

Dos decisiones precipitadas en política exterior

MARIO OJEDA GÓMEZ

El Colegio de México.

El gobierno de Felipe Calderón tuvo que enfrentar recientemente dos casos difíciles en materia externa. En los dos casos se decidió en forma precipitada privilegiar lo interno sobre lo externo. En el primer caso el gobierno actuó, al parecer, influido por la presión de los padres de personas que resultaron afectadas por hechos ocurridos fuera del país, así como por la reacción de los medios de comunicación y de una institución de gran peso político: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En el segundo se decidió, obviamente, debido a la importancia económica y política de una empresa transnacional mexicana que resultó afectada por decisiones tomadas en un país extranjero.

El primer caso se refiere al ataque del ejército colombiano a una base de las guerrillas internas de ese país ubicada en territorio ecuatoriano. Este incidente tuvo implicaciones para México debido a la presencia de ciudadanos mexicanos en dicha base, cuatro de los cuales resultaron muertos y una más herida.

El segundo caso está relacionado con la decisión del gobierno venezolano de expropiar todas las empresas de la industria cementera de ese país, entre ellas Cementos Mexicanos (Cemex), la más importante en el mercado de Venezuela.

En ambos casos las decisiones del gobierno mexicano se tomaron precipitadamente apartándose del derecho y de precedentes sentados en política exterior. En el primero, la decisión se inclinó hacia la izquierda, al parecer para evitar un problema más con los sectores de esa orientación política en el difícil camino hacia la reforma energética. En el segundo caso, la decisión tendió hacia la derecha, dado el signo político del gobierno en turno, y donde la afectada fue una empresa muy importante.

Hechos

El 1 de marzo de 2008, el ejército colombiano ata-

có por aire y tierra una base del grupo guerrillero denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La base estaba ubicada dentro del territorio de Ecuador, cerca de la frontera con Colombia. El ataque generó una crisis política en la parte norte de Sudamérica al involucrarse Venezuela y Nicaragua.

Colombia atacó militarmente antes de haber procedido, conforme a derecho, a informar al gobierno ecuatoriano de que tenía conocimiento de la existencia de un refugio (*santuario* en lenguaje militar) de la guerrilla colombiana en su territorio y solicitar, en caso de existir tratado al respecto, la detención y extradición a Colombia de los guerrilleros.

Por declaración de parte se sabe que el gobierno colombiano prefirió proceder militarmente a pesar de que sabía que ello constituiría una violación flagrante de la integridad territorial de Ecuador. Lo hizo por temor de que los guerrilleros fueran alertados o ellos mismos se percataran del ataque si denunciaba la base.

El gobierno colombiano procedió, después de los hechos, a disculparse con Ecuador, cuyo gobierno, sin explicar la razón de la existencia del santuario en su territorio, protestó por la violación a su integridad territorial, rompió relaciones con Colombia y solicitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) una investigación de los hechos ocurridos.

El gobierno de Venezuela, cuyo territorio no fue afectado por la acción de Colombia, decidió romper relaciones con este país y movilizar tropas a la frontera entre ambos.

Nicaragua, que no fue agredida, decidió sumarse al rompimiento de relaciones con Colombia.

La OEA llevó a cabo una investigación *in situ* y se inclinó por una solución política de la crisis, sin cargos jurídicos, que las partes aceptaron: reprobó, pero no condenó, la acción de Colombia y se abstuvo de solicitar a Ecuador explicación alguna por la existencia, en su territorio, de un santuario de la

guerrilla colombiana o, al menos, por la presencia de ésta en dicho territorio.

El 7 de marzo siguiente, en la vigésima cumbre del Grupo de Río, celebrada en República Dominicana, quedó superada, o al menos atenuada, la crisis política y solventado el peligro de guerra. El anfitrión, presidente de la República Dominicana, exhortó a los involucrados en la crisis, con el respaldo de otros países, entre ellos México, a reconciliarse. El presidente de Colombia se levantó de su asiento y fue a estrechar la mano de los presidentes de Ecuador, Venezuela y Nicaragua. A raíz de este suceso, Venezuela restableció relaciones con Colombia y retiró sus efectivos militares de la frontera entre ambos países. Nicaragua hizo lo mismo poco después. Sin embargo, Ecuador no mantuvo su postura.

