



# ¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA

Natalia Saltalamacchia Ziccardi

## Introducción

Hoy en día la Organización de Estados Americanos (OEA) pasa por un momento complicado en el que no sólo enfrenta un importante déficit presupuestario sino que además es el objeto de críticas de tirios y troyanos. Por un lado, en Estados Unidos existen sectores que opinan que la OEA ya no responde a los intereses de su país por lo que no tiene sentido seguir financiándola<sup>1</sup>. Por el otro, los gobiernos de varios Estados latinoamericanos ven en la OEA un simple instrumento de la política exterior estadounidense y, como tal, desean debilitarla. Los dirigentes de Venezuela, Ecuador y Bolivia, por ejemplo, han expresado en varias ocasiones la intención de sustituir a la OEA con otros mecanismos multilaterales de membresía netamente lati-

noamericana. En otros casos, como el de Brasil, se adopta en el seno de la organización una actitud pasiva y de mera defensa de sus intereses nacionales, mientras que la energía política se coloca en otros lados (e.g. UNASUR)<sup>2</sup>.

En este contexto, la posición mexicana durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) resultó singular. Por un lado, México promovió la formación de nuevos mecanismos de asociación latinoamericana como la CELAC y la Alianza del Pacífico, a la vez que mantuvo en pie otros más antiguos como el Mecanismo de Tuxtla/Proyecto Mesoamérica. Por el otro, se convirtió en una suerte de aliado de la OEA y se mostró dispuesto a respaldarla política y económicamente. El gobierno de Felipe Calderón expresó que la organización hemisférica era “indispensable e insustituible” y que consideraba que su labor era complementaria a los esfuerzos que realizados en otros foros regionales<sup>3</sup>. La defensa política de la organización se extendió tanto al sistema interamericano de derechos humanos como a la Carta Democrática Interamericana. La representación mexicana se involucró incluso en asuntos administrativos con el objetivo de aumentar la eficacia de la organización. Todo esto es notable para un país que hasta principios del siglo XXI hacía de la distancia y la cautela frente a la OEA un signo de distinción.

Lo anterior nos lleva a preguntar cómo se explica este cambio de posición o, de manera más genérica, cuáles son los determinantes de la actuación de México en la OEA. En este trabajo se argumenta que el tenor general de la relación del Estado mexicano con la organización hemisférica en diferentes períodos históricos se ha fijado en función de: a) la estrategia más general de relacionamiento con Estados Unidos; y b) la mayor o menor coincidencia mexicana con el concepto y la arquitectura de seguridad que han predominado en la organización en diferentes etapas. Aunque México, sin duda, ha aprovechado la OEA para interactuar con los otros 32 países miembro en una amplia gama de temas, estos dos elementos se presentan como el eje articulador de sus posiciones a través del tiempo. Veamos por qué.

Desde su creación en 1948 el rasgo estructural más destacado de la OEA ha sido la asimetría de poder existente entre Estados Unidos y los demás integrantes, incluyendo aquellos países intermedios como México, Brasil, Argentina y Canadá (después de su ingreso en 1990).

Esto ha implicado que las consideraciones sobre cómo relacionarse con Washington predominen en la manera en la cual los demás miembros perciben y se vinculan con la organización pero además supone que estén empapadas de una visión geopolítica, enfocada en asuntos relativos a la distribución de poder interestatal. Dada la extensa frontera que comparte con Estados Unidos, todo esto es especialmente cierto para el caso de México. Pero además la complejidad de dicha frontera y el avance de la globalización han abierto paso también a lógicas liberales e institucionalistas —que enfatizan el papel de las OI como generadoras de soluciones a problemas comunes— en el pensamiento de la dirigencia mexicana. En todo caso, ya sea desde una visión realista o desde un prisma liberal, México ha visto en la OEA sobre todo (aunque no exclusivamente) una estructura de gobernanza para administrar la relación con el poderoso vecino; cómo se define esta relación marca la pauta de cómo se va a actuar en la OEA en términos generales. Todo esto se manifiesta de manera más evidente en el campo de la seguridad.

A partir de los años noventa aumentaron notoriamente el rango de actividades y las capacidades de la OEA<sup>4</sup>. Actualmente es una organización compleja, que emprende una serie de labores alrededor de cuatro pilares temáticos: seguridad multidimensional, protección de los derechos humanos, defensa de la democracia y desarrollo integral. Sin embargo, son los temas de la paz y la seguridad regionales —i. e. la alta política— aquello a lo que Estados Unidos ha prestado mayor atención a lo largo de la historia del ente regional. La seguridad en el continente fue un elemento medular en el origen mismo de la OEA y con la rivalidad bipolar se convirtió en el asunto protagónico en la organización durante toda la Guerra Fría. En los años noventa Estados Unidos impulsó, entre otras cosas, la reconfiguración de la arquitectura hemisférica de seguridad y a partir del siglo XXI su agenda se volcó nuevamente al antiterrorismo y la cooperación en temas de defensa. El énfasis estadounidense ha producido, en contrapartida, que éste haya sido también el ámbito de mayor atención (y de mayor recelo) por parte de México en la OEA. Como es natural, la preocupación más sentida de los gobiernos mexicanos en la relación con Estados Unidos se ha encontrado siempre en el área estratégica o de seguridad. Por ese motivo, la mayor o menor cercanía política de México con la OEA ha dependido en buena medida de si la dirigencia

mexicana la percibe como un organismo consistente con la manera en la cual define su interés nacional en esta área crucial; es decir, depende de si la organización coincide o no con su propia definición sobre cuáles son las amenazas prioritarias y los medios para hacerles frente, incluyendo el tipo y grado de colaboración intergubernamental que éstos demandan.

El desarrollo de estos argumentos exige una aproximación histórica que permita observar la evolución de las posiciones mexicanas en la OEA y en el área de seguridad. Por ese motivo el trabajo está organizado en tres etapas de análisis que presentan diferentes escenarios sistémicos: la Guerra Fría, los años noventa del siglo pasado y el periodo posterior al 11 de septiembre de 2001. En cada etapa se discute la postura de México con relación a: a) los principios en los que se basa la noción de seguridad hemisférica; b) la naturaleza y la agenda de las amenazas; y b) los mecanismos desarrollados para garantizarla. El énfasis está puesto en lo que ello implica en términos de producir distancia y cautela o, por el contrario, cercanía y compromiso de México con la organización.

## **Guerra Fría. La activa resistencia**

En la Conferencia de Chapultepec del año 1945 el tema de la paz y la seguridad en el continente ocupó el lugar estelar de las discusiones encaminadas a conformar una nueva institucionalidad hemisférica. Varios países latinoamericanos, entre los que se encontraba México, insistieron en la importancia de abordar también los problemas económicos de la posguerra, pero no lograron arrancarle a Washington ningún compromiso relevante en la materia. En cambio, mediante la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 —suscrito incluso antes que la Carta de la OEA— avanzaron los planes estadounidenses para generar en América una alianza político-militar. A partir de entonces y durante toda la Guerra Fría la OEA estuvo dominada por los asuntos de seguridad definidos en los términos político-ideológicos de la confrontación bipolar.

En esta etapa Estados Unidos logró imponer en la OEA una buena parte de su propia concepción sobre la seguridad hemisférica. Como

se sabe, esta era una noción que se fincaba en el anticomunismo como principio e identificaba al bloque socialista como la principal amenaza internacional que enfrentaban los países americanos, no solo en términos de posibles agresiones abiertas por parte de la URSS o sus aliados sino también de la difusión local del proyecto comunista mediante actores políticos nacionales. Para hacer frente a dicha amenaza en el marco de la OEA se pusieron en marcha mecanismos institucionales regionales de defensa y seguridad colectiva como el TIAR y el Pacto de Bogotá. Durante este periodo, sin embargo, México se encontró inconforme con casi todos los aspectos de la arquitectura de seguridad hemisférica; como se explica a continuación, el país no coincidía demasiado con la agenda de riesgos pero sobre todo rechazaba los medios establecidos para hacerles frente.

Para empezar la diplomacia mexicana encontraba problemático adherirse a una definición de amenaza regional que —como el comunismo— remitía directamente a un sistema de valores y a un modo de producción, es decir, a los rasgos *internos* de la organización política, económica y social de los Estados. Motivada por la propia experiencia histórica, la doctrina de política exterior del México posrevolucionario rechazaba por principio la noción de que la comunidad internacional estuviera legitimada para hacer juicios sobre la identidad política de un gobierno, cualquiera que ésta fuese; mucho menos al grado de identificarlo como un peligro para el resto, situación que podría justificar la aplicación de sanciones en su contra u otro tipo de presiones externas consideradas inapropiadas. En esta línea de razonamiento —que se vio plasmada en la Doctrina Estrada (1930)— las formas de gobierno nacionales eran un asunto que pertenecía al dominio reservado de los Estados y no debían ser objeto de legítima discusión en organismos internacionales como la OEA<sup>5</sup>. En el contexto del sistema interamericano esto se tradujo, por ejemplo, en la conocida reivindicación del derecho de Cuba a decidir su propio rumbo político y en la defensa del pluralismo ideológico en el continente<sup>6</sup>. Por supuesto que, aunque fraguada en términos de principios, esta posición se apoyaba también en cuestiones de orden práctico por las que el Estado mexicano evaluó que no estaba en su interés nacional sumarse a la corriente dominante y cultivar en la OEA la noción de una amenaza común de cuño marxista.

