

40421  
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS "ARAGÓN"**

**Diplomacia Integral.**

**El nuevo paradigma en la toma de decisiones  
de política exterior y la diplomacia en México.**

**T E S I S**

**Que para obtener el Título de  
Licenciado en Relaciones Internacionales**

**P r e s e n t a :**

**Isaías Gonzalo Noguera Tinoco**

**Asesora: Lic. Margarita Vilchis Rodríguez.**

**MÉXICO**

**A**

**NOVIEMBRE DE 2003**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (Méjico).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



## AGRADECIMIENTOS

Quiero aprovechar esta ocasión para agradecer a toda la gente que de alguna u otra forma ha colaborado para que el día de hoy logre esta meta tan importante en mi vida, y que sea un hombre feliz y lleno de entusiasmo para enfrentar los futuros retos que se presenten en mi vida.

En primer lugar a Teresa, mi Madre, a quien dedico no solo este trabajo sino toda mi vida; gracias por haberme dado todo y por enseñarme a luchar por lo que se quiere, gracias por guiar mi camino y estar junto a mí en los momentos más difíciles y felices de mi vida. Gracias por sembrar en mí la vocación de ser cada día mejor en todos los aspectos, yo sé que tu principal satisfacción es verme convertido en profesionalista, nunca te defraudare.

A mi Padre, Gonzalo, quien ha sido mi primer maestro en la vida. Gracias por todos los momentos que hemos compartido y que me han formado como un hombre de bien. Gracias por los consejos, las pláticas y tantas experiencias, espero que estés orgulloso de mí; desde pequeño has sido para mí alguien grande y maravilloso al que siempre he admirado.

A mi mejor amigo y hermano Luis Antonio. Gracias por ser siempre mi cómplice en todo, mi vida no sería igual sin el extraordinario hermano que me aconseja y acompaña con su valentía e inteligencia. Espero que no olvides que eres el mejor regalo que me has dado la vida. Te quiero.

A mi pequeña y hermosa hermana Tere, por que tu llegada llenó de alegría mi existencia y a lo largo de todos estos años siempre has sido mi orgullo. Te quiero. Eres mi fuerza y mi alegría.

A mi abuelita Conchita, gracias por su amor y cariño, por sus consejos y comprensión, por estar conmigo siempre y por confiar en mí; gracias por ser durante tanto tiempo una de las razones más importantes de mi vida y de mi felicidad.

A la familia Lozano Timoco, por toda la ayuda incondicional que le han brindado a mi familia durante todo este tiempo, gracias a todos, este triunfo es para ustedes también. Gracias Tía Noco, Tío Manuel, y a todos sus hijos, mis felicísimos primos.

A mis tíos, Antonio, Alfonso, Juan y Ramón por enseñarme tantas cosas en la vida, por su cariño, por apoyarme siempre y por su ejemplo. Siempre los he admirado.

A mis hermosas primas, Imparo, Hilda, Isela, Lupita, Maggi, Paola y Verónica, por ser mis amigas, por su afecto y por tantas cosas que hemos vivido juntas.

A los mejores primos del mundo: Antonio, Alfredo, Renja, Dani, Eduardo, Hugo, José, Juan, Jesús, Migue y Raúl, gracias por ser parte importante de mi vida, mis amigos, mis compañeros y ejemplo en muchas ocasiones.

A Claudia sencillamente por su existencia y su maravillosa presencia.



A mis tres grandes maestros y amigos Israel Rangel, Fernando Escamilla y Luis Manuel López. Gracias Israel por ser mi primer gran maestro en la Universidad, por devolverme la confianza y la fe en mi mismo, por enseñarme tantas cosas que han sido parte importante en mi formación como persona y como profesionista.

A Fernando por la amistad, sus muestras de superación y por darme como lección que puedo llegar tan lejos como me lo proponga; porque has sido parte importante en mi formación profesional y personal y por introducirme en un campo tan importante como es el servicio a mi país y a la humanidad.

A Luis Manuel por su ejemplo de servicio y de calidad para emprender cada tarea y cada paso en mi vida, por sus valiosos consejos, su amistad y sus palabras de aliento para que salga adelante. Gracias a los tres, son un referente muy importante en mi vida.

A Carolina De la Luz por su amistad inconscional. Gracias por acompañarme en los diferentes momentos de mi vida, por escucharme y por ser mi gran amiga. A Jessica Rojas por ser una gran compañera y amiga, por sus experiencias compartidas.

A Karla, Yáz, Carmen, Liz y Aldo por ser el mejor grupo de amigos que me ha dado la Universidad, porque me han ayudado a crecer profesional y emocionalmente, gracias infinitas, sin ustedes mi paso por la Universidad no hubiese sido el mismo.

A la Lic. Margarita Vilén, por colaborar para la presentación de este estudio, por sus consejos y amistad que me han ayudado a tratar de ser un mejor profesionista. Gracias por ser parte, de la culminación de esta etapa tan importante de mi vida.

A la Mtra. Cristina Velayo y a la Lic. Martha Patricia Chávez por su importante apoyo para el desarrollo de mi trabajo; gracias por la oportunidad de colaborar y aportar a mi carrera y a mi Universidad.

A mi querida UNAM por dejarle llevar con orgullo y distinción sus colores y por permitirme ser parte de ella, por todo lo bueno que me ha brindado, espero retribuirle como un profesionista comprometido y dedicado en beneficio de mi sociedad y de mi país.

Gracias a todos los que creen en mi, los que me han apoyado y todos aquellos que me han enseñado algo de la vida en diferentes momentos.

Finalmente, gracias a tí Dios que me has bendecido y protegido siempre; gracias por poner a todos estos hermosos ángeles que he mencionado cerca de mí; gracias por la oportunidad que me das día con día; gracias por esa buena vibra que me acompaña. Gracias por mi existencia llena de buenos y también malos momentos; gracias por todo Señor.

Tania G. Nogués Tamez.



## Diplomacia Integral.

### El nuevo paradigma en la toma de decisiones de política exterior y la diplomacia en México.

"Necesitamos nuevos enfoques y nuevas herramientas, necesitamos una nueva forma de diplomacia. Esta se debe basar en una serie de esfuerzos colectivos de una gran variedad de actores, de dentro y fuera del gobierno y requeriremos de un amplio consenso para atender de manera clara y efectiva las necesidades y derechos humanos elementales de millones de personas en el mundo".

Lloyd Axworthy y Knut Vollebaek, cancilleres de Canadá y Noruega





## ÍNDICE DE CONTENIDO.

<b>Introducción.....</b>	1
<b>Capítulo I. La concepción de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales a partir de los años noventa.....</b>	1
1.1 Elementos y proceso de construcción de paradigmas en la realidad social.....	2
1.2 Aspectos teóricos sobre la estructuración de la dinámica internacional actual. De un paradigma bipolar a la interpretación del nuevo contexto mundial.....	8
1.3 Perfiles y tendencias de la dinámica mundial como elementos del paradigma de las relaciones internacionales a partir de los años noventa.....	17
<b>Capítulo II. Nociones generales de la política exterior y la diplomacia en México.....</b>	31
2.1 Elementos y escenarios de acción de la política exterior de México.....	32
2.2 Perspectiva general de la Diplomacia en las relaciones internacionales.....	45
2.3 Estructura normativa e institucional de la política exterior y la diplomacia en México.....	53

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



<b>Capítulo III. Referentes históricos de la política exterior y la diplomacia en México.</b>	72
3.1 Directrices de la política exterior a partir de los ochenta. De la administración de De La Madrid al gobierno de Ernesto Zedillo.....	73
3.2 Objetivos y metas de la política exterior de México en el gobierno de Vicente Fox.....	90
3.3 Principales problemáticas para la diplomacia mexicana en la actualidad.....	93
3.4 Los retos y oportunidades de la diplomacia en México para el nuevo siglo.....	98
<b>Capítulo IV. Hacia un nuevo paradigma en la toma de decisiones de política exterior y la diplomacia en México: la Diplomacia Integral.</b>	101
4.1 Una valoración de las características de la política exterior y la diplomacia en México.....	102
4.2 El nuevo paradigma planteado: la Diplomacia Integral.....	114
4.3 Propuestas de colaboración y complemento en búsqueda de una Diplomacia Integral.....	117
4.4 Proyectos sugeridos para ser parte de la construcción del paradigma de la Diplomacia Integral.....	125
4.4.1 El Consejo Nacional de Política Exterior de México.....	125
4.4.2 Centro de Estudios Diplomáticos Mexicano.....	134

TESIS CON  
VALOR DE GRADO



<b>Conclusiones.....</b>	138
<b>Bibliografía.....</b>	145
<b>Hemerografía.....</b>	150
<b>Referencias cibergráficas.....</b>	152

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





## INTRODUCCIÓN

Una concepción simple de la política exterior determina que es el conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales, interpretación de Seara Vázquez<sup>1</sup>; sin embargo, esta definición parece incompleta porque la política exterior es un proceso altamente complejo, que involucra una serie de actividades interconectadas entre sí que van más allá de simples actitudes o acciones.

Es decir, la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es un proceso determinado por distintas bases, diversos actores y varios condicionantes.

Los objetivos de la política exterior son los medios para alcanzar el fin principal; dar respuesta al interés nacional<sup>2</sup>, por lo tanto, deben estar basados en dicho interés. Ahora bien, los objetivos se apoyan en estrategias e instrumentos de política exterior.

Las estrategias son actividades específicas para alcanzar los objetivos generales. En esta actividad los diseñadores de la política exterior establecen quién, cuándo y cómo se va a llevar a cabo tal acción.

Por su parte, los instrumentos son aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de objetivos; los más comunes son: la negociación, la guerra, las sanciones y la ayuda económica, las organizaciones internacionales, el derecho internacional y, la diplomacia que es el elemento fundamental de esta investigación.

Seara Vázquez Modesto, *Política exterior de México*, México, Editorial Porrúa, decimosexta edición, 1997, p. 35.  
Un gran interés ha despertado el hecho mencionado de que es el principal fundamento de la política exterior, sin embargo, hay un gran debate en cuanto a esta idea. Autores como Mario Ojeda se platican que el interés nacional, en el caso del Estado mexicano, está sujeto a la interpretación que realicen la clase, el partido, o la élite en el poder, deduciendo con esto que cuando un gobierno decide cuál es el interés nacional, no se trata de un interés nacional, sino de un interés grupal. A pesar de ello, se acepta que existen intereses básicos, identificables, como son: el respeto a la soberanía y a la integridad territorial, así como la autonomía en las decisiones políticas tanto externas como internas.



Por lo que para términos de este estudio cuando se haga referencia a política exterior, se entenderá como aquél mecanismo que ayuda a la consolidación de los propósitos de la nación y que se encarga de salvaguardar los intereses fundamentales del Estado mexicano que son aquellos que establecen los principios de la política exterior mexicana que están suscritos en la constitución.<sup>3</sup>

En cuanto a la diplomacia también se encuentran un numero indeterminable de especialistas que han llevado estudios para interpretarla, sin embargo la definición que Paul Sharp realiza en su obra *"For Diplomacy: Representations and the Study of International Relations"* es para fines de esta investigación la mas acertada.

Señala que la diplomacia es "la discreta práctica humana formada por una explícita construcción, representación, negociación y la manipulación necesaria de identidades ambiguas. Como tal, provee poderosas metáforas no sólo del entendimiento de la labor diplomática, sino para el entendimiento de las relaciones internacionales en general".<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta estos elementos de partida, se debe señalar que la política exterior mexicana ha tenido que adecuarse a los cambios presentes en las circunstancias internacionales, de igual forma la manera en que debe afrontarla e instrumentarla, ya que los Estados ya no son los únicos actores internacionales, las compañías multinacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, son sólo algunos ejemplos de los nuevos actores del sistema internacional.

El cambio de circunstancias antes mencionado se explica por la emergencia y profundización de procesos globales en la producción, el comercio, las finanzas, el avance científico-tecnológico y la cultura, que irrumpieron en la escena mundial en las últimas dos décadas y se han impactado de manera irreversible en la conformación del sistema internacional.

<sup>3</sup> Artículo 89 fracción N de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>4</sup> Sharp Paul, "For Diplomacy: representations and the study of international relations", en *International Studies Review*, Volumen 1, Spring 1999, p. 52



Además la continua expansión de la sociedad internacional ha vuelto más compleja la agenda de las relaciones interestatales, el nuevo panorama internacional está caracterizado por grandes márgenes de incertidumbre que contrastan radicalmente con la gran predictibilidad de la conducta de los diferentes Estados que prevaleció durante la Guerra Fría.

Frente a esta tendencia, México ha tenido que responder a los retos de una sociedad mundial en cambio y en reconfiguración de sus estructuras; a la transformación del modelo de crecimiento económico del país, que implicó el progresivo abandono de esquemas proteccionistas y la decidida adopción de prácticas de liberalización del comercio y la inversión, se ha sumado una reforma política cuyos primeros resultados permiten apreciar un avance significativo en la vida democrática de México. Estos hechos han implicado una mayor actividad y participación de los diversos sectores sociales y su vinculación con fenómenos transnacionales, generando una situación que ejerce presiones y exigencias inéditas para la administración pública.

De esta manera, el nuevo entorno mundial y el nivel de las actuales demandas nacionales se conjugan para modificar las bases sobre las que se planifica y se instrumenta el conjunto de la política exterior de México, dándole un enfoque que históricamente no había tenido: de la preservación de la integridad territorial al del aprovechamiento de las oportunidades en el exterior, esto se refleja en acciones que impulsan al Estado Mexicano a tomar medidas que, sin alejarse de sus tradicionales principios de conducta internacional, permiten incorporar al país a la dinámica de los procesos globales.

Lo anterior ha significado el diseño de estrategias y la reestructuración de mecanismos de acción, cuya puesta en marcha tiene la intención de hacer posible la promoción de los intereses nacionales teniendo como premisa el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la nueva correlación de fuerzas a nivel internacional y la prevención de los riesgos que representa la participación incluyente que el país tendrá en la política y la economía mundiales.



Estas premisas representan el contexto general de la hipótesis de esta investigación: se reconoce que en los últimos años los acontecimientos suscitados en el ámbito internacional han tenido un gran peso en lo que respecta al diseño de la política exterior mexicana. Muchas de las decisiones más importantes de las últimas administraciones han estado basadas y justificadas por el nuevo ambiente mundial. El principal argumento ha sido que México tiene que insertarse en la nueva dinámica global y no quedarse rezagado ante las nuevas transformaciones económicas y tecnológicas.

La desventaja de esta situación es que no existe un proceso de retroalimentación entre política interna y política externa teniendo en cuenta que la política exterior "constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación y que su estudio resulta significativo puesto que es un instrumento que busca, en el exterior, aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas".<sup>7</sup>

Por lo que se pretende demostrar que la política exterior debe ayudar a cumplir con las necesidades internas y de supervivencia básicas de toda nación como lo son: la erradicación de pobreza, mejora en los niveles de vida en general de los mexicanos, sustentabilidad del medio ambiente y mantenimiento del Estado Mexicano; y que la implementación de la Diplomacia Integral es posible fundamentado en los temas desarrollados en esta investigación.

A partir de estas premisas es necesario recalcar que dar explicación y analizar estos cambios y problemáticas es digno de análisis para un internacionalista. La razón de este estudio es mostrar un estudio de la diplomacia en México y la nueva dinámica internacional, para determinar que es importante el cambiar las formas de su quehacer e instrumentación de acuerdo a las tendencias que se presenta en el entorno nacional e internacional.

