadas son víctimas de trata.

<sup>14</sup> Se conoce como “canguros” a aquellas niñas, niños y adolescentes que venden de manera irregular golosinas, cigarros, etc. La razón es que llevan la mercancía que ofrecen colgada al cuello, en una pequeña caja de madera.

<sup>15</sup> “Aquí en Tapachula, cada casa ha de tener una trabajadora doméstica, y de preferencia que sean de Guatemala. Por lo regular son de alguna etnia, lo que se ve en el tipo de vestimenta cuando vienen.” Chona, psicóloga social. Casillas, 2006, p. 60.

La trata de personas es considerada una moderna forma de esclavitud, y es por ello que en algunos casos los empleadores de estas niñas y adolescentes se convierten en tratantes.

Usualmente los empleadores buscan a las niñas y adolescentes más jóvenes por considerarlas más dóciles. Si a su tierna edad se suma que están lejos de su hogar y que no cuentan con la documentación migratoria necesaria para trabajar, resulta evidente por qué se convierten en una presa fácil para el abuso.

Este abuso se da de diferentes formas. Por ejemplo, se les exige una jornada laboral extenuante; las actividades que tienen que realizar son en su mayoría inadecuadas para su desarrollo físico; se les hacen descuentos a su pago por conceptos arbitrarios y en ocasiones se les retiene el pago completamente. Aunado a esto, el despido se puede dar en cualquier momento y sin justificación alguna.

El domingo es usualmente el día que se les da de descanso. Entonces pasean por los parques de la ciudad en compañía de otras empleadas domésticas. Cabe mencionar que es precisamente en estos paseos en los que las personas dedicadas al comercio sexual buscan reclutarlas, ofreciéndoles mejores salarios y estableciendo lazos afectivos. Se tiene que aclarar en este punto que en ocasiones es muy difícil separar los casos que son de trata de aquellos que son únicamente de abuso a los derechos laborales.

### *Las niñas, niños y adolescentes en el mercado informal*

No resulta difícil encontrar a las niñas, niños y adolescentes migrantes que trabajan en la vía pública; basta con llegar a un semáforo para ser rodeado de limpiaparabrisas o ver a un payasito o salir de un bar para que un cangurito ofrezca cigarrillos, chicles u otras golosinas.<sup>16</sup> Los niños o adolescentes

<sup>16</sup> “Trabajamos de seis de la mañana a 12 de la tarde. Busco para comer. Y salgo a pedir comida así afuera, a las casas. Si no me voy a bañar, lavo mi



que trabajan en el comercio informal, usualmente vienen de familias con tradición de trabajar y radicar en el Soconusco, y en ocasiones hacen el viaje acompañados de amigos o conocidos. Al llegar a la ciudad, son otra vez las redes sociales quienes les ayudan a buscar empleo, habitación, etc. A veces es el mismo empleador quien les proporciona alojamiento; sin embargo, esto no es común, por lo que casi todos rentan un cuarto entre amigos o viven en situación de calle.

Cualquier ganancia que estos niños o adolescentes obtienen se reparte después entre un pago a su empleador por el producto que venden, otra cantidad que entregan a las autoridades con el fin de evitar cualquier detención (este pago es conocido como pago de piso) y lo que mandan de remesa a sus hogares, en caso de hacerlo. Por lo anterior es claro que aun si estos niños y adolescentes llegan a trabajar con la idea de ahorrar dinero para seguir su camino rumbo a Estados Unidos, difícilmente podrán ahorrar lo necesario para completar su viaje.

Debido a que su trabajo se realiza en la vía pública, son vulnerables a violencia física y abuso sexual, no sólo de parte de sus empleadores sino también de autoridades de seguridad pública y de sus mismos compañeros. Otro peligro al que están constantemente expuestos es el consumo de drogas, algunos por sentirse parte del grupo, otros por experimentar y otros más para olvidarse de su situación. La vulnerabilidad ante estas circunstancias aumenta cuando el niño o adolescente se encuentra en situación de calle.

### *Trabajadoras sexuales, “ficheras” y meseras*

En el comercio sexual es donde el problema de trata resulta más evidente. Usualmente las niñas y adolescentes, son

---

ropa. Después, regreso a vender por allí, en el parque [Hidalgo, en el centro de Tapachula]. Regreso de trabajar a las ocho y media de la noche.” Nelvin, cangurito, guatemalteco, 12 años. Casillas, 2006, p. 97.

“enganchadas” en sus países de origen y llevadas a Tapachula bajo engaños. Se les ofrecen oportunidades de empleo, en particular trabajo doméstico, estudio, reunificación familiar, turismo, etc.<sup>17</sup> Una vez que han sido transportadas a Tapachula y se encuentran en el bar o prostíbulo al que han sido vendidas, son clasificadas de acuerdo a sus atributos físicos. Dependiendo de ello se las emplea como meseras, *ficheras* o trabajadoras sexuales. Resulta obvio lo denigrante del trato que reciben estas niñas y adolescentes, toda vez que al encontrarse dentro de este fenómeno son vistas como una simple mercancía, que se compra y vende al mejor postor.

Existe una seria dificultad para localizar y contabilizar a las niñas y adolescentes que trabajan en el mercado sexual, ya que, debido a las reglas que existen sobre el trabajo de personas menores de 18 años en esta industria —fachada que cuidan los dueños de bares y prostíbulos—, la mayoría de las niñas y adolescentes mienten sobre su edad. Rodolfo Casillas (2006, p. 130) observa en su investigación que la edad de las mujeres, niñas y adolescentes que se desempeñan en estas actividades va desde los 10 a los 35 años, y es un problema especialmente agudo con la población de niñas y adolescentes de entre 11 y 16 años.

Los establecimientos en los que trabajan estas niñas y adolescentes se encuentran en una zona de tolerancia ubicada en los límites de la ciudad de Tapachula, así como en lugares ubicados en las zonas comúnmente visitadas por transportistas y trabajadores migrantes agrícolas.<sup>18</sup> La clientela

<sup>17</sup> “Los hombres que van a los bares buscan a las más jovencitas. Yo, que tengo 22 [años de edad], para esos lugares ya soy de las grandes. Y ya casi no me buscan.” Celia, trabajadora sexual, hondureña, 22 años. Casillas, 2006, p. 135.

<sup>18</sup> Este fenómeno se repite en Estados Unidos, donde existen grupos dedicados a proporcionar servicios sexuales a los migrantes indocumentados. Se establecen cerca de los lugares de trabajo en particular en los días de paga.

está conformada por residentes de Tapachula, transportistas, trabajadores agrícolas y otros *transmigrantes*.<sup>19</sup> A pesar de que el fenómeno de turismo sexual no se ha consolidado aún, existen analistas que han comenzado a llamar a la región “la Tijuana del Sur”.

### *Los niños del basurero de Tapachula*

En el documental “Los niños de nadie” (Ronquillo, 2007), realizado por Ceidas, se apreciaba en el basurero municipal de Tapachula a niñas, niños y adolescentes trabajando, así como a familias enteras viviendo de y entre la basura. Dentro de ese ambiente precario, niños y adolescentes trabajaban durante el día, no nada más con el fin de subsistir sino también para ahorrar dinero y así poder costear su viaje al norte.

La situación de trabajo de niños, niñas y adolescentes en el basurero de Tapachula fue documentado en investigaciones, notas periodísticas a nivel nacional e internacional, documentales e inclusive en recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Lo anterior llevó al gobierno estatal y municipal a tomar las medidas necesarias para terminar con estas prácticas. El cierre al acceso de niñas, niños y adolescentes al basurero ha traído consigo un problema económico para este grupo. Al no haber otras oportunidades de empleo se convierten en un grupo especialmente vulnerable para ser víctimas de grupos de delincuencia, en particular aquellos dedicados a la trata.

<sup>19</sup> El término “transmigrante” caracteriza a toda aquella persona que cruza por el territorio de un Estado nación, no con el objetivo de establecerse en él sino en tránsito hacia un tercer país, en este caso Estados Unidos. La Dra. Martha Rojas, en su ponencia “Mirando al norte: el tránsito de mujeres centroamericanas por México”, en el marco del seminario Aspectos de los Flujos Migratorios en América del Norte, incluso hace alusión al término *permigrante* como un nuevo término para calificar a estos grupos de personas.

Existen diversas instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil de ambos lados de la frontera que se ocupan de dar atención a transmigrantes incluidos aquellas niñas, niños y adolescentes no acompañados que han sido víctimas de trata. Es por demás claro que aún queda mucho por hacer, que el trabajo debe realizarse de manera conjunta entre el gobierno federal, estatal y municipal, coordinado con la sociedad civil. Asimismo, es de vital importancia sensibilizar a la sociedad sobre el tema para dejar de lado las actitudes tolerantes que hasta el día de hoy han permitido e incluso fomentado el crecimiento y desarrollo de este crimen.

#### ACCIONES DEL GOBIERNO MEXICANO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS CONTRA LA TRATA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES

La frontera sur de México con Guatemala y Belice, con más de 1 149 km de longitud (956 con Guatemala y 193 con Belice),<sup>20</sup> se ha convertido en una región de especial importancia para el gobierno mexicano y los países Centroamericanos, así como para Estados Unidos.

La frontera cuenta con trece puntos de internación formales, de los cuales nueve se encuentran en el estado de Chiapas; cada una de estas estaciones cuenta con un promedio de 50 agentes migratorios además de otros 215 que se encuentran repartidos en el interior de los estados fronterizos de Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.<sup>21</sup> Además de los puntos formales, los cruces suceden también por los ríos fronterizos

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Aspectos Generales del Territorio Mexicano”, en <http://mapserver.inegi.org.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm?s=geo&c=920>

<sup>21</sup> Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México, 2005, p. 1.

Suchiate, Usumacinta y Hondo. El volumen en el tránsito de personas por los pasos fronterizos, en particular los ubicados entre el estado de Chiapas y la República de Guatemala,<sup>22</sup> así como el crecimiento en la incidencia de delitos como la trata y el tráfico de personas, armas, drogas, etc., han añadido una mayor complejidad a la administración de una frontera que ya de por sí rebasaba las acciones del gobierno mexicano.

Si bien es cierto que el mayor número de personas que transitan diariamente entre el estado de Chiapas y Guatemala son trabajadores temporales,<sup>23</sup> también es verdad que en los últimos diez años el cruce ha tomado relevancia para el tránsito de transmigrantes hacia Estados Unidos. Esto ha significado un cambio en la dinámica de la región en cuanto a los lugares de cruce, cada vez más peligrosos, y también han promovido el desarrollo de organizaciones delictivas dedicadas a la trata y tráfico de personas, armas, droga, etc. Estas organizaciones, como la Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18, se han dedicado a asaltar, extorsionar y en ocasiones matar a los migrantes indocumentados a su paso por Chiapas.<sup>24</sup>

Precisamente por el cambio en las rutas de migración, la presencia de los grupos delictivos arriba mencionados y lo riesgoso del terreno en general, resulta de vital importancia la aplicación de mecanismos que sirvan para salvaguardar

<sup>22</sup> En 2006, de acuerdo con datos recolectados en la Encuesta Sobre Migración en la Frontera Guatemala-México, de las 327 054 personas entrevistadas 137 298 se dirigían a una finca, ejido o rancho dentro de la franja fronteriza; mientras que el resto iba a una localidad dentro del estado. Instituto Nacional de Migración, 2007, p. 164.

<sup>23</sup> En 2004, la Encuesta Sobre Migración en la Frontera Guatemala-México identificó a 467 065 personas procedentes de Guatemala que viajaban a territorio mexicano con el fin de laborar aquí. Ángeles, 2009, p. 167.

<sup>24</sup> De acuerdo con funcionarios de la Mesa de Atención al Migrante en la ciudad de Tapachula, recientemente se han reportado posibles casos de violencia contra migrantes en los que el grupo delictivo Los Zetas se encuentra involucrado. Sin embargo, estos reportes se refieren a eventos ocurridos en los estados de Tabasco y Veracruz, por lo que no se incluyen en este texto.

los derechos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes que por su condición de género, edad y calidad migratoria se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad ante la violación de sus derechos fundamentales.

Al respecto, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en su reporte “Trafficking in Persons 2009”,<sup>25</sup> hace una clasificación de los países de acuerdo al cumplimiento que se tenga del Protocolo de Palermo así como a las acciones que el gobierno de aquel país haya puesto en marcha para la protección de víctimas de trata. En este reporte, México se encuentra en el segundo rango (Tier 2),<sup>26</sup> al lado de países como Brasil, Bulgaria, Singapur y Sudáfrica. Lo anterior significa que, de acuerdo con la evaluación hecha por el Departamento de Estado, el gobierno mexicano no ha cumplido con todas las provisiones del Protocolo de Palermo; y resalta que a pesar de las acciones y legislación promulgadas por México el punto débil continua siendo la impartición de justicia.

<sup>25</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, “Trafficking in Persons”, en <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/>

<sup>26</sup> El Departamento de Estado tiene cuatro rangos en los que divide a los países. En el primero, en el que se encuentran países como Australia, Reino Unido y Nigeria, se considera que los gobiernos cumplen con los requisitos mínimos del Protocolo de Palermo. El segundo grupo corresponde a los países donde no se cumplen todos los requisitos mínimos del Protocolo; este grupo se subdivide en dos. El primero, el cual conforma el segundo rango, está compuesto por aquellos países en los que se considera se han puesto en marcha acciones para cumplir con el Protocolo (dentro de este grupo se encuentra México, Sudáfrica y Tailandia). El segundo grupo, el cual conforma el tercer rango, está compuesto por un grupo de países que se encuentran en observación, ya sea porque el número de casos ha aumentado severamente o porque las acciones que se esperaban no fueron realizadas este año; dentro de esta lista se encuentran Argentina, Costa de Marfil y Rusia. El cuarto y último grupo está compuesto por países que a criterio del Departamento de Estado no cumplen con ninguno de los requisitos mínimos para la prevención y combate a la trata, en este grupo encontramos a Cuba, Irán y Zimbabue, entre otros.

*Acciones del gobierno federal mexicano*

En materia de convenios internacionales, en lo relativo a los derechos de las niñas, niños y adolescentes nacionales y migrantes, México ha firmado y ratificado los siguientes tratados:

- Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación, ratificada el 30 de junio de 2000.<sup>27</sup>

- Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y a la participación de niños en los conflictos armados, 15 de marzo de 2002.<sup>28</sup>

- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, 4 de marzo de 2003, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, del 4 de mayo de 2003. Ambos complementan a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del 15 de noviembre de 2000.<sup>29</sup>

- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, 11 de abril de 2005.<sup>30</sup>

Además de las convenciones y protocolos arriba enlistados, el gobierno mexicano ha suscrito acuerdos y memorándum de entendimiento con los países de Centroamérica. A continuación se refieren dichos acuerdos; estos documentos

<sup>27</sup> Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999, en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byCtry.cfm?lang=ES&CTYCHOICE=0410>

<sup>28</sup> United Nations Treaty Collection, en <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

<sup>29</sup> *Loc. cit.*

<sup>30</sup> *Loc. cit.*

abarcán principalmente los temas de derechos humanos, repatriación y protección consular:

- Memorándum de entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes, México y Guatemala, 2002.
- Arreglo para la repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos entre México y Guatemala, firmado en 2002 y actualizado en 2004 y 2005.
- Arreglo para la repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos entre México y El Salvador, firmado en 2004.
- Memorándum de entendimiento para la protección de mujeres y menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas en la frontera México-Guatemala, 2004.<sup>31</sup>
- Memorándum de entendimiento para la protección de mujeres y menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas en la frontera México-Guatemala, con El Salvador, 2005.
- Planes de Acción para Cooperación en Asuntos Migratorios y Protección Consular con El Salvador, 2004.
- Planes de Acción para Cooperación en Asuntos Migratorios y Protección Consular con Honduras 2004.

Si bien ha habido avances en la ratificación de los documentos, convenciones, protocolos, acuerdos, etc., es claro que lo más importante es su integración a la agenda política del país y su aplicación incorporándola a la legislación nacional.

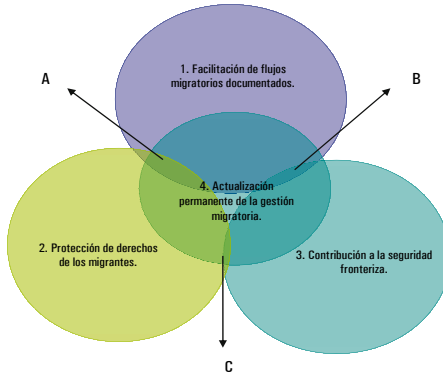
El gobierno mexicano, a partir de finales de la década de 1990, comenzó a implementar programas específicos dedicados a la migración y a partir del año 2000 ha tomado medidas específicas para la problemática en la frontera sur. En un primer momento, las acciones se encaminaron a la documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales, pues constituyen el grupo predominante en el tráfico fronterizo. Se siguió con la creación de mecanismos para el control del

<sup>31</sup> Este memorándum cuenta con el apoyo de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) para la implementación del mismo.



Gráfica 4

## Puntos de intersección de las líneas de acción estratégicas para la frontera sur



Fuente: Elaboración propia con información del INM.

paso de transmigrantes, así como para la protección de ellos. Lo anterior fue posible con el establecimiento de acuerdos migratorios entre México y países Centroamericanos y con el despliegue dentro de la zona de grupos de protección al migrante, conocidos como Grupos Beta, los cuales ya contaban con experiencia en la frontera norte del país.

Actualmente se cuenta con cuatro Grupos Beta en la región; dos de ellos se localizan en el estado de Chiapas, en Tapachula y en Comitán. El objetivo de estos grupos es atender a los migrantes en zonas de alto riesgo desempeñando diversas actividades. Siendo las principales: labores de rescate, información sobre prevención de riesgos, así como asistencia jurídica para denunciar ante las autoridades competentes robos y violencia que hubieran sufrido. De acuerdo con datos estadísticos del INM, los Grupos Beta entre 2001 y 2004 incrementaron la asistencia al migrante en 43% (INM, 2005, p. 3). Cabe hacer mención de que este grupo atiende a migrantes en tránsito, tanto extranjeros como nacionales.

Ante los cambios en la dinámica migratoria en la frontera sur y la creciente importancia que ésta cobró en la agenda política nacional, el Gobierno Federal Mexicano adoptó una estrategia dividida en cuatro líneas de acción que buscan atender de manera coordinada y conjunta la situación que se vive en esta región: 1. Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México. 2. Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México. 3. Contribución a la seguridad en la frontera sur de México. 4. Actualización de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur de México.

Como se puede apreciar en la gráfica 4 (*ibid.*, p. 8.), estos cuatro puntos convergen; y es precisamente en las intersecciones que se suceden donde el gobierno estima sucederán los resultados concretos.

Los resultados esperados de la convergencia de las líneas estratégicas, señaladas en la gráfica como A, B, y C, son los siguientes:

A. La intersección entre la facilitación de flujos migratorios, la protección de los derechos de los migrantes y la actualización permanente de la gestión migratoria, tendrá como resultado una mayor documentación sobre los diferentes flujos migratorios en la zona. Como se ha mencionado, actualmente la información sobre estos flujos es limitada, por lo que resulta de vital importancia contar con la mayor información posible para poder formular las políticas necesarias para atender el fenómeno. Desafortunadamente, no se cuenta con información plena sobre el fenómeno, en particular información estadística dividida por género y edad.

B. La intersección entre la facilitación de flujos migratorios documentados, la contribución a la seguridad fronteriza y la actualización permanente de la gestión migratoria, busca obtener una mejora, en el plano institucional, de los servicios

migratorios brindados. Con el combate a la corrupción, la modernización de las instituciones, no sólo de sus procesos sino también de la infraestructura, podrá generar mayor control y verificación de los flujos migratorios. El combate a la corrupción resulta especialmente necesario para la lucha contra la trata de personas, en particular niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, ya que ha sido precisamente la corrupción e impunidad lo que ha permitido las redes de complicidad entre autoridades, tratantes y todo aquel que lucra con este delito, lo que a la vez ha propiciado la grave incidencia del mismo.