En efecto, aunque se puede decir que desde el punto de vista ideológico la élite gobernante del México posrevolucionario comulgaba —en grados variables— con las posiciones anticomunistas, también estaba en términos relativos menos preocupada que otros pares latinoamericanos por el tema concreto de la expansión del comunismo en el propio país o por el bloque socialista como fuente de amenaza externa. En cuanto a lo primero, México fue efectivamente territorio poco fértil debido a una serie de razones de índole estructural<sup>7</sup>. En primer lugar, el nacionalismo revolucionario fue capaz de hegemonizar ideológicamente el lado izquierdo del espectro político, achicando el espacio para que fuerzas más radicales prosperaran<sup>8</sup>. En segundo término, el PRI desarrolló una serie de mecanismos corporativos y electorales que se demostraron eficaces para mantener la estabilidad social y no perder el poder a manos de otras fuerzas políticas. Finalmente, se llegó a un acuerdo tácito con el gobierno marxista-leninista de Cuba para que éste no apoyara a potenciales guerrillas o movimientos revolucionarios en el país, amén de que las fuerzas de seguridad mexicanas no dejaron de recurrir a la represión legal e ilegal cuando se estimó necesario. De forma tal que, aunque el “peligro comunista” de ninguna manera quedó fuera de la lista de amenazas *internas* del Estado mexicano, sus gobernantes se sintieron más autosuficientes que los de otros países latinoamericanos para enfrentarlo y, por ende, se encontraron en la posición de rechazar una colaboración internacional de envergadura en esta materia, ya fuese bilateral (con EUA) o multilateral (mediante la OEA)<sup>9</sup>.

Por lo que hace al Pacto de Varsovia como amenaza *externa* —amenaza que en aquellos tiempos se pensaba en clave de invasiones convencionales o ataques nucleares, México confió en la disuasión *de facto* que suponía su vecindad con Estados Unidos o, dicho de otra manera, resolvió acogerse tácitamente —sin mediar acuerdos formales de por medio— a la “sombrija de protección” de aquel país<sup>10</sup>.

Así pues, el hecho de no experimentar el mismo sentido de urgencia anticomunista que muchos de sus vecinos regionales ejerció un doble impacto en la posición de México en la OEA. En primer lugar, el país se encontró en la posibilidad de defender con firmeza y consistencia en el seno de la organización una interpretación estricta o absoluta de la norma de soberanía<sup>11</sup> y del principio de autodeterminación

de los pueblos. La segunda es que le dio a México la posibilidad de concentrarse en lo que percibía como verdaderamente importante: las estrategias diplomáticas para defender su autonomía política, económica y militar frente al líder de su propio bloque, el poderoso vecino estadounidense. Incluso si desde los años treinta del siglo XX la hipótesis de invasión o pérdida territorial a manos de Estados Unidos se percibió como cada vez más lejana (aunque no imposible), la preocupación por generar condiciones que le permitieran a México tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios, sin interferencia ni constreñimientos del exterior estaba más vigente que nunca en el proyecto nacionalista del PRI<sup>12</sup>. En ese sentido, tanto la doctrina de política exterior como la “cultura estratégica” de las Fuerzas Armadas mexicanas postulaban una enorme “desconfianza respecto a las intenciones y acciones de Estados Unidos en sus relaciones con México” lo cual se vio reflejado en las posturas que asumió el país respecto a los mecanismos de seguridad interamericanos<sup>13</sup>.

En efecto, México rechazó tajantemente la posibilidad de otorgar funciones operativas a la OEA en el campo de la seguridad. De hecho, en el debate sobre los términos prácticos de la cooperación militar en el hemisferio México y Estados Unidos representaron las posiciones más extremas. Mientras que Washington aspiraba a reunir bajo su liderazgo a todas las fuerzas armadas del continente y encargarse de su aprovisionamiento, México tenía una posición aislacionista en materia de defensa, era refractario a todo plan de operatividad conjunta e incluso se oponía a que la OEA incorporase en su estructura un cuerpo de asistencia técnica militar como la Junta Interamericana de Defensa o JID (creada en 1942 para el “planeamiento militar de la defensa común”)<sup>14</sup>. En esta misma línea, México veía con gran recelo al Tratado de Río y desconfiaba de la aplicación del concepto de seguridad colectiva en el ámbito interamericano. Después de todo, el tratado contemplaba la autorización del uso de la fuerza armada en un contexto regional marcado por la primacía de poder de Estados Unidos, una potencia que durante la Guerra Fría demostró repetidamente su disposición a intervenir por la fuerza en otros países del continente. Así pues, ante los llamados a la solidaridad militar hemisférica para hacer frente a la amenaza común de la agresión comunista, México respondía con el conocido guión sobre la importancia del principio de no intervención y de la solución pacífica

de controversias. También respaldó cualquier esfuerzo encaminado al desarme y la no proliferación, cuestión viable al carecer de una industria militar nacional que cabildara en contrario<sup>15</sup>.

México se encontraba pues en la paradójica situación de formar parte renuente de una alianza cuyo líder indiscutible se percibía a la vez como la principal fuente de peligros —reales e imaginados— para su desarrollo soberano. Se debe recordar que en México el anticomunismo de las élites competía con un antiamericanismo bien enraizado en la doctrina de política exterior y en la cultura nacional promovida por el régimen posrevolucionario. Como muchos nacionalismos, el nacionalismo revolucionario mexicano representó al Otro o al extranjero como el origen de potenciales amenazas y agresiones. De esta manera, nutrió “una desconfianza hacia las grandes potencias (especialmente Estados Unidos), acompañada de dosis variables de xenofobia y antiimperialismo”<sup>16</sup>. En la reivindicación de una serie de diferencias y distancias con el poderoso vecino del norte descansó en buena medida la construcción identitaria del México autónomo y progresista que prevaleció durante esta etapa de estudio.

De tal manera que tanto la aguda asimetría y la situación geopolítica (enfanzadas por la lógica de la *realpolitik*) como los factores político-culturales de orden interno (subrayados por el constructivismo) confluyen para explicar por qué México desplegó frente a Estados Unidos una política general de contención acotada o equilibrio de poder suave (*soft balancing*)<sup>17</sup>. A su vez, el principal escenario institucional para poner en juego dicha estrategia fue precisamente la OEA<sup>18</sup>. La OEA resultó un foro adecuado para: a) demostrar públicamente la independencia de criterio de México así como su frecuente disenso ante las políticas agresivas de EUA, cuestión útil no solo desde el punto de vista de no abonar a la legitimación política de la dominación estadounidense sino también para cultivar la legitimidad interna ante ciertos sectores de la sociedad mexicana; b) aprovechar las reglas y mecanismos de la organización para entorpecer o, en la medida de lo posible, frustrar algunos de los objetivos de Washington; esto mediante el uso de abstenciones, votos negativos, presentación de enmiendas a los proyectos de resolución o tratados y con declaraciones que México exigía anexar a las actas finales de las Reuniones de Consulta u otros foros con el objetivo de evitar

cualquier ambigüedad o espacio de interpretación de la posición mexicana; c) disputar la interpretación que Estados Unidos planteaba de las normas reconocidas por la OEA y su orden de prelación.

La falta de sintonía con la OEA durante los años de la Guerra Fría se tradujo en una posición más defensiva que propositiva<sup>19</sup>. Desde el punto de vista de México la OEA no demostraba tener ningún grado de autonomía frente a Washington, por lo que no tenía sentido apostar por su fortalecimiento o desarrollo institucional. México no se mostró interesado en aumentar las facultades o expandir los ámbitos temáticos de la organización. En estos cuarenta años no se propuso como país anfitrión de conferencias especiales, ni postuló candidatos para ocupar la Secretaría General. Nunca fue sede de alguna Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; la única vez que la convocó como órgano de consulta del TIAR fue precisamente para desactivar los efectos del tratado en el caso cubano<sup>20</sup>. Finalmente, en los años ochenta México lideró algunas iniciativas multilaterales de composición netamente latinoamericana —como Contadora y el Grupo de Río— que tenían el propósito de remplazar a la OEA en la gestión de asuntos relativos a la paz y la seguridad regional; siendo ésta la misión central de la organización hasta aquel momento, se puede leer en estas iniciativas una segunda intención de empujar a la OEA a la irrelevancia. Y, en efecto, hacia el final de la Guerra Fría la OEA era una institución desgastada y desprestigiada. Hasta el propio Estados Unidos se había alejado de la organización, a la cual recurría cada vez menos como vía para relacionarse colectivamente con los países latinoamericanos y a la que había recortado sus aportes financieros<sup>21</sup>. Los años noventa, sin embargo, serían el inicio de una nueva etapa.

### **Años noventa. El miedo a las “medidas de confianza”**

Con el fin de la Guerra Fría la OEA experimentó una suerte de resurrección que fue, a su vez, el reflejo de un periodo de mayores coincidencias en las relaciones interamericanas. Por un lado, la mayor parte de las Cancillerías latinoamericanas revisaron sus estrategias de vinculación con Washington para adaptarse a lo que se perfilaba como una hegemonía global con pocos contrapesos. México entró en la ruta

del TLCAN y de una creciente institucionalización de la relación bilateral. Por otro lado, la mayor convergencia latinoamericana con Estados Unidos se propició también a raíz de factores internos como las transiciones democráticas, la adopción del modelo de desarrollo neoliberal y el hecho de que en casi todos lados llegó al poder una élite latinoamericana pro estadounidense. En este contexto, los gobiernos de Bush y Clinton se propusieron relanzar las relaciones interamericanas mediante el proceso de Cumbres de las Américas y el proyecto del ALCA. En el marco de la OEA propiamente se invirtió en el desarrollo institucional de dos áreas temáticas: la protección internacional de la democracia y la reconfiguración del andamiaje de seguridad hemisférica. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, México rechazó por completo el primer tema y mostró poco entusiasmo por el segundo.

En efecto, Estados Unidos ejerció un intenso liderazgo para reactivar a la OEA como punto de referencia de la cooperación multilateral en materia de seguridad<sup>22</sup>. Se creó en 1991 la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (que se convertiría en un órgano permanente en 1995) para iniciar el proceso de revisión tanto de la parte conceptual como de la parte operativa de la cooperación interamericana en este campo. Para entonces la lucha anticomunista, como idea fuerza de la doctrina de seguridad nacional que Washington había auspiciado, estaba totalmente superada y, sin embargo, no existía una alternativa clara o inmediata para su sustitución. En realidad, la década de los noventa se caracterizó por el desarrollo de un debate regional que tenía como objetivo llegar a una nueva noción de la seguridad hemisférica, definiendo los principios, la naturaleza de las amenazas comunes y los mecanismos específicos para hacerles frente. Para México este proceso de redefinición del papel de la OEA en materia de seguridad entrañaba serios riesgos y podía tomar direcciones indeseables. El país entró en este debate con una enorme cautela<sup>23</sup>.