<sup>7</sup> Así lo señala Kenneth Waltz, resaltando además que las condiciones externas influyen directamente en la política exterior de un Estado, ya que le permiten garantizar sus intereses y los beneficios que obtendrá de la interacción social con otros estados. Waltz, Kenneth, "Reflections on theory of international politics: a response to my critics", en Keohane Robert O., *Neorealism and its critics*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1986, p. 49



El objetivo de esta investigación es proponer el paradigma de la Diplomacia Integral, en el que en el proceso de la toma de decisiones se permita la participación de todos aquellos que estén interesados en ello.

Más que un replanteamiento de la política exterior de México (que ya cuenta con principios constitucionales específicos) este proyecto enumerará las características más relevantes, que a juicio personal, dan lógica al comportamiento de los Estados en el actual contexto internacional. De igual forma se mostrarán algunas acciones que han emprendido los más recientes gobernantes del Estado mexicano; así como la situación en la que se encuentra el marco legal actual en relación a la formulación de la política exterior y su ejercicio.

Con ello, se lograra sentar los antecedentes necesarios y un referente que sustenten el objetivo planteado de la Diplomacia Integral para México, por medio de una serie de propuestas personales emitidas en este estudio, y en especial dos proyectos en concreto:

- La consolidación del Consejo Nacional de Política Exterior, propuesta presentada a comienzos del 2001 coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, y con aportaciones emitidas de acuerdo a la investigación realizada en este estudio, y
- La creación de un Centro de Estudios Diplomáticos Mexicano, en el que se promueva y se revalore a los especialistas e internacionalistas interesados en el tema y que coadyuve a la formación de los nuevos diplomáticos en colaboración con el Instituto Matías Romero.

La idea de Diplomacia Integral se propone incluir dentro del ejercicio de la política exterior de México; las propuestas que en esta investigación se presentarán tienen como objetivo señalar que el ejercicio diplomático se debe de dignificar y revalorar con el respeto a la normatividad que existe, en donde los nombramientos sean con base en la preparación y la especialización con las que cuente el representante del país, y por otra parte que los especialistas e interesados en contribuir en la política exterior, cuenten con un Centro de



capacitación e investigación a la altura y tengan de igual forma cabida en el proceso de toma de decisiones.

Con esta propuesta se considera, a juicio personal, que México obtendrá un nuevo carácter en la instrumentación de la política exterior con la participación de diversos actores nacionales, con peso en la toma de decisiones y con una preparación adecuada frente a los retadores tiempos que enfrenta el país y el mundo en general.

En este orden de ideas el presente estudio se divide en cuatro capítulos con la finalidad de realizar una exposición lo más completa posible de los objetivos planteados para el mismo.

El capítulo primero titulado La concepción de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales a partir de los años noventa, tiene como objetivo enumerar las principales tendencias de la dinámica internacional contemporánea: la globalización, la redefinición del papel del Estado y de sus estructuras, la democracia, la nueva agenda en materia de seguridad internacional, la revolución tecnológica y de los medios de comunicación y la importancia del ser humano, del ciudadano y de la sociedad civil, para que con ello se presente el panorama actual que debe afrontar la política exterior mexicana.

La intención es señalar que frente a la falta de uniformidad en los criterios para comprender al actual sistema mundial se registra una revolución, todavía inacabada, en el terreno de la perspectiva internacional, por lo que los retos son difíciles y complejos, sin embargo las tendencias antes enumeradas son las que a grandes rasgos dan lógica al comportamiento entre los estados.

El segundo capítulo Nociones generales de la política exterior y la diplomacia en México, presenta los elementos básicos en este rubro con la intención de mostrar la normatividad actual en el ejercicio de la política exterior, intentando con esto demostrar que existe un orden legal estructurado que en la mayoría de las ocasiones no es cumplido por situaciones políticas coyunturales de cada gobierno.



En resumen, este capítulo sienta los elementos normativo-legales para el desarrollo del presente estudio.

El capítulo tercero Referentes históricos de la política exterior y la diplomacia en México presenta las acciones más representativas de los gobiernos mexicanos en el rubro externo a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, (ya que a partir de este periodo se sugiere al interior y al exterior del país cambios muy importantes) con la intención de que sirvan como precedente para mostrar el perfil que tuvo la política exterior de ese periodo a nuestros días.

Además se pretenden manifestar las principales problemáticas que enfrenta la diplomacia mexicana en el gobierno de Vicente Fox y las posibilidades que tiene México para potenciarlo como parte importante en la construcción del orden mundial a partir del año 2003.

El último capítulo Hacia un nuevo paradigma en la toma de decisiones de política exterior y la diplomacia en México: la Diplomacia Integral muestra una valoración sobre las acciones de la política exterior que los gobiernos de México han llevado a cabo y que se presentaron en el capítulo anterior.

A la par de ello y con base en los elementos presentados hasta este capítulo se pretende sustentar la implementación de dos proyectos: el Consejo Nacional de Política Exterior de México y el Centro de Estudios Diplomáticos Mexicano, buscando con ello la participación de los diferentes actores nacionales en la toma de decisiones en este rubro, logrando con ello el ejercicio de una Diplomacia Integral.

De igual forma se presentan algunas recomendaciones sobre aspectos básicos del ejercicio diplomático en México con la intención de brindar algunos indicadores que puedan contribuir para la paulatina implementación de una costumbre diplomática integral que tenga



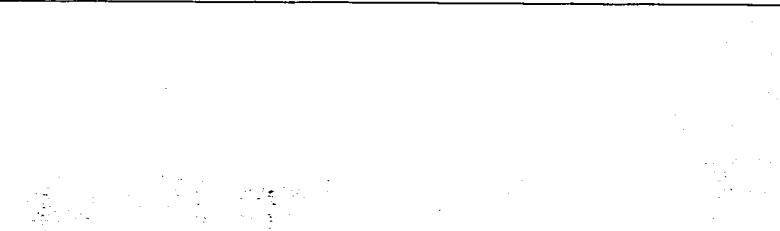
como base fundamental la normatividad del Estado Mexicano, las oportunidades que presenta el entorno internacional y la opinión de diversos representantes de la sociedad mexicana.

Finalmente hay que señalar que con este estudio se pretenden aportar elementos para que se reconozca un nuevo paradigma en la instrumentación de la política exterior y la diplomacia, en la que el aspecto central es la participación de diversos actores nacionales, con peso en la toma de decisiones y una preparación adecuada frente a los retadores tiempos que el país y la sociedad internacional enfrentan, ya que se necesita estar preparado y ser parte activa y significativa en la construcción del orden mundial de los próximos años.

En el desarrollo de este trabajo se ha buscado dar respuesta a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior mexicana?
- b) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la diplomacia mexicana?
- c) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- d) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- e) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- f) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- g) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- h) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- i) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- j) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- k) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- l) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- m) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- n) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- o) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- p) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- q) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- r) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- s) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- t) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- u) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- v) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- w) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- x) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- y) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?
- z) ¿Cuáles son las principales estrategias y tácticas que se han aplicado en la política exterior y la diplomacia mexicana?

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## Capítulo I.

### La concepción de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales a partir de los años noventa.

"Aunque es cierto que siempre han existido cambios, nadie puede negar que hoy están muy presentes, son más rápidos, profundos y generan una sensación de perdida de control e incertidumbre respecto al futuro. Es tan grande el impacto de estos cambios que nadie de momento puede saber con absoluta certeza hacia dónde vamos y cuál será su impacto sobre empresas, comunidades, instituciones públicas y privadas y nuestras propias vidas."

# PAGINACIÓN DISCONTINUA



## 1.1 Elementos y proceso de construcción de paradigmas en la realidad social.

### Elementos y oportunidades de un nuevo paradigma.

Hablar de nuevos paradigmas implica hablar de cambio. Los paradigmas son los supuestos fundamentales que explican cómo funcionan las sociedades y establecen la forma de competir entre los integrantes de una disciplina determinada. Cuando un paradigma cambia, establece nuevas condiciones y supuestos que traen consigo retos y oportunidades. El éxito de cada persona y organización dependerá del entendimiento y adaptación a los nuevos paradigmas.

Todas las épocas históricas son producto de nuevas perspectivas. La humanidad ha pasado por muchas y dramáticas revoluciones del conocimiento, grandes saltos y liberaciones repentinas de límites antiguos. La historia de la humanidad siempre se ha determinado por su capacidad para adaptarse a las condiciones y cambios que surgen de cada nueva perspectiva.

Cada una de ellas se dice que ha traído consigo un cambio de paradigma. Esta expresión fue introducida por Thomas Kuhn, filósofo e historiador, en su libro *The structure of scientific revolutions*, la cual ha permeado en los ámbitos científicos y sociales. Las ideas de Kuhn son de gran utilidad, porque ayudan a explicar y comprender el proceso de surgimiento de una nueva perspectiva, así como el porqué de la necia resistencia a su aceptación durante largos períodos.

Kuhn estableció que en el campo de la ciencia y del conocimiento los paradigmas son un conjunto de hipótesis fundamentales sobre la naturaleza del mundo que comparten todos los que tienen una relación directa con esa ciencia o disciplina<sup>1</sup>. Un paradigma es un marco de pensamiento o un esquema de referencia para explicar y entender ciertos aspectos de la realidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>1</sup> Kuhn, Thomas. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, University of Chicago Press, 1970, p. 8.



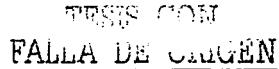
En la práctica, los paradigmas son los supuestos fundamentales que explican cómo funcionan las instituciones dentro de una disciplina determinada. Estos han tenido un gran impacto a través de historia; tanto, que han provocado que en cada sector social, institución o rama gubernamental se compita o trabaje bajo ciertas condiciones pre establecidas o reglas del juego, las cuales, aunque en la mayoría de los casos no son explícitas, si son entendidas y compartidas por todos los integrantes de ese paradigma.

Los paradigmas establecen reglas y reglamentos de cómo se deben hacer las cosas, limitando a las personas a pensar en situaciones establecidas. Asimismo, encasillan el pensamiento creativo e innovador de las personas y de los investigadores, los limitan pensar en situaciones ya existentes, en lugar de cambiar radicalmente las ya establecidas y alterar los supuestos fundamentales de la realidad social. Es muy común escuchar a la gente de los viejos paradigmas decir "las cosas las hacemos así, porque siempre se han hecho de esta manera".

#### *Los procesos de revolución y resistencia.*

La resistencia al cambio puede tener explicaciones racionales inconscientes como el miedo a lo desconocido, incertidumbre, rechazo y crítica; o completamente inconscientes sin una base de pensamiento objetivo. Con mucha frecuencia en los paradigmas se encuentra esa resistencia inconsciente a los cambios.

Otra característica de los paradigmas es que bloquean nuestra capacidad de observar el mundo como un todo y de buscar alternativas pensando de manera no convencional. Cuando la realidad no se adapta a nuestras reglas mentales, tenemos un alto grado de dificultad para entenderla. Podemos inclusive negar un descubrimiento si este no se haya dentro de nuestra forma tradicional de pensar, cerrando así la puerta de la información y, por consiguiente, la oportunidad que de él pueda surgir.





Un cambio de paradigma comienza a gestarse cuando se acumulan un exceso de cuestiones que salen del marco ordinario y el paradigma actual no puede explicar<sup>7</sup>. Éste es cuestionado de manera continua y, bajo estas circunstancias, puede surgir una nueva y poderosa evidencia que explique las contradicciones aparentes introduciendo un nuevo principio, una nueva perspectiva, un nuevo paradigma. Al provocar la creación de una nueva teoría, más comprensiva, el resultado no es destructivo, si no instructivo. A fin de cuentas, un nuevo paradigma genera conocimiento, nuevos datos y, por lo tanto, nueva información.

Todo nuevo paradigma implica un principio que siempre existió pero hasta entonces nadie había reconocido. Incluye la antigua concepción de las cosas con una verdad parcial de la realidad, sin que ello implique que esas cosas no puedan funcionar de otra manera. Muchas veces el viejo paradigma no funcionó porque se encasilló en la única manera de hacer las cosas. El nuevo paradigma casi siempre incluye al viejo pero lo absorbe en una perspectiva más amplia. Reconcilia los conocimientos tradicionales y los "rebeldes" en una teoría común. Por lo que se puede determinar que el nuevo paradigma es incluyente, no excluyente<sup>8</sup>.

Como el naciente paradigma es más amplio, abre con él, un sinúmero de oportunidades que el antiguo mantenía ocultas. Dado el poder y el alcance superior de las nuevas ideas, podríamos esperar que éstas se impusieran rápidamente, pero eso casi nunca sucede.<sup>9</sup> El problema radica en que para poder usar el nuevo paradigma se tiene que borrar rápidamente el anterior; de no ser así, la sombra del antiguo contaminará las ideas generadas por el nuevo. La reciente perspectiva exige un giro mental tan pronunciado que las personas más arraigadas al viejo paradigma raramente llegarán a darlo. Un nuevo paradigma significa dar vuelta e iniciar con una nueva conciencia de la realidad.

Cuando una persona innovadora reta al sistema y propone una novedosa idea, un cambio o un modelo diferente, surge entre los integrantes de la comunidad del viejo paradigma, un sentimiento de rechazo contra la alteración del orden acostumbrado de las

<sup>7</sup>Ibidem

<sup>8</sup>Ibidem p. 9

Ferguson, M., *La conspiración de acuario*, Barcelona, Editorial Kairos, 1985, p. 15.



cosas. A primera vista la nueva idea parece rara, confusa y sobre todo peligrosa. Entre otras cosas porque la persona que la propuso pudo haber dado un salto intuitivo, sin tener la información o las pruebas que pudieran apoyar su reciente hipótesis.

Todo nuevo paradigma causa dolor y pone en peligro el status y el poder de los distintos elementos del sistema, los cuales se opondrán, inclusive agresivamente, a adoptar cualquier nueva regla del juego.

Un cambio de paradigma es en esencia una transformación radical del significado de las reglas prevalecientes hasta esos momentos<sup>10</sup>. Por lo regular, todos los integrantes del viejo paradigma vuelven a cero y pierden todas las ventajas alcanzadas. La aceptación de un nuevo paradigma puede llegar a destruir a una persona, una institución, un sector industrial e incluso la economía de todo un país.

Cuando un paradigma cambia y se alteran los supuestos fundamentales, muchas instituciones y personas que se resistieron al cambio desaparecen del entorno, porque a pesar de las evidencias mostradas nunca aceptaron que las reglas del juego eran distintas así como la forma de actuar. La razón fundamental, según Kuhn es "quienes han trabajado fructíferamente desde la óptica antigua, están habitual y emocionalmente vinculados a ella. Por lo general, su fe les acompaña hasta la tumba. Incluso confrontados con una evidencia apabullante, permanecen apegados a la opinión errónea, sólo por conocida.

Si el paradigma emergente explica lo que hasta esos momentos era turbio y oscuro, poco a poco va ganando terreno. Una vez que pasa la etapa embrionaria y la comunidad reconoce su fuerza, el crecimiento es exponencial. Cuando un número crítico de pensadores llega a aceptar la nueva idea, se produce un cambio colectivo de paradigma y brota el consenso, provocando una especie de reacción en cadena".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>11</sup> Kuhn, Thomas, "ibidem, p. 12.