Consecuencias para México

México resultó afectado por el diferendo debido a la presencia en la base guerrillera de cinco connacionales, cuatro de los cuales fallecieron durante el ataque. Debido a ello, los medios mexicanos otorgaron amplia cobertura a esos acontecimientos y sus secuelas; tomaron partido diferente y en la opinión pública ocurrió lo mismo.

Los padres afectados exigieron al gobierno mexicano, ante los medios de comunicación, que condenara los hechos y demandara indemnización del de Colombia.

El 14 de marzo apareció en la prensa un desplegado firmado por el rector de la UNAM y directivos académicos y administrativos de la institución, cuya parte medular decía: “Cada uno de los integrantes de una comunidad tan grande, plural y compleja como la nuestra, debe responder por sus actos y las consecuencias que de ellos se derivan” y añadía: “Estos hechos [el ataque colombiano], con independencia de las circunstancias que los hayan originado deben reprobarse.”

En una reunión posterior, presidida por el rector de la institución, el Consejo Universitario de la UNAM, integrado por los directores, los representantes de los académicos, los alumnos y los trabajadores, se exigió a las autoridades del país asumir la defensa de los derechos de los afectados y sus familias.

El gobierno mexicano no condenó, pero reprobó los hechos, y solicitó a Colombia compensar, no indemnizar, a las familias de los afectados.

El gobierno de Colombia, por voz del propio presidente Uribe, expresó que no hay razón alguna para pagar “indemnizaciones por acciones legítimas de la fuerza pública contra grupos terroristas”.

La Secretaría de Relaciones Exteriores de México, por su parte, informó que continuaría sus gestiones para que se otorgaran las compensaciones.

Los medios recogieron además, diversas opiniones. Algunos se preguntaron la razón de la presencia de estudiantes mexicanos en la base guerrillera y empezaron a investigar los posibles nexos de las FARC con miembros de la comunidad universitaria. Esto explicaría el porqué del despliegado de la UNAM en los periódicos. Otros denunciaron lo que calificaron de “masacre” del ejército colombiano en la base guerrillera en donde habían sido “asesinados” cuatro estudiantes mexicanos.

La única sobreviviente en carta dirigida a sus compañeros universitarios dijo lo siguiente: “Me duelen muchas cosas, entre otras, que el gobierno mexicano intente con su silencio revertir la responsabilidad que ante el mundo y la historia tienen los autores de la masacre, para desviar la atención con preguntas sobre qué estábamos haciendo allí, cuando además se sabe que llegamos al campamento [...] en nuestra condición de civiles y estudiosos universitarios”.

El padre de la estudiante sobreviviente declaró que el gobierno de Felipe Calderón no había dado las garantías necesarias para que ella volviera a México y que el clima de hostigamiento que han generado los medios de comunicación hacía complicado su regreso. Además, se supo, por otra fuente, que la afectada había solicitado a las autoridades de Ecuador autorización para permanecer en ese país en calidad de testigo protegido.

Conclusiones

La principal conclusión que se desprende de los hechos en relación con la actuación del gobierno mexicano es que éste se precipitó en reprobar el ataque de Colombia a la base guerrilla. Esta decisión la tomó sin detenerse a investigar la razón por la que la base guerrillera se encontraba en territorio de Ecuador.

Se debe recordar que en los años ochenta México creó albergues a lo largo de la frontera con Guatemala, para refugiar a miles de nacionales de ese

país que huían de la guerra. El ejército guatemalteco incursionó varias veces en ellos y el gobierno mexicano protestó por esas acciones. Guatemala respondió que tenía noticia de que esos albergues estaban siendo usados como santuarios por las guerrillas guatemaltecas. México mudó los albergues lejos de la frontera y se acabó el problema.