La dirigencia mexicana vio problemas desde el arranque, es decir, desde el nivel de los principios y de las cadenas conceptuales que empezaron a plantearse: la seguridad internacional se vinculó con la expansión y el fortalecimiento de la democracia representativa así como con el respeto a los derechos humanos. Era la idea liberal kantiana de la “paz democrática” que se puso en boga durante el

gobierno de William Clinton. Ésta supondría que nuevamente ciertos rasgos del sistema político (ayer el anticomunismo, hoy las elecciones democráticas) se pondrían en juego para relativizar o limitar el derecho al ejercicio de la soberanía de los Estados del continente. Para los diplomáticos mexicanos esto equivalía, como en el pasado, a abrir la puerta a la manipulación hegemónica y a la legitimación de la intervención externa (multilateral o no) en nombre de la paz y la seguridad hemisférica. Y también como en tiempos pretéritos la representación de México en la OEA combatió esta visión e insistió en que: “El cumplimiento irrestricto de los tratados vigentes, el compromiso expreso de no usar o amenazar con el uso de la fuerza, el pleno respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención en los asuntos internos o externos de los Estados y la solución pacífica de las controversias son el punto de partida de cualquier medida de fomento de la confianza y de la seguridad”<sup>24</sup>.

Ante la inexistencia de un enemigo extrarregional, se empezó a conformar en la OEA una nueva agenda de amenazas constituida por fenómenos de índole transnacional como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, los precursores químicos y hasta los desastres naturales. Es decir, las amenazas no convencionales provenientes de actores no estatales empezaron a cobrar centralidad y, en esa medida, las discusiones en la OEA comenzaron a ser más relevantes para México. A diferencia de la cooperación en materia militar, varios de estos asuntos eran de interés directo e inmediato para el país por lo que la OEA empezó a perfilarse como una organización que, al menos desde este punto de vista, podía prestarle a México servicios apreciables.

El caso del narcotráfico es emblemático en este sentido. En la década de los noventa el combate a la producción y trasiego de drogas ya se había revelado como un desafío grave para el Estado mexicano y como un problema que introducía el máximo de tensión en la relación con el nuevo socio comercial, Estados Unidos. La OEA, particularmente mediante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), le dio a México la oportunidad de involucrar a Washington en una discusión permanente sobre los diferentes aspectos del fenómeno de las drogas, incluyendo el lado de las adicciones y de la demanda. Asimismo, México impulsó la creación

de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de los esfuerzos realizados por *todos* los países miembros de la OEA en este campo; fue adoptado en 1999 y a la postre sirvió para que el Congreso de Estados Unidos pusiera fin al llamado “proceso de certificación” unilateral que daba tantos dolores de cabeza a los gobernantes mexicanos. Es decir, la gestión de este espinoso asunto mediante la OEA permitió disminuir algo de la presión en la relación bilateral.

Por supuesto, las amenazas convencionales y los asuntos de defensa no desaparecieron del mapa y esta fue un área de álgida preocupación para México. Estados Unidos aceptó transitar hacia un enfoque más consensado en la materia porque ya no tenía la preocupación de que los países latinoamericanos —percibidos siempre como débiles y dependientes— podrían ser manipulados por alguna potencia rival extrarregional en detrimento de su seguridad. Varios expertos coinciden en señalar que se fue fraguando en la OEA un cambio de paradigma que se alejaría de la idea de seguridad colectiva para dar pie a una noción de seguridad cooperativa<sup>25</sup>. Mónica Herz explica que el cambio conceptual consistió en restar importancia a la *disuasión* y el castigo a los agresores para subrayar, en cambio, la *prevención* de los conflictos interestatales mediante el impulso a Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) así como la transparencia en las políticas de defensa<sup>26</sup>. En los noventa sin duda se avanzó en la adopción y cumplimiento de una serie de MFCS acordadas en el foro hemisférico.

México en principio podía ver con buenos ojos la agenda de la seguridad cooperativa ya que ésta, en lugar de preocuparse por regular el uso colectivo de la fuerza, se enfocaría en desactivar esa eventualidad mediante la mitigación del dilema de seguridad y de la consecuente carrera armamentista entre los miembros de la comunidad regional. Todo esto se ajustaba mucho mejor a la limitada capacidad militar de México y a su histórica doctrina sobre la solución pacífica de controversias<sup>27</sup>. Sin embargo, la cancillería mexicana se preocupó como siempre por la interpretación y la aplicación práctica de estos conceptos. Por ejemplo, uno de los asuntos que más inquietaba era que las MFCS se convirtieran en una excusa para propiciar la creación de órganos militares en la OEA o para concretar el viejo proyecto estadounidense de instituir una fuerza militar interamericana<sup>28</sup>.

El recelo mexicano estaba justificado. En primer lugar, la más reciente intervención militar estadounidense en el área había ocurrido apenas en 1989 con la invasión a Panamá y Washington una vez más había intentado legitimarla —sin demasiado éxito— mediante la OEA<sup>29</sup>. En segundo lugar, en el proceso de revisión de la arquitectura de seguridad hemisférica Estados Unidos encabezaba a un grupo de países que no aceptaba dismantelar el viejo mecanismo de la seguridad colectiva representado por el Tratado de Río sino que por el contrario defendía la necesidad de revitalizarlo<sup>30</sup>. Insistía también en darle un nuevo protagonismo a la Junta Interamericana de Defensa, integrándola oficialmente como una entidad de la OEA. Así que desde este punto de vista la supuesta transición hacia el paradigma de la seguridad cooperativa quedaba, en el mejor de los casos, incompleta. En tercer lugar, Washington forzó la participación de las fuerzas armadas en todo este debate mediante la creación de un foro de diálogo intergubernamental paralelo no vinculado legalmente a la OEA (ni tampoco a sus reglas): la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas<sup>31</sup>.

La representación mexicana en la OEA resistió cuanto pudo todas estas iniciativas y recurrió a las ya conocidas tácticas de la diplomacia parlamentaria para obstruirlas, diluirlas o aplazarlas. México se postuló para ocupar la presidencia de la novel Comisión de Seguridad Hemisférica en 1996-1997 en donde, si bien promovió con gran energía la negociación de CIFTA (véase más adelante), favoreció un enfoque lento y gradual en las discusiones relativas a la defensa. Hasta el final de la década se opuso consistentemente a la celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad, incluso después de que ello fuera acordado en la Cumbre de las Américas celebrada en Chile en 1998. También se resistió a la creación de un grupo de trabajo con el mandato de formular términos de referencia para el funcionamiento de la JID así como a la celebración de una tercera conferencia sobre medidas de fomento de la confianza<sup>32</sup>. Expresó abiertamente que el Tratado de Río era ya “inadecuado y anacrónico”, dando a entender que desde su perspectiva debía desaparecer. No inició procedimientos para ratificar la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC) —incluso si estaba en línea con la clásica posición de México a favor del desarme y el control de armamentos— para hacer notar que Estados Unidos no tomaba medidas para hacer lo propio<sup>33</sup>.

Aunque la década terminó sin ningún acuerdo sobre la actualización, sustitución o abrogación del TIAR, en la OEA se abrió una ruta paralela para avanzar en la cooperación regional en temas concretos de la nueva y vieja agenda de seguridad. Ésta consistió en la adopción de una nueva generación de tratados interamericanos que tuvieron la característica de enfocarse en asuntos o sectores concretos como el tráfico y la adquisición de armas o la lucha contra el terrorismo. Los gobernantes mexicanos se sintieron cómodos con el enfoque de generar regímenes sectoriales basados en convenciones que: a) son de carácter técnico (en vez de político); b) contemplan una cooperación intergubernamental fundada en la premisa del respeto a la soberanía: cada Estado hace su parte dentro de su territorio mediante sus propias instituciones y sus propias autoridades nacionales.

México, por ejemplo, propuso y lideró el grupo de trabajo que redactó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) adoptada en 1997. Como vecino del mercado de armas más grande y más liberal del mundo, en los años noventa también creció la preocupación por este fenómeno que alimentaba al narcotráfico y a muchos otros tipos de violencia criminal. El hecho de que la OEA hubiese acogido de buen grado la iniciativa mexicana —planteada originalmente en el seno del Grupo de Río— y de que Estados Unidos en ese momento se mostrara bien dispuesto a firmar la Convención, fue una suerte de reivindicación de la utilidad que la organización podría revestir para el país<sup>34</sup>. Por primera vez en la historia un presidente de México se presentó ante la Asamblea General de la OEA para participar como testigo de calidad en la ceremonia de adopción de la Convención<sup>35</sup>.

En suma, durante los años noventa la relación México-Estados Unidos experimentó un vuelco cualitativo caracterizado por una mayor disposición a la cooperación pero todavía con una serie de límites políticos y, sobre todo, estratégicos. Preocupada por mantener a flote los márgenes de acción política autónoma que se fueron estrechando a partir de la entrada en vigor del TLCAN, la Cancillería recurrió como en el pasado a los foros multilaterales como la OEA y la ONU para generar algunos contrapesos políticos a la acción internacional estadounidense. Esto fue especialmente relevante en el ámbito de

las definiciones conceptuales y la generación de normas relativas a la seguridad hemisférica. Dado que en la era clintoniana Washington tendió a desplegar una hegemonía cooperativa, la posibilidad de vincular a Estados Unidos mediante una nueva generación de tratados internacionales interamericanos se perfiló como una apuesta razonable. En esa medida la OEA recuperó a los ojos de México una cierta trascendencia. También contribuyó a esto el hecho de que la organización incrementara su perfil técnico y comenzara a ocuparse de la cooperación multilateral en asuntos de seguridad que sí eran de interés inmediato para el Estado mexicano como el tráfico de narcóticos y de armas.