Después de algún tiempo, este paradigma, a su vez, sufre contradicciones. Los cambios en el entorno y la evolución de la sociedad, entre otros, provocan que el paradigma vigente comience a tener grietas y escollos en su perspectiva. Entonces algunos pioneros emprenden intuitivamente la búsqueda de un nuevo paradigma. A este proceso repetitivo se le llama evolución. Muchas veces se trata de pequeños cambios a la perspectiva actual, pero otras son verdaderas revoluciones que cambian drásticamente las condiciones prevalecientes. Así es como la ciencia va quebrando y ensanchando continuamente sus propias ideas y la humanidad avanza.<sup>12</sup>

#### *Las oportunidades del nuevo paradigma.*

Para muchas personas la única posibilidad de éxito es reinventando su propio pensamiento, y para muchas sociedades radica en reinventar su propio accionar. Hay paradigmas que se encuentran prácticamente agotados y vemos a instituciones y funcionarios aferrándose a ellos, tratando o intentando seguir actuando de una forma arcaica.

La mayoría de los modelos de administración fueron exitosos para un paradigma reconocido por la comunidad internacional: una sociedad industrial y un mundo predecible.

Los grandes cambios que se experimentaron a nivel mundial están provocando inesperadas formas de competencia y un mercado cada vez más impredecible. La velocidad de generación de los cambios, la baja adaptabilidad de las instituciones y la vida efímera de las organizaciones en el mercado, nos dicen que el paradigma que estamos utilizando ya no es el adecuado. Es simplemente obsoleto. La mayoría de los problemas no pueden resolverse al nivel como están siendo expuestos, es indispensable replantearlos y situarlos en un nuevo contexto, en una perspectiva más amplia.

Sólo así se podrán descubrir nuevas oportunidades. Se podrá ganar el futuro. La soberbia que provoca el éxito que antes se pudo haber obtenido con las antiguas políticas, la

<sup>12</sup> Ferguson, M., *op. cit.* p. 18



parálisis de muchas instituciones públicas que están esperando mejores tiempos para realizar cambios, y la rigidez característica de las instituciones altamente burocráticas, están evitando que las organizaciones se adapten a un mundo turbulento como el que experimentamos hoy en día. Las oportunidades están dentro de la crisis, pero sólo se podrán observar bajo la perspectiva de un nuevo paradigma.

En consecuencia, el futuro no puede observarse a través de la vieja manera pensar. Es necesario reconocer que las técnicas y las ideas que dieron éxito en el pasado, ya no son apropiadas para las instituciones en el futuro. Si seguimos haciendo las políticas como hasta ahora, estamos condenados a tratar de obtener los mismos resultados, pero bajo condiciones de supervivencia y competencia muy diferentes. Las fórmulas del pasado ya no son una garantía para tener éxito en el futuro.

Algunos cambios de paradigma se presentan de manera rápida y abrupta. Las instituciones tienen que reaccionar o morir. La capacidad de reacción y adaptación de cada una será el factor clave para su permanencia en el contexto internacional<sup>13</sup>.

En cuanto a este contexto internacional es necesario señalar por tanto que no se encuentran pautas de comportamiento claras, uniformes y fáciles de predecir en el acontecer de los próximos sucesos en el sistema mundial como lo fue en otros tiempos, por lo que los retos son difíciles y complejos.

Con la intención de sentar un referente de como comprender este cambio de contexto o paradigma en las relaciones internacionales, se considera pertinente para fines de este estudio, presentar la interpretación teórica que John Gaddis y Graciela Arroyo hacen al respecto y que a continuación se presentan.

<sup>13</sup> Kuhn, Thomas, op. cit. p. 13



## 1.2 Aspectos teóricos sobre la estructuración de la dinámica internacional actual. De un paradigma bipolar a la interpretación del nuevo contexto mundial.

### El estudio de los "cambios tectónicos" en las relaciones internacionales a fines del siglo XX.

La Guerra Fría acabó con una ola estimulante de eventos: la caída del Muro de Berlín, la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas (URSS), el paso de un mundo bipolar a uno multipolar donde los asuntos políticos y militares parecen dar paso en primer término a los de carácter económico y comercial.

De hecho, como ha sugerido John Gaddis<sup>14</sup>, profesor de Historia y director del Instituto de Historia Contemporánea de la Universidad de Ohio en Estados Unidos, estos cambios se desarrollaron como placas tectónicas que se movían lentamente bajo la tierra y permanecieron ocultos durante un considerable periodo de tiempo. El que estos cambios no hayan sido evidentes hasta fines de los años ochenta, cuando eran ya un hecho irreversible, hizo que tanto quienes toman las decisiones en el ámbito gubernamental, incluso dentro de las grandes potencias, como quienes estudian y analizan la realidad internacional no hayan percibido la magnitud de la transformación que todavía está en curso.

Ello también explica porque, intempestivamente y de manera increíblemente rápida, a principios de los años noventa se desarrollaron especulaciones y explicaciones acerca del orden mundial y la nueva agenda internacional tanto en el ámbito político como en el académico.

De acuerdo con Gaddis, los cambios tectónicos que se gestaron durante varios años hasta producir los hechos de 1989 fueron: la emergencia de un nuevo criterio para definir a las grandes potencias (basado en consideraciones económicas y tecnológicas más que militares); el colapso de las alternativas autoritarias al liberalismo; y la declinación del uso de la brutalidad tanto en los asuntos externos como internos de los estados.<sup>15</sup> A estos cambios

<sup>14</sup> Véase Gaddis, John Lewis, "Tectonics, History and the end of the Cold War", en *The United States and the End of the Cold War. Implications, reconsiderations, provocations*. Nueva York, Oxford University Press, 1992. Traducción p. 156.



habría que añadir uno nuevo, el cual ha dado pie a una amplia literatura sobre el orden y la anarquía después del fin de la Guerra Fría: el fin del orden bipolar y su sustitución por uno unipolar o multipolar.<sup>16</sup>

Aunque parece claro que el fin del orden bipolar fue consecuencia de cambios más profundos, como los que establece Gaddis en su estudio, es evidente que dichos cambios no han terminado por abarcar a todo el mundo y difícilmente lo harán en el futuro.

#### *Los cambios tectónicos de las relaciones internacionales.*

En primer lugar, en lo que respecta al nuevo criterio para definir a las grandes potencias, resulta difícil refutar el hecho de que, por lo menos desde los años setenta, el poder militar dejó de ser el único criterio para definir el poder de un Estado y, en algunos casos, dejó también de ser elemento definitorio. Existen varios estudios en relación a este aspecto, aunque quizá los estudios de Keohane y Nye en esa década sean los más representativos de este tema<sup>17</sup>.

La consecuencia de esta transformación tectónica, en la clasificación de Gaddis, tiene que ver no sólo con una mayor importancia de los temas económicos en la agenda internacional sino con la importancia de otros actores internacionales, diferentes al Estado. Ello es todavía más importante en el caso de países con economías de mercado, en los cuales buena parte de la economía está en manos privadas, esto es, en actores no estatales.

Sin embargo, hay que subrayar que el poder reside no sólo en los agentes económicos. También residen en los agentes que generan legitimidad (partidos, grupos de presión, iglesias, organizaciones de derechos humanos, entre otros); en aquellos que generan información (periódicos, agencias informativas, cadenas televisivas, la internet etc.) así como aquellos que generan temor (crimen organizado, terroristas) y formas de pensar (escuelas, universidades, filósofos e intelectuales). Todo esto significa que no existe un criterio universal, permanente y

<sup>16</sup> Payne, Christopher, "The unipolar illusion: why great powers will rise", en *International security*, Nueva York, vol. 17, num. 4, 1993, pp. 5-51.

<sup>17</sup> Cf. Keohane, R. O. y Nye, J., *La Política Mundial en transición*, Buenos Aires, Editorial Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988.



definitivo que establezca cuáles son los países más poderosos y cuales los menos, o una línea de investigación única.

Esto no excluye que el viejo criterio del poder militar o los criterios tradicionales del realismo político no se han predominantes en algunos casos; sin embargo, si algo ha quedado claro en el período de la posguerra fría es que no haya un criterio claro y definido del poder y el orden internacional.

Con respecto al segundo de los cambios en la clasificación de Gaddis, que se refiere al colapso de las alternativas autoritarias al liberalismo, es difícil no percibir la legitimidad que ha ganado la democracia liberal a partir de la década de los noventa. El fracaso del modelo socialista, y hasta los abusos de los derechos humanos que cometió, contribuyeron sin duda a opacar una discusión que tuvo gran vigencia en occidente hasta los ochenta. Con esto no se quiere afirmar que ha llegado el fin de la historia<sup>18</sup>, sino que, por el momento, en los países occidentales la democracia liberal ha dejado de ser cuestionada con fuerza por opciones que hasta hace unas décadas gozaban de alguna legitimidad.

Aunque Gaddis no se refiere más que a los aspectos políticos, resulta evidente que la caída del bloque socialista no sólo legitimó la democracia liberal, sino también al mercado como mecanismo de asignación de recursos, en detrimento de un Estado intervencionista en la economía.

Aunque la permanencia de estos cambios es difícil de predecir, mientras no se articule una opción ampliamente aceptada a la democracia y al mercado, los consensos desritmos normarán la economía y la política del mundo occidental durante los próximos años. Dicha opción deberá generar la legitimidad necesaria para perfilarse como alternativa real y ello no se logrará en un período corto de tiempo.<sup>19</sup>

Con respecto al tercero y último de los cambios identificados por Gaddis, habría que señalar que la declinación de la brutalidad en la vida interna y en las relaciones externas de los

<sup>18</sup> Véase Fukuyama, Francis, "The End of History", en *The National Interest*, 1989  
Gaddis, op. cit., p. 158



Estados es una tendencia muy vinculada con el punto antes tratado: en la medida en que la democracia gana consensos, se fortalece el estado de derecho; con ello, las diferencias tienden a dividirse de manera pacífica.

La lista de los conflictos mundiales desarrollados en las últimas décadas no permite llegar a conclusiones sobre la conducta externa de los Estados democráticos. Si bien ha habido un desplazamiento de los conflictos armados hacia los países en desarrollo, ello no ha impedido que las potencias se involucren en conflictos internacionales armados.

Lo que si es factible percibir es que en los países con un modelo democrático existe una reticencia creciente de la ciudadanía a participar en guerras en el exterior y su participación activa para expresarlo. Hay, sin duda, un cambio de valores respecto del pasado en el cual se exaltaba la defensa bélica de la patria. Y este factor, aunque no ha impedido la participación de algunos países democráticos en conflictos bélicos, sí ha influido en el tipo de involucramiento.

¿Hasta dónde puede afirmarse que los cambios antes señalados han sido realmente globales?, ¿se puede hablar de un nuevo orden internacional y de una nueva agenda en la política internacional? En realidad existen elementos que permiten suponer que el actual sistema internacional no presenta reglas de comportamiento uniformes para todos los países y que no existe un orden constante en los procesos mundiales. En este sentido se han desarrollado algunas explicaciones que tratan de estudiar los cambios y comportamientos en el escenario mundial a partir de este nuevo contexto. Una de ellas es la teoría del caos que a continuación se desarrolla con la intención de que se refuerce esta presentación de las implicaciones y tendencias del contexto internacional en la construcción del paradigma de las relaciones internacionales para el siglo XXI.



### **La teoría del caos aplicada al acontecer mundial en el siglo XXI.**

Turbulencia política, desórdenes sociales, caos financiero, la sociedad entera sumergiéndose en una situación caótica, transición a la democracia o caos, son expresiones utilizadas de manera cada vez más recurrente por analistas políticos y especialistas en ciencias sociales para intentar explicar el acontecer de una sociedad enfrentada a una crisis profunda que se reproduce en todos los niveles y espacios del entramado político, económico, social y cultural de los países. Una sociedad "descomposta" que, sin embargo, muestra algunos intentos por arribar a un nuevo orden surgido de la misma condición caótica en la que se encuentra.

Al mismo tiempo, se desarrollan diversos esfuerzos por desentrañar los misterios que esconde esta realidad caótica y turbulenta, dando lugar a estudios que adoptan el lenguaje de un nuevo paradigma: la teoría del caos, también llamada ciencia del caos o caología. ¿Es factible introducir la noción de caos para explicar los procesos políticos y sociales? ¿Es posible abrir nuevas perspectivas de análisis en las ciencias sociales, recurriendo a este paradigma que cada vez suma más adeptos al interior de las diversas comunidades científicas?

En efecto, en los últimos años se han desarrollado en los diversos ámbitos del quehacer científico social, una concepción que introduce la noción de caos como un elemento central en la investigación y la explicación científicas. En varios campos de la indagación científica, la idea de caos, de desorden, de indeterminación e incertidumbre ha empezado a orientar la búsqueda de los científicos para dar respuesta a las muchas interrogantes que el universo, la naturaleza y la sociedad plantean. Así, "percibir la indeterminación, el caos, el desorden, la extrema casualidad como método para investigar una realidad que lleva todas estas incongruencias en sus entrañas, en su esencia, nos obliga a un esfuerzo nuevo, nos lleva a imaginar, a reflejar en nuestra mente inéditos registros.....".<sup>29</sup>

El objetivo de estos contemporáneos desafíos resulta claro: negar las secuelas de un plan, proyecto u ordenamiento vendría a ser un ordenamiento en sí mismo. Descubrir un

<sup>29</sup> Ariza, Luis Miguel, "Todo en orden, señor caos", en Conocer, Madrid, núm. 151, 1999, p. 11



sentido zambullendo a la mente en los procesos de un sin sentido. "Alcanzar el orden del entendimiento penetrando en el desorden de las cosas, del mundo, del universo".<sup>21</sup>

Durante muchos años la noción de la existencia de un orden universal que rige el destino de todo lo que ha sido, predominó en el pensamiento científico y filosófico como una idea vertebral de la racionalidad humana. "El cosmos por excelencia es el mundo, el todo absoluto que contiene los todos parciales, no puede aparecer sino como una ruptura de la unidad, de la armonía general, y como oscurecimiento de la finalidad".<sup>22</sup>

Ante esta concepción en donde lo fundamental es el orden, la armonía, tanto en la existencia de los fenómenos, procesos y cosas que conforman al universo, como en el esfuerzo humano por conocerlo y atraparlo por medio de la razón, ha surgido un pensamiento diferente que afirma que la existencia del caos no es una transgresión, una ruptura circunstancial, sino que forma parte constitutiva de la naturaleza, de la sociedad, del universo todo. En la época de la presencia apabullante de los "ordenadores", aparece una concepción que afirma la existencia del caos, del desorden, como un reto para el pensamiento científico que invita a encontrar las regularidades de lo irregular, las determinaciones de lo indeterminado, el orden del desorden.

El reto ha sido tomado por la caología, la nueva disciplina que, teniendo como antecedente el desarrollo impresionante de la física cuántica y su principio de indeterminación o incertidumbre, así como las matemáticas que la fundamentan y se desprenden de ella, ha experimentado un desarrollo acelerado planteando una serie de conocimientos que empiezan a aplicarse en diversas disciplinas como la física, la biología, la astronomía, la geografía, la medicina y las ciencias sociales.

El planteamiento central de esta nueva concepción, nos dice que el desorden, la turbulencia, la desorganización y lo inesperado son aspectos constitutivos de la realidad que la investigación científica tiene que abordar y desentrañar. El caos está presente en el universo.

<sup>21</sup> Un caso, obtenido de la ciencia, en Revista Universidad de México, México, num. 540, enero de 1996, UNAM, 1996, p. 25.