C. La intersección de protección de los derechos de los migrantes, contribución a la seguridad fronteriza y la actualización permanente de la gestión migratoria, busca garantizar repatriaciones ordenadas y seguras, así como la puesta en marcha de programas específicos para el combate al tráfico y trata de personas. Ambos objetivos se basan en la aplicación de dichos programas y propuestas de la mano de una mayor capacitación de autoridades migratorias en los temas. Dentro de los programas de capacitación, se encuentra la creación del grupo de Oficiales para la Protección de la Infancia (OPI), programa que a partir de noviembre de 2009 se ha implementado en cooperación con la Secretaría de Gobernación en Guatemala y El Salvador para que en estos países se cuente también con funcionarios de migración especializados en la atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Actualmente el número de OPI en las estaciones migratorias de México no es suficiente para brindar toda la atención necesaria, aunque ha sido un importante paso del gobierno federal para mejorar los servicios específicos para esta sección de la población migrante. Resulta necesario capacitar a más funcionarios migratorios y destinarlos únicamente a tareas relacionadas con niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Como se puede apreciar en la gráfica 4, la intersección entre la protección de los derechos de los migrantes y la contribución a la seguridad fronteriza, además del tema de repa-

triación y capacitación, incluye el combate al tráfico y trata de migrantes.

La línea estratégica 2, encaminada a la protección de los migrantes, cuenta con diversos programas, cada uno con proyectos para su implementación. Los siguientes se muestran relevantes para el tema de trata (INM, 2005, pp. 14-21):

I. Programa de capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración (INM) en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes.

a. Proyecto de entrenamiento y capacitación especial del personal del Instituto Nacional de Migración en materia de derechos de los migrantes, rescate y atención a víctimas de trata y tráfico de migrantes.

Las acciones de este proyecto consisten en dar una renovada importancia a la protección y atención de los derechos humanos dentro de los cursos de capacitación e inducción del INM; con el apoyo y colaboración de diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Cruz Roja Mexicana entre otras. Esta capacitación también busca ser extensiva para todas aquellas instituciones involucradas dentro del fenómeno migratorio.

II. Programa de coordinación entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y otras instancias del gobierno, de la sociedad civil, de los organismos internacionales y otros países para la asistencia de los migrantes accidentados y víctimas de tráfico y trata.

a. Proyecto para el fortalecimiento de la presencia de los Grupos Beta en toda la frontera sur de México y de su capacidad de acción, en coordinación con otras instancias de gobierno.

b. Proyecto de coordinación interinstitucional, con organizaciones civiles y organismos internacionales para la asistencia a víctimas de tráfico y trata de migrantes, con especial

énfasis en las niñas, niños y adolescentes, así como sobre las mujeres.

c. Proyecto para el fortalecimiento y establecimiento de memorandos de entendimiento con otros países, además de Guatemala, para la atención de migrantes accidentados y víctimas de tráfico y trata personas migrantes. En 2004, se firmaron memorandos de entendimiento relacionados a la protección consular de migrantes entre México, El Salvador y Honduras.

d. Proyecto para la creación de un estatus especial migratorio que facilite la estancia en el territorio nacional de migrantes accidentados, víctimas de tráfico, trata u otro tipo de agresión mientras se atiende la denuncia.

III. Programa de difusión de los derechos de los migrantes y la cultura de la denuncia, así como de los riesgos de la migración indocumentada.

a. Proyecto para la difusión de los derechos de los migrantes y la cultura de la denuncia, así como los riesgos de la migración indocumentada. Sobre la difusión de estos riesgos, se debe anotar que la mayor parte de la información que reciben los posibles migrantes proviene de familiares o amigos que ya han cruzado la frontera; están enterados de la gravedad de los riesgos. Aun así para mucha gente vale la pena enfrentar el riesgo a cambio de los beneficios que esperan obtener una vez que hayan llegado a Estados Unidos.

En opinión de académicos, funcionarios públicos y de organizaciones civiles entrevistados, la creación de una cultura de denuncia entre la población migrante es fundamental para la lucha contra la trata de personas. Desafortunadamente, por desinformación, pero en particular por miedo, el delito es rara vez denunciado. Como se ha explicado, los tratantes usan diferentes amenazas para evitar que las víctimas escapen o denuncien; lo cual, aunado a una sociedad permisiva y a una escasa cultura de denuncia, donde las autoridades son

vistas no como una organismo de ayuda al ciudadano sino como uno al que hay que temerle y del cual desconfiar, provoca que los tratantes puedan operar con impunidad. Huelga decir que el problema de la no denuncia es particularmente agudo entre la población de niñas, niños y adolescentes migrantes sin compañía.

Asimismo, la línea estratégica 3, contribución a la seguridad en la frontera sur de México, incluye un apartado también relacionado con la trata. La trata de personas representa un problema de seguridad por la violencia que implica, la creación de organizaciones delictivas o el afianzamiento de las ya existentes, corrupción en fronteras del país y blanqueo de dinero. Por ello es necesario que este programa sea interinstitucional:

I. Programa para la contribución al combate del tráfico y trata de migrantes y otras actividades delictivas con participación de extranjeros, en coordinación con otras instituciones.

a. Proyecto para la creación de una comisión intersecretarial en materia de seguridad fronteriza para el combate de actividades delictivas con participación de extranjeros, donde el INM pueda aportar información.

b. Proyecto para la profundización de los mecanismos de cooperación internacional para la seguridad fronteriza.

En materia legislativa, el Protocolo de Palermo en su artículo 5 establece que:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.<sup>32</sup>

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

<sup>32</sup> El artículo 3 del Protocolo de Palermo define el concepto de trata de personas.

a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

En seguimiento a lo anterior, el 27 de noviembre de 2007 el Gobierno Federal Mexicano expidió la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, a la vez que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal.<sup>33</sup> Además de prevenir y sancionar este delito, esta legislación tiene también como objetivo la protección, atención y asistencia a las víctimas de trata, sean nacionales o extranjeras.

El Código Penal Federal codifica los abusos a los que están expuestos las niñas, niños y adolescentes entre ellos la trata, en su libro segundo, título octavo “Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad”:<sup>34</sup>

Capítulo I. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

[...]

Capítulo II. Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

<sup>33</sup> Véase la página de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_ref95\\_27nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref95_27nov07.pdf)

<sup>34</sup> Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>

[...]

Capítulo III. Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

[...]

Capítulo IV. Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

[...]

Capítulo V. Trata de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;

[...]

Capítulo VI. Lenocinio y trata de personas y

[...]

Capítulo VII. Provocación de un delito y apología de éste o de algún vicio y de la omisión de impedir un delito que atente contra el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana o la integridad física o mental.

### *Acciones del gobierno del estado de Chiapas*

Entre los gobiernos de los estados que comprenden la frontera sur, el Gobierno del Estado de Chiapas se encuentra a la vanguardia en el tema de protección a migrantes, en particular mujeres y niñas, niños y adolescentes no acompañados, tanto en materia legislativa como en acciones directas a la guarda de sus derechos.



En 2003 se promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas, así como su reglamento.<sup>35</sup> Esta ley establece que los beneficios que se derivan de la misma (derecho a la educación, a la salud, a la familia, entre otros) serán aplicables a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el estado de Chiapas, sin importar su raza, origen étnico, sexo, idioma, etc., garantizando así todos sus derechos fundamentales reconocidos por instrumentos internacionales y nacionales.

Sobre el tema específico de migración, se han promulgado diversas leyes, entre las que destacan:

- Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas. Esta ley en su capítulo vi, Conductas discriminatorias en razón de origen étnico, nacional o regional de las personas, artículo 20, enlista las conductas consideradas discriminatorias entre las que se encuentran en el apartado XI el uso del término ‘ilegal’ para describir a los migrantes que carecen de la documentación migratoria necesaria.<sup>36</sup>

- Ley de Protección al Migrante.
- Ley del Derecho a la Identidad.
- Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, de abril de 2009. Esta ley convirtió a Chiapas en el segundo estado de la República Mexicana en promulgar una legislación específica sobre la trata de personas. En ella se codifica la pena por el delito de trata así como las acciones enfocadas a la prevención y atención a víctimas.

Sobre las acciones del gobierno estatal, resalta la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes en la ciudad de Tapachula en junio

<sup>35</sup> Véase la página de la Procuraduría de Justicia del Estado de Chiapas, Marco Jurídico en <http://www.pgje.chiapas.gob.mx/MarcoJuridico/Default.aspx>

<sup>36</sup> El término que se ha tomado para denominar a este tipo de migrante es el de *indocumentado*.

de 2008. Esta fiscalía, establecida por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, ofrece a los ciudadanos extranjeros acceso a los mismos servicios de impartición de justicia disponibles a los ciudadanos mexicanos. La fiscalía ha realizado diversos operativos contra grupos dedicados a la delincuencia contra migrantes; por ejemplo, el pasado 8 de noviembre de 2009 en la zona conocida como La Arrocería en el municipio de Huixtla, se aprehendieron a dos individuos acusados de asaltar a migrantes. El operativo fue montado con base en las denuncias de tres migrantes salvadoreños.<sup>37</sup> Asimismo se ha instalado en Tapachula, el Comité Regional contra la trata de personas, con el objetivo de trabajar en la prevención, protección y asistencia a víctimas de este crimen. Vale la pena mencionar que además de Chiapas sólo Aguascalientes, Baja California, Campeche y Sonora han establecido un comité similar, a pesar de que este crimen está presente en toda la República.

### *Acciones conjuntas entre instituciones federales y estatales para combatir la trata de personas*

Además de los programas federales de la Secretaría de Gobernación por medio del INM y de los programas estatales del gobierno del estado de Chiapas, la Secretaría de Salud por medio del DIF ha creado un programa en conjunto con el INM, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) así como organizaciones de la sociedad civil. Dicho programa se orienta a la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes.

En 1996, dentro del marco del Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia 1995-2000, se creó el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. Este

<sup>37</sup> Véase la página de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas en la siguiente liga <http://www.pgje.chiapas.gob.mx/saladeprensa/articulo.aspx?articulo=292>

programa tuvo en sus inicios como objetivo brindar protección física y psicológica a todos aquellos niñas, niños y adolescentes que se encontrasen en situación de migración indocumentada. Fue primero establecido para atender casos en la frontera norte, sin embargo, ante el creciente flujo de personas en situación semejante en el sur del país, se incluyó también esta región. En el caso específico de Chiapas, se ha creado un Grupo de Coordinación. Este grupo está integrado por el DIF, el INM, la SRE, el DIF estatal, así como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). El objetivo es la creación de programas de atención adecuados a las necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en la frontera sur, identificando y diferenciando los retos particulares que esta zona le representa a este segmento de migrantes.

En entrevista radiofónica,<sup>38</sup> la Primera Dama y Presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del DIF, Lic. Margarita Zavala de Calderón, afirmó que ahora el programa busca ofrecer atención a las niñas, niños y adolescentes migrantes, así como prevenir la migración de este grupo poblacional. En lo que refiere específicamente a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados extranjeros, se busca garantizar devoluciones seguras al país de origen, con especial cuidado para aquellos que han sido víctimas de trata. Para este grupo en particular, se tiene considerada la creación de un estatus migratorio especial, para que puedan permanecer en el país hasta que se termine el proceso judicial en caso de haber habido aprehensiones y en tanto se compruebe que la niña, niño o adolescente puede ser devuelta a su núcleo familiar o a las autoridades gubernamentales de su país de origen de una manera segura.

<sup>38</sup> Entrevista realizada vía telefónica durante el noticiero radiofónico de Pedro Ferríz de Con el día 19 de octubre en Grupo Imagen, 2009.

*Acciones conjuntas para el combate a la trata de personas entre México y otros países de la región*

Al tiempo que se firmaban y ratificaban convenios, declaraciones y protocolos relacionados con los derechos de los niños, de los migrantes y de migración en general, se estableció también la necesidad de crear foros en los que los principales actores de la migración a nivel gubernamental y de la sociedad civil pudieran compartir experiencias.

En 1996, México propuso la creación de un grupo compuesto por países de América del Norte y Centroamérica, en el que estos pudieran intercambiar información y así abrir un diálogo para evaluar e inclusive proponer mejoras en las políticas públicas referidas a la migración.

Este grupo recibió el nombre de Proceso de Puebla, para después cambiar a Conferencia Regional sobre Migración (CRM).<sup>39</sup> De la CRM se han desprendido diversas propuestas importantes, para el caso específico del tema de trata resalta la creación del Programa Regional Contra la Trata de Personas.

En este programa no participan todos los miembros de la CRM, únicamente Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Canadá participa aportando recursos económicos al programa. Dentro de los objetivos del programa se encuentran: diagnosticar la dimensión del problema, así como su tendencia y evolución. De manera continua el programa también evalúa el cumplimiento de los compromisos internacionales y regionales suscritos por los países participantes.

<sup>39</sup> La CRM se compone por Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Los países que participan como observadores son: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. A la vez, los organismos internacionales ocupan también un lugar como observadores; entre ellos se encuentran la OIM, CEPAL y ACNUR, entre otros.

Además de la CRM, México participa en mesas de diálogo dentro de otros organismos como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas-Unicef; y desde 2005, en el Foro en la frontera sur, donde participan representantes de las instituciones gubernamentales que atienden el tema al igual que representantes consulares de países centroamericanos.

## CONCLUSIONES

Es una realidad que México ha dejado de ser únicamente un país expulsor de migrantes para convertirse en uno de origen, destino y tránsito; tal hecho ha significado la aparición de nuevos temas en la agenda política del país para la adecuada atención del fenómeno migratorio. Entre los temas relevantes se encuentra el flujo de mujeres, niñas, niños y adolescentes no acompañados provenientes en su mayoría de países centroamericanos, los cuales en su paso por el país son vulnerables a diversos delitos como la trata de personas.

Si bien es cierto que en la última década ha habido una clara voluntad por parte del gobierno federal mexicano para luchar contra la trata de personas, es necesario reconocer que aún falta mucho por hacer. A nivel estatal, en particular, el número de estados que cuentan con legislación específica para el combate a la trata es mínimo a pesar de que el fenómeno se lleva a cabo y se desarrolla en todas las entidades de la federación en una o más de sus modalidades.<sup>40</sup> Pareciera de especial importancia que este tipo de legislación existiera en los estados fronterizos al norte y sur del país, así como en

<sup>40</sup> De acuerdo con datos de la Unicef, 20 000 niños mexicanos y centroamericanos son víctimas de explotación sexual en 21 estados del país y en ciudades como Acapulco, Tijuana, Ciudad Juárez, Puerto Vallarta, Tapa-chula, Guadalajara y el Distrito Federal. Véase Ronquillo, 2007, p. 20.

aquellos estados en el interior, donde de acuerdo con los estudios realizados sobre el tema, se encuentran las mayores concentraciones de reclutamiento y ejercicio de trata, entre ellos, el Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.

Legislar el delito de trata de personas, significa no sólo la definición y tipificación del mismo, sino que también trae consigo la posibilidad de crear herramientas efectivas para el combate, prevención y protección a víctimas. Una de las herramientas principales que se debiera aprovechar tanto a nivel federal como estatal son los recursos humanos disponibles. Así como el INM ha comenzado la capacitación de OPI, resultaría conveniente que este programa se extendiera a todos los puestos migratorios en el país y que estos oficiales atendieran únicamente a la población de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, sin que tuvieran que cumplir con otras tareas.

Sin embargo, la capacitación de agentes no es suficiente para un combate adecuado; es necesario entonces capacitar a todos los servidores públicos que se ocupan del tema, en particular aquellos que tienen contacto directo con las víctimas. Esto incluiría a todos los funcionarios públicos involucrados desde el momento en el que se recibe a la niña, niño o adolescente víctima de trata, hasta el momento en que se los puede reintegrar a la sociedad. En el caso específico de una niña, niño o adolescente migrante no acompañado, se tiene también que tener en consideración que el proceso de devolución a su país de origen sea de manera coordinada con el país receptor, tratando así de minimizar los efectos negativos que el traslado pudiera ocasionar a la persona.

La asistencia y protección a las víctimas de trata es de vital importancia y desafortunadamente resulta especialmente difícil cuando se trata de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Es necesario contar con la presencia de personal capacitado en el tema en las estaciones migratorias, para así agilizar la identificación de víctimas de

entre los migrantes asegurados y así estar en la posibilidad de brindarles protección. Esto, en el caso de extranjeros, significaría la cooperación de las representaciones diplomáticas de los países de origen de estas personas. Lo anterior se debe a que el proceso de protección no sólo significa la atención médica y psicológica que la víctima reciba, sino también el proceso de devolución a su país de origen o su estadía en México en el caso de haber levantado una denuncia contra sus agresores.

Con esto en mente, resultaría acertado considerar la creación de estatus migratorios específicos para las víctimas de trata, ya sea con el fin de que permanezcan en el país de forma definitiva, en particular si la situación familiar a la que sería devuelta resulta ser problemática, o de forma temporal en el caso en que por la existencia de una denuncia sea necesario un proceso penal. En tal caso, se aportaría la debida asistencia legal que el denunciante merece.

Toda vez que se haya asistido a las víctimas de manera oportuna y adecuada, es necesario pensar en programas que apoyen su recuperación y reintegración a la sociedad. Si bien es cierto que el delito de trata afecta a todas las víctimas, tanto física como psicológicamente, lo son también las secuelas que este crimen deja. Así como en la protección a víctimas es necesario contar con un grupo especializado en atención a niñas, niños y adolescentes, también se requiere diseñar programas para la rehabilitación de las víctimas.

El gobierno mexicano tiene la responsabilidad de implementar lo contenido en el Protocolo de Palermo. En sus tres niveles debe de trabajar conjuntamente para tomar todas las medidas necesarias para combatir efectivamente este delito. Ahora, también es cierto que la protección de las niñas, niños y adolescentes contra la trata no es una tarea exclusiva del gobierno municipal, estatal o federal, ni tampoco una tarea que México pueda enfrentar solo. Para estar en la posición de luchar efectivamente contra este delito es necesaria la co-

operación tanto interinstitucional como intergubernamental; todo de manera coordinada con sus homólogos que conforman la región de América Latina, en particular del área de Centroamérica. Así, estrategias como el Programa Interinstitucional de Protección a Menores Fronterizos pueden ser complementados por otros como la política pública contra la trata de personas y protección integral a las víctimas del gobierno de Guatemala o las disposiciones en la Ley de Migración de Costa Rica, que proponen un estatus migratorio especial a todo extranjero víctima de trata. Sólo con el desarrollo de acciones conjuntas es que se podrá vencer al flagelo que representa la trata de personas y en particular de niñas, niños y adolescentes para la sociedad.

El número de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, al parecer, continuará en aumento; tan sólo en 2008, el DIF atendió a poco más de 17 700 casos y hasta octubre de 2009 ya habían sido atendidos poco más de 12 300. A lo largo de este trabajo se ha reiterado la vulnerabilidad que enfrentan estos niños al realizar el cruce por el país, en particular ante delitos como la trata de personas; evidencia la urgencia de crear redes de atención entre los tres niveles de gobierno y aquellas instituciones que atienden el problema.

Mientras sigan existiendo lugares en los que reine la pobreza y donde las mujeres vivan en un ambiente de violencia basada en su género, el caldo de cultivo de víctimas seguirá sin ser trastocado. Por el lado de la demanda, existen sociedades donde existe un erróneo concepto de la sexualidad masculina, donde las mujeres y niñas son tratadas como una simple mercancía. La trata de personas es uno de los negocios que reportan ganancias millonarias, a la par del tráfico de armas y de drogas; y se desarrolla donde los niveles de impunidad y corrupción son altos, donde la sociedad lo permite.

En México, aun si se han dado importantes pasos para el combate a la trata de personas, en particular en el estado de



Chiapas, aún queda mucho por hacer. Por una parte los niveles de corrupción e impunidad han permitido que este delito se propague; asimismo, la legislación ha resultado insuficiente e inadecuada en su aplicación. Las sanciones son ineficaces y la fiscalización deficiente. El mayor problema para el eficaz combate a este delito es la invisibilidad del tema dentro de la sociedad. Al tener una actitud indolente ante los abusos que la trata significa para las víctimas, se les niega el reconocimiento mismo de su condición de víctimas. Junto a la poca cultura de denuncia que existe, es de esperarse que, como hasta ahora, el delito se siga perpetrando a la vista de todos.

La sociedad debe tomar responsabilidad y sensibilizarse a este delito, que atenta contra la dignidad misma de las personas y que resulta especialmente grave cuando se perpetra contra niñas, niños y adolescentes, sin importar su estatus migratorio o nacionalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, S. (1985), *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, México, SEP.
- Ángeles, H. (2009), “Características de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en México según la ‘EMIF GUAMEX’”, en M. Anguiano y R. Corona, *Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México*, México, INM / El Colegio de la Frontera Norte / DGE Ediciones.
- Argüelles, L. (2008), “Fronteras, migrantes y utopías. Entrevista con Manuel Ángel Castillo”, *Boletín Editorial*, núm. 133, pp. 11-15, El Colegio de México.
- Castillo, M. (1994), *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México*, México, Consejo Nacional de Población.