## **Siglo XXI: una organización relevante**

### *El sexenio de Vicente Fox (2000-2006)*

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 significaron un cambio de época para las relaciones interamericanas. La seguridad volvió a ocupar el lugar número uno entre las prioridades de la política exterior estadounidense y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 oficializó la doctrina de la “guerra preventiva” así como la intención de Washington de actuar unilateralmente cada vez que lo estimara necesario. América Latina fue marginal en el panorama estratégico de los neoconservadores y por ende a las instituciones interamericanas se les adjudicó poca importancia. Al comienzo del siglo además la región latinoamericana experimentó el llamado “giro a la izquierda” o bien el ascenso al poder de fuerzas políticas que en grados variables cuestionaron la ortodoxia del Consenso de Washington, le devolvieron centralidad al Estado en las tareas del desarrollo y, en algunos casos, cuestionaron también la definición hemisférica de la democracia representativa liberal. Además ante la deriva imperialista de la política exterior estadounidense se revivió el tradicional antiamericanismo entre las poblaciones latinoamericanas. La armonía de los años noventa quedó atrás y Estados Unidos empezó a encontrar cada vez mayores y más abiertas resistencias a su papel de líder hemisférico, sobre todo en América del Sur. Las dinámicas en la OEA reflejaron, por supuesto, este estado de cosas divisivo. En

contraste con su antigua trayectoria de resistencia, México se fue colocando cada vez más del lado de los países cercanos a la organización continental y dispuestos a invertir recursos y capital político para impulsar su desarrollo. ¿Cómo se explica esta transformación?

En el año 2000 el nuevo gobierno del PAN planteó abiertamente que su principal proyecto de política exterior sería profundizar los lazos políticos y económicos con Estados Unidos. En el marco de dicha estrategia de alineamiento general (o *bandwagoning*) los contrapesos no se buscarían mediante la vinculación con otros países sino a través de una participación protagónica en los organismos multilaterales: México intentaría con mayor ahínco incidir en las “reglas del juego” internacional y supuestamente eso ampliaría sus márgenes de negociación con Washington para tratar asuntos en el plano bilateral<sup>36</sup>. En todo caso, la palabra de orden era incrementar el activismo en los foros internacionales; el principal foco de atención fue el sistema de Naciones Unidas pero también en la OEA se adoptó una actitud que pretendía ser más propositiva e incluso arrojada. Fue precisamente en los debates sobre la arquitectura de seguridad del hemisferio donde el gobierno de México tomó la iniciativa. En un importante cambio de timón, el día 7 de septiembre de 2001 el presidente Fox visitó el Consejo Permanente de la OEA en Washington para anunciar personalmente la intención de México de separarse del TIAR. Con ello la diplomacia mexicana pretendía subrayar la obsolescencia del tratado e impulsar la definición de nuevos criterios en materia de seguridad en el continente americano. Además, el presidente propuso a México como sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad que, como se recordará, hasta entonces el país había rechazado<sup>37</sup>.

Tan solo cuatro días después ocurrió el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono. La consiguiente reacción del gobierno de George W. Bush tornaría no solo importante sino prioritario para México el avance de las negociaciones sobre seguridad en la OEA. La declarada disposición de ese gobierno a la acción unilateral así como los conceptos de “guerra preventiva” y “guerra global contra el terrorismo” activaron antiguos resortes defensivos en buena parte del gobierno y de la sociedad mexicanos. A despecho de lo que opinaba el entonces Canciller Jorge G. Castañeda, todo ello revivió la idea de mantener límites en la asociación política con el vecino del norte y,

sobre todo, en la agenda de la paz y la seguridad internacionales<sup>38</sup>. Mientras en el plano bilateral se respondió cabalmente a las presiones de Washington para incrementar la seguridad fronteriza, los organismos multilaterales se convirtieron, en efecto, en foros para adoptar posiciones de equilibrio de poder en materia estratégica. Así pues, México concretó su salida del TIAR en septiembre de 2002, se negó a autorizar la guerra contra Iraq en el Consejo de Seguridad de la ONU a principios de 2003 y en la OEA siguió adelante con la batalla normativa (en compañía de muchos otros gobiernos latinoamericanos con los que existían coincidencias)<sup>39</sup>. Todo ello terminó por enfriar el vínculo bilateral con la administración Bush —se dejó de hablar de “relación especial”— pero en esa medida creció también el atractivo de involucrarse más con la organización regional en la que Estados Unidos estaba representado. La mayoría de los países de América del Sur hicieron justo lo contrario, es decir, se fueron distanciando de la OEA y ensayaron respuestas defensivas o contra hegemónicas como la creación de ALBA y UNASUR<sup>40</sup>. Atrapado en las cada vez más densas redes de interdependencia económica y social con Estados Unidos, a principios del siglo XXI México difícilmente habría podido seguir un curso similar.

Como había ofrecido el presidente Fox, México se postuló para ejercer por segunda vez la presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica (2002-2003) de la OEA y desde ahí preparó la Conferencia Especial sobre Seguridad. También encabezó la negociación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CIT) que, desde el punto de vista mexicano, tuvo una triple ventaja. Por un lado, constituyó una señal de solidaridad con Estados Unidos. Por el otro, fijó límites normativos y operativos para los Estados en el combate a esa amenaza, previendo una cooperación respetuosa de las jurisdicciones nacionales. Finalmente, la CIT subrayó que las respuestas interamericanas al terrorismo podían ser civiles y no necesariamente militares (desestimando con ello al TIAR como instrumento idóneo). Los trabajos de la Conferencia avanzaron con mucha dificultad y en ese marco la diplomacia mexicana —como muchas otras cancillerías latinoamericanas— quiso evitar al menos dos cosas. La primera era que la agenda hemisférica quedara dominada solo por las preocupaciones de seguridad estadounidenses como sucedió en 1945-1948. La segunda era que la “guerra global contra el

terrorismo” fuera una nueva excusa para militarizar las estructuras de seguridad de la OEA así como para revivir el TIAR y/o el concepto de seguridad colectiva<sup>41</sup>. Mientras que fue posible alcanzar lo primero, las preferencias de Estados Unidos tendieron a prevalecer en el segundo caso.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas estableció finalmente los principios y el nuevo concepto de seguridad que suscribiría la región en el siglo XXI<sup>42</sup>. Importa subrayar que, a diferencia de etapas anteriores, el Estado mexicano se mostró satisfecho con todos estos elementos conceptuales. México coincidía ahora con la visión de la OEA en materia de seguridad en al menos tres sentidos importantes. Primero, en términos de los “valores democráticos” suscritos como base de la concepción de seguridad del hemisferio. En efecto, la dirigencia panista rompió con la postura histórica de rechazar la existencia de un nexo entre los rasgos del sistema político de los estados y la seguridad internacional. Abrazó, en cambio, el hecho de que se reconociera a la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos como una “condición indispensable” para la paz, lo cual incluía “la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto del estado de derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad”. Esto fue consistente con el cambio ocurrido en una arena paralela del sistema interamericano: de ser su principal detractor, México comenzó a apoyar al régimen de defensa internacional de la democracia y firmó de buen grado la Carta Democrática Interamericana (2001).

En segundo lugar, el gobierno de México quedó conforme con la adopción del concepto de “seguridad multidimensional”, el cual se acercó a la idea de “seguridad integral” que proponía el país y que trascendía la perspectiva exclusiva de la defensa militar<sup>43</sup>. Se reconocía así la existencia de amenazas tradicionales y no tradicionales; entre estas últimas se incluían aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales entre los cuales se encontraban muchos de los asuntos que realmente preocupaban a México y en los que la cooperación intergubernamental le podía resultar útil. En tercer lugar, no se estableció una jerarquía entre las amenazas sino que se reconoció el derecho soberano de cada Estado para identificar sus propias prioridades nacionales y definir las acciones para hacerles

frente “conforme a su ordenamiento jurídico y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.” Con ello se intentaba evitar que Washington impusiera sus prioridades y que el terrorismo pasara a ser el remplazo del anticomunismo en el siglo XXI.

Por supuesto, no todo fue acorde a las expectativas mexicanas y Washington obtuvo lo que verdaderamente le interesaba: la Declaración legitimó la continuada existencia del Tratado de Río y de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas así como el reposicionamiento de la JID. Durante los siguientes años la representación de México seguiría cabildeando en la OEA para limitar el papel de todas esas instancias, aunque cada vez con menor vehemencia. La renuencia de las Fuerzas Armadas mexicanas a la cooperación militar y su rechazo total a los ejercicios combinados de defensa o a las operaciones conjuntas tanto en el ámbito bilateral como multilateral se mantuvieron como el último bastión de distancia frente a Estados Unidos<sup>44</sup>. No obstante, en los demás rubros de cooperación en materia de seguridad se fueron rompiendo una serie de tabús<sup>45</sup>. Replicar ese espíritu en el ámbito regional de la OEA fue tan solo natural ya que en la organización la agenda de amenazas transnacionales (terrorismo, drogas, lavado de dinero, etc.) siguió desarrollándose y la organización fue multiplicando sus mandatos en este campo.

A finalizar el sexenio foxista México había rearticulado casi por completo su posición en la OEA en comparación con la primera etapa aquí analizada. Excepto por ciertas cuestiones de defensa, el país se mostraba en sintonía con la agenda desarrollada en todos los pilares temáticos de la organización y de la Cumbre de las Américas. Concordaba con el nuevo concepto de seguridad multidimensional, estaba a favor del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, del ulterior perfeccionamiento del sistema de protección hemisférica de la democracia y de la concreción de un área de libre comercio continental. Sobra señalar la convergencia que eso suponía con el espíritu (aunque no necesariamente los detalles) de las posiciones estadounidenses en todos esos ámbitos. Como signo de los tiempos México postuló por primera vez en la historia a un candidato —su propio Canciller en funciones— para ocupar el cargo de Secretario General de la organización<sup>46</sup>. Y también como señal de

la cambiante correlación de fuerzas en la OEA, a pesar de contar con el respaldo de Estados Unidos, la candidatura mexicana fracasó.