<sup>22</sup> Balandier, Georges, "El mito proclama el orden primordial", El Desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la incertidumbre del movimiento, Barcelona, Gedisa, 1989, p. 18.



la naturaleza y la sociedad y ejerce una "fascinación" que ha dado lugar al surgimiento de lo que algunos consideran como "una de las principales invenciones que han revolucionado la historia de las civilizaciones".<sup>23</sup>

Ha sido de estas trivialidades de donde ha surgido el pensamiento que cuestiona las concepciones deterministas, introduciendo la idea de caos, que en el caso de la mecánica cuántica, aunque no elimina del todo ese determinismo, si pone en duda los principios causales y asigna a la casualidad o al azar un papel importante. Esto con beneplácito de muchos y molestia de otros como Einstein<sup>24</sup>, quien nunca aceptó la presencia del azar en la conformación del universo.

Para tratar de explicar la teoría del caos al campo del acontecer mundial o de las relaciones internacionales, especialistas como la maestra Graciela Arroyo nos hacen la precisión de que es necesario señalar algunos puntos de partida. En principio, se debe apuntar que la teoría del caos es considerada como la revolución teórica más importante en el campo de la física, después de tres siglos de dominio de la teoría clásica de la dinámica. A tal grado que la proclama de Fukuyama de "el fin de la historia" no era en realidad sino un eco de otra proclama, la del fin de la ciencia, justamente para indicar que se estaba ante un nuevo principio de carácter teórico que revolucionaba las bases de la dinámica en física: la teoría del caos.<sup>25</sup>

De acuerdo con la Maestra Arroyo, esta teoría está sustentada por supuesto en experiencias empíricas, y afirma que la vida es un fenómeno del *non equilibrium*.

Cuando un determinado sistema es sometido a presiones relacionadas con su comportamiento, el sistema cambia. Éste cambio se manifiesta por una serie de turbulencias a las que se denomina caos disipativo, denominación que sugiere temporalidad. Dentro de este estado de no equilibrio, surgen diversos puntos de atracción que hacen que el sistema oscile

<sup>23</sup> Balander, Georges, *EL Desorden. La caología*, Barcelona, Gedisa, 1992, p. 6

<sup>24</sup> Idem

<sup>25</sup> Arroyo, Graciela, "La globalización como caos", en *Revista de Relaciones Internacionales*, México, Editorial UNAM, Vol. XIII, num. 52, p. 18



entre unos y otros, produciendo inestabilidad, pero dando lugar al mismo tiempo a nuevas formas de coherencia.

Dentro de este marco, el caos es sólo aparente ya que encierra formas de orden complejas, sutiles e impredecibles. Tratándose de sistemas no lineales, el caos aparece representado gráficamente como una espiral que se mantiene dentro de sus propios límites. Una característica por demás significativa en todo este proceso es su irreversibilidad.

En el caso de colisión de sistemas las partículas correspondientes no se confunden, aunque guardan la memoria del acontecimiento.

Al estudio de no equilibrio se le denomina bifurcación, ya que a partir de él se producen procesos súbitos que aceleran más el cambio y con ello la transformación de la vida y de la conciencia.

La aplicación de los sistemas de no equilibrio de la física al campo de las relaciones internacionales y al de la historia de la humanidad, al mismo tiempo que ha despertado nuevas posibilidades de análisis, ha generado ya diferentes proyectos de estudio e investigación. No se conocen sin embargo, estudios que apliquen tal posibilidad a la serie de transformaciones que se han producido en el mundo a raíz de lo que comúnmente se conoce como disolución del bloque de países de Europa del Este, y que los internacionalistas relacionamos más bien con el proyecto de cambio internacional derivado de la Perestroika, sin que sea sólo esta política la causal de dicha ruptura. Tampoco se conocen tal tipo estudios en relación con los esquemas característicos del proceso de globalización.

Esta dinámica de la globalización, favorecedora de los centros en detrimento de la periferia, ha agudizado en los últimos años el equilibrio del sistema que venía reposando en un solo polo, ocasionando su desgaste. Por su dinámica de autoconservación, el sistema empezó a buscar nuevos puntos de apoyo, ya que además, su pivote principal, el Estado, venía perdiendo



fuerza frente la emergencia de actores más dinámicos en la reproducción y mantenimiento del sistema: las empresas transnacionales y la banca internacional.

Surge así, el movimiento hacia la formación de nuevos fieles de la balanza (Europa Occidental y Japón), para equilibrar el sistema. En torno a ellos tienden a aglutinarse los componentes más próximos para formar regiones, bloques económicos e integraciones. Es así que del caos se interpretan nuevas formas de orden.

Frente a las aseveraciones presentadas de Gaddis y Arroyo, respectivamente, es necesario puntualizar cuáles son las tendencias que caracterizan el orden mundial en construcción, a partir de los elementos del caos y desorden (aparentes) en las relaciones internacionales contemporáneas; por lo cual se presentan a continuación.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



### 1.3 Perfiles y tendencias de la dinámica mundial como elementos del paradigma de las relaciones internacionales a partir de los años noventa.

#### La economía de libre mercado y la tendencia a la globalización.

Como consecuencia de la crisis mundial económica de los años setenta, y de la caída del socialismo a fines de los ochenta, tiene lugar en el mundo una revaloración de la economía de mercado, el mecanismo idóneo para impulsar el progreso de las naciones, vía comercio o inversión. El mercado se revalora teórica y prácticamente como el medio para generar riqueza, aunque no necesariamente prosperidad para todos los sectores sociales ni para todas las naciones.

La tendencia creciente de los países a celebrar acuerdos internacionales, comerciales, bilaterales o multilaterales, así como renovar los organismos rectores del comercio internacional y fomentar inversiones productivas y especulativas se aceleró en los años finales del siglo veinte.

A pesar de los beneficios que se derivan del impulso y del crecimiento de la economía de mercado, no pocos círculos académicos y políticos critican el elitismo con que el comercio y la inversión se desarrollan en el mundo. Asimismo, se cuestiona fuertemente la proclividad que tiene el mercado a reproducirse con gran libertad en detrimento de las capacidades del Estado y, sobre todo, la desvinculación que presenta con respecto de las necesidades humanas, particularmente la de los grandes sectores nacional y mundial.

La globalización es ubicada como una entidad unificada y de influencias reciprocas entre naciones desiguales; es la visión del mundo unitario y ciertamente integrador, es la noción de un sistema internacional distinto y de un nuevo orden mundial que, a diferencia de otras épocas, sólo pueden ser analizado, entendido, interpretado y valorado desde una perspectiva global.



La dinámica globalizadora que se experimenta en grandes regiones del mundo responde a la lógica tanto de las nuevas relaciones sociales de producción como de la división internacional del trabajo, las cuales caracterizan al sistema capitalista de los últimos treinta años. "Este fenómeno, de naturaleza principalmente económica, propio de finales del siglo veinte, insigne de diversas maneras en el escenario mundial como nunca antes".<sup>26</sup>

Dicho sistema, entre otros rasgos, tiene la peculiaridad de operar, a diferencia de otras épocas, prácticamente en todos los países del mundo. Inclusive, son de llamar la atención las reformas económicas de carácter capitalista que naciones como China o Cuba, últimos países considerados de economía centralmente planificada, han puesto en marcha en los últimos veinte años, a fin de coordinar sus economías otroras socialistas con las necesidades del capitalismo internacional.<sup>27</sup>

Se trata, pues, de una dinámica de alcance mundial, que sólo es comprensible en el ámbito de la actual fase de expansión internacional del capitalismo, con las características, contradicciones y regresiones sociales inherentes al sistema, esto es, con una gran fuerza expansiva, generadora de riqueza, pero con una marcada tendencia excluyente, por la concentración de la misma en un número reducido de países, individuos, empresas o sectores económicos.<sup>28</sup>

#### *Características de la globalización.*

Existen algunos elementos que coexisten y que definen las relaciones económicas de la globalización, las cuales solamente se enunciarán, ya que su análisis representa un estudio más profundo.

I. La tendencia a la mundialización y homogeneización de los sistemas productivos, comerciales y financieros. II. La desregulación comercial y financiera. III. El nivel de

<sup>26</sup> Krasman, E., "Globalization, State, Identity Difference", en *Humanity Press*, Nueva Jersey, 1997, p. 32.

<sup>27</sup> Gray, J., "Falso amanecer" en *Nexos*, México, agosto 1999, p. 38.

<sup>28</sup> Hirst, P., Thompson G., "Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance", en *polity press*, Cambridge, 1996, p. 51-75.





desarrollo científico y tecnológico alcanzado y vinculado a los sectores productivos y a las comunicaciones. IV. La formación de un mercado de productos, servicios y trabajo cualitativamente diferente. V. La conformación de bloques económicos regionales prácticamente en todos los rincones del planeta. VI. El desplazamiento del comercio internacional por los flujos financieros como motor de la economía mundial. VII. El crecimiento progresivo de las inversiones especulativas y sus efectos en las economías locales. VIII. La globalización de la pobreza, y el desarrollo de la cultura de la globalización.

Con base en estos elementos, debe enfatizarse que el término globalización o mundialización se acuña y se utiliza para describir las características de las relaciones económicas y políticas internacionales entre los Estados que de manera única se presentan en la actual etapa del desarrollo capitalista y que sólo aparecen hacia la segunda mitad del siglo veinte. Tales relaciones son resultado de la convergencia entre la acción del Estado nacional, el desarrollo tecnológico, la expansión del capital y la problemática social en un ámbito mundial.

La globalización no es un fenómeno consolidado, sino una dinámica internacional en ascenso que presenta como proceso, dos características básicas: un desarrollo supranacional y desigual y una naturaleza dual.<sup>29</sup>

En el primer caso debe entendérsela como una dinámica que rebasa las fronteras nacionales y que mantiene una tendencia progresista y expansiva, pero desigual en su desarrollo. Por eso, el desarrollo irregular que presentan las tendencias que se sintetizan en la globalización implica que aún no nos encontramos ante un sistema acabado, plenamente desarrollado y estructurado.

Esta afirmación tiene relevancia al considerarse que si bien es cierto que el motor de la globalización radica en la dinámica económica, también lo es que no todos los rubros y relaciones del capitalismo internacional están globalizados, ni tampoco todas las empresas

<sup>29</sup> Baro, Silvestre, "Globalización y desarrollo mundial", en Ciencias Sociales, La Habana, 1997, p. 21.



transnacionales tienen presencia mundial. Al respecto, Keyman señala que la producción capitalista indica que la globalización es una condición moderna, en donde la creación de un desarrollo desigual todavía constituye una importante característica del proceso.<sup>30</sup>

En lo que respecta a su origen dual, Baró señala que la aproximación más correcta del fenómeno de la globalización es aquella que no se atrincherá ni en la visión de esta manifestación como un conjunto de procesos macroeconómicos, ni en la que lo ve como una serie de procesos globales. Más bien, dicho fenómeno debe englobar la interacción de condiciones que se dan en los dos niveles como resultado de las circunstancias que se presentan en el desarrollo del propio sistema capitalista de economía mundial. Estas circunstancias determinan que los dos planos desplieguen una relación de realimentación.<sup>31</sup>

Por ello, si bien es cierto que las relaciones económicas de producción capitalista son un elemento integral y a la vez esencial de la globalización, también es verdad que dicho concepto involucra una dimensión distinta mucho más amplia en la forma de concebir al Estado en las relaciones que este establece. La idea central que sustenta el proceso de la globalización alude y se explica en función de la interrelación que los Estados nacionales establecen a partir la producción económica y de la propia dinámica internacional, en un marco de modernidad y de influencias mutuas.

Debe señalarse que en algunas ocasiones los Estados son los que generan las condiciones que estimulan la globalización y en otras se adecuan a las condiciones generadas por la misma. En esta lógica, los países menos desarrollados son actores relativamente pasivos, pues en la mayoría de los casos se adaptan a la situación imperante en la economía internacional, teniendo una limitada capacidad de influencia sobre la misma.

En suma, puede señalarse que la tendencia a la globalización constituye una dinámica inédita en las relaciones económicas internacionales, es decir, se trata de un proceso que no tiene precedente, con una gran fuerza cohesionadora vinculada a los sectores productivos con

Keyman, J., op. cit., p. 47.  
Baró Silvestre, op. cit., p. 8.



alto contenido tecnológico y con una tendencia multirregional que afecta de distinto modo a cada uno de los sectores en el mundo. Es pues, una dinámica económica y política de alcance global que obliga a reflexionar en torno a los beneficios que propone y sobre los riesgos que implica para cada nación, en particular para aquellas en desarrollo.

### **La redefinición del papel del Estado y de sus estructuras.**

En todo el mundo existe una marcada propensión a reformular el papel que el Estado debe desempeñar en los próximos años. Se replantea su papel hacia el interior, con relación a su función como regulador del "contrato social", pues presenta deficiencias para cumplir medianamente sus atribuciones como árbitro y ordenador de la vida colectiva en campos como la salud, la educación, la vivienda, el fomento al empleo y la seguridad, o simplemente como corrector de las desigualdades sociales; y hacia el exterior, como el centro de las relaciones internacionales, al tener la necesidad de redefinir su posición como miembro de una estructura mundial jerárquica, así como también de reubicar el grado de influencia global que recibe y que puede ejercer.

Los Estados tienden a redimir su papel y sus atribuciones en el ámbito interno debido a los procesos de crisis económica, las necesidades de democratización y la problemática social expresada en la inseguridad, la marginación, la pobreza y las desigualdades existentes, así como a la falta de espacios institucionales de participación y a la ineeficiencia para procesar democráticamente la multiplicidad de demandas sociales; y desde la perspectiva internacional, en función de los retos y problemas de índole global que el Estado enfrenta, derivados de un mundo asimétrico e interdependiente, con un mercado mundial excluyente y los desequilibrios financieros internacionales, el narcotráfico y el crimen organizado, los ajustes estructurales y los problemas de orden ecológico y la agudización de la pobreza y la marginación.

Tales problemas cuestionan el desempeño del Estado, su autonomía y su soberanía, así como su capacidad para atender las responsabilidades resultantes de las actuales relaciones internacionales.



La redefinición del funcionamiento del Estado vuelve a ser un punto importante de reflexión, con la expresión de distintas posiciones que van desde el regreso a un Estado fuerte, interventor o paternalista, hasta la noción del denominado Estado mínimo. Más allá de ello, la reforma del Estado es vista como el espacio colectivo e institucional para ajustar las estructuras económicas, actualizar las instituciones políticas y consolidar la transición democrática de las naciones. Tal esfuerzo, actualmente, sólo adquiere sentido desde un horizonte democrático, es decir, desde una perspectiva incluyente, sustentada en el estado de derecho y con el mayor grado de participación social y de legitimidad posible.

#### **La democracia como la mejor forma de organización política y económica.**

El concepto de democracia es muy antiguo y no poco ambiguo. Históricamente ha tenido concreciones diversas. Etimológicamente significa el gobierno del pueblo, es decir, intervención de la base popular en la decisión del rumbo de la sociedad. Pero depende de qué se entiende por ese pueblo compuesto por ciudadanos y hasta dónde llega el conjunto de los que intervienen en el quehacer de gobernar. Podemos ir desde la polis griega basada en la contradicción del amo y del esclavo. O a partir de los principios emanados de la Revolución Francesa que hacían irrumpir las fuerzas del pueblo en contra de los privilegios de los señores feudales proclamando la igualdad política en la sociedad civil.

El término democracia remite a la soberanía popular, a la capacidad del pueblo para elegir a sus gobernantes y decidir normas de convivencia.

La democracia tiene que ver con la capacidad de reunión, de asociación, de elección. Democracia implica participación. Para ejercer la democracia se necesita acceso a la información; y es indispensable que exista respeto al disenso, a las minorías, la diversidad y a su expresión.