El gobierno mexicano se precipitó también al solicitar la compensación por la razón siguiente: la estudiante sobreviviente declaró a la prensa que ella y los otros mexicanos que murieron se encontraban en la base guerrillera en calidad de estudiosos llevando a cabo una investigación de campo. Esto significa que se arriesgaron por su propia voluntad e interés profesional a visitar la base. O sea que con su acción se expusieron al mismo riesgo que un corresponsal de guerra. Esto, conforme a derecho, exime al gobierno colombiano de pagar indemnización alguna. Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana solicitó “compensación” para los deudos y la sobreviviente. ¿Cuál fue la razón? La decisión parece deberse al propio presidente Calderón, quien prefirió sacrificar apego al derecho y a los precedentes a ver disminuida su imagen pública. La presión de los familiares, el precedente sentado por la posición oficial asumida por la UNAM y la urgencia de actuar ante la opinión pública por desbrozar el camino de la reforma energética, influyeron, obviamente en esta decisión.

El caso de la decisión expropiatoria del gobierno de Venezuela

El 3 de abril de 2008 el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, anunció la decisión de nacionalizar toda la industria del cemento de su país. Argumentó que la industria cementera exporta la mayor parte de su producción en detrimento de los planes oficiales en materia de vivienda. Añadió que se haría un avalúo y se pagaría lo que cueste, sin aclarar en qué forma.

Entre las empresas que resultarían afectadas estaba Cemex-Venezuela, de carácter transnacional, pero de origen mexicano, cuya producción equivale al 52% del mercado venezolano.

La cancillería mexicana informó que había entrado en contacto con el gobierno venezolano para conocer el alcance y naturaleza de la decisión del presidente Chávez y se comprometió a hacer “todo

lo que esté a su alcance” para proteger los intereses legítimos de las empresas afectadas.

Por su parte, el presidente Calderón declaró al día siguiente que, a diferencia de otros gobiernos que dañan o alteran la seguridad jurídica de las empresas, México está ofreciendo condiciones claras de certeza, seguridad, y confianza. Y añadió que existe preocupación por la incertidumbre acerca del respeto a los derechos de propiedad en otros países.

La Secretaría de Relaciones Exteriores informó, en un comunicado emitido el 6 de abril, que el embajador mexicano en Venezuela se había reunido con autoridades de ese país para contar con mayor información sobre la decisión del presidente Hugo Chávez y que las consultas continuarían durante el transcurso de la semana.

Según el Banco Nacional de Comercio Exterior el valor de las inversiones mexicanas en Venezuela suma un total de 3 286 millones de dólares. En orden de importancia por el valor de su inversión las empresas son las siguientes: Hylsa 1 636 millones, Cemex 470, Tamsa 341, Gruma 290, Bimbo 156, Mabe 147, Telmex 134, Femsa 10, Grupo Zapata 10 y Farmacias el Fénix 2. El valor de la inversión venezolana en México, asciende a 59 millones de dólares.

El subsecretario de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, informó que México no ha firmado con Venezuela un acuerdo de protección recíproca de inversiones y que esto hace más vulnerables a las empresas mexicanas en ese país. Añadió “que en estos momentos está descartado un posible acuerdo, porque la relación diplomática no es buena”.

De acuerdo con un análisis financiero mexicano, desde el punto de vista cuantitativo la inversión de Cemex en Venezuela no es importante pues significa el 6% de sus ventas en el mundo y 25% de su facturación en México. Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo es importante y lo fue más en el pasado. Hace 15 años tras una denuncia interpuesta por cuatro empresas estadounidenses, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos le impuso a Cemex una cuota compensatoria por sus exportaciones a ese país. Para efectos prácticos esto significó sacarla del mercado de Estados Unidos. Poco tiempo después tuvo la oportunidad de invertir en Venezuela, que gozaba de

un trato preferencial en sus exportaciones a Estados Unidos. Esto significaba para Cemex poder continuar sus exportaciones al mercado estadounidense vía Venezuela sin el fardo de la cuota compensatoria. No obstante, con el tiempo y ocupada en sus exportaciones a Estados Unidos sin cortapisa alguna, descuidó el mercado interno de Venezuela rompiendo el equilibrio de la oferta y la demanda, lo que provocó el encarecimiento del producto. Esto ocurrió en un escenario en que Venezuela ha planeado la construcción de miles de viviendas.