- Castillo, M. (2008), "Política migratoria y sociedad civil", *Boletín Editorial [de El Colegio de México]*, num. 133, pp. 7-10.
- Castles, S. (2006), "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en A. Portes y J. De Wind (coords.) *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas y Porrúa.
- \_\_\_\_\_ y R. Delgado (2007), *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el Sur*, México, Porrúa.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (2009), *Análisis de los anuarios estadísticos 2001-2007 de la red de albergues de tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Gallo, K. (2005), "Niñez migrante: blanco fácil para la discriminación", en Gutiérrez (ed.), *Memorias del Seminario Internacional Los Derechos Humanos de los Migrantes*, México, SRE / Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea.
- Herrera Carassou, R. (2006), *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2005), *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México, INM.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México, 2006* (EMIF-GUAMEX), México, INM / Consejo Nacional de Población / El Colegio de la Frontera Norte / Secretaría del Trabajo y Previsión Social / Secretaría de Relaciones Exteriores.
- La Trata de Personas. Aspectos Básicos* (2006), México, Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA / Organización Internacional para las Migraciones / Instituto Nacional de las Mujeres / INM.

- Martínez Pizarro, J. (2007), “Tendencias y rasgos salientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, en P. Leite, S. Zamora y L. Acevedo (ed.), *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Consejo Nacional de Población.
- Maza, E. (1998), *Pa’ver si salía de pobre. La cara oculta de la migración*, México, Océano.
- Miranda, C., E. Rodríguez y J. Arbola (2006), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, México, Gobierno de Chiapas / Organización Internacional para las Migraciones / INM.
- Morales, A. (2008), “Centroamérica: los territorios de la migración y la exclusión en el nuevo siglo”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, num. 2, pp. 27-36.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2005), *Migraciones y protección de los derechos humanos*, México, OIM (Serie Derecho Internacional Sobre Migración, núm. 4).
- Organización Internacional para las Migraciones (2009), *Por una migración segura. Boletín de la Unidad Contra la Trata de Personas. Centroamérica y México*, México, OIM.
- Pessar, P. (2007), “Mujeres, género y migración internacional en y más allá de las Américas: desigualdades y empoderamiento limitado”, en P. Leite, S. Zamora y L. Acevedo (eds.), *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, Consejo Nacional de Población.
- Rea, D. (2009a), “Niegan Registro a hijos de migrantes”, *Reforma*, 24 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Batallan por identidad hijos de migrantes”, *Reforma*, 25 de agosto.
- Rodríguez, E. (2006), “Por una política migratoria integral en la frontera sur de México”, en *Los nuevos rostros de la migración en el Mundo*, México, Gobierno de Chiapas / INM / OIM.

- Ronquillo, V. (2007), *Los niños de nadie. Trata de personas a ras de asfalto*, México, Ceidas y Ediciones B.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (2008), *Anuario Estadístico 2007*, t. 1, México, DIF.
- Sin Fronteras, IAP (2008), *Mujeres migrantes en situaciones de violencia familiar en México: retos y recomendaciones*, México, Sin Fronteras, IAP.
- Solimano, A. (2008), “Migraciones internacionales en América Latina y el Caribe: oportunidades, desafíos y dilemas”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 2, pp. 2-14.
- Toro-Morn, M. y M. Alicea (2004), *Migration and Immigration: A Global View*, Westport, Greenwood Press.
- Villegas, D. (2008), *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, México, Miguel Ángel Porrúa.

### *Fuentes electrónicas*

- Andrews, S., M. Blackwell y G. López Castro, “Menores migrantes: derechos humanos, protección y servicios en los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración. Estudio Conjunto México Canadá”, en [http://www.crmsv.org/investigacion/pagina\\_investigacion.htm](http://www.crmsv.org/investigacion/pagina_investigacion.htm)
- Ángeles Cruz, R. y M. Rojas Weisner (2009), “Temas pendientes sobre la migración internacional en la frontera sur de México”, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/foronacional/mesa5.pdf>
- Anzaldo Gómez, C. *et al.*, “Migración interna, distribución territorial de la población y desarrollo sustentable”, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2008/09.pdf>
- Azaola, E. (2000), “Infancia robada. Niñas y niños víctimas de la explotación sexual en México”, en [http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_infancia\\_robada.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_infancia_robada.pdf)

- Bhabha, J. "Trafficking, Smuggling and Human Rights", en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=294>
- Casillas, R. (2006), *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*, México, Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA / Organización Internacional para las Migraciones / Instituto Nacional de las Mujeres / INM, en <http://www.oas.org/atip/Reports/Estudio.Exploratorio.en.Tapachula.pdf>
- Castillo, M., *Mexico: Caught between the United States and Central America*, en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=389>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, en [http://ceidas.org/documentos/Centro\\_Doc/Migracion\\_int\\_DD\\_HH\\_y\\_desarrollo\\_CEPAL.pdf](http://ceidas.org/documentos/Centro_Doc/Migracion_int_DD_HH_y_desarrollo_CEPAL.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y Conclusiones*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4089.pdf>
- Convención sobre los Derechos del Niño, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- Declaración Universal de Derechos Humanos, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#a2>
- Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal (2007), en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cfpp/CFPP\\_ref45\\_27nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cfpp/CFPP_ref45_27nov07.pdf)
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2009), "Trafficking in Persons Report 2009", en <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/>

- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2005), “Estado mundial de la infancia 2006. Excluidos e invisibles”, en <http://www.unicef.cl/centrodoc/emundial2006.htm>
- Instituto Nacional de Migración (2009), *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2009*, en [http://www.inami.gob.mx/index?page/Estadisticas\\_Migratorias](http://www.inami.gob.mx/index?page/Estadisticas_Migratorias)
- Interparliamentary Union y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (2005), *Combating Child Trafficking*, en [http://www.unicef.org/publications/index\\_33882.html](http://www.unicef.org/publications/index_33882.html)
- Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Chiapas (2009), en [http://www.pgje.chiapas.gob.mx/MarcoJuridico/leyes/doc/LEY\\_PARA\\_COMBATIR\\_PREVENIR\\_Y\\_SANCIONAR\\_LA\\_TRATA\\_DE\\_PERSONAS\\_EN\\_EL\\_ESTADO\\_DE\\_CHIAPAS.doc](http://www.pgje.chiapas.gob.mx/MarcoJuridico/leyes/doc/LEY_PARA_COMBATIR_PREVENIR_Y_SANCIONAR_LA_TRATA_DE_PERSONAS_EN_EL_ESTADO_DE_CHIAPAS.doc)
- Navea, E. y C. Palma (2006), “Tapachula: en el falso paraíso”, *El Periódico de Guatemala*, 29 de octubre, en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20061029/actualidad/33417/>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2006), “Trafficking in Persons: Global Patterns”, en [http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006-04.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf)
- Organización de Estados Americanos (2007), “Políticas públicas y derechos humanos del niño. Observaciones generales”, en [http://www.oei.es/pdfs/politicas\\_publicas\\_dh\\_iin.pdf](http://www.oei.es/pdfs/politicas_publicas_dh_iin.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo, “Lista de ratificaciones de convenios internacionales del trabajo, México”, en <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/app/appl-byCtry.cfm?lang=ES&CTYCHOICE=0410>
- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Recuperado de la página del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1306.pdf>

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en [http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf)

S. M. Silvia de Suecia, “La trata de niños y niñas”, en *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*, en <http://www.unicef.cl/centrodoc/emundial2005.htm>

*United Nations Treaty Collection*, cap. IV: *Human Rights*, en <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

### *Entrevistas personales y radiofónica*

Ezeta, Fernanda, Unidad para Trata de Personas, Género y Niñez, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ciudad de México, 24 de septiembre de 2009.

Flores, Luis, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Tapachula, Chiapas, 28 de octubre de 2009.

Luttman, Jorge A., Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes, Tapachula, Chiapas, 28 de octubre de 2009.

Rivera, Rosalba, Asistente de Formación, Sin Fronteras, IAP, Ciudad de México, 1 de octubre de 2009.

Rojas, Martha, El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur), Tapachula, Chiapas, 29 de octubre de 2009.

Rosas, Jorge M., Consulado de Carrera de México en Tecún Umán, Tecún Umán, Guatemala, 30 de octubre de 2009.

Zavala de Calderón, Margarita, programa radiofónico Imagen Informativa con Pedro Ferriz de Con, en el marco de la Semana de las Migraciones 2009, 19 de octubre de 2009.

*Ponencias*

- Ezeta, F., “Atención y protección de la población infantil migrante y sus familias en espacios de día”, OIM, Semana Nacional de la Migración 2009 “Infancia, Género y Migración”, 20-24 de octubre de 2009.
- Maza, G., “Capacitación y formación especializada para la atención de la población migrante no acompañada”, Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Semana Nacional de la Migración 2009 “Infancia, Género y Migración”, 20-24 de octubre de 2009.
- Rojas, M., “Mirando al norte: el tránsito de mujeres centro-americanas por México”, Colegio de la Frontera Sur (Ecosur), “Aspectos de los Flujos Migratorios en América del Norte”, 13 de noviembre de 2009. Centro de Diálogo y Análisis sobre América del Norte (Cedan), ITESM.

*Instituciones gubernamentales mexicanas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil*

- Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, <http://www.ceidas.org>
- Consejo Nacional de Población (Conapo), <http://www.conapo.gob.mx>
- Fiscalía Especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas (Fevimitra), <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/que%20es%20FEVIMTRA.asp>
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, <http://www.unicef.org>
- Gobierno del Estado de Chiapas, <http://www.chiapas.gob.mx>
- Instituto Nacional de Migración (INM), <http://www.inm.gob.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), <http://www.inegi.gob.mx>



Organización Internacional para las Migraciones (OIM), <http://www.iom.int>

Organización Internacional del Trabajo (OIT), <http://www.ilo.org>

Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas,  
<http://www.pgje.chiapas.gob.mx>

Procuraduría General de la República (PGR), <http://www.pgr.gob.mx>

Sin Fronteras, IAP, <http://www.sinfronteras.org.mx>

## CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RECUPERAR CAPITAL HUMANO DEL EXTERIOR: CHILE, LA INDIA Y MÉXICO

*Pedro Arturo López Chaltelt*

LA PRESENTE INVESTIGACIÓN TIENE POR OBJETIVO exponer el fenómeno de la emigración de mexicanos altamente calificados, ya sean estudiantes, científicos o profesionales, a la vez que se observan las acciones y los espacios de interlocución que el gobierno mexicano y los migrantes calificados mantienen para construir vínculos que favorezcan el desarrollo de México. El propósito, pues, es identificar si existen posibles líneas de acción para mejorar los esfuerzos realizados en este sentido. Para tal efecto se realizará un análisis de algunos ejercicios que han existido en el mundo para vincular a los migrantes calificados. En particular, se revisan los siguientes aspectos: la relación entre la migración y desarrollo, la competencia global por talentos y las redes sociales y la movilidad de talentos. Se describen aquí dos casos internacionales que han sido exitosos en el desarrollo, manejo e implementación de políticas públicas direccionadas a revincular a los migrantes altamente calificados con sus países de origen; y se apunta la influencia de los migrantes calificados,<sup>1</sup> y si éstos han servido como motores del desarrollo en sus países.

<sup>1</sup> Un primer obstáculo que hay que enfrentar es la escasa bibliografía en México sobre los migrantes altamente calificados y su muy corta y reciente investigación como son los casos de Kusnetzov, 2006, y Saxenian, 2006.

Se muestran al final las lecciones que presenta la experiencia internacional para el caso mexicano y se proponen algunas recomendaciones de política pública. Se parte de la premisa de que la migración encauzada de manera positiva genera beneficios, tanto para el país de destino como para el de origen.<sup>2</sup>

Este trabajo se divide en cuatro partes. La primera apunta referencias históricas y conceptuales; la segunda trata los casos de la India y Chile; la tercera presenta la experiencia mexicana, las instituciones y las políticas públicas que se han desarrollado para tender puentes entre la diáspora y las instituciones gubernamentales. Al final se apuntan las acciones que pudieran tener impacto en la práctica mexicana y se realizan algunas recomendaciones de política pública.

## CONTEXTO INTERNACIONAL

Aunque la fuga de cerebros no es un fenómeno reciente (Már-mora, 2002, pp. 226-227), presenta actualmente una tendencia marcada a ocurrir en las áreas de ciencia y tecnología.<sup>3</sup> Ello se explica por la creciente importancia que estas áreas

<sup>2</sup> Daugeliene (2007, pp. 57-59) postula un análisis teórico sobre las diferencias entre los trabajadores del conocimiento y los trabajadores calificados. Señala que los trabajadores del conocimiento son aquellos que aplican, crean y transfieren conocimiento e ideas con el fin de desarrollar productos innovadores, y que los trabajadores calificados son aquellos que son más especialistas que creadores.

<sup>3</sup> Al respecto, la OIM señala que “el enfoque internacional está cambiando de los efectos negativos de la migración a la toma de conciencia del potencial de la migración para contribuir al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Los socios del desarrollo internacional tienen que reconsiderar la importancia de la migración para el proceso del desarrollo socioeconómico tanto en los países de origen y los de destino, así como su papel al tratar las desigualdades globales”. Véase OIM, “Migración y desarrollo”, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-dvlpment/lang/es>

tienen para la competitividad económica de los países. Durante las últimas dos décadas se ha constituido alrededor del mundo un creciente número de instituciones que intentan revincular a la diáspora calificada con sus países de origen. En México, en tiempos recientes, se han emprendido acciones similares; en 2005, se impulsó, con el apoyo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y a la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC) la creación de una Red de Talentos Mexicanos (RTM) que se encuentran en el exterior. Y en noviembre de 2006 se formalizó el capítulo regional de la Red de Talentos Mexicanos de Silicon Valley; en mayo de 2007 lo hizo el capítulo de Houston y en diciembre de 2007 el capítulo Detroit.

Hoy en día la migración abarca todo el planeta. En el informe de 2008 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se estima que hay más de 200 millones de migrantes en todo el mundo, y cada día son más. Se calcula que la población activa internacional representa alrededor de 3% de la mano de obra a escala mundial. Las crecientes comunidades de personas de un país, que residen fuera de él, se articulan por su identidad y afinidades culturales; configuran lazos y desarrollan vínculos con su patria, los cuales, si son bien orientados, inciden positivamente en ella (OIM, 2008).

Las contribuciones de la diáspora a su país de origen incluyen remesas, inversiones (capital financiero), transferencia de habilidades y conocimientos, filantropía (capital social) e influencia política (Brinkerhoff, 2009, p. 3).<sup>4</sup> La emigración calificada es, de acuerdo con Mónica Casalet (2007, p. 1), un

<sup>4</sup> Para entender la clasificación de niveles, véase Unesco (1997) y OCDE (2004). La OCDE recomienda considerar los aspectos relevantes contenidos en este documento para que la información sobre educación sea más homogénea y pueda ser comparable internacionalmente. Cabe señalar que esta clasificación, la OCDE se apoya en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborada y aprobada por la Unesco.

bien estratégico para los países de origen, ya que constituyen una masa crítica indispensable para los procesos de innovación de la sociedad.

La mayoría de los países de destino ha admitido un número creciente de migrantes calificados desde principios de los años noventa, estableciendo políticas dirigidas a incrementar y facilitar su entrada al país. Esta tendencia continúa y parece estar compuesta por las envolventes políticas de los gobiernos y los cambios en la naturaleza de la demanda y oferta global de trabajo (OIM, 2008, p. 51). En las últimas décadas, los países desarrollados de la OCDE se han concentrado en el desarrollo de políticas para atraer migrantes calificados, ha incrementado la inmigración desde países en vías de desarrollo. Tradicionalmente, Canadá y Estados Unidos han sido los principales países de destino; cerca de 65% de los migrantes adultos que cuentan con educación terciaria<sup>5</sup> en el mundo los han elegido como su lugar de residencia entre 1990 y 2000 (*ibid.*, pp. 61-63).<sup>6</sup> Los estudiantes de los países que no pertenecen a la OCDE (de China y la India principalmente) también han tenido un incremento importante desde 1995. La mayor parte de estudiantes fuera de su país de origen se ha matriculado en países de la OCDE, especialmente en Australia, Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos (OCDE, 2009, 3).

La persistencia de vínculos sociales es una causa relevante de la movilidad humana. La vinculación de las redes sociales se fortalece en importante medida por la progresiva disminución de costos en las comunicaciones y por la reducción

<sup>5</sup> En las actuales políticas de migración internacional, prácticamente todos los países con mayor intensidad inmigratoria históricamente, aún los más restrictivos, están abiertos para la entrada de recursos humanos calificados. Mármora, 2002, pp. 226-233.

<sup>6</sup> El conocimiento de las políticas a nivel directivo y el conocimiento en mercadotecnia son los más importantes recursos de las redes de diáspora. Kuznetsov, 2006, p. 3.

de los costos de transporte. Así se fortalece establecimiento, la integración social y económica, el movimiento de recursos humanos e información, la creación de puentes de ida y vuelta y la identificación de oportunidades (Manpower, 2007, pp. 26-29). Los expatriados pueden servir como “puentes” de acceso a los mercados, de recursos de inversión y experiencia. Los miembros influyentes de las diásporas pueden formular el debate público, articular planes de reformas y ayudar a implementar reformas y nuevos proyectos.

A su vez, los Estados deben promover la formación, articulación y el fortalecimiento de las redes sociales en el extranjero, mediante políticas públicas que permitan mantener un nexo firme con la diáspora a favor de las inversiones humanas y financieras. La construcción de redes se vuelve un elemento efectivo en la agenda de las políticas públicas, ya que plantean formas de coordinación y cooperación que atraviesan las jerarquías formales. Su ventaja radica en la flexibilidad, la capacidad de transmisión de información y aprendizajes, cualidades esenciales para la gestión de la complejidad de la sociedad del conocimiento. Las redes entre actores interdependientes abren una nueva forma de gobernanza basada en la colaboración a través de la negociación, los acuerdos sociales y las relaciones formales e informales (Casalet, 2007, p. 3).

#### POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PARA LA TRANSFERENCIA DE CAPITAL INTELECTUAL, HUMANO O FINANCIERO DE LA DIÁSPORA CALIFICADA A SUS PAÍSES DE ORIGEN: INDIA Y CHILE

Chile y la India, más allá de su historia, régimen político y organización institucional, han sabido reconocer el reto que representan los mercados globalizados. Ambos han implementado políticas para vincular a su diáspora calificada

de manera amplia y ordenada. Esto permite contar con dos ejemplos para obtener un punto de análisis y enfocar de manera más clara la experiencia mexicana.

### *La India*

La diáspora india mantiene un lugar importante en la economía mundial. Se calcula que hay más de veinte millones de indios residiendo fuera de su país distribuidos en setenta naciones. Los ingresos de la diáspora constituyen cerca de dos tercios del PIB de la India, país con una población de mil millones de personas (Kuznetsov, 2006, p. 71).

Las exportaciones de India en 2008 representaron 175 700 millones de dólares y está ubicada en el número 29 entre 228 países, según el *World Factbook* de la CIA. Su economía tuvo una tasa promedio de crecimiento entre 1997 y 2007 de más de 7% y ha reducido la pobreza en diez puntos porcentuales. La India alcanzó un crecimiento de su PIB en 2006 de 8.5%, en 2007 de 9% y en 2008 de 7.3% (CIA, 2009). La India también está capitalizando, gracias a su población bien educada con dominio del idioma inglés, la fortaleza del mercado internacional, pues es el mayor exportador de servicios de informática y de trabajadores para el desarrollo de *software*. En el *Índice Global de Competividad* (IGC) 2008- 2009, la India ocupa el lugar número 50 entre 134 países estudiados; tiene el lugar 32 en innovación, el 27 en la sofisticación de sus negocios y el quinto en el tamaño de su mercado (WEF, 2008, pp. 188-189).

La diáspora India en los años setenta comienza un rol distintivo, con la exposición de los talentos indios en firmas estadounidenses. Los ejecutivos de origen indio comenzaron a promoverse a través del establecimiento de negocios de "body shopping", que básicamente consiste en proporcionar recursos humanos de cualquier tipo. Durante los años ochenta

ta mantuvo el mismo andamiaje sin que se detecte algún cambio crítico, ya en los noventa la diáspora estaba comprometida en un esfuerzo concertado con la finalidad de promover la imagen de la India como un destino atractivo para las compañías de subcontratación o *outsourcing* (Pandey, 2004, pp. 30-31). En esa misma década, la diáspora ayudó a desarrollar la industria de tecnología de la información (IT) en la India, pero aún no adquiría la importancia que conoció posteriormente.