El paradigma de la democracia se revalora internacionalmente como una de las tendencias de comienzos de siglo, dando origen a lo que autores como Huntington, Diamond y



Plattner, o Held, denominan la tercera ola, la globalización de la democracia y la consagración del Estado democrático liberal, respectivamente.<sup>32</sup> Dichos conceptos aluden a la presencia creciente de esta forma de organización política en un importante número de países.

Ello se demuestra al considerar que de los 191 países miembros de la Organización de Naciones Unidas, todos se consideran democráticos aunque sea en términos constitucionales.

Tal situación conduce a estudiosos como Sartori a señalar que la democracia tiende a convertirse en el principio fundamental de la legitimidad política en un gran número de regímenes modernos, aunque todavía la democracia se encuentra lejos de tener una dimensión global.<sup>33</sup>

Al margen de las posiciones de la presencia y desarrollo de la democracia, parecee inobjetable que este paradigma avanza en el mundo, con una expresión plural de acuerdo con las condiciones particulares de la sociedad en la que se desarrolle. Por ello, algunas naciones son concebidas como democracias electorales, tal es el caso de las naciones en desarrollo, mientras otras son democracias plenas, como los Estados Unidos y Europa<sup>34</sup>.

#### *El resurgimiento de la democracia.*

En el contexto internacional, los últimos treinta años estuvieron definidos en términos geopolíticos por las tensiones constantes entre las visiones del Este y la del Oeste. El enfrentamiento indirecto entre Washington y Moscú durante cuarenta años tuvo como consecuencia un impacto negativo en la construcción democrática en diversas regiones del mundo. De hecho, la Guerra Fría propicio el establecimiento de regímenes militares tanto en la mayoría de los países de América Latina como en Europa del Este.

<sup>32</sup> Véase Huntington, Samuel, *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1994; Diamond, L., Plattner, M., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, 1996; Held, Daniel, *La democracia a la escala mundial*, Barcelona, Paidós, 1995.

<sup>33</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia después del autoritarismo*, Madrid, Alianza, 1993, p. 15-26.

<sup>34</sup> Held, Daniel, *op. cit.*, p. 18.



Una vez terminada la Guerra Fría emergió un ambiente que condenaba abiertamente a los gobiernos autoritarios militares en los cinco continentes. Era la expresión de impulsos sociales democráticos que se presentaban desde los años setenta como respuesta a largos períodos de opresión política, y se empezaron a recretar valores y principios democráticos.

El mundo se modificaba abiertamente al final de los años ochenta y, como señala Sartori "la disolución del comunismo –simbolizada por la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989– nos dejó frente a un vencedor absoluto que es la democracia liberal".<sup>35</sup> Así, al terminar la Guerra Fría resultó normal que la democracia resurgiera como valor internacional, tan inequívocable como el hecho de que con la desaparición del socialismo real, el capitalismo derrumbó una de las últimas barreras para alcanzar una expansión mundial.

La interrelación entre el proceso del fin de la Guerra Fría y el creciente desarrollo de la economía de mercado fomentó el fortalecimiento, establecimiento o restablecimiento de regímenes de corte democrático en diversas áreas del mundo entre los años setenta y noventa, dando origen a lo que Samuel Huntington bautizó como "*la tercera ola*". En este contexto, merecen atención las observaciones del propio Huntington al señalar que "hace dos decenios, menos del 30% de países en el mundo eran democráticos. Ahora, más de 60 % tienen gobiernos producidos por elecciones abiertas, justas y competitivas".<sup>36</sup> En el mismo sentido, Federico Reyes Heroles, señala que en la comunidad internacional ya 118 países califican como democracias electorales, pero sólo 79 son consideradas como verdaderamente libres.<sup>37</sup> Para ambos autores, la realización de elecciones libres y competitivas es la característica principal de las transiciones democráticas.

Si bien es indudable que la construcción democrática empieza necesariamente en la realización de elecciones confiables, también es cierto que la democracia como una forma de vida colectiva no se agota en el desarrollo de las mismas, pues existen otros aspectos tan importantes como los relativos a la impartición de justicia, la descentralización de la vida

<sup>35</sup> *Ibidem*

<sup>36</sup> Huntington, Samuel, *op. cit.*, p. 26

<sup>37</sup> Reyes Heroles, Federico, *Memorial del maestro*, México, Taurus, 1999, p. 37



política y económica, el combate a la inseguridad pública o la lucha contra la desigualdad social, los cuales también dan sentido y son expresión misma de este tipo de organización política.

Así, la democracia parece confirmarse como una ideología en expansión y como un paradigma que avanza al inicio del tercer milenio, con la peculiaridad de que no existe un modelo único para su construcción práctica, aunque si elementos comunes para su fundación: el establecimiento del estado de derecho, la realización de elecciones libres y competitivas, así como la impartición de justicia en forma expedita.

#### **La nueva agenda en materia de seguridad internacional.**

La "aceleración histórica" a la que se refieren los analistas internacionales Fukuyama y Huntington a partir del derrumbe del muro de Berlín y el colapso de la antigua Unión Soviética, acaba de tener un referente histórico de efectos insospechados para el sistema internacional en su conjunto, con los acontecimientos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. La concepción de seguridad y defensa prevaleciente en la post-guerra mundial de 1945, sobre cuya base se había articulado un sistema de seguridad colectiva, ha sufrido un impacto demoledor. Lo que, inevitablemente deberá implicar la redefinición, mediante un vasto consenso político, diplomático y de defensa, de los supuestos en que se ha centrado aquel sistema.

Ciertamente el esquema de asistencia defensiva y vigente en nuestra región americana pautado en el Tratado de Asistencia Recíproca -TIAR- de 1947, que ya fuera severamente criticado en 1982 durante la Guerra de las Malvinas, también deberá ser objeto de una profunda reestructuración ello mediante una importante operación diplomática y de seguridad entre nuestros Estados latinoamericanos y la potencia norteamericana.

Por lo pronto la insurgencia no prevista, bien que ya avizorada hace al menos un lustro por diversos comentaristas del terrorismo internacional, habrá de ser estudiada para definir



estrategias y proyectos de seguridad y defensa especiales, que incluyan mecanismos internacionales de asistencia y de alerta temprana y de respuesta militar rápida y eficaz ante esa y otras nuevas amenazas y desafíos a la comunidad internacional, la que parece haber desarrollado una percepción común contra esos peligros. El Secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, apunta que podría llegar a ser dramático para la humanidad, tras el atentado contra Estados Unidos y la posibilidad de un bioterrorismo "sentir una escalofriante apreciación de la vulnerabilidad común ante el terrorismo".<sup>38</sup>

Hace algunas décadas los criminalistas y sociólogos estimaban que el terrorismo en sus sociedades nacionales introducía el "pánico, el desorden y el terror, a fin de destruir el espíritu y la disciplina social, paralizar las fuerzas de reacción de una sociedad y aumentar la miseria y el sufrimiento colectivos".<sup>39</sup>

Esos efectos dentro de la comunidad internacional globalizada se han amplificado a toda la humanidad, como se acaba de ver con los hechos del 11 de septiembre de 2001.

La Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Reunión de Consulta de Cancilleres del TIAR o Tratado de Río de Janeiro, han recomendado a sus miembros unos cursos de acción para someter a la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, mediante unas medidas de asistencia internacional capaces de eliminar la amenaza del terrorismo internacional —entre ellas controles de activos financieros y cooperación en inteligencia—.

Estas concertaciones internacionales en esas altas instancias podrían dar lugar al inicio de un proceso de reforma y puesta al día tanto del sistema internacional de seguridad colectiva universal como del hemisférico en las Américas en el que, es difícil ocultar su obsolescencia.

<sup>38</sup> Powell, Colin, declaración tomada de US Department of State, [www.usgovernmenttostate.gov](http://www.usgovernmenttostate.gov)

<sup>39</sup> García, Octavio Luis, *Compendio de Criminología y Criminología de la Delincuencia Organizada*, Buenos Aires, Editorial Clínica, 2000.



De esta forma, la sociedad ha sido víctima de uno de los peores flagelos: el terrorismo, que es un hecho expresivo de violencia que se le puede ver durante toda la historia (conquistas, guerras) con sus más variadas formas de expresión y残酷.

El terrorismo se constituye así tanto en el ámbito interno como en el mundial, como en una vía abierta a todo acto violento, degradante e intimidatorio, y aplicado sin reserva o preoccupation moral alguna. No es, por lo tanto, una práctica aislada, reciente ni desorganizada pero no por ello estructurada.

Los fines buscados por esta forma de "guerra" no convencional pueden ser desde políticos, religiosos, culturales y llanamente por la búsqueda de la toma del poder por un medio totalmente ilícito. Por dichas causas, el mundo se ve sacudido diariamente con noticias de atentados producidos en la vía pública, donde pierden la vida gente inocente y totalmente ajena a esa "guerra" o intereses diversos.

#### **La revolución tecnológica y del conocimiento.**

Ya se ha hecho hincapié que el mundo está pasando por cambios profundos. Además de la caída del bloque socialista y la creación de un nuevo orden económico internacional, estamos viviendo una revolución en el campo de la tecnología. Algunos llegan a decir que el mundo está cambiando como nunca antes.

El primer gran cambio tecnológico que modificó radicalmente el modo de vivir de las personas ocurrió hace 12 mil años con la revolución agrícola. En la medida en que los grupos humanos aprendieron a domesticar semillas y a cultivar la tierra, pudieron establecerse en un lugar y crear ciudades y civilizaciones.

El segundo gran cambio vino con la Revolución Industrial, en el siglo XVIII. Con las maquinas y los motores, las distancias se acortaron, el campo dejó de ser el espacio económico más importante, y sobrevino el fenómeno de la urbanización masiva.



Hoy estamos viviendo la tercera gran revolución tecnológica. Las computadoras, conectadas a través de redes mundiales como la Internet, los medios de comunicación interactiva, la realidad virtual y otros avances en el área de la informática, transformaron radicalmente las nociones del tiempo y del espacio e incluso de la realidad.

Este tipo de tecnología está modificando profundamente la forma de organizar el trabajo en las fábricas. Aparte de disminuir la cantidad de trabajadores, se exige ahora trabajadores con alta calificación.

La segunda área de la actual revolución tecnológica se da en la biotecnología: tecnología vinculada a la vida, sea humana, sea de los animales y los vegetales. La industria farmacéutica de alta tecnología será una de las locomotoras de la economía. Además, la ingeniería genética aplicada a los alimentos está posibilitando grandes zonas y nuevos productos.

La tercera área es la de nuevos materiales. Basta mirar a los autos modernos para ver como el plástico y la cerámica están sustituyendo los materiales tradicionales. Ya existen pruebas de motores de autos hechos con cerámica, no ya con acero. Lo que significa pérdida de precio y de importancia económica de las materias primas tradicionales.

En resumen: vivimos en una economía donde lo más importante ya no es la tierra (factor clave en una sociedad agrícola), ni en las materias primas, máquinas e industrias (de la revolución), sino el conocimiento. Esto significa que el futuro de un pueblo pasa a depender sobre todo de la enseñanza y de la investigación de su sistema educacional. Precisamente en la época en que nuestras escuelas públicas y centros de investigación están siendo mermados, sea por causa de los ajustes económicos, sea por falta de voluntad política.

TECN. CON  
FALLA DE ORIGEN





### Importancia del ser humano, del ciudadano y de la sociedad civil.

Desde la definición de la soberanía popular en el siglo XVIII, el establecimiento de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia y de la conformación de los Estados Unidos de América como la primera nación democrática moderna, no se había experimentado un proceso de revaloración del género humano como la que se produjo en la segunda mitad del siglo veinte, particularmente en sus años finales. Así, se retoma la idea de la importancia que el ciudadano tiene como motor principal de todos los cambios que ocurren en el interior del Estado, el cual se entiende que ha sido instituido precisamente para el beneficio de los propios ciudadanos.

Con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas y la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se funda un movimiento cultural, internacional y de progreso reconocimiento y protección de los mismos, teniendo expresión institucional en todos los continentes del mundo. Se revalora así el respeto al género humano, pero sobre todo adquiere una mayor connotación la idea de que hombres y mujeres son el principio y el fin que inspira la acción gubernamental y la razón por la cual el Estado se constituye y que, junto con su calidad de ciudadanos, tienen el poder de elegir, cambiar y modificar la forma del gobierno e incluso la del propio Estado, en su beneficio.

Sobre esta base, conceptos como derechos humanos, participación ciudadana, soberanía popular, elecciones libres, redes de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales o representación política se encuentran cada vez más presentes en el lenguaje cotidiano de las personas, sociedades, gobiernos nacionales e instituciones internacionales, fortaleciendo una cultura del respeto al individuo, misma que requiere una mayor importancia al contrastarla con acontecimientos mundiales que expresan exactamente lo contrario.

Las nociones de ser humano y de ciudadano tienden a reposicionarse como ejes en el debate mundial para mejorar las formas en la calidad de la vida colectiva, lo que en términos



reales da sentido a la economía de mercado, al redimensionamiento del Estado y al proceso de construcción y transición democrática.

Las tendencias citadas a lo largo del capítulo tienen expresión en distintas partes del mundo y en diferentes ámbitos de la vida en sociedad, lo que les ha permitido adquirir dimensiones internacionales. Son tendencias que se realimentan, se vinculan, se complementan y se influyen mutuamente, siendo precisamente en la dinámica mundial de influencias y efectos reciprocos en donde se encuentra la conexión y las implicaciones hacia el interior de los Estados.

Se puede concluir por tanto, que de las tendencias de la dinámica internacional presentes como camino de la reordenación, que también se manifiestan como parte del desorden o caos, surgirá el sistema histórico que regule las relaciones internacionales en el siglo XXI. Su configuración es, sin embargo, en si impredecible y tampoco será definitiva, pero si nos dan un marco de referencia sobre el panorama que debe enfrentar la política exterior de nuestro país, de la cual se hará, a partir del siguiente capítulo, una esquematización sobre los elementos y las acciones que la han caracterizado a lo largo de la historia mexicana y que dan lógica a su actual ejercicio.



## **Capítulo II.**

### **Nociones generales de la política exterior y la diplomacia en México.**

*"La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal"*

Venustiano Carranza



## 2.1 Elementos y escenarios de acción de la política exterior de México.

### Elementos de la política exterior.

Las metas y los intereses de un Estado al interior determinan la política interna, de la misma forma, estos, pueden establecer sus intereses hacia el exterior. Las condiciones externas influyen directamente en la política exterior, ya que le permiten jerarquizar sus intereses y los beneficios que obtendrá de la interacción social con otros Estados. Los intereses pueden definirse como la suma de las condiciones internas y externas. Los Estados como actores del sistema internacional definen sus capacidades en términos de poder, las preferencias y los intereses se definen mediante maximizar estas capacidades.<sup>40</sup>

En este contexto, los intereses están delimitados por las normas y valores internacionales que estructuran la vida política internacional. La dinámica internacional puede modificar los valores de la comunidad internacional y con esto las preferencias e intereses de los Estados se modificarán: el cambio de los intereses no implica que este modifique su actuación dentro del sistema internacional. La percepción que tiene de sí mismo en la escena internacional le permite establecer una jerarquía de sus preferencias y adecuar sus intereses. "El concepto de interés nacional contiene pues, dos elementos, uno lógicamente necesario, y en este sentido inexcusable, y otro que es variable y viene determinado por las circunstancias".<sup>41</sup>

Las percepciones de un Estado favorecen a la construcción de su propia identidad que implica los intereses y las preferencias del mismo y sus consecuentes acciones. La identidad que adquieren los Estados hace posible que los otros miembros de la comunidad internacional conozcan sus intereses y preferencias, así como las acciones particulares que cada actor realizará. Un Estado adquiere su identidad conforme a variables históricas, culturales,

<sup>40</sup> Waltz, Kenneth. "Reflections on theory of international politics: a response to my critics", en Keonane Robert O., *Neorealism and its critics*, Estados Unidos: Columbia University Press, 1986, p. 29.