*El sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)*

El presidente Felipe Calderón confirmó con creces la disposición favorable de México hacia la OEA y la transformó en un activismo sin precedentes precisamente en el ámbito de la Seguridad Multidimensional. El móvil fue la declaración de “guerra contra el narcotráfico” que terminó por consumir toda la atención y el capital político de su gobierno. El país experimentó una escalada de violencia que alcanzó niveles críticos: más de 60,000 muertos, decenas de miles de desplazados internos y, en general, un incremento notable en las violaciones a los derechos humanos. Esto tuvo al menos dos consecuencias importantes en materia de política exterior.

La primera es que la Cancillería recibió la instrucción de abrir avenidas de cooperación en los foros multilaterales y gestionar todos los apoyos internacionales disponibles para hacer frente a lo que pronto se convirtió en una aguda crisis social<sup>47</sup>. La segunda es que nuevamente se propició en la relación con Washington una concentración obsesiva en asuntos de seguridad, esta vez inducida por la parte mexicana<sup>48</sup>. El gobierno adoptó una estrategia que militarizó la lucha antinarcóticos e insistió en el principio de corresponsabilidad y en la necesidad de que Estados Unidos pusiera más de su parte. La suma de estos dos elementos dio como resultado que durante ese sexenio se alcanzara el máximo grado de colaboración entre las Fuerzas Armadas en la historia de la relación bilateral<sup>49</sup>. De manera elocuente, en 2012 se franqueó una barrera simbólica al realizarse por primera vez un ejercicio militar conjunto entre el Comando Norte y la SEDENA así como la primera reunión trilateral de Ministros de Defensa de Norteamérica<sup>50</sup>. Todo esto se reflejó en las posiciones de México ante la OEA.

Por un lado, la creciente disposición de las Fuerzas Armadas mexicanas a romper con su doctrina de defensa aislacionista en la relación bilateral con Estados Unidos fue desdibujando también las razones para mantenerse distante de estos temas en el marco de la organización regional. Además, México se quedó sin argumentos para

rechazar el involucramiento de instancias militares en los trabajos de las entidades de seguridad como el CICTE y la CICAD. Por otro lado, el gobierno de México percibió que la OEA podría convertirse en un organismo cada vez más útil para atender la dimensión internacional de los problemas de inseguridad del país. Entre 2006 y 2012 la representación de México realizó un gran esfuerzo para estimular el desarrollo institucional del pilar de seguridad multidimensional: se volcó a patrocinar resoluciones, impulsó nuevos mecanismos, se ofreció como sede de numerosas reuniones<sup>51</sup> y eventos, aportó recursos financieros y lideró políticamente los asuntos relacionados con la seguridad pública.

En primer lugar, México buscó posiciones de liderazgo que le dieran “poder de agenda”. Fue electo como presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica por tercera ocasión y desde ahí promovió la agenda del combate al crimen organizado transnacional<sup>52</sup>. Estuvo por dos períodos al frente de la Secretaría Pro Témporte del Comité Consultivo sobre Tráfico de Armas de CIFTA para impulsar la elaboración de legislaciones modelo en esta materia. Ocupó la presidencia y vicepresidencia del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) en donde enfatizó su tradicional agenda: la necesidad de fortalecer los controles fronterizos para evitar el flujo ilícito de dinero y de armas<sup>53</sup>. También ejerció la vicepresidencia del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una “Estrategia Regional de Promoción de la Cooperación Interamericana para el Tratamiento de las Pandillas Delictivas”. En segundo lugar, impulsó la creación de nuevas entidades entre las que destacan dos: la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública (MISPA), órgano político encargado de discutir las políticas para fortalecer las capacidades institucionales de los Estados para prevenir y combatir la delincuencia organizada, y el Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este último llamó la atención porque estableció por primera vez en el marco del sistema interamericano una instancia de carácter operativo en asuntos de seguridad —el Centro Coordinador de las Américas— que permitiría la articulación en el terreno de acciones de inteligencia y de persecución penal entre los países miembros del mismo<sup>54</sup>. Dada la novedad y la complejidad que supone este tipo de cooperación práctica, el futuro del Centro Coordinador debe tomarse con toda cautela; sin embargo, el solo

hecho de que México hubiera sido el artífice de esta propuesta —a la que sumó el apoyo de países como Chile, Guatemala y Colombia— atestigua lo mucho que cambió su concepción sobre el ejercicio de la soberanía en este organismo multilateral. Vale la pena subrayar que esta iniciativa fue tendencialmente contraria al rechazo histórico del país a la militarización del régimen interamericano ya que, tanto en México como en otros países de la región, la línea divisoria entre las tareas de las policías y de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado es cada vez menos clara.

Ante tan prolífica actividad, vale la pena preguntarse qué ventajas percibió el gobierno de Felipe Calderón para seguir este curso de acción en la OEA. La más obvia se deriva de la naturaleza incluyente de su membresía. La OEA aporta un campo de negociación adicional con Estados Unidos, país sin el cual resulta imposible articular respuestas eficaces a los problemas más graves de seguridad pública que enfrenta México y que están conectados con su extensa frontera norte. Para encarar estos temas el país necesita foros que incluyan y no que excluyan a su vecino. Aunque México y Estados Unidos sostienen mecanismos de cooperación bilateral (e.g. la Iniciativa Mérida) y subregional (e.g. ASPAN), la OEA supone un tercer nivel de coordinación intergubernamental que permite ampliar el alcance geográfico, diversificar las miradas políticas e incorporar a más actores. Esto es importante para México no solo en términos de eficacia —las redes de droga, armas, lavado de dinero y trata de personas llegan hoy hasta Tierra del Fuego<sup>55</sup>— sino también por la posibilidad de sumar el apoyo político de otros países a las posiciones que México sostiene frente a Washington. En una relación bilateral asimétrica a la parte más débil generalmente le conviene multilateralizar los asuntos que provocan tensión o disenso. Este fue el caso de la ya mencionada sustitución del proceso unilateral de certificación del combate al narcotráfico por el Mecanismo de Evaluación Multilateral de CICAD. Constituye otro ejemplo la iniciativa por la cual en 2012 México se unió a Colombia y Guatemala para pedir en la OEA y en la ONU una evaluación de la estrategia punitiva de combate a las drogas o, en otras palabras, para plantear un debate sobre su posible despenalización<sup>56</sup>. La misma lógica funciona en el campo del tráfico ilícito de armas: con la excepción de Estados Unidos, Canadá y Jamaica, todos los demás miembros de la OEA ya ratificaron CIFTA

lo que le ha dado argumentos al gobierno de México para demandar que el vecino que haga lo propio<sup>57</sup>.

En segundo lugar, como organización internacional la OEA propicia no sólo el diálogo político y la producción normativa sino que —mediante la Secretaría General— tiene también la capacidad de proveer asistencia técnica a los Estados que la integran. En este sentido, es una fuente de insumos útiles para la formulación de las políticas públicas en materia de seguridad interior. Su burocracia recaba información entre los Estados miembro y produce estadísticas regionales, estudios comparativos y estrategias de acción; se relaciona además con una red continental de centros de investigación, *think tanks* y ONG que aportan su conocimiento especializado. Asimismo, divulga buenas prácticas, gestiona programas de capacitación a funcionarios públicos (e.g. policías y jueces), diseña leyes modelo e instrumenta mecanismos de evaluación<sup>58</sup>. Aunque hace tiempo que atraviesa una crisis financiera, la Secretaría General de la OEA cuenta de todas formas con un presupuesto, una infraestructura física y humana así como una capacidad para ejecutar mandatos concretos que no son comparables con las Secretarías de los otros esquemas multilaterales de membresía amplia en los que México participa (i.e. la CELAC y la Cumbre Iberoamericana). Aquellos son los activos propios de una organización que, por un lado, tiene más de seis décadas de existencia y, por el otro, ha recibido el respaldo financiero de una superpotencia. En todo caso, ante la desesperada situación en materia de seguridad, parece que el gobierno de Calderón vio en la OEA un organismo multilateral capaz de producir y operar respuestas más concretas para combatir las actividades del crimen organizado.

El tema financiero, por cierto, no es desdeñable. En el período 2006-2012 México aportó entre el 5% y 6% del presupuesto total anual de la OEA, lo cual incluye contribuciones voluntarias hechas de manera independiente a la cuota ordinaria destinada al Fondo Regular de la organización<sup>59</sup>. Esos fondos específicos hablan de las prioridades del país. Le permiten a México impulsar los temas que más le interesa que se desarrollen en el marco de la OEA. Por ejemplo, en el pilar de la Seguridad Multidimensional se ha preocupado por financiar a la CICAD a fin de garantizar la implementación de sus recomendaciones y proyectos de apoyo<sup>60</sup>. Todo esto indica que el país está lejos de ser

un *free rider* en la OEA pero al mismo tiempo las aportaciones de Estados Unidos son siete u ocho veces más grandes y dicho país sigue siendo el principal contribuyente financiero de la organización: cubre entre el 40% y el 45% del presupuesto total anual. Aunque un cálculo exacto es imposible, es muy probable que el saldo financiero final sea positivo para un país como México que utiliza con frecuencia las instancias políticas, jurídicas y técnicas de la organización.