Uno de los más importantes nichos que marcó el desempeño de la diáspora es Silicon Valley. La fuerte presencia de la diáspora india en lugares clave para el desarrollo de tecnología como éste promovió su evolución y moldeó su destino. Tan sólo entre 1985 y el 2000, se estimaba que en el área de San Francisco Bay había 26 765 inmigrantes indios calificados trabajando (Saxenian, 2006, p. 52).

Desde mediados de la década de 1990, la diáspora india tiene un papel preponderante en el desarrollo de la industria de IT. Por ejemplo, estableció la escuela privada International School of Business (ISB) para responder a las necesidades de las compañías indias. Muchos profesores indios que enseñan en Estados Unidos, Gran Bretaña o Canadá toman uno o dos años sabáticos para ir a enseñar en la ISB. Asimismo muchos indios que vivían en Canadá, Reino Unido o Estados Unidos regresaron a la India para ingresar en grandes compañías como General Electric, Intel e IBM, o para fundar sus propias compañías. El número de nuevas empresas, en el ámbito de IT y *Business Process Outsourcing* (BPO),<sup>7</sup> inauguradas por estos últimos es de alrededor de 200 (Pandey, 2004, p. 17).

Para ilustrar de mejor manera el papel de la diáspora india se citarán aquí dos ejemplos. Alok Aggarwal de IBM con-

<sup>7</sup> *Business Process Outsourcing* (BPO) es la subcontratación de funciones de procesos de negocios en proveedores de servicios, ya sea internos o externos a la compañía, usualmente en lugares de menores costos. BPO en español se ha traducido como “Externalización de Procesos de Negocios”.



venció a su compañía de instalar un centro de investigación en la India y Ash Gupta de American Express tuvo una influencia clave en la decisión de establecer en la India un centro de servicios a clientes que actualmente ocupa a cinco mil personas (Kuznetsov, 2006, pp. 81-82).

Algunas compañías de capital de riesgo en Estados Unidos, particularmente las de origen indio, están financiando activamente compañías indias que tienen posibilidades de producir propiedad intelectual y productos innovadores en las áreas de tecnología. Los ejemplos incluyen a Westbridge Capital, Kleiner Perkins Caulfield & Byers y Venture Group (Pandey, 2004, p. 18).

Por otro lado, destaca *The Indus Entrepreneur* (TiE), que es una red internacional fundada en 1992 en Silicon Valley por un grupo de empresarios exitosos, ejecutivos corporativos y altos profesionales con raíces en la India. Actualmente cuenta con 53 capítulos en 12 países y está integrada por aproximadamente 12 000 miembros y 1 800 miembros fundadores. Es así la red que cuenta con más capital intelectual. TiE tiene por misión promover iniciativas empresariales de manera global por medio de asesoramientos, establecimiento de contactos y educación. Se dedica a fomentar la economía de las comunidades entre las cuales opera. Se estima en 200 000 millones de dólares su creación de riqueza económica. La red ha influido determinantemente en la liberalización de sectores clave en la India y Pakistán. El enfoque de TiE es generar y nutrir la futura generación de empresarios. Es una organización apolítica y no religiosa. La red lleva a cabo varios programas de beneficio para sus miembros, como eventos mensuales y anuales para que se relacionen e intercambien ideas. Se realizan foros relativos a alguna industria específica; éstos conectan a empresarios, ejecutivos de la industria y a capitalistas de riesgo para proporcionar una red de calidad a los miembros de los Grupos de Interés Especial (GIE). También se realizan foros especiales que sirven como plataforma

colaborativa entre directores jóvenes y experimentados y foros con enfoque de género dirigidos a las mujeres empresarias (TiE Women's Forum). Existen otros espacios como el Cross Border CXO Forum, el TiE Job Fair, el TiE Economic Forum, el Tie TV. Permiten abarcar integralmente los aspectos más relevantes de los negocios. En el ámbito de la educación, el Instituto TiE tiene por visión ser la “universidad de los empresarios”; está destinado a formar líderes en negocios, ofreciendo a los miembros cursos prácticos con capacitación en conocimientos concretos y relaciones interpersonales, impartidos por un profesorado internacional atraído por socios fundadores de TiE, patrocinadores y sus redes de expertos.<sup>8</sup>

Para muchos de sus miembros más destacados como Cahndra Shekar, fundador de Exodus Coroorporation, Vinod Khosla, cofundador de Sun Microsystem y socio de Kleiner Perkins, el éxito de TiE se sustenta más allá del apoyo técnico y económico, es un espacio donde se pueden encontrar amigos confiables para hacer negocios, donde se intercambian ideas que generan proyectos con personas con un enfoque cultural similar y con la misma lengua. TiE genera confianza y credibilidad en su comunidad al mismo tiempo que penaliza a sus miembros si no cumplen con sus obligaciones; desde luego, a alguien podría retirársele su membresía si no se conduce con lealtad en los negocios (Saxenian, 2006, pp. 74-78).

En cuanto al rol del gobierno, aunque en la década de 1970 tendía a establecer políticas restrictivas y tenía una perspectiva centrada en la industria nacional, se empezaron a esbozar los programas espaciales y de defensa y se establecieron políticas públicas para subsidiar una buena educación técnica para los indios. Ya en la década de 1980 visionariamente se crearon varios departamentos relacionados con la industria de la electrónica, la información y tecnología, que

<sup>8</sup> El portal electrónico de *The Indus Entrepreneurs*, está en <http://www.tie.org/>

mantuvieron una estrecha relación con Nasscom (principal cámara de comercio de IT-BPO en la India), para concentrar ambos esfuerzos, realizando estrategias para vender a India en el exterior (*ibid.*, pp. 30-31). Asimismo el gobierno empezó a crear las facilidades necesarias para crear parques industriales para el desarrollo de tecnologías de *software*, proveyendo la infraestructura adecuada. Ya en los años noventa hubo una apertura comercial y se postuló la liberalización económica como uno de los ejes de política pública. A finales de esta década se realizaron tres acciones principales en este sentido: la reforma del sistema educativo superior, la reforma del sistema de innovación para realizar investigación y desarrollo así como la liberalización y reducción de barreras administrativas.

En este andamiaje, el gobierno de la India implementó algunas estrategias para facilitar e incentivar tanto la inversión como el crecimiento de su sector productivo; estableció políticas flexibles que no obligaban a los indios a regresar a su país pero que sí incentivaban la regeneración y aprovechamiento de sus lazos. Estas políticas incluyen la posibilidad de invertir en esquemas muy atractivos en distintos sectores productivos: facilidades para retornar a la India, servicios bancarios aplicables a las necesidades de la diáspora, entre otras (González, 2006, pp. 65-97).

Desde luego, estas acciones han sido impulsadas tanto por la diáspora como por el gobierno, y han permitido potenciar, maximizar y construir los lazos de la diáspora india con su país, tanto en inversiones como en transferencia de tecnología y conocimiento; es sólo una parte de las acciones que el gobierno indio ha implementado. Aunque es complejo medir su repercusión, presenta cierta obviedad un análisis positivo de estas acciones si se observan, en el inicio, los datos macroeconómicos de la India.

El gobierno tuvo que enfrentar reestructuraciones institucionales y diseñar políticas públicas *ad hoc*. Así, recono-

ciendo la importancia de la diáspora y el papel que puede desempeñar, tanto el gobierno central como los gobiernos estatales pusieron en marcha varios mecanismos institucionales para obtener compromisos productivos y significativos, como la creación de áreas específicas del gobierno encargadas de promover, difundir, facilitar y acrecentar la industria de la India. También hay una activa participación de los estados o departamentos del interior de ese país, la cual ha sido clave para el desarrollo de toda una cadena que permite el crecimiento de sus mercados. Algunos gobiernos estatales crearon oficinas para tratar los asuntos relacionados con los indios no residentes (INR). Su objetivo promordial era promover la inversión, interactuar con otros gobiernos estatales, procesar investigaciones sobre las oportunidades de inversión, proteger los derechos de los emigrantes, particularmente con cuestiones relacionadas con la propiedad; defienden, además, los intereses de los emigrantes frente al gobierno central, facilitan la inversión, mantienen los lazos culturales y proporcionan foros de discusión para la diáspora con sus amigos, parientes y gobierno para coordinarse y actuar de manera conjunta.

En fin, la diáspora india ha ayudado en el desarrollo de la industria de la tecnología en su país. Con el auge de esa industria y el empuje adicional de la diáspora, muchas sociedades de capital de riesgo en los Estados Unidos han abierto sucursales en India para ahorrar en costos de investigación y desarrollo.

La experiencia india demuestra que los servicios de negocio subcontratados pueden ser una primera contribución al desarrollo económico en el siglo XXI y que las redes de la diáspora pueden jugar un papel crucial en establecer una colaboración de largo plazo en la cadena de suministros. Es una experiencia relevante para otras diásporas porque muestra que estas pueden ayudar a transformar su país de origen y tener un efecto sustancial en éste. La diáspora india proporciona un vínculo entre las empresas domésticas y extranjeras

en el sector de los servicios, inversiones clave en educación y capacitación, y suministro de servicios. La emergencia de la industria india de *software* fue un accidente afortunado pero dependió de condiciones estructurales que pudieron ser influidas por las políticas públicas.

Para países pequeños, y con una diáspora relativamente pequeña, se puede lograr proporcionalmente una transformación similar a la de la India. Armenia, por ejemplo, tiene una masa crítica de diáspora calificada de alrededor de 200 personas, mas han podido establecer modelos para negocios en Armenia así como organizaciones no gubernamentales. Han servido como ejes conectores para realizar negocios con el resto del mundo (Pandey, 2004, p. 32). Más que el número y la fortaleza de la diáspora, la transformación más importante se alcanza con la creación de disciplina, dedicación y con la generación de valor para todos los actores; igualmente son favorables organizaciones visionarias como TiE, que proveen redes de contactos de ejecutivos y de jugadores clave y que facilitan la asesoría y apoyo, técnico y financiero, a los actores en los países de origen (*ibid.*, p. 32). La diáspora organizada funciona a su vez como catalizador para la implementación de políticas públicas; es el eje conductor que determina las necesidades.

Algunos autores indican que pueden destacarse varias razones por las cuales sería difícil para otras diásporas duplicar la experiencia india. Por ejemplo, la India tiene una larga tradición de educación en ciencias y matemáticas; los líderes indios han inyectado amplias sumas de dinero en la educación superior, en la mayoría de los casos a costa de la educación primaria; la migración a larga escala de trabajadores legales es poco probable, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001; es difícil adquirir la masa crítica necesaria para producir un número sustancial de personas influyentes en un sector determinado. La mayoría de los profesionales de otros países en desarrollo migraron hacia países desarrollados dejando atrás a pocas personas instrui-

das para tomar ideas innovadoras, pero la gente de origen indio en Canadá, Reino Unido o Estados Unidos tienen colegas y amigos que estudiaron con ellos en India y no emigraron (Kuznetsov, 2006, p. 95).

Los cambios en las percepciones de los países de destino podrían desempeñar un papel catalizador. Los valores que han cambiado se atribuyen ahora a la propia diáspora india, que ha sido capaz de desafiar el anticipado fracaso, al lograr un éxito económico no previsto en los países de destino del norte. Ello ha desembocado en un cambio de paradigma en las sociedades y regiones en donde se han establecido los indios. La explicación parece estar en que, en los países de destino, se ha suscitado la conciencia de que, dado el tipo adecuado de apoyo, los recursos y la ayuda local, un tipo de migrantes sospechoso de ser un parásito social puede convertirse en lo opuesto, el éxito social. Lo anterior ha significado un importante cambio de paradigma también en la India: se entiende la migración como un proceso que ha llevado a la formación de la diáspora india. Esto significa una posibilidad de responder al desafío de la migración convirtiéndolo en una oportunidad y, por tanto, con posibilidades de ganancia (Khadria, 2006, p. 30).<sup>9</sup>

### *Chile*

Chile cuenta con el PIB per cápita más elevado de toda América Latina (CIA, 2009). En el *Índice Global de Competividad (IGC) 2008-2009*, Chile ocupa el lugar número 28 de 134 países estudiados, el 56 en innovación, el 31 en la sofisticación de sus negocios y el 47 en el tamaño de su mercado (WEF, 2008, pp. 132-133).

En el estudio más reciente elaborado por Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE) y la Dirección para la Co-

<sup>9</sup> Véase además Khadria, 2007, al que estas líneas siguen.

munidad de Chilenos en el Exterior (Dicoex), se estima que hay alrededor de 857 781 chilenos viviendo en el exterior, de los cuales 487 174 nacieron en Chile y 370 607 son hijos de los que nacieron en Chile. La mayoría radican en países del continente americano (80%) y en particular en Sudamérica (61%). Esta información se muestra en el siguiente cuadro (INE y Dicoex, 2005, p. 11).

#### Chilenos residentes en el exterior

<i>Región</i>	<i>Población nacida en Chile</i>	<i>Hijos de los nacidos en Chile</i>	<i>Población total</i>	<i>Población %</i>
Total	487 174	370 607	857 781	100
Sudamérica	263 086	260 343	523 429	61
Norteamérica	110 026	46 950	156 976	18.3
Europa	80 546	44 504	125 050	14.6
Oceanía	24 272	10 702	34 974	4.1
Centroamérica y el Caribe	4 123	3 665	7 788	0.9
África y Medio Oriente	3 078	2 872	5 950	0.7
Otros	2 043	1 571	3 614	0.4

Fuente: Censos de población de países y registro INE-Dicoex, 2003-2004.

La diáspora chilena, aunque de tamaño limitado, cuenta con migrantes calificados suficientemente destacados para alcanzar un papel determinante en el desarrollo de Chile. El gobierno chileno indica que de los 857 781 chilenos residentes en el exterior, sólo 243 879 cuentan con algún nivel de estudio. Entre ellos, 13.9% cuenta con educación universitaria y el 2% con maestría o doctorado.<sup>10</sup> De acuerdo con este estudio, se puede determinar que la diáspora calificada chilena es de poco más de 39 000 personas.

Por lo tanto, una nueva generación de programas se enfoca en las “redes de circulación de cerebros” o en el mejor apro-

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 49-53. Únicamente se toman en cuenta personas de 5 años de edad o mayores.

vechamiento de la diáspora, construyendo y manteniendo lazos con talentos en el extranjero por medio de una variedad de redes, más que intentando hacerlos regresar físicamente al país de origen. Para lograr esto se han realizado esfuerzos públicos y privados con el fin de estructurar, desarrollar, consolidar y fortalecer estas redes. La creación de la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (Dicoex) del Ministerio de Relaciones Exteriores y la reciente creación en 2005 de la Red de Talentos para la Innovación ChileGlobal son acciones que se inscriben en este contexto.

Aunque la Dicoex no se concentra específicamente en los migrantes calificados, periféricamente los cubre con acciones como la promoción del desarrollo de la asociatividad de los chilenos residentes en el exterior y el apoyo a las expresiones de identidad nacional de la comunidad chilena en el exterior. Con esas políticas se promueve la cohesión sólida y solidaria de su diáspora, y se mantiene un sondeo permanente. Asimismo, los servicios públicos que se realizan en el exterior permiten que los chilenos incrementen su abanico de posibilidades profesionales o académicas. Los servicios del Ministerio de Educación para homologar o reconocer niveles de estudio, aunque no en principio dirigidos a migrantes calificados, pueden ser la semilla para fortalecer la jerarquía intelectual o profesional de ellos; les puede permitir enfrentar menos obstáculos en su desarrollo profesional o académico, lo que a la postre podría resultar en su mejor posicionamiento y en dividendos para su país de origen.

La Red de Talentos ChileGlobal es una asociación internacional de empresarios exitosos y altos ejecutivos chilenos o con afinidad con Chile, que residen en el extranjero y tienen interés en contribuir al desarrollo de la economía chilena. Su objetivo es contribuir a la incorporación de Chile a la economía del conocimiento, aprovechando la experiencia internacional de sus miembros en beneficio de un mecanismo de atracción de oportunidades de negocio, transferencia de

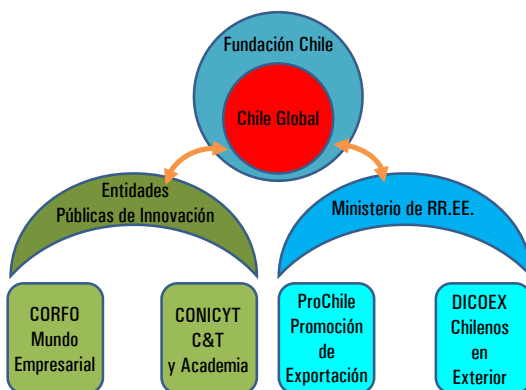


tecnologías y *know-how*. Para ello, construyen una red internacional que contribuya al desarrollo económico de Chile; motivan a sus miembros a que asuman un rol activo en beneficio de la actividad económica y empresarial del país; maximizan las oportunidades generadas por las relaciones de red, conocimiento y pericia.<sup>11</sup>

La Fundación Chile es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, creada en 1976 por el gobierno de Chile y la ITT Corporation de Estados Unidos. Su misión es introducir innovaciones y desarrollar el capital humano en los espacios y concentraciones (*clusters*) claves de la economía chilena por medio de la gestión de tecnologías y en alianza con redes de conocimiento locales y globales. ChileGlobal se inserta como catalizador que articula las necesidades de los migrantes calificados con las del país. Aprovecha distintos canales para su tarea, por un lado las entidades públicas de innovación como CORFO, y por otro lado se beneficia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que resguarda a ProChile, programa de fomento a las exportaciones chilenas y a la Dicoex, tal y como lo muestra el siguiente esquema.

Un ejemplo de “circulación de cerebros” que se propone facilitar la Red ChileGlobal, creando situaciones de *ganar-ganar* que beneficien tanto a los miembros como a la economía chilena, es la creación de Biogenetic S. A. En 1997, Ramón L. García, un empresario chileno en biotecnología, director de InterLink, contactó a la Fundación Chile. InterLink elaboró una manera de identificar novedosas entidades químicas derivadas de microorganismos. Después de haber examinado

<sup>11</sup> En sus inicios, ChileGlobal fue impulsado y financiado por el Banco Mundial a través del programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) durante dos años. Después ha sido financiado por la Corporación de Fomento (CORFO) a través del programa Innova como proyecto de interés público. Entrevista con Molly Pollack, directora de ChileGlobal, realizada vía correo electrónico el 11 de mayo de 2009.



Fuente: Documento preparado para la Oficina de Financiamiento para el Desarrollo de la ONU, departamento de Relaciones Sociales. Fue presentado para su discusión en las oficinas centrales de la ONU el 15 de mayo de 2008.

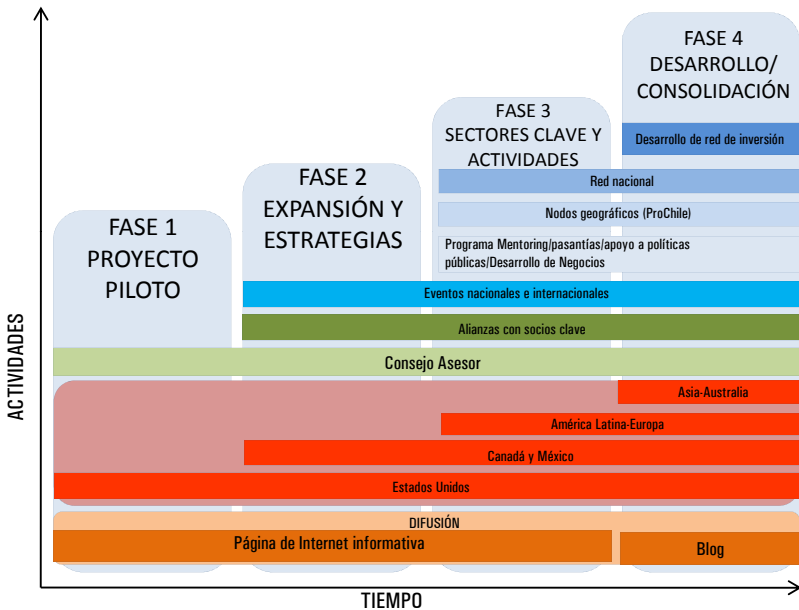
sus iniciativas, InterLink y la Fundación crearon juntos una nueva compañía, Biogenetic S. A. La compañía es clave para la competitividad continuada del sector creciente de los negocios agropecuarios. Sin el conocimiento profundo de Chile, la educación avanzada en Estados Unidos, las prácticas de gestión estadounidenses y la experiencia como empresario de García, la nueva empresa no habría sido concebible. Por medio de la Red se quieren multiplicar este tipo de experiencias.