<sup>41</sup> Morgenthau, Hans. "La política entre naciones", en Hoffman Stanley. *Lecciones contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Ed. Peones, 1979, p. 10.



políticas, económicas y sociales. En este sentido, los intereses y las preferencias de un Estado son producto de las prácticas sociales.

Un Estado tiene intereses inmediatos y a largo plazo, el fundamental es sobrevivir, esta supervivencia puede ser entendida desde dos posturas: por una parte, puede referirse a que los habitantes del mismo no perezcan, así como salvaguardar el territorio nacional y por otra parte, se puede entender como la supervivencia de la cultura y la independencia.<sup>42</sup> Una vez que tiene garantizada su supervivencia puede establecer una jerarquía entre sus demás intereses.

Cada Estado se encarga de realizar una definición de sus objetivos nacionales. Las preferencias y objetivos de cada uno están determinadas por su situación geográfica, sus recursos naturales, su situación económica y política, así como por su capacidad industrial. "Por regla general, no es la supervivencia lo que está en juego, sino otros "intereses nacionales", como la conservación de bases y posesiones que la sustenta, la protección a los derechos derivados de los tratados, la recuperación del honor nacional o el mantenimiento de ventajas económicas".<sup>43</sup>

El sistema mundial es un arreglo social entre los Estados que se sujetan a normas de convivencia e interacción con otros dentro del mismo. En este sentido "la moral no es el interés nacional en cuanto tal, sino su condición razonable, que garantiza su compatibilidad con los intereses de otros Estados y con los valores comunes de la sociedad internacional...".<sup>44</sup>

El interés nacional de un Estado implica una serie de intereses que abarcan objetivos de poder, geográficos y por supuesto un modelo de comportamiento a seguir dentro del sistema internacional. "Las naciones muestran una continua ambivalencia, pretendiendo en un determinado momento defender obligaciones morales, sin consideración de intereses egoístas

<sup>42</sup> Aron, Raymond. "En busca de una filosofía de la política exterior." en Hoffmann Stanley. *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid, Ed. Tecnos, 1979, p. 122.

<sup>43</sup> Wolter, Arnold. "Política y decisión moral". en Hoffmann Stanley, *op. cit.*, p. 341

<sup>44</sup> Hoffmann, Stanley. "La teoría como un sistema de respuestas". *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid, Editorial Tecnos, 1979, p. 60



e insistiendo, en el momento siguiente, en que su conducta está regida únicamente por la seguridad y la supervivencia".<sup>45</sup> En este sentido, la estructura social del sistema internacional permite que los Estados desarrollen sus preferencias a la par que establezcan estrategias y líneas de acción para llevarlas a cabo.

Los intereses de los Estados están establecidos por los deseos de agentes intraestatales y por la estructura social del sistema internacional. Los agentes al interior de un Estado que influyen en el establecimiento de los intereses nacionales son las élites, los grupos en el poder, el partido en el poder, los sectores empresariales, entre otros.<sup>46</sup>

Aunado a esto, la actual estructura social del sistema internacional privilegia los intereses económicos de los estados y los mercados. En la interacción de estos dentro del sistema internacional se reconocen tres mecanismos para la autorregulación de los intereses estatales: las burocracias, los mercados y la igualdad de los hombres.

Las burocracias les permiten a los estados ejercer su autoridad de forma internacional mediante el establecimiento de relaciones y contactos internacionales con otros.

Por su parte, los mercados actualmente se encargan de regular la dinámica económica internacional y a su vez legitiman la globalización económica, la movilidad de capital y la integración internacional de las empresas, así como la limitada libertad de acción de los Estados.

A su vez, la igualdad entre los pueblos es usada como parte de la retórica que busca regular la interacción social entre los Estados. Dentro del sistema internacional la igualdad debe ser entendida de la siguiente forma "la igualdad nunca es absoluta y quizá pueda definirse como la ausencia de discriminación...".<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Waltz, Kenneth, *op. cit.*, p. 441.

<sup>46</sup> Oñeda, Mario, "Interés nacional y política exterior", *Alcances y límites de la política exterior de México*, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 79.

<sup>47</sup> Carr, E.H., "La crisis de los veinte años", en Hoffman Stanley, *op. cit.*, p. 323.



Una concepción simple de la política exterior, como ya se había delimitado, nos señala que es el conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales<sup>48</sup>; teniendo además en cuenta que es un proceso altamente complejo, que involucra una serie de actividades interconectadas entre sí que van más allá de simples actitudes o acciones.

Es decir, la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es un proceso determinado por distintas bases, diversos actores y varios condicionantes que pueden ser de carácter interno o externo.

Los objetivos de la política exterior son los medios para alcanzar el fin principal: dar respuesta al interés nacional (del que se hace una reflexión más adelante) por lo tanto, deben estar basados en dicho interés. Ahora bien, los objetivos se apoyan en estrategias e instrumentos de política exterior.

Las estrategias son actividades específicas para alcanzar los objetivos generales. En esta actividad los diseñadores de la política exterior establecen quién, cuándo y cómo se va a llevar a cabo tal acción.

Por su parte, los instrumentos son aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de los objetivos. Los más comunes son: la diplomacia, la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, las organizaciones internacionales, el derecho internacional, entre otros.

En cuanto al interés nacional se ha hecho mención de que es el principal fundamento de la política exterior, aunque hay que precisar que en la mayoría de las ocasiones este interés está sujeto a la interpretación que realicen la clase, el partido, o la élite en el poder.

<sup>48</sup> Seara Vázquez Modesto, op. cit., p. 35



Teniendo en cuenta los elementos de la política exterior de cada Estado, a continuación se presenta un esbozo de la política exterior mexicana, sus argumentos, y como se ha ido caracterizando desde el comienzo de la vida independiente del país hasta nuestros días.

### **La política exterior de México.**

En esta investigación se acepta el razonamiento de que el interés nacional del Estado mexicano está sujeto a la interpretación que realicen la clase o el partido en el poder. Sin embargo también se acepta que existen intereses básicos identificables, como son el respeto a la soberanía y a la integridad territorial, así como la autonomía en las decisiones políticas tanto externas como internas.

Teniendo en cuenta esta idea, se puede afirmar que la política exterior se encarga de salvaguardar los intereses fundamentales del Estado mexicano. Los intereses fundamentales son aquellos que establecen los principios de la política exterior mexicana y están suscritos en la constitución. Esta estrecha relación entre intereses y la política nacional se debe básicamente a que debe de existir una congruencia en las acciones y los principios que guían el comportamiento de nuestro país hacia el exterior.

Las condiciones geopolíticas y geoeconómicas de México y su legado histórico, han hecho que la política exterior sea entendida como una herramienta para cumplir y defender sus intereses.

Méjico tiene intereses fundamentales como es el de su propia existencia. Este ha hecho que estableciera los principios rectores de su política exterior: desde 1987 en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los principios normativos de la política exterior son: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los





Estados, la lucha por la paz y la seguridad internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo.

Sin embargo, el Estado mexicano también ha establecido una jerarquía entre sus preferencias con la finalidad de adecuarse a la actual dinámica del sistema internacional. México tiene un interés geográfico muy importante hacia los Estados Unidos debido a que las experiencias emanadas de su interacción con el vecino del norte le han enseñado a mantener una postura muy interesante; por una parte se busca obtener la mayor cantidad de ventajas por la cercanía geográfica, por otra parte, busca un respeto a su soberanía y a su autodeterminación.

La cercanía geográfica con Estados Unidos le otorga a México la ventaja de vaciar sus excedentes demográficos ya que la oferta de trabajo del mercado estadounidense permite una compensación para la creciente tasa de desempleo y subempleo dentro del país. La migración laboral ya sea legal o ilegal hacia Estados Unidos, es una válvula de escape que genera una gran entrada de divisas; por lo anterior, estos asuntos son de primer orden en la agenda de "seguridad nacional" de ambos países.

El concepto de Seguridad Nacional (en lo sucesivo S.N.) se encuentra ligado a la política exterior, en la medida en que ambos tienen como referente principal al sistema internacional. A partir de la formación del sistema de Estado nación, la S.N. se entendió como la garantía de continuidad e inviolabilidad territorial, en el contexto de un orden mundial que se caracteriza por la ausencia de una autoridad central con facultades para asegurar la estabilidad de los miembros que lo forman.

Posteriormente, el concepto de S.N. se amplía para incluir otros intereses y contenidos como el comercio, las relaciones económicas, entre otras.

La seguridad nacional incluye, pues, la seguridad individual. "Es tarea del Estado buscar y mantener la seguridad del grupo nacional como totalidad, es decir, la seguridad



nacional. Aunque S.N. significa diferentes cosas, no hay una fórmula definida para todos los gobiernos y Estados.

Luis Herrera Lasso considera que la seguridad nacional es el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía y los intereses de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en vulnerabilidad al exterior".<sup>49</sup>

La S.N. busca la preservación del orden interno y la defensa de la soberanía, así como la integridad territorial y de las instituciones públicas. La S.N. de acuerdo a la lógica de esta investigación debe concebirse como integral porque debe cubrir todos los campos de la vida social y porque tiene que aludir tanto a la capacidad de acción autónoma del Estado en lo externo e interno.

Históricamente en cuestiones de S.N. es donde se concentran la mayor parte de las experiencias que han dado rumbo a la diplomacia mexicana. Prueba de esto son los primeros conflictos internacionales de México: la guerra de Texas, la guerra de los pasteles con Francia, y la guerra con Estados Unidos.

La Guerra de Texas culminó con los Tratados de Puerto Velasco con los que México perdió este territorio. La Guerra de los Pasteles con Francia obligó al país a pagar \$60,000 dólares y la guerra con Estados Unidos terminó con los Tratados de Guadalupe Hidalgo, por los que México perdió 2.205.639 kilómetros cuadrados de su territorio.<sup>50</sup>

De estos primeros conflictos, México aprendió valiosas lecciones que se han plasmado en los principios de nuestra política exterior: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía.

<sup>49</sup> Herrera, Lasso, *La seguridad nacional. El caso mexicano*, México, El Colegio de México, 1993, p. 391

<sup>50</sup> Vázquez, Lourdes, *Capítulo de la Historia mexicana*, México, El Colegio de México, 1992, p. 735-744



Durante la Revolución Mexicana, el país sufrió presiones del exterior; Estados Unidos y Alemania intentaron intervenir en los asuntos internos de México. Tomando como base los antecedentes históricos y la situación prevaleciente en el país, Venustiano Carranza creó la "Doctrina Carranza" que estableció dos principios medulares de la política exterior mexicana: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

En 1930, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, añadió un corolario de la forma en que México llevaría a la práctica el principio de no intervención. Este corolario adquirió el nombre de Doctrina Estrada.

La Doctrina Estrada manifiesta la postura de México hacia lo que en Derecho Internacional se conoce como reconocimiento de un Estado. "México no se pronuncia sobre la cuestión del otorgamiento del reconocimiento, porque ello sería una práctica ofensiva que, además de atentar contra la soberanía de otras naciones, hace que los asuntos internos de éstas puedan ser objeto de apreciaciones en un sentido o en otro por parte de otros gobiernos".<sup>51</sup> México al no pronunciarse a favor del reconocimiento internacional evita el emitir juicios de valor sobre los gobiernos de otros Estados. Sin embargo, el hecho de que no se pronuncie a favor del reconocimiento internacional no implica que el país deba establecer relaciones diplomáticas con otros Estados. Conforme a la Doctrina Estrada, México tiene la facultad discrecional de decidir con qué gobiernos establecer relaciones diplomáticas.

Por otra parte, las doctrinas de defensa de México se sustentan en que las fuerzas armadas sólo pueden salir del territorio mediante la declaración de guerra, previa autorización del Senado, y ésta, según la constitución, sólo se puede dar si el territorio mexicano es atacado. Durante la Segunda Guerra Mundial, México participó en el esfuerzo bélico de los Aliados, después de que barcos petroleros fueron atacados por submarinos alemanes.

Méjico tiene tres doctrinas de defensa y planes de guerra: "DN1 (contra un agresor interno); DN2 (contra un agresor externo). DN3 (para apoyar a la población en casos de

Seura Vázquez, Modesto. "Los suyos del derecho internacional". *Derecho Internacional*. Páblito. México, Editorial P. M., decimosexta edición, 1992, p. 94.



desastre provocados por la naturaleza);<sup>52</sup> por ello, México no puede contribuir a la seguridad internacional con fuerzas de mantenimiento de paz, ni puede, como lo han hecho frecuentemente muchos países latinoamericanos, respaldar esfuerzos de otros países cuando hay elementos que alteran y ponen en peligro la seguridad internacional.

En América Latina, México se ha opuesto sistemáticamente a la intervención militar foránea para dirimir conflictos internos. En los años sesenta, se opuso a la expulsión de Cuba de la O.E.A., de igual forma, criticó la invasión militar en República Dominicana en 1965, impidió que se creara una fuerza militar para evitar que los sandinistas arribaran al poder en 1979 y criticó toda la política de "contención del comunismo" en Centroamérica durante los ochenta.<sup>53</sup>

México formuló planteamientos diplomáticos que se basaron en la negociación de los conflictos en Centroamérica principalmente en El Salvador y Guatemala, como la creación del Grupo de Contadora y el respaldo de la ONU como instancia de mediación. En éste sentido, tuvo una diplomacia y una geopolítica de distensión, teniendo como base las doctrinas de política exterior de no alineamiento y autodeterminación.

México cuenta a su vez con dos vertientes en su agenda de S.N.: la interna y la externa, sin embargo, los nuevos conflictos internos tienen evidentes repercusiones que impactan notablemente en la diplomacia.

En la actual agenda internacional de México existen temas que están estrechamente asociados con la S.N. como son los refugiados, la inmigración hacia nuestro territorio, el narcotráfico, entre otros.

Los refugiados y las migraciones hacia el territorio corresponden a una cuestión de S.N. debido a que asimilarlos implica desajustes económicos y sociales. Sin embargo, se

<sup>52</sup> Reglamento de la Secretaría de la Defensa Nacional, 1990, p. 15

<sup>53</sup> Véase: Luis, Política exterior para un mundo nuevo. México, Centro de Investigación para el desarrollo A.C. 1992, p. 28



observa una gran incapacidad del gobierno mexicano para combatir el crimen organizado y la delincuencia así como por disminuir la corrupción que se genera con la asociación entre funcionarios y delincuentes, prueba de ello son los innumerables casos en las que funcionarios se ven implicados en asociaciones delictuosas y de las cuales son juzgados.

El combate al narcotráfico es un tema relativamente reciente en la agenda internacional de México. Hasta la década de 1970, el narcotráfico era considerado para México como una cuestión de salud, antes que un problema internacional. "En los últimos diez años se ha incrementado sensiblemente la demanda, la producción y el tráfico ilícito de drogas. También han aumentado en forma notable los delitos conexos con esta actividad".<sup>54</sup> El creciente consumo de drogas y la rápida expansión de la comercialización de estas, hicieron que la postura de México se ampliara, es decir, de considerarse un problema exclusivamente de salud, se convirtió en un tema bastante escabroso en la agenda bilateral México-Estados Unidos.