Finalmente, desde el punto de vista geopolítico, con la evolución de la estructura de poder internacional, en el siglo XXI es cada vez más claro que el Departamento de Estado ya no puede concebir a la organización hemisférica como un instrumento que manipula a su antojo. En el último lustro, por ejemplo, la OEA ha tomado varias decisiones que, promovidas por los países latinoamericanos, no se ajustan a los intereses de Washington y que al parecer Estados Unidos ha aceptado con el propósito de mantener a flote la organización<sup>61</sup>. Por las razones ya revisadas, para México es importante que la OEA siga existiendo pero el escenario ideal para el país es aquel en el que los intereses de los miembros más grandes se encuentran más equilibrados entre sí. Esto contribuye a que la organización no pueda ser capturada por un solo país y, por ende, desarrolle los grados de autonomía y neutralidad necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera más eficaz. En este sentido, México no debería percibir la combatividad sudamericana de los años recientes necesariamente como un problema sino como la oportunidad para colocarse en una posición articuladora de consensos en torno a cuál debe ser el presente y futuro de la OEA. De acuerdo con la visión del gobierno de Calderón —que parece sostenerse durante el sexenio de Enrique Peña Nieto— está en el mejor interés de México contribuir a que ésta se profile como una organización útil y aceptable para todos sus miembros.

## Conclusiones

En el transcurso de los sesenta y cinco años desde su fundación México pasó de ver a la OEA como un foro para contener a Estados Unidos a percibirla como un espacio para mejorar la coordinación interestatal en la solución de problemas compartidos. En los dos casos el Estado mexicano se mantuvo atento a los trabajos y al devenir de

la organización, destinando usualmente a destacados diplomáticos para cuidar los intereses del país en esa sede. A pesar de la diversa naturaleza de dichos intereses, el tono general de la relación con la organización hemisférica, o bien, la mayor o menor cercanía con la misma se fijó en función de la agenda de seguridad por ser un área crucial en la relación con Estados Unidos.

Durante la Guerra Fría México adoptó en la OEA una actitud defensiva, se resistió al fortalecimiento de la organización, a su desarrollo institucional y a la expansión de sus mandatos. Fue el único país latinoamericano grande que no buscó la Secretaría General, ni se ofreció como sede de las grandes conferencias hemisféricas. En temas relativos a la paz y la seguridad internacionales pretendió en todo momento neutralizar a la OEA: siempre defendió la primacía de la ONU y en ocasiones impulsó alternativas multilaterales “para dar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos”. Esta distancia y difidencia ante la organización hemisférica se explica como el resultado una doctrina de política exterior que por razones históricas identificó a Estados Unidos como una amenaza, es decir, como una fuente potencial de agresiones abiertas o encubiertas. Y, de hecho, la conducta estadounidense durante dicho período se encargó de dejar abierta la hipótesis de una intervención extranjera en la mente de la dirigencia mexicana.

En este contexto la diplomacia de México se desarrolló sobre la base de premisas realistas y nacionalistas. Favoreció un multilateralismo estrictamente intergubernamental y vio a las organizaciones internacionales como foros para “atar” institucionalmente a las grandes potencias mediante normas y procedimientos, aumentando su costo de actuar arbitrariamente. En esos años el principal objetivo de México en la OEA fue defender la autonomía nacional concebida de manera antagónica frente a Estados Unidos; es decir, se afanó por demostrar su no subordinación (real y/o simbólica) a los intereses y las preferencias de Washington. Esto fue especialmente importante en el campo de la paz y la seguridad internacionales, es decir, en asuntos relativos al uso de la fuerza militar. México se resistió a fortalecer una organización regional que se concentraba en una agenda de seguridad hegemonizada por Estados Unidos y alejada de las verdaderas preocupaciones mexicanas. Esto, no obstante, no debe confundirse

con una actitud indiferente. Incluso en los momentos en los que Estados Unidos utilizó a la OEA más burdamente como instrumento de dominación, ese espacio multilateral fue útil para México porque: a) le aportó un marco para poner en práctica su estrategia general de contención acotada o equilibrio de poder suave; b) le funcionó como un altavoz para expresar sus desacuerdos políticos con Washington y defender la propia visión; y c) fue un escenario para afirmar recurrentemente las normas del respeto a la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, definidas de la manera más restrictiva posible.

La relación de México con la OEA comenzó a modificarse en los años noventa a raíz de las transformaciones en el sistema internacional, el avance en el proceso de globalización y el consiguiente cambio de la estrategia mexicana frente a Estados Unidos. México optó por identificar al vecino como socio y, a diferencia del pasado, el discurso gubernamental subrayó los intereses en común más que las diferencias. Se produjo en esa década un claro alineamiento en términos económicos pero la diplomacia mexicana fue todavía selectiva en asuntos políticos y mantuvo una clara distancia en los temas de defensa o estratégicos. Todo esto se tradujo en una posición ambigua en la OEA. Por una parte, el gobierno de México desconfió de las dos grandes agendas de la década: el impulso a la defensa regional de la democracia y la reforma a la vieja arquitectura de seguridad hemisférica. Hizo lo posible para entorpecer el progreso de ambas. Por otro lado, sin embargo, la naturaleza transnacional de las nuevas amenazas fue generando la conciencia de que sería inútil tratar de enfrentarlas de manera autónoma. En el marco de una relación más cooperativa con Washington y en la medida en la que la OEA se hizo cargo de esa nueva agenda de riesgos transnacionales, especialmente del narcotráfico y las actividades criminales conexas, la relevancia de la organización aumentó a los ojos mexicanos. En ese ámbito específico México comenzó a demostrar voluntad de liderazgo y a contribuir al desarrollo normativo e institucional.

Con el cambio de siglo esa tendencia se fortaleció. El gobierno de Vicente Fox tomó la decisión política de alinearse abierta y explícitamente con Estados Unidos, pero además la cada vez más alta densidad de las redes de interdependencia social generadas por

la migración, las remesas, el comercio, el narcotráfico y el crimen organizado contribuyó por sí sola a modificar la lógica de la relación con el vecino septentrional. En materia de seguridad, en particular, se volvió imperativa la colaboración bilateral y su consiguiente traslación al plano multilateral. La diplomacia mexicana empezó a recurrir a las organizaciones internacionales ya no para defender políticamente la autonomía del Estado mexicano frente a Estados Unidos sino para fortalecer su capacidad de preservarla ante el creciente poderío de los actores criminales no estatales que operan en su territorio nacional. En ese sentido México apostó durante la última década a que la OEA desempeñe el tipo de funciones que los liberales le atribuyen a las organizaciones internacionales, a saber, que faciliten la puesta en práctica de respuestas colectivas a los apremiantes problemas de seguridad pública que el país enfrenta. Y también aquellas enfatizadas por los constructivistas, es decir, que se constituya en un actor productor de normas y resoluciones interamericanas, capaz de socializar la urgencia de frenar el tráfico de armas, combatir el lavado de dinero y aumentar en general la cooperación contra crimen organizado transnacional. Todo esto con el telón de fondo de un juego geopolítico que no desaparece y por el cual México necesita sumar apoyos latinoamericanos para mejorar sus posiciones negociadoras frente a Washington. La OEA es el único escenario regional en donde todo esto es posible y, por ende, hoy en día la organización tiene en México un aliado.

## NOTAS

1. Es el caso, por ejemplo, de un grupo de congresistas republicanos que en 2012 presentó una iniciativa en el Comité de Asuntos Internacionales para suspender la contribución estadounidense a la OEA por ser una organización “enemiga de EUA” y “de los intereses de la libertad y la seguridad”. Véase: Josh Rogin (2011). “House panel votes to defund the OAS” en *The Washington Post*, 20 de julio de 2011.
2. Paulo Sotero (2012). “El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 97-98, abril de 2012, p. 105.

3. Véase: Secretaría de Relaciones Exteriores (2011). *Quinto Informe de Labores*, México, SRE, p. 15. La Canciller Patricia Espinosa reiteró este concepto en la 42va. Asamblea General sostenida en Bolivia en 2012: “Sigamos construyendo una OEA fuerte con base en nuestras coincidencias y aspiraciones [...] Tengo la certeza de que ese proceso de reflexión nos llevará a la conclusión de que, en ciertos ámbitos y para algunas tareas, nuestra organización sigue siendo indispensable e insustituible”.
4. Mónica Herz (2011). *The Organization of American States*, Estados Unidos, Routledge, p. 18; Eira Ramos Martino (2000). “¿De la agonía a la resurrección? El papel de la OEA en los conflictos del Caribe” en Arlene B. Tickner (comp.), *Sistema interamericano y democracia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, p. 143.
5. La Doctrina Estrada buscó evitar el uso del (no) reconocimiento diplomático como un arma en contra de regímenes supuestamente indeseables, por ejemplo, aquellos que habían llegado al poder por medio de una revolución social como la mexicana (o la bolchevique). Era una reacción a la manera en la cual EUA había utilizado a principios del siglo XX su política de reconocimiento internacional para arrancar concesiones a los gobiernos mexicanos posrevolucionarios. Para ser creíble y mantenerse vigente la doctrina requería cierto grado de congruencia en su invocación lo cual, como se sabe, sucedió en beneficio de la Cuba revolucionaria.
6. Una revisión de todas las actas de las Reuniones de Consulta de este período, por ejemplo, demuestra que México jamás se sumó en su argumentación política y normativa a las frecuentes alocuciones anticomunistas protagonizadas por otras delegaciones latinoamericanas y por Estados Unidos.
7. La cuales, por cierto, dieron pie a una línea de continuidad en esta vertiente de la política exterior a pesar de las diferencias de matiz existentes entre las distintas gestiones presidenciales que se sucedieron a lo largo de las cuatro décadas de este período.
8. Según Bartra, quien ha estudiado a fondo el papel de la ideología del nacionalismo revolucionario en el sistema político mexicano, por lo menos hasta los años ochenta tanto en México como en Washington se asumía que “la seguridad nacional en México era protegida... por una dura costra nacionalista que impermeabilizaba al país de posibles