La red ChileGlobal empezó a funcionar en enero de 2005. En junio del mismo año se realizó una primera reunión en San Francisco, California. En esta reunión se fijaron los principales objetivos de la iniciativa. Se establecieron contactos para posibles proyectos, algunos de los cuales ya están en marcha. Paralelamente, se han programado actividades conjuntas con CORFO para la incorporación de miembros de ChileGlobal a sus paneles de evaluación de proyectos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de biotecnología. La red está encabezada por un consejo consultivo compuesto de

nueve personas, miembros de agencias del gobierno, de ministerios o de universidades y por un equipo de trabajo de cinco personas.

Hasta el día de hoy, Chile Global ha identificado las cuatro fases en las que ha estado envuelto: 1) proyecto piloto, 2) expansión y estrategias, 3) establecimiento de sectores clave y actividades y 4) Desarrollo y consolidación. Estas etapas son el resultado de muchas discusiones entre los miembros. Las mencionadas fases se muestran en el siguiente cuadro:

En enero de 2005, el proyecto chileno empezó como un programa piloto con una meta de tener de seis a ocho empresarios chilenos exitosos viviendo en Estados Unidos. Fue tal el entusiasmo e interés de los empresarios chilenos que después de seis meses, un total de treinta miembros fueron



Fuente: Presentación Fundación Chile-ChilGlobal, realizada por Molly Polack en Dublín, enero 2009. Traducción propia.

registrados. La tasa de aceptabilidad de las invitaciones realizadas por ChileGlobal fue casi de 100%, un porcentaje más alto que el inicialmente pronosticado. En esta fase un modelo operacional tentativo fue formulado. Para este propósito, distintas personas relacionadas con el mundo de la innovación fueron consultadas. Varias sesiones de lluvias de ideas fueron organizadas y así un consejo consultivo, integrado por el sector público y privado fue formado.

Durante este periodo, que originalmente duraría seis meses, el Banco Mundial realizó una evaluación y determinó que la Red debería continuar creciendo con su financiamiento. El Conicyt apoyó a la red hasta finales de 2007, coincidiendo con la complementación de la fase tres. En la etapa de conclusión de dicha fase, ChileGlobal recibió fondos de CORFO, con que se extendió esta fase hasta mediados del 2009 (Pollack, 2008, pp. 5-6).

Inicialmente, el proceso de identificación de los miembros potenciales de la red fue complicado y lento; la razón fue la falta de bases de datos de chilenos que viven en el exterior. La identificación empezó a través de contactos informales con amigos, académicos y en menor medida con los contactos de los empresarios que ya estaban trabajando con contrapartes chilenas (*ibid.*, p. 6). Los miembros de la red son elegidos cuidadosamente; son personas que tienen influencia, un papel activo en sus industrias, afinidad fuerte con Chile, viven en el extranjero, están motivados y son capaces de participar. Actualmente cuentan con cien miembros registrados, ChileGlobal se basa, como se puede ver, esencialmente en la calidad más que en la cantidad. Entre los miembros, los relacionados con información y tecnología constituyen el 75%, como se puede ver en el siguiente diagrama.

Actualmente, la red cuenta con capítulos en Estados Unidos, Canadá, México, Argentina, Brasil, España y Gran Bretaña. ChileGlobal está en la etapa de iniciar la red en Asia y Oceanía como parte de su estrategia en la fase cuatro. Australia es uno de sus países prioritarios, a decir de Molly

Pollack, debido a que hay un gran número de chilenos en ese país.<sup>12</sup> Donde tienen más miembros es en Estados Unidos y en Argentina. Los miembros están involucrados en un amplio número de sectores, principalmente los de las tecnologías de la información y comunicación, y los de servicios y finanzas.<sup>13</sup>

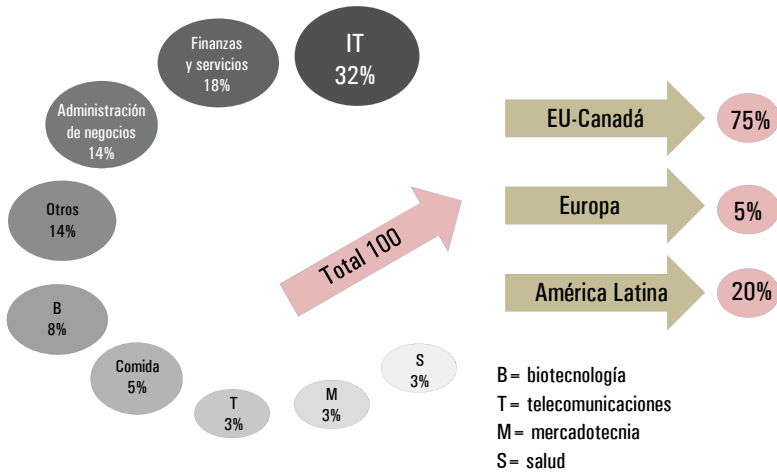
Los miembros de ChileGlobal contribuyen con sus habilidades, su conocimiento y su tiempo a apoyar negocios, consolidar contactos y habilidades y promocionar proyectos empresariales. Proporcionan información clave y consejos estratégicos a las agencias gubernamentales orientadas a la innovación. Esta información puede incluir las tendencias del comercio internacional, el análisis del mercado y la evaluación de proyectos de innovación. Sus miembros se concentran en siete sectores clave: alimentos, biotecnología, energía y químicos, forestal, minería, servicios financieros y tecnologías de la información y comunicación (TIC). En síntesis los, miembros de ChileGlobal contribuyen de tres maneras: apoyando negocios, vinculando contactos y asesores, así como promoviendo aspiraciones.

En cuanto a infraestructura y servicios, el portal electrónico de la red, <http://www.chileglobal.org>, proporciona información básica acerca de la misión, objetivos y gestión de la red disponibles para cualquier cibernauta. Sin embargo, ellos no tienen acceso a la parte principal de la página, que permite a los miembros de la red acceder a sus servicios: contactos con los otros miembros, informaciones sobre las oportunidades y los eventos de la red, promoción de las habilidades de sus miembros y difusión sobre el apoyo posible de los miembros.

Actualmente ChileGlobal tiene tres líneas fundamentales de acción: desarrollo de capital humano, apoyo a las políticas públicas en innovación y desarrollo de negocios. Para el mejo-

<sup>12</sup> Entrevista con Molly Pollack, Directora de *ChileGlobal* realizada vía correo electrónico el 11 de mayo de 2009.

<sup>13</sup> Entrevista con Gosia Maytysek, Subdirectora del Área de Relaciones Externas *ChileGlobal*. Realizada vía correo electrónico el 3 de abril 2009.



Fuente: Presentación Fundación Chile y ChileGlobal, realizada por Molly Polack en Dublín, enero 2009. Traducción propia.

ramiento y apoyo al desarrollo de capital humano han implementado dos programas, *mentoring* (asesorías) y pasantías

El programa de *mentoring* pretende aumentar la exposición de emprendedores y empresas chilenas a experiencias de negocio internacional, apoyando a aquellos con el potencial de crecer para aprovechar las oportunidades locales e internacionales. La red puede tratar necesidades específicas de desarrollo y penetración de mercado de empresas chilenas. ChileGlobal ayuda a articular reuniones presenciales con socios y proveedores potenciales, facilitando que las empresas saquen partido a sus conocimientos, productos y servicios en un contexto nacional e internacional. Los miembros pueden ayudar a que empresas chilenas: exploren y desarrollen oportunidades de mercado y negocios; entren a mercados externos por primera vez e investiguen alianzas estratégicas (*joint-ventures*).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El tipo de apoyo que proveen los miembros de ChileGlobal incluye: contactos, asesoramiento estratégico, asistencia con negociaciones, asesora-

La Secretaría Técnica ajusta el encuentro con un miembro de ChileGlobal cuya experiencia se ajuste mejor a las necesidades de la empresa/emprendedor. El contacto entre el mentor y el emprendedor puede llevarse a cabo en persona o remotamente vía correo electrónico o conferencias telefónicas. El apoyo brindado puede variar, desde consejos informales o contactos, a asesoría (*mentoring*) intensiva. Por último, la Secretaría Técnica monitorea el progreso de cada *mentoring* para asegurar el éxito del programa.

Las *pasantías* tienen como objetivo apoyar y fomentar el desarrollo tecnológico y la adopción de innovaciones, fortaleciendo o creando capacidades en los recursos humanos, por medio de la capacitación en gestión de la innovación tecnológica. ChileGlobal y Dicoex ayudan a los pasantes a obtener el visado correspondiente. Los gastos y disposiciones del viaje y alojamiento cuentan con el apoyo de Conicyt, sin embargo, son responsabilidad del pasante o de una empresa que patrocine.

Desde que inició el programa en febrero de 2007, diez estudiantes han participado en el programa en dos empresas de estados Unidos: Royal Consumer Information Products y Computer Associates Labs. Esta iniciativa está avanzando y se encuentra en un proceso de consolidación. De hecho, otros miembros de ChileGlobal han ofrecido oportunidades en sus compañías.<sup>15</sup>

Se debe destacar que hay miembros selectos que sirven como participantes activos en la formulación de políticas públicas relacionadas con la innovación. Los miembros de ChileGlobal provén información clave y consejos estratégicos a aquellas dependencias públicas vinculadas con el tema de innovación. ChileGlobal facilita además la generación de nuevas oportunidades de negocios intensivos en conocimiento e innovación en Chile, en las áreas de inversiones, gestión y

---

miento en entrada a nuevos mercados, asesoramiento en etapa de arranque (*start-up*) y asesoramiento en desarrollo de productos.

<sup>15</sup> Presentación de Molly Pollack, "Talent Network for Innovation", Dublín, enero de 2009.

creación de negocios, permitiendo crear una interacción efectiva entre los miembros y sus pares nacionales.

Hay, en tiempos recientes, la propuesta de una red de inversionistas “ángeles”, ChileGlobal Angels. Se inició con la idea de que sus miembros sean solamente miembros de ChileGlobal, pero a la fecha hay cinco miembros de ChileGlobal y cinco empresarios locales.

Es una iniciativa novedosa en materias de diásporas y financiamiento de capital emprendedor que procura vincular a inversionistas y emprendedores dentro y fuera de Chile. Se constituye por inversionistas extranjeros y se complementa con un grupo de contrapartes locales de carácter internacional en sus actividades. Por ende, es la primera red local con talentos internacionales enfocada en *start-ups* chilenos dinámicos que requieran financiamiento para su escalamiento y, en particular, su globalización.

Además se cuenta con tres empresas asociadas en ámbitos de relevancia que proveen servicios preferenciales a todos sus miembros y potencian de esta forma la red. Así también, se han establecido redes de trabajo con actores clave dentro de las industrias de emprendimiento, innovación y capital de riesgo. Esta iniciativa se desarrolla bajo el alero de Fundación Chile y con apoyo de CORFO. Sin duda, esta estrategia consumará una de las intenciones torales de la relación con la diáspora calificada: crear un ecosistema de negocios que favorezca la creación de empleos, la ampliación del mercado, la innovación y por ende el impulso de la económica chilena.

Se han obtenido distintos resultados, como el de uno de los productores más importantes de software, Synopsys, que estableció un centro de desarrollo en Chile en junio de 2006. Esta decisión se debió en parte al hecho de que uno de los miembros de ChileGlobal era el director de la compañía. Sin embargo, la masa crítica para sostener el crecimiento va desarrollándose con lentitud, lo que entraña cierta frustración. Se debería lograr adquirir una masa crítica en los años



próximos.

Para que ChileGlobal siga creciendo, se han previsto varios desarrollos. Entre los planes figura establecer nodos geográficos con los agregados comerciales de las respectivas oficinas de ProChile y uno o dos miembros de ChileGlobal. Su función sería detectar nombres de posibles nuevos miembros, facilitar la concreción de negocios e invitar a participar en misiones comerciales y eventos de interés. Además, se pretende promocionar información económica sobre Chile así como ferias internacionales y apoyar a la oficina central de ChileGlobal en la organización de seminarios, talleres y reuniones de negocios, entre otros.

En resumen, se quieren realizar los objetivos siguientes: institucionalizar ChileGlobal como una organización pública/privada sin beneficios, desarrollar más negocios y proyectos orientados con redes de capital riesgo, desarrollar la red local con dueños de negocios y académicos o científicos y estabilizar las pasantías y los programas de asesoramiento. En lo que respecta a Dicoex, acciones como la vinculación permanente de los connacionales, el fortalecimiento de la identificación y pertenencia con Chile, el fortalecimiento de las organizaciones de chilenos en el exterior y el impulso para la formación de redes, son acciones que permean con el tiempo y hacen que se entrelacen los pensamientos y se unan las visiones para alcanzar una visión conjunta hacia y para Chile; y ofrecen un arraigo impermeable que fortalece las relaciones y promueve la construcción de puentes que en el mediano plazo pueden impulsar el desarrollo. Por otro lado, acciones como la homologación de estudios y grados permiten certeza y abren una ventana de oportunidad para que los estudiantes o trabajadores puedan ocupar similares puestos de trabajo y sean reconocidos igualitariamente, y para que los estudiantes, mientras estén fuera o cuando regresen, puedan continuar sus estudios sin desfases.

## CONCLUSIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

El caso de India resulta emblemático para cualquier investigación relativa a los migrantes calificados, el impacto de su diáspora en la economía es trascendental y ha sentado un precedente para los países que han emprendido acciones para revincular a sus nacionales calificados. Aunque el ejercicio chileno es más reciente y el tamaño de su diáspora considerablemente más pequeño que el de la India, existen criterios diferentes para la elección de sus miembros. Mientras que para los indios cualquier persona con el potencial de aportar puede ser un miembro, los chilenos privilegian la calidad de sus integrantes, contando con una base pequeña pero sólida. Se entiende que esto les brindará mejores resultados.

Otro aspecto esencial es el nacimiento de las redes. Mientras en el caso indio surge por iniciativa del sector privado, en el caso chileno en su nacimiento es más público. Sin embargo, no hay que perder de vista la independencia que presentan los dos sistemas, ya que en el caso indio hay una estructura orgánica integrada por miembros del sector empresarial o académico que guardan independencia en sus decisiones y sirven como ejes para impulsar políticas públicas que los benefician y por otro lado diseñan y ejecutan programas sin participación del gobierno. El caso chileno destaca por tener una estructura también independiente conformada por cinco personas de nivel directivo que se encargan absolutamente de lo que concierne a ChileGlobal y no tienen otras actividades de carácter gubernamental o privado que incidan en su desempeño laboral.

En lo financiero, TiE se sostiene fundamentalmente de las aportaciones de sus miembros; por su parte, ChileGlobal es financiada por una institución gubernamental.

En cuanto a las acciones de gobierno, parece haber una interlocución efectiva en ambos casos. Hay una incidencia no-

table en el desarrollo de las políticas públicas y aunque hay poca información acerca del caso indio respecto a facilidad con la que se relacionan con distintos ministerios del gobierno para alcanzar los objetivos, se puede leer en los resultados que hay un trabajo interministerial que se concentra en un mejor aprovechamiento del capital humano que representa la diáspora. En el caso chileno es más evidente el eficiente trabajo interministerial. Los aparatos del Estado encargados de temas económicos, de ciencia y tecnología, de relaciones exteriores, de la academia y del mundo empresarial, alcanzan objetivos de manera coordinada con un sólo fin, el desarrollo de Chile, y se reconoce en las acciones alcanzadas mediante una interlocución exitosa.

El rasgo preponderante en los ejercicios de los gobiernos de ambos países es el marcado direccionamiento a la innovación en ciencia y tecnología. El desarrollo tecnológico de los países es uno de los factores más importantes para el posicionamiento global y la aceleración del ritmo de su impulso económico. Con todo, no se deben perder de vista otros sectores que, aunque parecieran que pueden tener menos incidencia, son importantes para el desarrollo de políticas públicas, rendición de cuentas, aspectos diplomáticos. Soslayar otros ámbitos como el las de humanidades, las ciencias sociales u otros no relacionados con la ciencia y tecnología, pone en riesgo la diversificación de los productos que un país puede ofrecer.

#### EXPERIENCIA MEXICANA

México es el segundo país con mayor número de tratados de libre comercio en el mundo. Los tiene con 43 países, en tres continentes, lo cual representa una oportunidad única para el comercio exterior y para la inversión, ya que abre

una puerta de acceso a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores, que mantiene dos terceras partes de las importaciones mundiales y 75% del PIB mundial.<sup>16</sup> A su vez, el *Índice Global de Competividad (IGC) 2008-2009* indica que México ocupa el lugar número 60 de 134 países estudiados, ocupa el lugar 90 en innovación, el 58 en la sofisticación de sus negocios y el 11 en el tamaño de su mercado (WEF, 2008, pp. 240-241). Un factor negativo que impide el desarrollo competitivo de México es la eficiencia en el mercado laboral, que requiere de generación de empleo. Una aportación, sin duda, sería el aprovechamiento y la canalización adecuados de los migrantes mexicanos calificados para incidir en el desarrollo de México. México exporta bienes y servicios “creativos” por un monto anual de 4 271 millones de dólares; tiene el primer lugar de “economía creativa”<sup>17</sup> en América Latina y el 18 a nivel mundial, de acuerdo con datos recopilados en 108 economías por la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).<sup>18</sup>

A pesar de que México es el único país de la OCDE para el cual la emigración general es mayor que la de migrantes calificados (OCDE, 2009, p. 72), los datos demuestran, indepen-

<sup>16</sup> ProMéxico, “Tratados y acuerdos comerciales”, en [http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/libre\\_comercio](http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/libre_comercio)

<sup>17</sup> El organismo define como “economía creativa” todas las actividades que tienen como principal activo el factor intelectual y creatividad, y que pueden generar empleos, exportaciones, crecimiento y desarrollo económico. Las industrias que integran este sector van desde las artesanías tradicionales hasta las productoras de *hardware*, pasando por la industria editorial, pintura, cine, teatro, entre otras. Para el organismo, el comercio mundial de estas actividades está creciendo a tasas de 8.7% anual y representa una importante alternativa de diversificación comercial para los países cuyas exportaciones dependen fundamentalmente de la venta de materias primas. México destacó en las exportaciones de productos audiovisuales y culturales, pero quedó rezagado en los que involucran nuevas tecnologías.

<sup>18</sup> Bancomext, “Exporta México creatividad”, en <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/noticias/muestraNoticia.jsp?idnoticia=2044>

dientemente de los factores que hayan motivado la fuga de cerebros, que existe una diáspora generosa en número y conocimiento, diáspora que puede o más bien debe ser atendida y, desde el enfoque más noble, aprovechada para beneficio de México. Desde luego, ha habido esfuerzos para construir los lazos pertinentes para el acercamiento con la diáspora, pero al parecer son incipientes y no han obtenido los beneficios que otros países han alcanzado. Esta diáspora podría aportar herramientas de todo tipo para impulsar el desarrollo, en diversos rubros del país.

Aunque no se cuenta con datos precisos del número de migrantes mexicanos calificados en el mundo, los siguientes datos ayudan a realizar estimaciones, tomando como referencia principal la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos. El Pew Hispanic Center (PEW) indica que 11% de las personas que nacen en México viven en Estados Unidos; a su vez, los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos representan 32% de los inmigrantes en este país.

Recientemente el PEW estimó que hay 18.7 millones de personas de origen mexicano nacidas en Estados Unidos y 12.7 millones de inmigrantes en Estados Unidos que nacieron en México y representa el grupo más grande de inmigrantes en este país. De hecho, afirma que no existe ningún país en el mundo que tenga en total, aunque sea de distintas nacionalidades, lo que representa el número de mexicanos en Estados Unidos. De los 9.9 millones de mexicanos que tienen algún nivel educacional, 529 000 (5%) tienen nivel de licenciatura o mayor; además, hay 572 000 trabajadores mexicanos categorizados como expertos, profesionales, técnicos, gerentes o directivos; es decir, que el nivel o jerarquía de puesto que ocupan es alto (PHC, 2009, pp. 1-5).