El narcotráfico tiene una naturaleza transnacional pues no reconoce fronteras geográficas, por ello México y Estados Unidos por compartir una de las fronteras más grandes del mundo, están obligados a realizar acciones conjuntas para beneficio de ambos.

Todas estas "nuevas" áreas se consideran temáticas que afectan los intereses nacionales de ambos Estados, y que han generado en múltiples ocasiones desacuerdos que han obstaculizado los esfuerzos conjuntos para resolver el problema de la producción, la comercialización y el consumo de narcóticos.

Este es un panorama general de la política exterior mexicana, en seguida se presentan algunos otros de los "nuevos" campos de acción que debe enfrentar en un escenario mundial que por su complejidad obliga a los Estados a atender de una forma urgente y novedosa los retos que de él se derivan.

<sup>54</sup> Green Rosario, Discursos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ENERO-MAYO 1998). México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p. 45.



### Nuevos escenarios para la política exterior mexicana.

Harlar de una política exterior independiente carece de realismo político, para un país interdependiente como México, en una época regida por la dinámica de la expansión de los mercados comerciales, los flujos de información y tecnología así como la celebración de tratados en diversas materias tales como ambientales, de lucha contra el narcotráfico, de inversión extranjera, comercial, cultural, etc. La política exterior de México debe conjuntar de forma pragmática en la actualidad sus intereses nacionales, la situación de su política interna e indiscutiblemente su vecindad con los Estados Unidos de América así como su interdependencia compleja con éste y las condiciones y tendencias que caracterizan el orden mundial en nuestros días.

Una política exterior independiente en términos de nuestra realidad geopolítica y geoeconómica, debe ser entendida tal y como lo señala Mario Ojeda, "la acción de no renunciar a la facultad de interpretar y juzgar los problemas internacionales con base en criterios propios. En última instancia significa el esfuerzo para no verse obligado a actuar en contra de intereses nacionales claramente establecidos por la tradición como fundamentales".<sup>55</sup>

Otro escenario que enfrenta la política exterior de México es que los Estados ya no son los únicos actores internacionales: las compañías multinacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, las universidades son sólo algunos ejemplos de los nuevos actores del sistema internacional. Por lo que la política exterior mexicana ha tenido que adecuarse a estas nuevas circunstancias internacionales.

Aunado a esto, los temas de la agenda internacional se han diversificado y las tan variadas posturas de México en cada uno de estos temas, ha repercutido en que las políticas choquen unas con otras.

La política exterior de México actualmente busca, según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, la diversificación de sus relaciones con el exterior. La

<sup>55</sup> Ojeda, Mario, op. cit., p. 8



estrategia económica consiste en establecer nuevos mercados con otras regiones del mundo, a la par que fomenta la integración económica con América del Norte.

El proceso de globalización y regionalización han hecho que México busque adaptarse a la nueva dinámica del sistema internacional. El paradigma de la Revolución Mexicana, que se sostuvo en un nacionalismo y en un modelo autárquico de desarrollo económico encontró su límite. El desafío se da para el nacionalismo, que históricamente fue el eje de la cohesión nacional y que en el contexto de la política exterior se basó durante mucho tiempo en el no alineamiento y en la retórica de un tercermundismo muy arraigado. Uno de los principales elementos del discurso de la diplomacia mexicana fue un notable antiimperialismo, sustentado en la promoción de formas de latinoamericanismo.

La realidad de la economía mexicana en los últimos años dirige los sectores más dinámicos hacia Estados Unidos y Canadá. En este contexto, América Latina queda sólo como un remanente en el discurso diplomático. Esto se puede reflejar con los datos que Silvestre Méndez ofrece en materia de comercio exterior.

"En 1970 México destinaba el 10 por ciento del total de sus exportaciones hacia América Latina, e importaba el 3 por ciento; para 1995 sólo se exportó hacia América Latina el 5.1 por ciento y se importó menos del 2 por ciento. Por el contrario, con Estados Unidos las exportaciones de México en 1995 fueron un total de 83.4 por ciento y las importaciones provenientes de este país fueron de 74.3 por ciento".<sup>56</sup> Ante estas tendencias económicas, es claro ver que el discurso hacia América Latina es sólo una ficción doctrinaria, sin ningún vínculo con la realidad geoeconómica.

Por lo que en los últimos años, México ha tenido un especial interés en la seguridad nacional por razones tan simples como ésta situación geopolítica y geoeconómica, además de que es un país altamente dependiente de Estados Unidos, quien es el primer consumidor a nivel mundial de materias primas, lo cual ha generado que el comercio de México se vea

<sup>56</sup> Méndez Silvestre, "Inflación y problemas de la mano de obra", *Problemas económicos de México*, México, McGraw Hill, 1997, p. 281

monopolizado hacia su vecino del norte. Esta interdependencia económica es compleja y genera que sea altamente vulnerable a cualquier cambio del mercado norteamericano.

El hecho de que México dependa de un socio comercial como lo es Estados Unidos, y que el mercado norteamericano sea la fuente principal del financiamiento y el principal lugar de procedencia de la inversión extranjera, hace que tenga un reducido margen de maniobra para sus acciones internacionales. Este problema visto desde los términos de seguridad nacional, ha llevado a que el gobierno mexicano busque la diversificación de sus socios comerciales y de sus relaciones con el exterior, sin embargo como se revisará más adelante en este estudio, la política exterior mexicana enfrenta grandes problemas que se deben enfrentar con decisión, estrategia y rumbo, con la participación de los diversos actores del escenario nacional; con ello el gobierno mexicano contará con mayores elementos para el análisis objetivo del acontecer internacional y de la inserción de México en la conformación de un nuevo orden internacional.



## 2.2 Perspectiva general de la Diplomacia en las relaciones internacionales.

Los nuevos engranajes del sistema internacional constituyen el mayor de los retos para la diplomacia ya que para poder representar efectivamente un Estado dentro del nuevo contexto mundial, se deben entender estos cambios, definir estrategias y conocer los verdaderos intereses y valores de las sociedades aceleradamente cambiantes.

La diplomacia que se requiere en esta nueva realidad mundial debe ser transformada, al igual que las estructuras y los conceptos que prevalecen en relación a como se debe actuar en el nuevo contexto mundial. Sin embargo como punto de partida se debe llevar a cabo un recuento histórico del papel que ha tenido a lo largo de los años, identificar bajo qué dinámica se ha venido desarrollando para de esta forma identificar los elementos que nos conducen a establecer el cambio del paradigma en la diplomacia.

En primer lugar se debe establecer los alcances y contenidos generales del quehacer diplomático, por lo que a continuación se presenta una compilación general de las implicaciones históricas que ha tenido la diplomacia en el desarrollo de las relaciones internacionales.

Diplomacia se deriva del verbo latino *diploá*, que significa plegar. Los romanos fueron los primeros en otorgar pasaportes a sus ciudadanos con la finalidad de controlar su tránsito dentro de las posesiones del imperio. Los pasaportes y salvoconductos eran estampados sobre placas de doble metal, las cuales se plegaban de una forma especial. Los romanos llamaban a estos documentos diplomas.<sup>57</sup>

El uso del término diplomacia para referirnos a las relaciones internacionales es relativamente nuevo y se remonta a 1796 en Inglaterra, cuando Edmund Burke lo propuso.

<sup>57</sup> Moreno Del Cuelo, Carmen, "La política exterior en las relaciones multilaterales", en Garza Elizondo Humberto (comp.), *Lugamientos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 14.



Más adelante en el Congreso de Viena de 1815 se reconoció la creación del servicio diplomático como profesión. En las conferencias posteriores fue en las que se adoptaron de forma más precisa las reglas, inmunidades y privilegios, para el desempeño de la labor diplomática y del diplomático.

La teoría diplomática está estrechamente asociada al derecho internacional; el hecho de que sus preceptos hayan sido continuamente discutidos y modificados y la voluntaria obediencia de los Estados hacia estas reglas de interacción ejercen una influencia sobre el concepto de la moral y el deber internacional. El Reglamento emanado del Congreso de Viena y la subsiguiente Conferencia de Aquistrán<sup>74</sup> se encargaron de categorizar y definir el servicio diplomático. Se realizaron cuatro distinciones básicas entre los diplomáticos. a) Embajadores, legados y nuncios apostólicos. b) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios. c) ministros residentes d) encargados de negocios.

De esta forma, es en 1815 que la diplomacia quedó reconocida como parte del servicio público de los Estados, a su vez que se creó una profesión con reglas y jerarquías propias.<sup>75</sup>

Pero no fue sino hasta la Convención de Viena de 1961 que se establecieron las funciones contemporáneas de la diplomacia, entre las que se encuentran: la representación de un Estado, la protección de los intereses del Estado que representa, negociar ante el gobierno que se esté acreditado, observar por los medios lícitos aquellas cuestiones que permitan fomentar las relaciones e intercambios y cooperación entre su gobierno y el Estado huésped. La Convención de Viena de 1961 ha sido complementada con la Convención de Viena de 1963 referente a las Relaciones Consulares y la Convención sobre Derecho de Tratados Internacionales en 1969. Todas estas conferencias han sido aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Conferencia de Aquistrán. Fue la Primera Reunión de la Santa Alianza, celebrada en 1818 Francia, Austria, Prusia y Rusia acordaron que las tropas de los ejércitos aliados abandonasen Francia, permitiendo el acceso de ésta en el concierto europeo. *Ibidem*, p. 15.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 16.  
García, Carlos, "EL NOEI como un espacio normativo internacional". *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales III*. Tercera parte, 1982, p. 80.



La diplomacia es una herramienta que sirve para representar los intereses de un país en sus relaciones con el exterior. Andrew Korovin en su manual de derecho diplomático establece que la diplomacia debe ser considerada como un trabajo cotidiano y pacífico para el estímulo y mejora de la política exterior y que corre a cargo de los órganos de los Estados para las relaciones internacionales.<sup>61</sup> Este mismo autor establece que para la buena realización de este trabajo se necesita de una herramienta muy importante como lo es la negociación.

Luis Detrepe considera que los países que por su incipiente desarrollo están a la defensiva tienen una mayor necesidad de contar con diplomáticos hábiles capaces de tener éxito ante las orientaciones políticas más dispares.<sup>62</sup> Esta definición añade un elemento muy importante dentro del estudio de las relaciones internacionales: la asimetría de poder.

Frente a esto, la labor diplomática puede fortalecer la posición de un país dentro de la esfera internacional; Carlos Leaza en su libro *Diplomacia contemporánea* define diplomacia de la siguiente manera: el término para México se refiere a la condición y el desarrollo de los contactos y las negociaciones entre los estados incluida la amplia gama de vínculos, intercambios, relativos a los principales temas de la agenda global.<sup>63</sup>

Paul Sharp en su estudio titulado *For Diplomacy: Representations and the Study of International Relations* construye la definición más completa de diplomacia, ya que utiliza elementos empleados por otros autores:

Diplomacia es la discreta práctica humana formada por una explícita construcción, representación, negociación y la manipulación necesaria de identidades ambiguas. Como tal, provee poderosas metáforas no sólo del entendimiento de la labor diplomática, sino para el entendimiento de las relaciones internacionales en general.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Korovin, Manuel, *Manual de Derecho Internacional Público*, Madrid, Ed. Tecnos, 1976, p. 288.

<sup>62</sup> Detrepe, José, "La representación de las naciones", *Derecho Diplomático*, México, Porrúa, 1992, p. 28.

<sup>63</sup> Leaza, Carlos, *Diplomacia contemporánea*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999, p. 5.

<sup>64</sup> Sharp, Paul, "For Diplomacy representations and the study of international relations", en *International Studies Review*, Volumen 1, Spring 1999, p. 32.



La diplomacia es el motor de las relaciones internacionales. el ejercicio inteligente de la actividad diplomática supone claridad de objetivos en materia de política exterior.<sup>65</sup> La diplomacia es un medio de comunicación, una herramienta de negociación muy eficiente que se sustenta en la reciprocidad internacional. La labor diplomática es considera además la ciencia y el arte de la representación de los estados y la negociación.<sup>66</sup>

La diplomacia es la herramienta principal de la política exterior, es un medio de comunicación que a su vez emplea otras herramientas: [...] la diplomacia permanece pues en el cuarto de máquinas de las relaciones internacionales.<sup>67</sup> Las funciones esenciales de la diplomacia son de acuerdo a lo que se ha presentado, la representación diplomática de un Estado, protección de los intereses del Estado al que representan, llevar a cabo negociaciones ante el gobierno que se encuentren acreditados, observar por los medios lícitos y fomentar la cooperación internacional.

La representación diplomática es una forma de reconocimiento reciproco entre los Estados como entes del derecho internacional. Los Estados de acuerdo a su soberanía interna tiene la competencia de nombrar a sus agentes diplomáticos. Un país puede elegir indudablemente, a quien le parezca mejor para representarlo en el extranjero; pero es indiscutible, asimismo, que las autoridades del gobierno que van a recibirle pueden, en virtud de igual derecho, no aceptarlo en su territorio.<sup>68</sup>

Un agente diplomático tiene la función de representar y proteger los intereses del Estado que lo envia. La correcta elección de los agentes diplomáticos depende del éxito de la representación de un Estado en el exterior [...] la eficiencia de la misión diplomática se refiere al imperativo de respetar el papel del embajador como representante del conjunto de la administración pública de un país.....<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Icaza Carlos, *op. cit.*, p. 11

<sup>66</sup> García Carlos, *op. cit.*, p. 69

<sup>67</sup> Conen Raymond, "Putting diplomatic studies on the map", en *Diplomatic Studies Programme Newsletter*, Mayo, 1998, p. 4.

<sup>68</sup> Moreno Del Cueto Carmen, *op. cit.*, p. 19

<sup>69</sup> Icaza Carlos, *op. cit.*, p. 19



La actividad diplomática debe desarrollarse conforme al derecho internacional, de tal manera, los Estados que se desenvuelven en la esfera diplomática hacen uso del derecho de legación o ius legatio.

El derecho de legación es la facultad que tienen los Estados conforme al derecho internacional para enviar o recibir emisarios oficiales en representación de sus gobiernos. El ius legatio cuenta con dos aspectos el ius passivum (derecho de recibir) y el ius activum (derecho de enviar), tal derecho puede ser utilizado libremente por todos los Estados con personalidad jurídica internacional, ante otros y ante las organizaciones internacionales.<sup>70</sup>

El derecho de legación no implica que los Estados estén obligados a enviar o recibir emisarios. El ejercer el derecho de legación depende del interés de los Estados por mantener relaciones internacionales. Éste, puede establecerse por medio de tratados en los que las partes contratantes reconozcan la facultad de usar dicho derecho en sus relaciones reciprocas.

México al ejercer su derecho de legación ha adquirido una serie de responsabilidades entre las que se encuentra la elección de agentes diplomáticos entre sus nacionales para que representen a México. El Estado Mexicano tiene el derecho de acreditar a sus agentes diplomáticos ante uno o más gobiernos.

También tiene el derecho de rechazar el beneplácito o la propuesta de elección de un agente diplomático; puede pedir la retirada de su territorio de cualquier agente diplomático siempre y cuando a éste se le declare persona non grata; se proclama a favor de que ningún Estado puede mantener, simultáneamente, relaciones diplomáticas con más de un gobierno de otro Estado, este fundamento de la diplomacia mexicana se establece en la Doctrina Estrada, como ya se había presentado.

La protección diplomática es una de las tareas más arduas, ésta tiene dos vertientes: abarca tareas de información a connacionales, así como, la defensa de los intereses de estos. El

<sup>70</sup> Moreno Del Cueto, Carmen, op. cit., p. 18



derecho internacional establece que un diplomático solamente podrá interponer sus buenos oficios en defensa de sus connacionales en casos muy específicos.