- contaminaciones comunistas”. Roger Bartra (1990). “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México” en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, p. 147.
9. En efecto, México no solo rechazó reconocerle a la OEA la función de gendarme anticomunista sino que fue uno de los pocos países latinoamericanos que durante la Guerra Fría no zanjó acuerdos bilaterales de seguridad o defensa con Estados Unidos (en todo caso ofreció a Washington en su estrategia anticomunista una cooperación informal, oculta y con límites propios).
  10. Luis Herrera-Lasso y Jorge Tello Peón (2011). “Pasado y presente de las amenazas externas a la seguridad nacional de México” en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, p. 272 y p. 282.
  11. En contraste con una concepción de “soberanía limitada”. Al respecto Olga Pellicer sostiene: “A primera vista podría parecer que el resto de las naciones latinoamericanas han defendido dicho principio con igual determinación. De hecho no lo han hecho porque el advenimiento de la Guerra Fría y el temor a la subversión interna asistida desde afuera pusieron a varios gobiernos del hemisferio cara a cara con la necesidad de revisar las interpretaciones existentes. Se vieron obligados a aceptar la tesis de la “soberanía limitada” y, en consecuencia, a justificar actos de intervención unilateral o colectiva.” Olga Pellicer de Brody (1983). “National Security in Mexico. Traditional Notions and New Preoccupations” en Clark W. Reynolds y Carlos Tello, *US-Mexico Relations. Economic and Social Aspects*, EUA, Stanford University Press, p. 190.
  12. Arturo Santa-Cruz (2011). “México en América del Norte: 1920-2010. La semántica de la soberanía” en *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. América del Norte*, México, SRE, p. 92.
  13. Juan Pablo Soriano (2009). *La cultura estratégica de las potencias medias: Brasil y México en la seguridad interamericana (2001-2006)*, Universidad Autónoma de Barcelona, Tesis de doctorado, p. 166.
  14. En 1946 el gobierno de Truman planteó por primera vez a su Congreso la creación de un ejército único de todas las “repúblicas americanas”,

aprovisionado y liderado por mandos estadounidenses. En 1951 Estados Unidos llevó el tema a la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en donde con el apoyo de Brasil, Paraguay, Colombia, Cuba y Uruguay propuso la creación de una Fuerza Armada Interamericana. México, junto con otros países como Argentina y Guatemala, votó en contra. En la Décima Reunión de Consulta de 1965 suscitada por la crisis en República Dominicana Washington forzó la creación de una Fuerza Interamericana de Paz para legalizar *ex post* su presencia militar en la isla. México nuevamente votó en contra de esa resolución, junto con Chile, Ecuador, Uruguay y Perú.

15. Como se recordará, México lideró la negociación del Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe o Tratado de Tlatelolco, abierto a firma en 1967.
16. Roger Bartra (2007). *Fango sobre la democracia*, México, Editorial Planeta, p. 212.
17. De acuerdo con Pape el *soft balancing* consiste en acciones que “no desafían directamente la primacía militar” de las potencias sino que “utilizan herramientas no militares para retardar, frustrar y debilitar” sus políticas y su capacidad para imponer sus preferencias. Robert A. Pape (2005). “Soft Balancing against the United States” en *International Security*, vol. 30, no. 1, verano 2005, p. 10. González, por su parte, identifica dos etapas de la estrategia mexicana ante EUA durante la Guerra Fría: la del “contrapeso defensivo” entre 1945-1970 y la del “contrapeso activo” entre 1970-1989. Guadalupe González González (2006). “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos” en Jorge A. Schiavon et. al. (eds.), *En busca de una nación soberana*, México, CIDE/SRE, p. 463-508.
18. La ONU brindó, por supuesto, otro escenario pero México evitó lo más posible encontrarse en la situación de contradecir a EUA en el escenario estratégico global, razón por la cual por ejemplo no buscó ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad. Se puede pensar además que las posiciones de México en el sistema regional -donde el número de miembros es menor y el peso relativo del país es mayor- eran más visibles y más influyentes.
19. Tanto así que en 1966 Olga Pellicer escribía que “Los únicos objetivos de la política mexicana (si es que a esto se le puede llamar política) han

- sido permanecer al margen de las actividades del organismo regional y mantener por razones de tradición y prestigio una oposición en términos que no comprometan demasiado al gobierno mexicano”. Olga Pellicer, “México en la OEA” en *Foro Internacional*, vol. 1-2, no. 3, octubre 1965-marzo 1966, p. 294.
20. En 1975 México, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Haití y Venezuela convocaron una Reunión de Consulta para examinar el asunto relativo a la “Libertad de acción de los Estados Parte en el TIAR para normalizar o conducir sus relaciones con la República de Cuba a nivel y en la forma que cada Estado estime conveniente”. La resolución fue aprobada.
  21. Véase: Juan Gabriel Tokatlián (1984). “La OEA: Repensando su crisis” en *Nueva Sociedad*, no. 72, julio-agosto 1984, pp. 9-13.
  22. Mónica Herz, *op. cit.*, p. 39.
  23. Como queda claro en la intervención de México en la primera reunión de alto nivel que se celebró para tratar asuntos de seguridad en el sistema interamericano desde el fin de la Guerra Fría. Véase: Conferencia Regional Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, *Intervención de la delegación mexicana ante la conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, pronunciada por la embajadora Carmen Moreno de Del Cueto, representante permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos*, OEA/SER.K/XXIX.2, COSEGRE/INF.8/95, 9 noviembre 1995.
  24. Conferencia Regional Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, *op. cit.* México ocasionalmente volvió a tocar el tema de la reincorporación de Cuba a la OEA como una forma de reivindicar en la organización el principio de autodeterminación de los pueblos. En 1998, por ejemplo, el embajador mexicano ante la OEA, Claude Heller, manifestó en el Consejo Permanente que México rechazaba la exclusión de cualquier estado de los foros internacionales y la imposición de condiciones para su participación en ellos. Dijo que México apoyaba “el afianzamiento de la democracia como institución básica del sistema interamericano” pero “no comparte posiciones que, bajo el pretexto de preservar ese régimen, intervienen en los asuntos internos de otros estados y vulneran, en consecuencia, el derecho a la autodeterminación de los pueblos”. Véase: “Piden que Cuba se reintegre a OEA”, *Clarín*, 23 de abril de 1998.

25. Michelena explica que “la seguridad cooperativa es la seguridad que se basa en el principio de prevenir la guerra evitando el desarrollo de los instrumentos y medios de agresión. En este sentido evita el desarrollo de la contra preparación que los Estados deben hacer en el contexto del balance de poder y promueve los medios para evitar que las amenazas surjan, haciendo que la preparación para la agresión sea más difícil”. Alfredo R. Michelena R. “Hacia una nueva visión de la seguridad en el continente americano: el temor a la confianza” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. X, no. 3, s/p.
26. Mônica Herz, *op.cit.*, p. 41.
27. De hecho, uno de los componentes de la seguridad cooperativa es la reducción y control de armamentos convencionales, asunto que a su vez ha sido la agenda por excelencia de México en la ONU y en la OEA.
28. En 1995, por ejemplo, la embajadora Carmen Moreno expresaba: “México siempre se ha opuesto y continuará oponiéndose al establecimiento de una fuerza multinacional de carácter militar en la OEA para enfrentar supuestas nuevas amenazas. También rechazaremos cualquier intento por desnaturalizar el contenido de la Carta de la OEA o la de Naciones Unidas o por eliminar el carácter voluntario de la participación de los ejércitos en operaciones de mantenimiento de paz”. Conferencia Regional Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, *op. cit.* Según explica Soriano: “La idea de tropas mexicanas subordinadas a un mando estadounidense [ha sido] inaceptable en la cultura estratégica de los militares mexicanos.” Juan Pablo Soriano, *op. cit.*, p. 166.
29. Por no decir que en la década de los ochenta el unilateralismo y la política de poder de Estados Unidos se había manifestado también en la invasión a Granada y el apoyo financiero/militar a la “contra” en Nicaragua.
30. Brasil estaba en dicho grupo. En la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1999, por ejemplo, la representación de EUA planteó que: “Para complementar y apoyar estos avances en la cooperación hemisférica, el sistema interamericano requiere mecanismos revitalizados de seguridad colectiva e instrumentos de prevención de controversias. Estos mecanismos deberán fortalecer los compromisos que ya existen en materia de seguridad colectiva y facilitar respuestas multilaterales a

- cuestiones de seguridad común.” Comisión de Seguridad Hemisférica, *Resumen temático de las posiciones de los estados miembros presentadas en la reunión especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica sobre conceptos de seguridad celebrada los días 20 y 21 de abril de 1999*, OEA/Ser.G, CP/CSH-276/00, 6 de marzo de 2000.
31. México decidió participar solo como observador. Se incorporó como miembro pleno hasta la V Conferencia realizada en Santiago de Chile en 2002.
  32. Véanse, por ejemplo, las intervenciones de México en el documento: Comisión de Seguridad Hemisférica, *Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica para continuar desarrollando los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la Seguridad Internacional en el Hemisferio celebrada el 20 y 21 de marzo de 2000. Informe de la Presidencia*, OEA/Ser.G CP/CSH-301/00, 8 de mayo de 2000.
  33. El Senado mexicano ratificó la CITAAC once años después, en septiembre de 2010. Como explicó la senadora Rosario Green, quien fuera Canciller entre 1997-2000: “La CITAAC, firmada en 1999, no fue ratificada por el Senado [mexicano]... en la medida en que los principales productores de armas en América Latina, que no somos nosotros por cierto, se mostraban indiferentes ante esta convención tan importante.” Véase: Senado de la República, LXII Legislatura, *Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 7 de septiembre de 2010*, versión estenográfica.
  34. El gobierno de William Clinton firmó CIFTA en noviembre de 1997 y la sometió al Senado para su ratificación en noviembre de 1998, sin embargo, el proceso legislativo no avanzó.
  35. Cuestión que subrayó el entonces canciller mexicano José Ángel Gurría el día de la ceremonia. Véase: *Acta de sesiones del XXIV período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, p. 10.
  36. Véase: Jorge G. Castañeda (2001). “Los ejes de la política exterior de México” en *Nexos*, 1ro de diciembre de 2001.
  37. “Al adoptar esta medida, nuestro propósito es promover la edificación de una nueva estructura de seguridad regional. [...] México se propone, por tanto, ser un actor principal en la discusión de un nuevo sistema de seguridad [...] proponemos a ustedes que México sea la sede de la