Otro ejercicio que permite calcular el perfil y características de los migrantes mexicanos calificados es la encuesta denominada “Redes de mexicanos especializados en el exterior” (Casalet, 2007, pp. 12-15), realizada por la Dra. Mónica

Casalet.<sup>19</sup> El cuestionario fue aplicado por Internet, con una tasa de respuesta del 21.9% (219 personas encuestadas); se orientó a los profesionales calificados en Estados Unidos que se autodefinen como de origen mexicano y que en su desarrollo profesional estaban vinculados con estas áreas de conocimiento: administración, finanzas, economía, educación, informática y ciencias sociales.

Los resultados señalan que los niveles de estudio de la población encuestada está integrada principalmente por personas con maestría (39.1%), así como también por personas con licenciatura (29.8%) y con estudios de doctorado (21.9%). En cuanto al país donde se otorgó el último grado de estudios alcanzado, se observa que 58.6% lo obtuvo en Estados Unidos, el 28.4% en México y 14% en otros países. En relación al cargo que desempeña esta población en instituciones de Estados Unidos, se destacan: ingenieros (11.2%), profesores investigadores (11%), directores de mercadotecnia (8.8%) y docentes (33.7%). Las actividades específicas que desarrollan tienen que ver principalmente con el diseño (33.1%) y la vinculación tecnológica (32%). El 53.2% de los mexicanos calificados trabajan en empresas con más de 200 empleados, y 56.6% indica que la empresa donde trabajan tiene actividades con

<sup>19</sup> La Dra. Mónica Casalet es investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). La encuesta se realizó con apoyo del Conacyt mediante el proyecto 1100/564/05 C-498-05. Se diseñó y aplicó una encuesta entre el 15 de abril y el 15 de agosto de 2006 a la población calificada residente en Estados Unidos. El objetivo fue determinar cómo y en qué condiciones esta población estaba dispuesta a construir redes de colaboración con México y a aceptar que tal colaboración –en la formación profesional, investigación y creación de oportunidades de negocios– constituyera un eje articulador en la creación de una agenda de políticas públicas para el aprovechamiento de la diáspora calificada. En la elaboración de la encuesta se consideraron como referentes el cuestionario desarrollado por el Banco Mundial y la Universidad Nacional de General Sarmiento de Uruguay. La encuesta se aplicó con la colaboración de las instituciones que coordinan la “red de talentos” (Conacyt, IME, FUMEC y Flacso) y con la construcción de un directorio de alrededor de mil contactos.

México. Es importante señalar que estas personas se encuentran involucradas en cargos con una amplia posibilidad de aportación a la innovación en ciencia y tecnología; se encuentran además ubicadas en empresas que, dado su tamaño y sus relaciones con México, posiblemente pueden facilitar el fortalecimiento o creación de nuevas áreas de investigación fundamentales para el desarrollo de México.

Aunque la encuesta se realizó a pocas personas, resulta representativa y sugiere algunos datos clave. Por ejemplo, 28.4% de mexicanos encuestados se educaron en México; si se aplica este porcentaje a los 572 000 migrantes mexicanos categorizados como expertos, profesionales, técnicos, gerentes o directivos calificados según el PEW, resulta un poco más de 160 000 mexicanos que trabajan en Estados Unidos educados en México. En un ejercicio similar, con el mismo dato del PEW los migrantes encuestados con estudios de posgrado constituyen el 61%, es decir, hay 348 000 migrantes mexicanos con estudios de posgrado en Estados Unidos.

Más de la mitad de los encuestados pertenecen a alguna red formal o informal relacionada con su profesión; esto permite pensar que existe una amplia gama de posibilidades para articular redes enfocadas a sectores específicos no sólo entre mexicanos, sino también con sus redes de contactos con empresarios estadounidenses o de otras nacionalidades. Asimismo se detecta que hay mucho trabajo por hacer para fortalecer los lazos entre mexicanos residentes en Estados Unidos, ya que casi 80% de los encuestados refirió haber acudido sólo una vez al año con mexicanos especializados en su misma área de conocimiento para hacer alguna consulta, con el fin de tomar decisiones importantes. Este mismo porcentaje refirió haber interactuado una vez al año con líderes de organizaciones de mexicanos. Sobre la importancia de este tema se profundizará más adelante. En cuanto a las fuentes de información a las que acuden los migrantes encuestados para detectar oportunidades de negocios o hacer intercambios científicos

y tecnológicos con México, la Red de Talentos, de la que se hablará más adelante, tiene el reto de incrementar su presencia a través de estrategias de difusión, vinculación y atracción.

Por lo que toca a los estudiantes mexicanos, las cifras del *Compendio mundial de la educación 2007*, que indica sobre el flujo de estudiantes internacionales en educación terciaria en 2005, señalan que México tenía 25 073 estudiantes en el extranjero; 13 644 en los Estados Unidos, 3 200 en España, 1 843 en Reino Unido, 1 440 en Francia y 1 266 en Canadá (Unesco, 2007, p. 141).

El *Anuario Estadístico de Inmigración 2007* de España señala que, tanto para hombres como para mujeres, la nacionalidad mayoritaria con autorización de estancia por estudios al 31 de diciembre de 2007 era la mexicana, que sumaba 14% del total de extranjeros con permiso de estudios en España. Asimismo, la nacionalidad mexicana es, en términos absolutos, la que más ha crecido allí pasando de 1 600 en 1998 a 5 618 en 2007 (OPI, 2007, pp. 1-7). Al respecto, Nurit Martínez (2008) ha informado que “en los últimos cinco años la llamada también ‘fuga de cerebros’ (estudiantes becados en el extranjero por el gobierno federal que no regresan al terminar sus estudios) mantuvo su tasa de 6%; lo cierto es que al incrementar el número de becarios también aumentó el número de talentos que se quedaron a radicar en Europa y Estados Unidos, principalmente”.

De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) desde que inició el programa de becas, en 1971, México ha perdido a más de 2 100 científicos y una inversión de poco más 1 140 millones de pesos, pues de acuerdo con precios de 2004, la formación de cada uno de ellos le costó al país 225 000 pesos anuales durante un promedio de tres años. En los primeros cuatro años del gobierno de Vicente Fox, el número de “cerebros fugados” fue de más de 670 becarios, según cifras de becas vigentes financiadas en el extranjero.



En un balance de la Dirección Adjunta de Formación y Desarrollo de Científicos y Tecnólogos, se señala que entre 1971 y 2005, se entregaron 135 038 becas a estudiantes mexicanos para realizar estudios en el país o en el extranjero, y que la inversión fue de casi 32 000 millones de pesos. En los últimos cuatro años, la fuga de talentos se dio hacia países como Estados Unidos, España, Francia, Canadá, Alemania y Gran Bretaña.

El único estudio que hasta ahora ha realizado el Conacyt —a propósito de los 30 años del programa en el año 2000— describió que las dos terceras partes de la “fuga de cerebros” mexicanos residía en Estados Unidos; 26% en Europa y el resto en Canadá y otros países. La mitad de los casi 5 000 científicos que no regresaron tenían estudios de maestría y el resto de doctorado y postdoctorado.

### *Acciones emprendidas por el gobierno mexicano*

Una de las medidas, quizás la más importante, realizada por el gobierno mexicano es el establecimiento de la Red de Talentos, que ha buscado enlazarse con académicos y profesionales exitosos. Creada en 2005, busca promover una estrecha relación entre científicos, profesionistas y emprendedores mexicanos en México y Estados Unidos, involucrados en industrias de alto desarrollo tecnológico, con objeto de desarrollar una comunidad binacional para concretar negocios con alto valor agregado que contribuyan a fortalecer el desarrollo y la innovación tecnológica del país de origen (IME, s. f.).

El 30 de mayo de 2002, el Dr. Héctor Ruiz, entonces jefe ejecutivo de AMD, ganó el Premio al Mérito Profesional 2002; al entrevistarse con el presidente de la República, preguntó qué podría hacer por su país. El presidente le pidió ayuda para acercar a los mexicanos viviendo en ambos lados de la frontera con Estados Unidos. Como respuesta, el Dr. Ruiz organizó, el 29 de septiembre de 2003, la reunión “México-Es-

tados Unidos, Colaboración para el Progreso Tecnológico”, un evento que reuniría en Nueva York a más de un centenar de mexicanos del más alto nivel en México y en Estados Unidos. El propósito era encontrar maneras para capitalizar la diáspora mexicana de América del Norte en beneficio de ambos países. Este evento marcó el inicio de la Red de Talentos.<sup>20</sup>

Uno de los resultados tangibles más importantes de esta reunión fue señalar la necesidad de que el país cuente con aceleradoras de negocios, necesidad identificada por los mexicanos radicados en Silicon Valley. Esta idea es recogida de manera conjunta por la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (Funtec) y la Secretaría de Economía. En consecuencia, se abrió la primera en Silicon Valley el 28 de febrero de 2005. Su inauguración simbolizó el potencial real de la iniciativa y dio la pauta para proseguir con este esfuerzo.

Para convocar a los talentos mexicanos a identificar mecanismos para incrementar su contribución al desarrollo de México y formar la red, el IME organizó tres jornadas informativas en tres años consecutivos, a las que invitó a mexicanos altamente calificados residentes en Estados Unidos y Canadá. Asimismo, ha fomentado la capacitación del personal de los consulados mexicanos solicitándoles que identifiquen las características y las ventajas comparativas de los profesionistas mexicanos residentes en sus respectivas comunidades.

Con respecto a las jornadas, la toma de conciencia de la existencia de los migrantes calificados y su potencial motivó a la cancillería mexicana, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, a convocar, en junio de 2005 (1.ª jornada), a 37 profesionistas provenientes de San Diego, Los Ángeles, Dallas, Houston, Washington, D. C., Boston y San José y a 80 de México. Los propósitos fueron el crear oportunidades

<sup>20</sup> Éste y los siguientes párrafos siguen el trabajo de Figueroa y Zavala, s. f., 13 pp. Bruno Figueroa, Cónsul General de México en San José California de febrero 2004 a abril 2007. Jorge Zavala. Director General de TechBA en California.

de negocios tecnológicos binacionales y mejorar cualitativamente el valor de los existentes; promover y difundir la oferta mexicana de proyectos económicos, científicos, tecnológicos y de desarrollo de tecnologías y técnicas nacionales.

Para Figueroa y Zavala, “este primer foro se constituyó en una magnífica oportunidad para establecer los cimientos de una Red de Talentos Mexicanos en la Unión Americana, al interconectar a una amplia gama de emprendedores, empresarios, profesionistas y personal ejecutivo de empresas vinculadas a las citadas áreas con sus similares en México, así como autoridades mexicanas en la materia” (*loc. cit.*). Así inició la Red de Talentos, organización embrionaria de los profesionistas mexicanos de Estados Unidos, con miras a crear un círculo virtuoso que integre capital humano y financiero para contribuir al desarrollo tecnológico en México, emulando el papel de profesionistas de otros países.

La Red de Talentos Mexicanos en el Exterior es apoyada por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y por la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (Fumec), con apoyo del Conacyt y la Secretaría de Economía (SE).

A la fecha se han creado tres capítulos regionales de la Red de Talentos Mexicanos, en Silicon Valley, Houston y Detroit. Cada capítulo define independiente-mente sus áreas de interés y líneas de acción, pero son las instituciones mexicanas quienes definen estratégicamente las áreas que patrocinarán de acuerdo con el interés nacional (IME, 2008b, pp. 1-9).

Derivado de la experiencia alcanzada en las Jornadas realizadas,<sup>21</sup> la red de talentos ha planteado nueve sectores estratégicos para focalizar y canalizar de mejor manera los esfuerzos de los migrantes calificados: 1) cooperación inter-

<sup>21</sup> Entrevista con Ana María Carrillo Soubic, directora de Asuntos Económicos y Red de Talentos, realizada el 7 de mayo de 2009.

nacional para el desarrollo; 2) tecnologías de la información y comunicación; 3) salud; 4) alimentos, agricultura, pesquería y biotecnología; 5) nanotecnología y nuevos materiales; 6) hidrocarburos y energías alternativas; 7) medio ambiente y cambio climático; 8) sector automotor; 9) transporte y aeronáutica.

La red tiene como principales objetivos promover la inserción de México en la economía global del conocimiento, generar sinergias entre los migrantes calificados en el exterior y sus contrapartes en México, fomentar el prestigio de México en el exterior, incrementar la conciencia sobre la contribución de los migrantes hacia el desarrollo del país de destino y promover la solidaridad de la diáspora mexicana en favor de los más vulnerables.<sup>22</sup>

La red ha planteado tres programas: el programa de pasantías, el programa de *mentoría* a empresas mexicanas y el de identificación de áreas prioritarias para empresas mexicanas.<sup>23</sup> De ninguno de estos se conoce resultado concreto alguno. De hecho, al día de hoy no se ha ejecutado formalmente ningún programa; se espera que esto apuntale después de la reunión para celebrar la cuarta jornada que se realizará en julio de 2009.<sup>24</sup>

Para Carrillo y para Lilia Arechavala,<sup>25</sup> una de las experiencias más importantes derivadas de la primera jornada fue percatarse que el hecho de reunir a los migrantes calificados dedicados a diferentes actividades laborales y académicas difícilmente daría como resultado sinergias exitosas. Es decir, no se catalizaban los negocios o acuerdos con el simple hecho de reunirlos en un solo espacio, y no se daba un acercamiento natural entre los empresarios o académicos. A pesar de esto hubo algunos casos exitosos y resultó una buena experiencia

<sup>22</sup> *Loc. cit.*

<sup>23</sup> Véase <http://portal.sre.gob.mx/alemania/pdf/REDDETALENTOS.pdf>

<sup>24</sup> Entrevista con Ana María Carrillo Soubic.

<sup>25</sup> Entrevista con Lilia Arechavala, directora del Programa TechBA, realizada el 20 de mayo 2009.

para organizar y enfocar mejor la segunda y tercera jornada. Una primera acción fue determinar sectores estratégicos que han ayudado a vincular a migrantes calificados según su área de especialización o interés.<sup>26</sup>

Para dar seguimiento a los compromisos derivados de esta jornada, del 24 al 28 de abril de 2006, con el apoyo de los consulados de México se llevaron a cabo seis reuniones regionales en San Diego, San José, Los Ángeles, Houston, Dallas y Boston con el fin de identificar candidatos con perfiles idóneos para participar en las Jornadas Informativas sobre este tema, así como para difundir el proyecto en un número cada vez mayor de potenciales integrantes de la red.

A partir de la promoción realizada, del 18 al 20 de junio del 2006, se organizó la 37ª Jornada Informativa del IME “Red de Talentos Mexicanos en el Exterior”, la segunda jornada de Red de Talentos, que contó con la asistencia de 41 personas provenientes de Estados Unidos y 80 de México.

La tercera jornada fue la 48ª Jornada Informativa del IME: Red de Talentos Mexicanos, que tuvo lugar entre el 8 y el 10 de julio de 2007 y contó con la participación de 46 miembros de la red y 93 personas de México. La organización de esta jornada permitió que se estableciera un extenso diálogo entre participantes referido a tres áreas de importancia estratégi-

<sup>26</sup> Un caso exitoso resalta en esa primera reunión, la de Microscopios S. A.: “Dos participantes, Simón Golbard, un mexicano con más de 15 años viviendo en los Estados Unidos y en ese momento involucrado en su segunda empresa *start-up*, y Oscar Rossbach, director de la empresa Microscopios, S. A., se conocieron e identificaron una oportunidad inmediata de negocios. Simón Goldbard necesitaba un fabricante para el equipo óptico de alta precisión que estaba por lanzar al mercado; y Oscar Rossbach contaba con una infraestructura de fabricación con integración vertical total. El suceso fue celebrado por todos los participantes como un primer éxito de la incipiente Red de Talentos, y como un augurio del enorme potencial empresarial que podría brindar. Este caso tomó una fuerza muy grande; cumplió cabalmente con el modelo de la India y despertó un interés genuino de negocios entre los empresarios norteamericanos, por servicios de manufactura, diseño y pruebas.” Figueroa y Zavala, s. f.

ca para México: “Sector de Tecnologías de Información y Comunicación”, “Sector Automotor” y “Sector de Biotecnología y Ciencias de la Salud”.<sup>27</sup>

La red ha sido bien aceptada por los expatriados,<sup>28</sup> un factor esencial a favor de su fortalecimiento y consolidación. La Red de Talentos debe posicionarse como un punto clave del lado mexicano para enlazar a los talentos con la cadena productiva de su respectivo sector, en un contexto bien delimitado. Asimismo una de las misiones que tiene la Red de Talentos es realizar informes y estudios sobre los casos de éxito, análisis que más allá de lo enunciativo deben profundizar en los canales y las cadenas de actores que fueron consolidando estos casos de éxito.<sup>29</sup>

La Red de Talentos ha servido como iniciativa impulsora de distintas acciones llevadas a cabo por la diáspora y sus asociaciones. Entre ellos está la *mentoría a empresas mexicanas*: Actualmente los miembros de la Red de Talentos en Silicon Valley fungen como mentores de las empresas mexicanas que forman parte del proyecto de aceleradoras de negocios (Tech-BA). El capítulo de Silicon Valley ha sido muy activo también en promover promoviendo negocios binacionales. Los miembros de la red han fungido también como consejeros para el establecimiento de nuevas aceleradoras en ciudades como Detroit. También está la *identificación de áreas prioritarias para empresas mexicanas*: El capítulo de la Red de Talentos en Detroit ha sido fundamental para reconocer áreas de oportunidad para las pequeñas y medianas empresas mexicanas en el sector automotor. Y además, el *trabajo a nivel local*: En Michigan se promovió una iniciativa de ley que pretendía que en ese Estado no se otorgaran licencias de conducir a ningún migrante, sin importar su condición migratoria. El grupo de

<sup>27</sup> Véase [http://www.ime.gob.mx/ime2/index.php?option=com\\_content&task=view&id=245&Itemid=144](http://www.ime.gob.mx/ime2/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=144)

<sup>28</sup> Entrevista con Ana María Carrillo Soubic.

<sup>29</sup> Entrevista con Lilia Arechavala.

Apromex, capítulo de la Red de Talentos en Detroit, se organizó a nivel local, envió comunicaciones a los congresistas y sostuvo reuniones con varios funcionarios para lograr que dicha iniciativa no se concretara. Sin embargo, y pese a los esfuerzos comentados, la red ha enfocado su interés fundamentalmente en acercar a individuos que laboran en empresas o pequeños empresarios, en tanto que la vinculación de académicos no se ha dado de manera efectiva (Marmolejo, 2009).

En lo que respecta a los miembros, el IME cuenta con una base de datos, compilada y elaborada a partir de las jornadas realizadas, aproximadamente de cien personas; además, cada capítulo tiene una base de datos. Se estima que es de alrededor de mil personas en total.<sup>30</sup> No existe una base de datos sólida que identifique y clasifique a los mexicanos en el exterior, los y esfuerzos que hay son dispersos, aunque es una de las metas por alcanzar.

En septiembre de 2008, la cancillería y el Conacyt publicaron una convocatoria para que instituciones y centros nacionales de investigación mexicanos se conviertan en Puntos Nacionales de Contacto (PNC) y apoyen el proyecto de Red de Talentos, y le dan seguimiento, por sector estratégico, a los proyectos que propongan los miembros de la red. Los mejores proyectos recibirán hasta un millón de pesos para cumplir con su plan de trabajo. Se espera que con la convocatoria se cree una infraestructura en México que dé soporte y fortalezca a la red y se logre aprovechar el talento, la experiencia y los contactos de los mexicanos altamente calificados en el exterior (IME, 2008a, p. 17). La cancillería y el Conacyt destinarán siete millones de pesos para apoyar este proyecto y los recursos se canalizarán por medio del Fideicomiso del Fondo Sectorial de Investigación SRE-Conacyt a instituciones y centros nacionales para este fin.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Entrevista con Ana María Carrillo Soubic.

<sup>31</sup> Véase [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=387721](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=387721)

Lilia Arechavala comentó en la entrevista realizada que la labor de los PNC, debe estar encaminada a seguir localizando talento y deberán tener un trabajo además de sectorial, regional, para focalizar mejor los encuentros y los resultados. Además indica que los PNC aunque son de recién creación, necesitarán una segunda inyección, con la participación de otros actores no vinculados con la academia y que tengan una experiencia consolidada en el andamiaje de negociación, *networking*, planeación e implementación de negocios.