Conclusiones

Se considera precipitada esta decisión del presidente Calderón, en primer lugar, porque su discurso del 6 de abril califica indirectamente la acción de un país extranjero antes de confirmar la importancia real que tiene, sus verdaderos alcances, o si era meramente una maniobra para obligar a las empresas a negociar.

En segundo lugar porque al calificar implícitamente la acción venezolana de dañina a la seguridad jurídica de las empresas, se olvidó de los antecedentes de México en materia expropiatoria.

En tercero, porque interrumpió un proceso de acercamiento con Venezuela, instruido por él mismo, precisamente para proteger a las inversiones mexicanas en ese país que no se limitan, por cierto, a Cemex, como ya se vio. El acercamiento se propició para superar el enfriamiento de los dos países después de un fuerte diferendo de Chávez con Vicente Fox.

Pero la razón principal por la que se califica la decisión de Calderón de precipitada, es que la diplomacia se creó, justamente, para prevenir y reparar malentendidos y diferencias entre países. Sin embargo, Calderón, con sus declaraciones, apenas un día después del anuncio expropiatorio de Chávez, se adelantó a los hechos y pudo haber entorpecido las gestiones diplomáticas. Quizá se apresuró a hacer estas declaraciones con la intención de prevenir la acción expropiatoria. Es posible, pero es posible también, conociendo la forma de actuar de Chávez, que éste las hubiera tomado como una provocación y se aceleraran los acontecimientos. En otras palabras, Calderón, al precipitarse con su discurso interrumpió la labor de la diplomacia me-

xicana que es, en todo caso, la que sabe cómo manejar estos asuntos y evitar o al menos negociar los mejores términos de una acción expropiatoria.

Epílogo

El 8 de abril se supo que el gobierno de Chávez había reculado de su posición original, aunque no totalmente. Ofreció a las empresas cementeras comprar 60% de sus acciones. Así, el gobierno venezolano obtendría el control de las empresas sin necesidad de expropiarlas totalmente. Cemex, por su parte, manifestó su disposición al diálogo “para encontrar una solución aceptable mutuamente”. O sea, tenía esperanza de negociar un arreglo todavía mejor.

Por otra parte, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, arribó a México poco después en visita oficial. En la ceremonia de bienvenida del 11 de abril, el presidente Calderón expresó que México “condenó y condena la violación a la integridad territorial del Ecuador”.

Esta declaración del presidente refuerza la tesis de su precipitación al reprobar la acción colombiana antes de investigar por qué la base guerrillera estaba en territorio ecuatoriano. La refuerza también porque en esta segunda declaración oficial no se reprueba, sino que se condena, lo cual en lenguaje diplomático tiene más de un matiz. Lo más importante es que en esta ocasión a la toma de posición del gobierno mexicano se agrega la acusación expresa y personal del propio presidente.

Con esto no se quiere decir que Colombia debe quedar eximida de su responsabilidad por haber violado el territorio ecuatoriano. Significa que Ecuador no fue una víctima inocente, pues no se ha aclarado aún por qué toleraba en su territorio un santuario de una guerrilla extranjera. Al hacerlo, el gobierno ecuatoriano se inmiscuyó en asuntos internos de Colombia. Es decir, Colombia violó el principio de respeto a la integridad territorial y Ecuador violó el de no intervención.

Con su discurso, el presidente Calderón sentó, además, un precedente en materia de política exterior. Tomó partido en forma personal y expresa en un diferendo entre países latinoamericanos, y lo hizo por razones de orden doméstico que consideró prioritarias: privilegió lo interno a costa de lo externo.