Conferencia Especial de Seguridad [...] Aspiramos a que ese encuentro se convierta en una Segunda Conferencia de Chapultepec.” *Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la Sesión del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos a la que asistió como invitado de honor, realizada en el Salón de las Américas de la sede de la OEA, Washington, 7 de septiembre de 2001.*

38. Las luchas entre las diferentes secretarías de Estado en torno a cómo debería votar México en el Consejo de Seguridad en caso de que se presentara una resolución para autorizar la invasión de Iraq se exponen en: Jorge G. Castañeda y Rubén Aguilar V. (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo.
39. En un foro acerca de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, el embajador Ruíz Cabañas explicó por qué México había tomado la iniciativa en este tema: “Siguiendo la tradición jurídica de la diplomacia mexicana, hay una lección de dos centurias aprendida de la vecindad con Estados Unidos: cuando hay un vacío, genera normas; cuando no están lo suficientemente claras las normas, trata de darles publicidad, intenta promover la defensa del sistema multilateral. [...] por lo menos desde 1945 a la fecha esta es una posición que a mi país le ha servido.” Véase: Intervención de Emb. Miguel Ruíz Cabañas, presidente de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad en el evento “Los nuevos escenarios de la seguridad internacional”, Argentina, 3-5 de noviembre de 2003, Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/index.htm>. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.
40. Véase: Diana Tussie (2011). “Hemispheric Relations: Budding Contests in the Dawn of a New Era” en Gordon Mace, Andrew F. Cooper y Timothy M. Shaw (eds.), *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, EUA, Palgrave Macmillan, p. 3.
41. Una posibilidad real si se toma en cuenta que, como muestra de la solidaridad con Estados Unidos ante los atentados del 11 de septiembre de 2001, ese mismo día Brasil convocó a una reunión del órgano de consulta del TIAR.
42. Véase: OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

43. México insistió en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza) como fuente de inseguridad. Raúl Benítez Manaut, “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 64, p. 56. EUA, en cambio, identificó dos categorías de amenazas: tradicionales y transnacionales; entre las últimas estaba por encima de todo el terrorismo, después el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, etc. EUA insistía en no expandir demasiado el concepto de seguridad para no volverlo inútil, no incluir cuestiones como pobreza, salud y desarrollo. (Ver su respuesta al cuestionario previo de la conferencia). Véase: *United States Response to the Committee on Hemispheric Security’s “Questionnaire on New Approaches to Hemispheric Security”*, CP/CSH/338-00/Rev 5, April 25, 2002.
44. En 2004, por ejemplo, el General Vega, Ministro de Defensa, explicó ante el Congreso que por ningún motivo México formaría parte del Comando Norte: “Definitivamente ni soñarlo ni pensarlo; nosotros no vamos a poner de ninguna manera a las tropas mexicanas bajo el mando de un general americano. Jamás.” Citado en Soriano, op.cit., p. 166.
45. Véase: Arturo Santa-Cruz, op. cit., p. 133.
46. Incluso si se especuló que la candidatura fue una apuesta personal del Canciller Luis Ernesto Derbez, el solo hecho de que fuera concebible habla de una evolución en la relación de México con la OEA.
47. Lo cual se inscribió en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad cuyo quinto componente era “Fortalecer la cooperación internacional”.
48. Como dicen Pellicer y Blackmore: los problemas de seguridad en México “son el eje en torno al cual ha girado la política del presidente Calderón y en torno al cual se está construyendo una etapa nueva en las relaciones México-Estados Unidos... el rasgo sobresaliente es el mayor acercamiento de los sectores de ambos países encargados de la seguridad, en particular los mandos militares y los responsables de problemas de inteligencia”. Hazel Blackmore y Olga Pellicer, “México y Estados Unidos: de socios entusiastas a vecinos incómodos” en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), op. cit., p. 51.
49. En 2012 el general Charles Jacoby, Jefe del Comando Norte, declaró ante el Congreso estadounidense que la relación militar entre EUA y México había avanzado a “niveles sin precedentes de coordinación”

y los dos países se habían convertido en “socios estratégicos” con pleno respeto a la soberanía de cada uno. “EU y México planean iniciar ejercicios militares conjuntos” en *CNN México*, 6 de marzo de 2012. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/03/06/eu-y-mexico-planean-iniciar-ejercicios-militares-conjuntos>. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012.

50. Se trató de un ejercicio de simulacro, llamado Ardent Sentry 12, para el apoyo de defensa a civiles en caso de desastres naturales. Véase la revista en línea *Ágora*, financiada por el Comando Norte y dedicada a la celebración de la creciente cooperación militar bilateral. *Ágora*, vol. 5, no. 3, 2012, p. 12, disponible en: [www.agorarevista.com](http://www.agorarevista.com). Fecha de consulta: 20 de octubre de 2012.
51. Entre las que destacan MISPA I (2008) y la Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2012). Ambas fueron inauguradas por el presidente Calderón, personalmente interesado en este tema.
52. México es el único país hasta ahora que ha ocupado dicho cargo en tres ocasiones: 1996-1997, 2002-2003, 2008-2009. Chile, que desde los años noventa lideró entre los países latinoamericanos la agenda de seguridad en la OEA, la ha presidido en dos ocasiones. Brasil y Argentina solo en una.
53. Véase: *Palabras del Presidente 2009-2010 del Comité Interamericano contra el Terrorismo*, Lic. Juan Miguel Alcántara Soria, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República de México, OEA/Ser.L/X.2.9, CICTE/INF. 6/09, 5 de marzo de 2009.
54. El Centro tendrá su sede en México y el primer/a coordinador/a sería mexicano/a. Aunque fue creado siguiendo un mandato de la Cumbre de las Américas y con la asistencia de la Secretaría General, no es en sentido estricto una entidad de la OEA ya que no todos los países miembros han aceptado por ahora participar.
55. En la inauguración de MISPA I, por ejemplo, el presidente Calderón expresó: “Para México es momento de que la Iniciativa Mérida abra paso a una nueva etapa en la guerra contra el crimen organizado transnacional. Es importante que iniciativas como éstas se trasladen también a nivel continental porque continental es el problema de la criminalidad y la delincuencia organizada”. En particular, propuso que los países latinoamericanos se sumaran a una base de datos sobre la criminalidad parecida a Plataforma México. *Palabras del presidente*

*de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa durante la ceremonia de inauguración de la Primera Reunión de MISPA, OEA/Ser.K/XLIX. 1, MISPA/INF. 8/08 corr. 1, 8 octubre 2008, p. 4.*

56. La cuestión se introdujo en la VI Cumbre de las Américas celebrada en Colombia en abril de 2012 y después en las sesiones de la 67 Asamblea General de la ONU en octubre de ese año. Véase: “Hacen bloque para que la ONU revise despenalizar drogas” en *El Economista*, 2 de octubre de 2012, Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/10/02/mexico-demanda-onu-encabezar-lucha-antidroga>. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2012.
57. Algo que Calderón pidió a Obama desde su primera visita a México en abril de 2009 y fue un tema central en el discurso que pronunció ante el Congreso de EUA en 2010.
58. Muchos de estos productos se pueden ver en la página web del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp)
59. Cálculos propios basados en los documentos de la OEA.
60. Todos los años México aporta a la OEA fondos específicos (i.e. donaciones voluntarias) destinados respaldar el trabajo de la CICAD. Entre 2006 y 2011 sumaron la cantidad de \$930,000 dólares, o bien, el 6.3% de la suma total de las contribuciones voluntarias mexicanas en ese período.
61. Entre las que se encuentran la anulación de la resolución por la que se suspendió a Cuba en 1962, la suspensión de Honduras después del golpe de Estado en 2009, la resolución por la que se respaldó a Ecuador en su diferendo con el Reino Unido por el asilo diplomático brindado a Julian Assange en 2012.

## RESUMEN

### ¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA

El artículo identifica cuáles son los determinantes de la actuación de México en la OEA y explica su evolución histórica entre 1948 y 2012. Se argumenta que el tenor general de la relación del Estado mexicano con la organización hemisférica en diferentes períodos históricos se ha fijado en función de: a) la estrategia más general de relacionamiento con Estados Unidos; y b) la mayor o menor coincidencia mexicana con

el concepto y la arquitectura de seguridad que han predominado en la organización en diferentes etapas. Se demuestra que, en el transcurso de los sesenta y cinco años desde su fundación, México pasó de ver a la OEA como un foro para contener a Estados Unidos a percibirla como un espacio para mejorar la coordinación interestatal con aquel país en la solución de problemas compartidos.

#### ABSTRACT

### How to Restrain the Giant? Six Decades of Mexico at the OAS

The article identifies the factors that shape Mexico's position in the OAS and explains its historical evolution from 1948 to 2012. It argues that the Mexican state's general approach to the hemispheric organization in different historical periods has depended on: a) the more general strategy envisioned to manage the relationship with the United States; and b) the greater or lesser agreement of Mexico with the security architecture prevailing at different points in time in the organization. The article shows that, along the sixty-five years since its inception, Mexico has transited from conceiving the OAS as an arena to contain the United States to perceive it as a space conducive to the improvement of intergovernmental coordination in the solution of shared problems.

#### SUMMARIO

### Como segurar o gigante? As seis décadas do México na OEA

Este artigo identifica quais são os pontos determinantes da atuação do México na OEA e explica sua evolução histórica entre 1948 e 2012. Argumenta-se que o teor da relação do Estado mexicano com a organização hemisférica em diferentes períodos históricos fixou-se em função de: a) a estratégia mais geral de relacionamento com os Estados Unidos; e b) a maior ou menor concordância mexicana com o conceito e a arquitetura de segurança que predominaram na organização em diferentes etapas. Demonstra-se que no transcurso dos 65 anos desde a fundação da OEA, o México deixou de vê-la como um foro para conter os Estados Unidos, passando a percebê-la como um espaço para melhorar a coordenação interestatal com o vizinho no que se refere à solução de problemas compartilhados.