No se han dado a conocer los resultados oficiales, pero entre los ganadores figuran mayoritariamente universidades públicas y privadas, así como la Fumec, que ganó el concurso para el sector automotor y en este momento ya tiene asesores para realizar los enlaces y el trabajo pertinente en Sonora, Chihuahua, Monterrey y el Estado de México; en el futuro tendrán en Puebla y en Querétaro. TechBA participó en el concurso para los PNC, pero no fue considerado para ningún sector.

Al respecto, Ana María Carrillo estima que este ejercicio apuntalará los esfuerzos de la Red de Talentos. Desde el inicio de la red se pensó en encontrar la fórmula para desarrollar espacios idóneos que identifiquen y canalicen apropiadamente los intereses de la diáspora calificada, y este ejercicio apunta en esta dirección.<sup>32</sup>

De manera incipiente, pero relacionado con la red,

el Instituto de los Mexicanos en el Exterior decidió impulsar el programa “La diáspora global de mexicanos”. El objetivo es vincular a los mexicanos radicados en los cinco continentes con las actividades socio-económicas de México y, a la vez, facilitar en la construcción de sus redes, contactos, proyectos comunitarios, asociaciones, etc. Asimismo, el IME buscará extender el alcance regional de algunos de los proyectos que actualmente opera de manera exitosa en Estados Unidos, con el fin de beneficiar a mexicanos

<sup>32</sup> Entrevista con Ana María Carrillo Soubic.



radicados en otras partes del mundo. Uno de los proyectos clave de la diáspora global de mexicanos será el espacio virtual “Red de redes”, a través del cual los mexicanos en el extranjero podrán vincularse electrónicamente con otros connacionales en su país de destino, tener foros de discusión, recibir asesorías, conocerse e interactuar, entre otras actividades (IME, 2008a, p. 20).

La red de redes es para todo el mundo y son redes destinadas a todos los migrantes, desde luego se insertará la Red de Talento pero incipientemente como ya se comentó, pues es un trabajo con un enfoque distinto.<sup>33</sup>

Algunos obstáculos que no han permitido la consolidación de la Red, según Ana María Carrillo, son: la coordinación interinstitucional y la falta de fondos específicos para la Red, pues cuentan con parte del presupuesto asignado al IME, y en ocasiones los vuelos para realizar las jornadas son financiados por otras instituciones.<sup>34</sup> Éste es sólo un ejemplo de la problemática que representa no contar con recursos propios.

Otro de los factores que probablemente no ha permitido un proceso de consolidación de la red, transcurre en la duplicidad de actividades que realizan los funcionarios asignados a la red, que además de atender los temas propios de ella tienen asignadas otras responsabilidades en el marco de actividades del IME. Este es un tema crucial, al que el Gobierno mexicano deberá responder y determinar si la especialización y focalización de sus funcionarios en este ámbito debe ser unidireccionalmente dirigida o si permanece igual. La experiencia internacional indica que se generan mejores dividendos en la focalización de los esfuerzos.

Algunas acciones que podrían fortalecer la red, de acuerdo con Mónica Casalet, incluyen una coordinación pública-privada y órganos de fácil acceso. Existen dos corrientes y una fragmentación de los discursos entre los actores que están inmersos en

<sup>33</sup> *Loc. cit.*

<sup>34</sup> *Loc. cit.*

el tema de la diáspora calificada; señala así que no debe haber unilateralidad en el desarrollo de políticas públicas de ciencia y tecnología, sino que deben participar todos los agentes inmersos en este tema. Se deben afianzar relaciones para generar desarrollo regional y sectorial y cubrir las áreas estratégicas; el Estado como encargado de la red, debe tener un enfoque más transversal para alcanzar resultados. Finalmente señala que parece ser que las acciones en México son monotemáticas, es decir, mientras hay crisis todo se enfoca a la crisis, si hay influenza todo se enfoca a la influenza y suelen dejarse algunos aspectos importantes de lado, como el aprovechamiento de la diáspora o el desarrollo tecnológico, entre otros.<sup>35</sup> Lilia Arechavala indica que debería haber más actores involucrados, que representen un activo; uno posible es ProMéxico,<sup>36</sup> que cuenta con una amplia red de contactos y una experiencia sólida en el desarrollo de negocios transnacionales.

Otro tipo de medidas son las relacionadas con programas para propiciar la repatriación de académicos hacia México, la retención de los establecidos en México y la atracción de académicos extranjeros hacia el país. Conocida coloquialmente como Programa de Repatriación, esta iniciativa puesta en operación a partir de la década de 1990 apoyó a 1 321 académicos mexicanos y a 934 investigadores extranjeros entre 1991 y 2002. Se desconocen las cifras actuales y no se sabe su impacto en el mediano plazo (Marmolejo, 2009). “A través del Programa de Repatriación, México ha establecido un mecanismo para el regreso de los científicos al país, pero sólo está dirigido a científicos consolidados. En 2008, a este programa se le asignaron 600 millones de pesos, luego de un par de años en los que no se tuvieron recursos para el regreso de los científicos al país” (Martínez, 2008).

<sup>35</sup> Entrevista con Mónica Casalet, Profesora-Investigadora de Flacso México, 15 de mayo de 2009.

<sup>36</sup> Organismo que sustituyó al Bancomext en las labores de promoción de las inversiones y las exportaciones.

Más recientemente, el Conacyt ha emprendido una nueva estrategia que busca contribuir a atraer a los académicos mexicanos hacia el país, aunque sea de manera temporal; al mismo tiempo busca propiciar su vinculación con instituciones mexicanas. Esta iniciativa ha consistido en ampliar la cobertura del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) para permitir que académicos mexicanos que residen en el extranjero puedan participar en el mismo. Los criterios de elegibilidad y reglas de operación serían prácticamente las mismas que para los académicos residentes en México, con excepción del incentivo económico que se otorga a estos últimos. En el caso de los académicos residentes en el extranjero, el nombramiento como miembro del SNI será, en general, honorífico. No obstante, si el académico tiene alguna estancia temporal en México, recibirá por parte del SNI el incentivo económico correspondiente por el tiempo que se encuentre en el país. La primera convocatoria ampliada del SNI para recibir documentación concluyó en febrero de 2009, por lo que está por verse qué tan efectiva ha sido en atraer la participación de académicos residentes en el extranjero. Se anticipa, sin embargo, que tenga un magro resultado inicial, toda vez que la difusión de esta oportunidad entre académicos que pudieran tener algún interés fue muy limitada (Marmolejo, 2009).

### *Acciones paralelas*<sup>37</sup>

Distintas acciones se han llevado a cabo desde el gobierno y la sociedad civil, que de manera transversal inciden en la presencia y vinculación de la diáspora calificada. Uno de los ejemplos es TechBA,<sup>38</sup> que junto con diversos empresarios,

<sup>37</sup> La mayor parte de la información de esta sección fue recuperada de Figueroa y Zavala.

<sup>38</sup> *TechBA: La primera aceleradora mexicana de empresas de alta tecnología en Silicon Valley*. Inició a principios de 2004 como un programa creado en conjunto por la Subsecretaría de Pequeñas y Medianas Empresas de

comenzaron a tejer vínculos con los mexicanos y latinoamericanos asentados en Silicon Valley. De esta manera, TechBA inició, con el apoyo del consulado mexicano en San José, un inventario de talentos que ayudarían a abrir las puertas de Silicon Valley a empresarios con poca experiencia internacional.

Uno de los resultados del encuentro de 2006 fue la constitución de la primera asociación de profesionistas mexicanos del Valle del Silicio enfocada en la tecnología, por un pequeño grupo de entusiastas ejecutivos y emprendedores de empresas como HP, Sun Microsystems, AMD y Nec Solutions, quienes habían asistido a ambas reuniones del IME.

Existen precedentes de organización de mexicanos e hispanoamericanos en Silicon Valley, que vale la pena mencionar, para subrayar la evolución cualitativa entre las iniciativas anteriores y la actual.

En 1993 un grupo de mexicanos decidió constituir una Asociación de Profesionistas Mexicanos de Silicon Valley o MexPro. Ésta buscaba proveer un foro para el intercambio de ideas y ser un enlace entre asociaciones, instituciones y profesionistas de México y Estados Unidos. Su membresía no se limitó a la tecnología, sino que buscó ser una red de amplio espectro profesional. Constituyó una bolsa de trabajo, promovió seminarios mensuales y fomentó actividades de apoyo a la comunidad mexicana local. MexPro se volvió una red informal que en sus mejores años unía mediante Internet a unas 150 personas.

Hispanic-Net<sup>39</sup> fue fundada en 2001. De origen latinoamericano y con sede en Palo Alto, es una organización de emprendedores y profesionales de la alta tecnología, *software* e Internet; funciona como centro de *networking*, promotor de

---

la Secretaría de Economía y la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (Fumec). Para más información sobre TechBA consúltese <http://www.techba.com> o Figueroa y Zavala.

<sup>39</sup> Véase <http://www.hispanicnet.org>

oportunidades y foro de discusión, y se interesa en la creación de modelos (*role models*), la defensa de los intereses locales de los latinos y la promoción de un número más importante de ellos en puestos de mando de las corporaciones de Silicon Valley. A mediados de 2006, su membresía superaba los quinientos miembros y en cinco años ya se había ganado un espacio respetado en el competitivo mundo del Valle con artículos en la prensa especializada, asistencia de docenas de personas a sus eventos, y un escrutinio cada vez más interesado de los inversionistas de riesgo (vc) en busca de nuevas oportunidades de negocio. Los vínculos de Hispanic-Net con México son tenues, dado que esa asociación fue concebida sobre todo para defender y hacer avanzar los intereses de los latinos en Estados Unidos en el campo tecnológico.

Por el contrario, la asociación de talentos mexicanos (MTN), creada en julio de 2006, tiene la vocación de apoyar proyectos tecnológicos y empresariales en nuestro país. Las sinergias entre ambas asociaciones son evidentes; varios miembros mexicanos de Hispanic-Net están interesados a título individual en alcanzar los mismos objetivos que MTN, y seguramente se incorporarán a esta última asociación.

Otro desarrollo organizativo reciente es la constitución de la asociación de ex alumnos del Tecnológico de Monterrey en Silicon Valley / Área de la Bahía de San Francisco (marzo de 2005), que a mediados de 2006 reunía a unos cincuenta profesionistas vinculados por sus orígenes universitarios y su domicilio en el área. La mayoría labora en empresas tecnológicas, tanto en sectores de desarrollo de productos e investigación, como en mercadotecnia o gerencia. Entre sus objetivos se pueden destacar: cooperar con los diferentes organismos de la zona en la integración de los profesionistas a la comunidad mexicana en el estado de California, así como participar de manera activa en nuestra comunidad, contribuyendo a su desarrollo económico y social, al igual que las asociaciones de otros países promueven los intereses de sus comunidades.

*Retos para la consolidación futura de la Red de Talentos*

Ahora bien, la Red de Talentos debe enfrentar a corto plazo una fase de consolidación y maduración, con resultado tangibles. Las acciones realizadas y los PNC no son los únicos elementos que le permitirán dar este paso. Deben tomarse en cuenta otros aspectos, como la ejecución de los programas que ya se han diseñado, la identificación y definición clara de los miembros que podrán asociarse, la atención a los talentos, personas con agendas muy ocupadas, donde se debe tener mucha precaución y crear una estrategia muy sutil e ingeniosa de focalización que permita establecer vínculos sólidos; acciones como enviarles la información adecuada según su perfil. Según Lilia Arechavala,<sup>40</sup> debe haber astucia e inteligencia para personalizar la relación y se debe saber cómo utilizar al talento. Para tal efecto, el trabajo consular podría ayudar; sobresale el ejemplo del trabajo de Vicente Sánchez, cónsul en Detroit, Michigan, quien tiene un contacto con todos los actores y ha sido a su vez un actor fundamental en la focalización y generación de una estrecha y exitosa relación con los talentos.

En este sentido, Lilia Arechavala indicó tres concepciones que deben estar siempre presentes para la toma de decisiones en políticas públicas relacionadas con los migrantes mexicanos talentosos y los negocios. La primera señala que no se pueden forzar las reglas de los negocios; siempre van de la mano con los resultados económicos. La segunda sugiere articular las cadenas comerciales de polo a polo, respetando los intereses de cada extremo, entendiendo y analizando profundamente las asociaciones posibles en la cadena para rescatar lo mejor de cada agente involucrado. La última propone la focalización de otros profesionales que pudieran no estar catalogados como talento pero lo son.

<sup>40</sup> Entrevista con Lilia Arechavala.

Por otra parte, Annie Carrillo y Mónica Casalet coinciden en la idea de generar un comité, oficina u órgano independiente o exclusivo para la Red de Talentos que pueda contar con sus propios recursos y con personal exclusivamente dedicado a la red. Esto le podría dar ventajas en su accionar, le brindaría la oportunidad de ser transversal y superar algunas de las limitantes burocráticas. Aunque para Lilia Arechavala el IME tiene la factibilidad de seguir con el liderazgo de estas acciones, ya que no se debe perder el valor agregado y experiencia de las personas que han estado involucradas tanto en la Red de Talentos como en todos los ámbitos del IME. Otra de las posibles líneas de acción que Annie Carrillo señaló, es una demanda hecha por los migrantes calificados miembros de la red, que han manifestado su interés por tener un secretariado de la red en Estados Unidos.

En lo referente a la diáspora de científicos y estudiantes, deberá estar mejor identificada y buscar mecanismos para articularla, lo cual la orientará hacia el beneficio de México. Se deben crear espacios laborales bien remunerados para promover interés; éstos podrían lograrse por medio de la propia diáspora, brindando canales para facilitar la inversión para la apertura de nuevos negocios, con la inversión del Estado en Centros de Investigación y *clusters*. Esto permitiría a esta masa crítica profundizar e invertir tanto financiera como intelectualmente en sus determinadas áreas de especialización. Como ya se señaló, desde hace muchos años se ha identificado el problema de la pérdida de científicos en México y lo que se ha hecho no parece tener resultados de alto impacto. El Conacyt y todos los agentes involucrados deben hacer una pausa y formular ideas innovadoras e incluyentes que permitan a México favorecerse del conocimiento de sus científicos, profesionales y estudiantes en el mundo.

Iniciativas como la del programa Avance<sup>41</sup> del Conacyt, podrían ser vinculadas a la diáspora calificada, pero no la considera, al menos explícitamente. Tampoco se conoce ningún tipo de asociación o vinculación con la Red de Talentos. Otros programas que también podrán ser vinculables con la diáspora de la red son los ejecutados por Fumec (2008, pp. 23-46), por ejemplo el programa en microsistemas y los proyectos en cambio climático.

Las acciones del Estado mexicano deben ser multidisciplinarias e interinstitucionales. Se debe entender que una de las premisas es que hay redes tanto formales como informales y que hay perspectivas diversas y múltiples que pueden ser promisorios a pesar de que sean informales. Tienen que trazarse vías flexibles que fomenten la perspectiva de todos los actores, de tal modo que se genere un sistema transversal que atienda las múltiples demandas y que a su vez las encauce apropiadamente.<sup>42</sup>

### *Apuntes sobre la experiencia mexicana*

Desde 2005 se comienzan a esbozar los primeros esfuerzos del gobierno mexicano para poder aprovechar su diáspora de manera ordenada. En cuatro años los resultados parecen ser pocos; existe una evidente desatención sobre este tema, consecuencia de la falta de recursos, del traslape de actividades de los funcionarios del IME, del escaso involucramiento de otras dependencias y por no tener una estrategia sólida de largo plazo.

El caso de ChileGlobal, que surge el mismo año que la Red Talentos de Mexicanos (2005), demuestra que con un ejercicio bien planeado y con el disciplinamiento institucional dirigido en una lógica transversal, se pueden obtener resultados

<sup>41</sup> Véase [http://www.Conacyt.mx/Avance/Index\\_Avance.html](http://www.Conacyt.mx/Avance/Index_Avance.html)

<sup>42</sup> Entrevista con Mónica Casalet.



a corto plazo. ChileGlobal ha logrado consolidar tanto sus programas, como la vinculación e influencia de sus miembros a favor del desarrollo de Chile. El caso de India demuestra que al generar los espacios propicios desde el gobierno, se pueden canalizar exitosamente los recursos de la diáspora, más allá de su número, calificación o ideología. Deja constatado el alto impacto que ha tenido en el desarrollo de su economía, aprovechándose de su diáspora. Los casos internacionales de estudio demuestran que no existe una fórmula para organizar y aprovechar a la diáspora calificada; se trata más bien de una acumulación de factores impulsados por todos los actores, pero con la visión y voluntad del Estado para proporcionar las herramientas adecuadas para incentivar la revinculación de su diáspora.

La Red de Talentos Mexicanos, aunque es una institución débil con poco margen de maniobra, tiene un enorme potencial para consolidarse y para servir como centro de atención de los talentos, como punto de encuentro para cristalizar negocios o como promotor del fortalecimiento cultural de estudiantes. Debe servir como un centro de pensamiento, un espacio donde circulen las ideas de los intelectuales, profesionales y académicos mexicanos que radican en el exterior. México no puede perder más tiempo. Necesita consolidar los planteamientos que ya están en el papel e innovar para beneficiarse de su diáspora calificada, así como invertir en el capital humano que se encuentra en México para que capitalice eficientemente la inversión de la diáspora en el país. Debe plantearse un trabajo programático y transversal que incluya a todos los actores, sectores y regiones. Se deben aprovechar y vincular con la diáspora calificada y la Red a más actores en una estrategia de Estado ordenada desde el más alto nivel con más rigor.

PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA QUE CONTRIBUYAN  
AL DESARROLLO DE MÉXICO, POR MEDIO DE DIÁSPORA CALIFICADA

Para México existe un amplio margen de maniobra respecto a la diáspora calificada en el extranjero, tanto para revincularlos como para aprovechar su capital humano, intelectual y financiero en el desarrollo de México. La dirección para la construcción de puentes sólidos entre la diáspora calificada y México debe estar regida por principios básicos de legalidad, transparencia, tolerancia, inclusión, autonomía, equidad e igualdad, pues es la única forma de generar un ambiente propicio para la revinculación de nuestros connacionales.

En lo que respecta a las redes sociales, su experiencia, su desarrollo, maduración e interconexiones sólidas dependen en gran medida de la atención del Estado. Los casos internacionales estudiados muestran que no ha sido un proceso rápido, sino al contrario, que ha tomado varios años su consolidación y resultados, pero al final fueron benéficos para todos los agentes involucrados.

Las redes de talentos, públicas o privadas, conforman el vínculo entre las redes de migrantes calificados establecidas en el exterior y el Estado de origen, y sirven para *identificar oportunidades* respecto a la vinculación de los migrantes calificados; y de esta manera pueden *crear puentes de ida y vuelta*, fomentar el *movimiento de personas*, recursos e información para construir una *vinculación económica y social exitosa*. Este ciclo, que se puede observar en los casos chileno e indio, asegura el establecimiento de canales sólidos de interlocución entre las redes sociales conformadas por talentos y los talentos aislados con las redes de talentos. Parece sencillo, pero la tarea de articular y comprometer a distintos actores, entrelaza un fuerte compromiso del Estado de alto nivel. Los actores, esencialmente gubernamentales, son el eje conductor que ha llevado al éxito a las redes de talentos.

Como queda demostrado, en diferentes casos se ha sabido aprovechar la diáspora, promoviendo la inclusión de los connacionales con un costo financiero y político bajo. Las inversiones económicas del Estado no requieren ser grandiosas y estos ejercicios no propician desgastes políticos ni de otro tipo. Al contrario, si el Estado actúa con algunos de los principios mencionados, prepara el terreno para que los migrantes encuentren un espacio de confianza y se den pasos hacia adelante en favor del desarrollo. Las políticas públicas que incentiven la participación, inversión o el retorno de los migrantes calificados, son torales para el éxito de los programas de revinculación. A su vez, la interacción del Estado con las redes ya constituidas, formal o informalmente en el exterior, ha permitido a estos países consolidar esas redes y abrir generando un espacio de diálogo promotor de políticas públicas que tiene como intención fundamental crear las condiciones apropiadas para atraer inversión y para establecer mecanismos adecuados que resulten de interés para aprovechar el conocimiento de científicos, profesionales y académicos.

Algunas de las acciones realizadas por Chile y la India se pueden encontrar en la práctica mexicana; en sus respectivas redes existen los programas de pasantías, *mentoring* y desarrollo de negocios. Aunque en el caso mexicano no se han implementado formalmente, es otro aspecto que la Red de Talentos debe atender con prontitud; para las pasantías se debe hacer difusión en las universidades y establecer los convenios pertinentes; para desarrollar el programa de *mentoring* se deberá contar con un grupo de miembros reducido, especialistas en cada sector abarcado por la red, que sirvan como mentores; y se deberá fortalecer el desarrollo de negocios con el apoyo de los PNC.

Otra labor es determinar el perfil de los miembros y los criterios de selección. Por lo visto no hay criterios claros en México para atender este asunto. La experiencia chilena muestra que a corto plazo (cuatro años) su membresía se ha

centrado en la calidad más que en la cantidad, lo que le da la oportunidad de dirigir mejor sus programas y acciones. El gobierno mexicano puede seguir esa dirección, al menos mientras se consolida; difícilmente podrá atender eficientemente la gama de servicios que ofrece si se inclina por la cantidad, además podrá forjar experiencia para que en el futuro pueda integrar a más miembros. Aunque no hay un sólo camino por seguir para el aprovechamiento de la diáspora, existen algunas acciones en las que coinciden los casos internacionales, como un fuerte trabajo interministerial con un sólido involucramiento de actores clave, o sea las instituciones encargadas de ciencia y tecnología, hacendarias y de comercio.

La Red de Talentos puede ser el espacio de convergencia para impulsar estas acciones, como ya se comentó debe plantarse un trabajo programático y transversal que incluya a todos los actores, sectores y regiones. Se deben aprovechar y vincular con la diáspora calificada y la red a más actores en una estrategia de Estado ordenada desde el más alto nivel, con más rigor.

La diáspora mexicana representa un enorme potencial para generar riqueza en México. Sus habilidades, conocimientos, liderazgo y entendimiento del sistema internacional son factores que los posicionan en un lugar privilegiado y único; la perspectiva que alcanzan es amplia y consolidada en países desarrollados. Las acciones incluyentes y la participación multisectorial de agentes privados públicos son elementos evidentemente indispensables para cristalizar los resultados del potencial de la diáspora calificada. Asimismo, la canalización de los esfuerzos por áreas específicas muestra mayores y mejores resultados. La intervención del gobierno es primordial para facilitar el resultado de las iniciativas. Como se ha observado, los principales factores operan en la fortaleza institucional y en la habilidad para generar cadenas de valor bien definidas que orienten adecuadamente a cada migrante calificado.

Por lo tanto las propuestas se enmarcaran en los siguientes grandes temas o alternativas: rediseño institucional y planeación estratégica.

Como se indicó, los funcionarios que trabajan para la Red de Talentos también realizan diversas actividades en el ámbito general del IME. Experiencias como la de ChileGlobal muestran que la focalización absoluta en las actividades destinadas a un sólo espacio brinda mejor atención y fortalecimiento institucional. La focalización y fortalecimiento de los recursos humanos orientados a la Red de Talentos Mexicanos en el Exterior permitirá apuntalar los esfuerzos de esta red.

Las estructuras de las principales redes estudiadas, públicas o privadas, funcionan acordes con la flexibilidad de las instituciones para autoadministrarse. Se recomienda que la Red de Talentos Mexicanos en el Exterior, que actualmente descansa en el IME, sea una oficina independiente del IME, ya sea un órgano desconcentrado o descentralizado,<sup>43</sup> financiada, según el caso, por alguna secretaría o por el Ejecutivo. Habrá de contar con un presupuesto propio para desempeñar sus funciones y con un cuerpo directivo también exclusivamente dedicado la Red de Talentos, que sirva como eje rector de instrumento de coordinación para todos los asuntos relacionados con los mexicanos calificados residentes en el exterior, con la siguiente estructura básica:

<sup>43</sup> Respecto a la diferencia entre órganos desconcentrados y órganos descentralizados, los primeros son subordinados de uno central, mientras que los segundos, dependen indirectamente del Poder Ejecutivo. Los órganos desconcentrados pueden contar o no con personalidad jurídica y patrimonio propio, mientras que los descentralizados siempre lo tienen. En cuanto a facultades, las de los desconcentrados son limitadas mientras que aquellas de los descentralizados son autónomas. De una manera general, en ambos casos la desconcentración y la descentralización buscan separarse del centro y hacer una acción administrativa más rápida y flexible.



Las funciones de manera general que tendría cada área serían las siguientes: La Dirección General, que coordina y administra todos los asuntos de la red. La Oficina de Recursos Humanos y Financieros atiende lo relativo a contabilidad y la administración de recursos humanos, como contratos, salarios, etc. La Dirección de Mercadotecnia Tecnologías de Información establece, ejecuta y monitorea las estrategias relativas la mercadotecnia de la red; difunde la red, desarrolla y emplea las herramientas tecnológicas para el mejor desempeño de la red (portal electrónico, boletines, etc.). Precisa la información que se le enviará a los talentos y a las contrapartes. La Dirección de Atención a los Miembros de la Red en el Exterior y Relaciones Internacionales afianzará las relaciones con actores internacionales, realizará informes de los casos de éxitos y las rutas críticas que impulsaron su realización, servirá como canal de comunicación con los miembros y sobre todo servirá de enlace para capitalizar las demandas de los miembros en el exterior y de los programas que a ellos convienen, con una sólida coordinación con la Subdirección de Enlace y Atención a Miembros y Contrapartes Nacionales. La Dirección de Enlace y Atención a Miembros y Contrapartes Nacionales habrá afianzar las relaciones con actores nacionales que pudieran servir como beneficiarios de los recursos de los talentos en el exterior, de realizar alianzas, de determinar los actores en cada sector y líneas de trabajo, con

una sólida coordinación con la Subdirección de Atención a los miembros de la Red en el exterior y relaciones internacionales. La Dirección de Desarrollo y Seguimiento de Programas, por su parte ha de observar que los acuerdos interinstitucionales se lleven a cabo, establecer y monitorear los programas de la red y desarrollar ejercicios de lecciones aprendidas.

La planeación estratégica debe contener objetivos y resultados claros que proporcionen, por un lado, el marco de acción de la red y, por otro, preestablezcan posibles escenarios a futuro. Por tal motivo las siguientes recomendaciones se concentran en estos dos fines: la orientación sobre las acciones que debe realizar la red para maniobrar adecuadamente y las acciones que de cara al futuro le permitan conducir de mejor modo el ejercicio de toma de decisiones.<sup>44</sup>

La primera labor de la Red de Talentos es crear un plan de trabajo de largo plazo con bases y objetivos claros, que le permita medir sus resultados con cierta temporalidad. Ese plan debe ir abarcando a los migrantes mexicanos calificados no sólo de Estados Unidos, sino de todo el mundo. Y, al menos, debe desarrollar los siguientes aspectos:

1. Determinar las fases que ha cruzado y espera enfrentar la red;
2. Estrategia de acercamiento con los talentos;
3. Estrategia para posicionar el tema en la agenda pública;
4. Estrategia para consolidar el trabajo del Estado mexicano;
5. Determinar aliados estratégicos y responsabilidades concretas de cada uno;
6. Establecer líneas de acción para promover la designación de Puntos Focales de Enlace exclusivos para la red con los socios estratégicos como Conacyt (esto facilitará la interlocución);

<sup>44</sup> Para más información sobre planeación estratégica véase Serna, 1992, p. 2.

7. Determinar los sistemas y actores de apoyo de cada sector y región estratégica.

8. Realizar convenios con secretarías de Estado, iniciativa privada y sociedad civil delimitando obligaciones y resultados (brindará mayor certeza y compromiso);

9. Generar una estrategia para empoderar a las entidades federales a fin de que puedan construir los ambientes pertinentes para la aportación de sus paisanos.

Otra acción que debe emprender el gobierno mexicano es la recolección de datos sobre el nivel de estudios y calificación profesional de los migrantes en el exterior. Aunque efectivamente México ha creado una base de datos importante, particularmente de mexicanos que habitan en Estados Unidos —a partir de información del Consejo Nacional de Población (Conapo), del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) y de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)—, se cuenta con datos poco precisos sobre los migrantes calificados. Las bases de datos, hoy en día, ocupan un lugar determinante en la toma de decisiones; permiten determinar a los agentes clave, su localización geográfica, sus características educacionales, familiares y de experiencia laboral.

Un buen comienzo podría ser fijar reglas claras para la distinción estadística de los migrantes altamente calificados, semi calificados y poco calificados, en términos de nivel de estudios por un lado y en términos de calificación y experiencia laboral por otro.

Específicamente sobre los migrantes altamente calificados se debería contar al menos con la siguiente información, sin olvidar el enfoque de género (identificando hombres, mujeres, adultos mayores y jóvenes): Clasificación por nivel de estudios, por nivel profesional, lugar de trabajo, área de trabajo, lugar de residencia, dependientes económicos, ingresos, área de especialización laboral, área de especialización académica, datos generales (edad, estado civil, medio de contacto).



La identificación de los migrantes altamente calificados se puede hacer inicialmente a través de los consulados de México en el exterior, por medio de una página de Internet dinámica, que ayude en la recolección de más datos. Una vez que hayan podido ser bien caracterizados podrán echarse a andar mecanismos mejor dirigidos para revincular a la diáspora calificada con México y canalizarla a las áreas estratégicas donde mejor convenga.

Otras acciones de primer orden que debe ejecutar el gobierno mexicano están relacionadas con instrumentos de vanguardia y de difusión:

1. Establecimientos de mecanismos de vanguardia como una plataforma de Internet que permita a los miembros interactuar con los mismos miembros o con agentes claves en México. Aunque éste no es un tema nuevo, resulta de primer orden un espacio virtual que permita la compilación de información sobre las jornadas realizadas, el perfil de los miembros y las interconexiones necesarias con el mercado mexicano. Desde mi punto de vista, la plataforma debería contar al menos con los siguientes elementos o herramientas: 1) datos básicos de la Red de Talentos; 2) datos estadísticos; 3) información de las reuniones; 4) listado y perfil de los miembros en el exterior; 5) la posibilidad de integrar miembros residentes en México que pudieran servir como socios estratégicos y puentes para inversión o desarrollo de tecnología; 6) ejemplos de éxito; 7) posibilidad de realizar videoconferencias entre los miembros; 8) descripción de los programas; 9) videos de las ponencias más importantes de las jornadas; 10) un espacio destinado a videos de ponencias, entrevistas o pláticas de expertos mexicanos seleccionados en el extranjero, el cual permita difundir sus conocimientos en un área específica; 11) listado y enlaces con los capítulos consolidados.

2. Una campaña de difusión en el extranjero que genere un ambiente favorable para incentivar a los mexicanos cali-

ficados en el exterior a ser miembros de la red y les permita consolidar el propósito de ayudar a su país. Una alternativa puede desarrollarse por medio de los consulados, pues tal como afirma Carlos González: “A partir de la década de 1990, por razones que van más allá de lo estrictamente económico, la cancillería ha dotado a sus funcionarios consulares de una creciente autonomía, para establecer asociaciones *ad hoc* con actores locales, lo que obedece a razones tanto económicas como políticas y sociales.

Por medio de su agenda de servicios, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior contribuye a darle valor agregado a la aportación de los cónsules, fortaleciendo su capacidad de respuesta y, con ello, su credibilidad frente a la comunidad (González, 2006, pp. 191-192). Esto permite tener un margen de acción amplio para impulsar las acciones. Por supuesto, el IME y la cancillería tendrán que ser un socios clave.

Otro aspecto que puede encaminar el gobierno mexicano es el otorgamiento de incentivos fiscales para los mexicanos en el exterior que deseen invertir en México. Las exenciones o subvenciones para la colocación de un negocio en México con capital de la diáspora podrían determinar un canal que reanime en parte la actividad comercial del país; además puede servir como facilitador para que los mexicanos articulen contactos entre México y el mercado de sus países de residencia en búsqueda de opciones para inversión en México. Y en cuanto a científicos y docentes, Conacyt debe crear una estrategia que más que promover la atracción de los científicos, articule interacción con el mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

Alibinia, A. (2000), “The Great Off-White Hope”, *The Hindustan Times* (Nueva Delhi), 26 de septiembre.

- Bancomext, “Exporta México creatividad”, en <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/noticias/muestraNoticia.jsp?idnoticia=2044>
- Brinkerhoff, J. (2009), “Creating an Enabling Environment for diasporas Participation in Homeland Development”, documento, George Washington University.
- Casalet, M. (2007), “La diáspora calificada: un recurso crítico en la construcción de la sociedad del conocimiento”, V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Uruguay.
- ChileGlobal (s. f), portal electrónico en <http://www.chileglobal.org>
- CIA (2009), *World Factbook*, en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Daugeliene, R. (2007), “The Peculiarities of Knowledge Workers Migration in Europe and the World”, *Engineering Economics*, vol. 3, núm. 53, pp. 57-64.
- David, F. (1997), *Conceptos de administración estratégica*, Prentice-Hall Hispanoamérica.
- Didou, S. (2009), “¿Pérdida de cerebros y ganancia de saberes?: la movilidad internacional de recursos humanos altamente calificados en América Latina y el Caribe”, Seminario Internacional Fuga de Cerebros. Movilidad Académica y Redes Científicas Cinvestav/IRD, México, D. F., 2 al 4 de marzo de 2009.
- Figueroa y Zavala (s. f.), “De fuga a recuperación de cerebros: La Red de Talentos en Silicon Valley”, en [http://turing.iimas.unam.mx/~remidec/difusion/textos/DE\\_FUGA\\_A\\_RECUPERACION\\_DE\\_CEREBRO\\_final%5B1%5D.pdf](http://turing.iimas.unam.mx/~remidec/difusion/textos/DE_FUGA_A_RECUPERACION_DE_CEREBRO_final%5B1%5D.pdf)
- Fumec (2008), *Reporte de actividades 2006-2008*, México, Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia.
- Globalscot (s. f.), en <https://www.globalscot.com/public/index.aspx>
- González, C. (coord.) (2006), *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- IME (s. f.), Instituto de los Mexicanos en el Exterior, portal electrónico en [http://www.ime.gob.mx/red\\_talentos/red\\_talentos.htm](http://www.ime.gob.mx/red_talentos/red_talentos.htm)
- \_\_\_\_\_ (2008a), “Reporte de actividades el Instituto de los Mexicanos en el Exterior 2007-2008”, México, en [http://www.ime.gob.mx/ime2/images//reporte\\_actividades\\_07\\_08.pdf](http://www.ime.gob.mx/ime2/images//reporte_actividades_07_08.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2008b), “Relaciones Estado-díaspóra: redes de migrantes altamente calificados”, publicación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, noviembre, 9 pp., en [http://www.ime.gob.mx/noticias /boletines\\_tematicos/ci-red3.pdf](http://www.ime.gob.mx/noticias /boletines_tematicos/ci-red3.pdf)
- INE y Dicoex (2005), *Chilenos en el exterior. Dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*, Santiago, Gobierno de Chile / MRE / Dicoex.
- IT (2007-2008), *Information Technology Annual Report*, India, Government of India, Ministry of Communications & Information Technology, Department of Information Technology.
- Kapur, D. y J. McHale (2005), *Give Us Your Best and Brightest, the Global Hunt for Talent and its Impact on the Developing World*, Washington, D. C., Center for Global Development.
- Kea (s. f.), en <http://www.keanewzealand.com/index.html>
- Khadria, B. (2006), “India: Migración calificada a los países desarrollados y migración laboral al golfo”, *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, pp. 4-37, en <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/revistas/rev7/2.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2007), *Conceptualising the Typologies of Indian Diaspora in International Economic Relations: ‘Tinker, Tailor, Soldier, Spy’, or a ‘Great Off-White Hope’ of the New Century?*, Kent Ridge, National University of Singapore, ISAS Working Paper, núm. 19.
- Kuznetsov, Y. (coord.) (2006), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on their Talent Abroad*, Washington, D. C., The World Bank.

- Lema, F. (2004), “La construcción de la sociedad del conocimiento en América Latina. La diáspora del conocimiento”, *Estudios Avanzados Interactivos*, año 3, núm. 5, en [http://web.usach.cl/revistaidea/html/revista%205/pdf/Fernando\\_lema.pdf](http://web.usach.cl/revistaidea/html/revista%205/pdf/Fernando_lema.pdf)
- Manpower (2007), *La movilidad del talento de América Latina*, México, Manpower, en [http://www.manpower.com.mx/sala/documents/ei/Movilidad\\_Talento\\_America\\_Latina.pdf](http://www.manpower.com.mx/sala/documents/ei/Movilidad_Talento_America_Latina.pdf)
- Marmolejo, F. (2009), “Redes, movilidad académica y fuga de cerebros en América del Norte: El caso de los académicos mexicanos”, Seminario Internacional Fuga de Cerebros. Movilidad Académica y Redes Científicas Cinvestav/IRD, México, D. F., 2 al 4 de marzo del 2009.
- Mármora, L. (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós.
- Martínez, N. (2008), “Fuga de cerebros’ cuesta a México mil 140 mdp”, *El Universal*, 26 de febrero, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/157818.html>
- Menvielle, A. (2007), “El programa raíces en una Argentina en transformación”, en AA. VV., *Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Educación / Unesco, pp. 21-22, en [http://www.raices.mincyt.gov.ar/pdfs/ruptura\\_y\\_reconstruc\\_ciencia\\_arg.pdf](http://www.raices.mincyt.gov.ar/pdfs/ruptura_y_reconstruc_ciencia_arg.pdf)
- OCDE (2004), *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications*, París, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2008), *The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled*, París, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2009), “Policy Brief: The Global Competition for Talent”, *OECD Observer*, febrero, pp. 1-8, en <http://www.oecd.org/dataoecd/58/50/42259140.pdf>
- OIM, “Migración y desarrollo”, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-dvlpment/lang/es>
- OIM, (2008), *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, Ginebra, OIM.

- OPI (2007), *Anuario estadístico de inmigración 2007*, Madrid, Observatorio Permanente de Inmigración, en <http://extranjeros.mtas.es/es/InformacionEstadistica/Anuarios/Anuario2007.html>
- Pandey, A. *et al.* (2004), *India's Transformation to Knowledge-Based Economy: Envolving Role of the Indian Diaspora*, s. p., Evalueserve, 33 pp., en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/152386/abhishek.pdf>
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- PHC (2009), "Mexican Immigrants in the United States, 2008", Fact Sheet, 15 de abril de 2009, en <http://pewhispanic.org/files/factsheets/47.pdf>
- Polack, Molly (2008), "ChileGlobal: A Talent Network for innovation", documento preparado para la UN Financing for Developing Office.
- ProMéxico, "Tratados y acuerdos comerciales", en [http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/libre\\_comercio](http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/libre_comercio)
- Red Caldas-Colciencias (s. f.), en [http://portal.unesco.org/shs/fr/ev.php-URL\\_ID=6120&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/shs/fr/ev.php-URL_ID=6120&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Saxenian, A. (2006), *The Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Serna, H. (1992), *Gestión estratégica, auditoría organizacional. Una guía para el diagnóstico estratégico*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Unesco y THP (2008), *People on the Move: Handbook of Selected Terms and Concepts, version 1.0*, París, The Hague Process y UNHCR.
- Unesco (1997), *International Standard Classification of Education*, en [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm)
- Unesco (2007), *Compendio mundial de la educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mun-*

do, Montreal, Instituto de Estadística de la Unesco, en [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm)

Vertovec, S. (1999), "Three Meanings of 'diaspora', Exemplified among South Asian Religions", *Diaspora* (Londres), vol. 6, núm. 3, pp. 277-300.

WEF (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Ginebra, World Economic Forum, en <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>

### *Entrevistas*

Arechavala, Lilia, directora del Programa TechBA, oficinas de TechBA en México, 20 de mayo de 2009.

Carrillo Soubic, Ana María, directora de Asuntos Económicos y Red de Talentos, Instituto para los Mexicanos en el Exterior, SRE, 7 de mayo de 2009.

Casalett, Mónica, profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana para las Ciencias Sociales (Flacso), México, Flacso-México, 15 de mayo de 2009.

Pollack, Molly, directora de *ChileGlobal*, vía correo electrónico, 11 de mayo de 2009.

*Relaciones internacionales y políticas públicas en México*  
se terminó de imprimir en enero de 2011.  
Se tiraron 300 ejemplares en impresión digital en Data Print,  
Montealegre 44 bis, colonia Portales, México, D.F. 03750.  
La formación tipográfica estuvo a cargo  
de José Enrique Amaya Romero,  
se utilizaron tipos Century Schoolbook de 10, 11 y 12  
y Universo condensado de 9, 10 y 11,  
sobre papel cultural de 75 gramos y la cubierta  
en cartulina couché de 300 gramos.