La protección diplomática es permitida cuando se haya incurrido en denegación de justicia en contra de sus connacionales, también se permite en los casos de violación de los derechos humanos. El artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior en la fracción II establece que corresponde al Servicio Exterior Mexicano:

Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.

Méjico, al igual que otros países de América Latina, restringe el uso de la protección diplomática en la Cláusula Calvo. Dicha cláusula se encuentra incorporada en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cláusula Calvo en su acepción más correcta se refiere a "...incluir en los contratos celebrados con extranjeros la condición de que no se recurirá a la protección diplomática para los conflictos que pudieran surgir de la interpretación o aplicación de tales contratos, debiendo considerarse para esos casos como nacionales."<sup>71</sup> Para que un extranjero pueda adquirir alguna propiedad dentro del territorio nacional debe realizar una declaración ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la cual se establezca que renuncia a la protección diplomática para cualquier conflicto que se derive de la posesión de dicha propiedad.

Méjico en 1978 ante la Asamblea General de la OEA votó a favor de un Código de Conducta para las empresas transnacionales basado en la Cláusula Calvo. En dicho Código se establece que cualquier empresa transnacional debe someterse a la jurisdicción del país huésped, asimismo no debe ser objeto de la política exterior o práctica internacional del Estado que le otorga su personalidad jurídica, por otra parte una empresa transnacional no puede interferir en ningún asunto interno del país receptor y deberá respetar su soberanía y el

<sup>71</sup> Seeña Vázquez, Modesto, op. cit. p.254



uso de sus recursos. El Código de Conducta es un claro ejemplo del uso de la Cláusula Calvo por parte de los países de América Latina.

En otra vertiente que tradicionalmente se le ha dado al ejercicio diplomático, Henry Wotton describió esta tarea señalando que "un embajador es un hombre honrado enviado al extranjero a mentir por causa de su país y tiene por tanto un carácter de espía público".<sup>72</sup>

Es a partir de premisas como ésta, la mala fama de la tarea diplomática, que se desprende al confundir la función de observación con la de espionaje. El derecho internacional establece que entre las funciones que debe desempeñar un diplomático se encuentran la de la observación. Se debe entender como observación recopilar información por todos los medios legales sobre la situación del Estado receptor y enviarla al Estado que lo acredita. Los diplomáticos son extranjeros que representan los intereses del Estado que los acredita y por ello buscan allegarse información útil para los fines de sus gobiernos.

La observación deja de ser una tarea diplomática cuando los diplomáticos bajo el amparo de sus privilegios e inmunidades se encargan de recopilar información confidencial del gobierno que los recibe.

Los mayores prejuicios de la labor diplomática se desprenden de que hay negociaciones internacionales que se realizan en un ambiente confidencial. El carácter secreto de algunas negociaciones internacionales es definido porque los Estados tienen un gran interés en que los acuerdos logrados sean equilibrados y duraderos, por lo que no se someten a la opinión pública nacional o internacional.

Sin embargo, la negociación internacional es sin duda la tarea más empleada y conocida en el ámbito diplomático. Por ello la diplomacia busca en la actualidad un acercamiento entre los Estados cuidando el contenido y la forma de sus relaciones, entonces la negociación al apoyarse en la forma, el fondo y los medios para establecer una comunicación

<sup>72</sup> Salvadra, Rodolfo. Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Ed. OMEBA, 1987, p. 70



intercultural, es la herramienta más utilizada y que genera los mejores resultados en materia de política exterior, ya que ocupada como una herramienta de la diplomacia disminuye las asimetrías de poder internacional.

La negociación diplomática tiene como finalidad encontrar la mejor solución posible a conflictos internacionales, ya que genera alternativas que favorecen los intereses de las partes. La negociación diplomática permite que países con intereses comunes establezcan líneas de acercamiento y cooperación. "La capacidad internacional de negociación, para los países en desarrollo, se funda también en la solidaridad de las naciones afines en problemas y alternativas históricas."<sup>73</sup>

Además, en la actualidad bajo las tendencias que rigen las relaciones internacionales contemporáneas y frente a las nuevas demandas que emanan del interior de los Estados, hay que reconocer que la costumbre en materia diplomática en la que la toma de decisiones sólo da cabida al personal de las instancias del gobierno, en la que los nombramientos claves en embajadas, consulados y representaciones oficiales del país depende en la mayoría de las ocasiones de la coyuntura política o del personaje y no de su preparación o vocación de servicio, debe transformarse para hacerla más accesible y participativa. se debe incorporar una comunidad mas grande de actores en la deliberación y la toma de decisiones. se deben respetar los estudios y preparación de los agentes que durante años se vienen preparando para representar dignamente a su país, y se debe fomentar la investigación y el análisis de especialistas en este ámbito.

Frente a esta aseveración es necesario realizar una revisión de la normatividad bajo la cual se rige el accionar de la política exterior y la diplomacia en nuestro país, para ir definiendo cuales son los elementos que ya no dan respuesta a los problemas y retos que enfrenta el país.

<sup>73</sup> Flores, Víctor, "La soberanía, su dimensión interna e internacional". *Méjico entre las naciones*. México. Editorial Cal y Arena. 1989. p. 25.



## 2.3 Estructura normativa e institucional de la política exterior y la diplomacia en México.

### Carácter Internacional del Jefe de Estado.

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El Presidente es el órgano supremo del Estado en materia de relaciones internacionales. Le corresponde al Presidente representar en el exterior al país. A su vez, es la principal figura diplomática. Las actividades que realice en el exterior el Jefe de Estado son consideradas actividades diplomáticas. Por lo tanto, cualquier actividad realizada por el Presidente con carácter internacional es considerada un acto de Estado.

Las facultades del Ejecutivo Federal en materia de política exterior están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89 fracciones: III, VI, VII, VIII, X y XIII. Conforme a este artículo las facultades presidenciales son: nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, disponer de la Fuerza Armada, Marina de Guerra, Fuerza Aérea y Guardia Nacional para la defensa exterior de la Federación, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, dirigir la política exterior conforme a sus principios rectores y establecer aduanas marítimas y fronterizas.

El artículo 89 fracción X de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al Ejecutivo:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de la política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación



internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La responsabilidad de dirigir la política exterior de México corresponde al Ejecutivo Federal. El Presidente tiene la facultad de delegar competencias en esta materia entre los miembros de su gabinete. Las competencias surgen mediante el deslindar de poderes que realice el Ejecutivo. La distribución de las funciones pueden hacerse de diferentes formas, ya sea delegando responsabilidades entre los miembros del gabinete para obligarlos a trabajar de manera conjunta en temas de la agenda internacional, o bien limitando la participación de estos en ciertos temas. La Cancillería mexicana es la encargada de coordinar a las instancias que tengan participación en asuntos internacionales. El artículo 28 de la Ley de la Administración Pública Federal en su fracción I señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de:

- I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

El Senado tiene la obligación de equilibrar las facultades del Presidente. En materia de política exterior el Senado tiene facultades exclusivas, las cuales se encuentran estipuladas en las fracciones I y II del artículo 76 de la Constitución:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados superiores de la Hacienda, Coronelos y demás Jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.



Asimismo, el artículo 79 fracción VII de la Constitución Mexicana establece que la Comisión Permanente tiene la atribución de ratificar los nombramientos que realice el Presidente del personal diplomático. La Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 19 refleja su apego al precepto constitucional mencionado en el artículo 89 de la Carta Magna:

Sin perjuicio de lo que disponen las fracciones II y III del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de Embajadores, Cónsules Generales la hará el Presidente de la República, preferentemente entre los funcionarios de Carrera de Mayor Competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomática consular.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter internacional, debe estar convencido de la importancia del contacto personal con otros Jefes de Estado. Las entrevistas entre Jefes de Estado constituyen una de las formas más eficaces de diplomacia. Las relaciones internacionales del país pueden verse incrementadas por las visitas oficiales que realice el Presidente. "En estas visitas, el Jefe de Estado se ve acompañado con la solemnidad que su investidura le da y con los privilegios e inmunidades que está le da." <sup>74</sup>

La presencia del Presidente de México en el extranjero puede darse por varias razones entre las que destacan: invitación formulada por otro Jefe de Estado, presidencia de una delegación en una reunión internacional, tránsito, situación de emergencia internacional y viajes personales o sin carácter oficial.

Las invitaciones formuladas por otro Jefe de Estado requieren de manejos al más alto nivel. Los preparativos para una visita al extranjero se preparan por conductos diplomáticos para evitar presiones y malos entendidos que puedan resultar contraproducentes a la relación entre Estados. El personal diplomático acreditado ante el Estado que realiza la invitación se encarga de realizar en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores de dicho Estado el programa oficial de la visita. El programa o agenda de la visita incluye las ceremonias protocolarias de rigor, honores, recepciones oficiales y de carácter social. La solemnidad de

<sup>74</sup> Labariega, Pedro, "Actividad diplomática del Jefe de Estado", Derecho diplomático: normas, usos y costumbres, México, Editorial Trillas, 1989, p. 115



una visita oficial se encuentra en los actos de Estado que realice el Presidente, ya sea la firma de acuerdos de cooperación o comunicados conjuntos conforme a los motivos de la visita.

Las tareas diplomáticas realizadas directamente por el Presidente son llevar a cabo la dirección de las actividades de negociación internacional, diversificar las relaciones internacionales de México mediante el acercamiento con otros Jefes de Estado, fomentar el acercamiento con los Estados con que se tienen relaciones diplomáticas, entre otras. "Las actividades diplomáticas presidenciales constituyen un punto de partida de valor extremo porque sientan las bases de lo que vendrá más adelante si persiste la tenacidad." <sup>74</sup> Sin lugar a duda, la principal labor diplomática del Presidente es la de realizar acercamientos con la comunidad internacional para diversificar las relaciones internacionales del país. Es tarea fundamental de la Secretaría de Relaciones Exteriores que estos acercamientos se consoliden y generen beneficios a México.

La facultad presidencial para realizar Tratados se encuentra sustentada en el artículo 133 constitucional que dice:

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En seguida se detallará el accionar que de acuerdo a la actual normatividad del Estado mexicano tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores en cuanto al ejercicio de la política exterior en forma más específica.

<sup>74</sup> Arellano, Carlos, "La Diplomacia Mexicana para el comercio exterior", *La Diplomacia y el comercio internacional*, México, Ed. Porrúa, 1980, p. 88.



### Carácter Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Servicio Exterior es el órgano encargado de llevar a la práctica las acciones que se establezcan en la política exterior, es decir es el encargado de ejecutar la política exterior. El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual se encarga de su dirección y administración.

Las funciones del Servicio Exterior son: ejecutar la política exterior del país, velar y proteger los intereses de los nacionales mexicanos fuera del territorio nacional, fomentar las relaciones de México con otros estados, cuidar el prestigio internacional del país, promover la celebración de tratados, mantener la seguridad nacional y, difundir la cultura mexicana en el exterior. Lo anterior lo señala el artículo primero de la Ley del Servicio Exterior Mexicano:

El Servicio Exterior es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargados específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 26, prevé la existencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En el artículo 28 de dicha ley se enlistan la competencias de la Secretaría de Relaciones Exteriores: dirigir al Servicio Exterior en su aspecto Diplomático y Consular, proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero, velar por el prestigio internacional del país, participar en Convenciones, Conferencias y Organismos Internacionales en los cuales México forme parte, salvaguardar los límites territoriales y de aguas de la nación, promover y fomentar el comercio exterior y el turismo, intervenir en las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización, reglamentar las actividades de los extranjeros dentro de territorio nacional, realizar en el extranjero las funciones federales que se le encomiendan.

Para el desempeño de sus atribuciones la Secretaría de Relaciones Exteriores conforme a su reglamento interno tiene la siguiente estructura:

**Unidades Administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>76</sup>****SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES****DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS****DIRECCION GENERAL DEL ACERVO Historico DIPLOMATICO****INSTITUTO DE MEXICO****INSTITUTO MATIAS ROMERO****CONSULTORIA JURIDICA****DIRECCION GENERAL DE PROTOCOLO****UNIDAD DE ASUNTOS CULTURALES****DIRECCION GENERAL DE ENLACE POLITICO****DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL****SUBSECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES****DIRECCION GENERAL PARA AFRICA, ASIA-PACIFICO Y MEDIO ORIENTE****DIRECCION GENERAL PARA EUROPA****DIRECCION GENERAL PARA EL SISTEMAS DE LAS NACIONES UNIDAS****SUBSECRETARIA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE****DIRECCION GENERAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE****DIRECCION GENERAL DE ORGANISMOS Y MECANISMOS REGIONALES  
AMERICANOS****COORDINACION GENERAL DEL PLAN PUEBLA-PANAMA****SECCION MEXICANA DE LA COMISION INTERNACIONAL DE LIMITES Y  
AGUAS MEXICO-GUATEMALA-BELICE****SUBSECRETARIA PARA AMERICA DEL NORTE****DIRECCION GENERAL PARA AMERICA DEL NORTE****DIRECCION GENERAL DE PROTECCION Y ASUNTOS CONSULARES****INSTITUTOS DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR****SECCION MEXICANA DE LA COMISION INTERNACIONAL DE LIMITES Y  
AGUAS MEXICO-EUA****SUBSECRETARIA DE RELACIONES ECONOMICAS Y COOPERACION****INTERNACIONAL****DIRECCION GENERAL DE NEGOCIACIONES ECONOMICAS  
INTERNACIONALES**

<sup>76</sup> Tabla y datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)



DIRECCION GENERAL DE PROMOCION ECONOMICA INTERNACIONAL
DIRECCION GENERAL DE RELACIONES ECONOMICAS BILATERALES
DIRECCION GENERAL DE ORGANISMOS DE COOPERACION ECONOMICA Y DE DESARROLLO
DIRECCION GENERAL DE COOPERACION TECNICA Y CIENTIFICA
SUBSECRETARIA PARA DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA
DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
SUBSECRETARIA PARA TEMAS GLOBALES
DIRECCION GENERAL PARA TEMAS GLOBALES
OFICIALIA MAYOR
DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO EXTERIOR Y DE PERSONAL
DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS
DIRECCION GENERAL DE COMUNICACIONES E INFORMATICA
DIRECCION GENERAL DE DELEGACIONES
DIRECCION GENERAL DE BIENES INMUEBLES Y RECURSOS MATERIALES
ORGANO INTERNO DE CONTROL EN LA S.R.E.
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA SRE

La Secretaría de Relaciones Exteriores designa a los Cónsules Generales, a los Jefes de Misiones Diplomáticas permanentes ante los estados y Organismos Internacionales, conforme a la Ley del Servicio Exterior. Las designaciones hechas por la Secretaría de Relaciones Exteriores se someten a la aprobación del Senado de la República de acuerdo a como se establece en el artículo 76 fracción II y en el artículo 79 fracción VII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano son considerados como servidores públicos, razón por la cual deben de actuar con apego a la ley, respetando los reglamentos del país ante el cual se encuentren acreditados. Un miembro del Servicio Exterior acreditado ante otro Estado debe de observar las buenas costumbres sociales de México y desempeñar con legalidad la práctica de la diplomacia internacional. Las inmunidades y privilegios adquiridas por un miembro del Servicio Exterior no pueden ser utilizadas en perjuicio del Estado que lo acredita.



La Secretaría de Relaciones Exteriores determina la composición y funciones de las delegaciones que representan a México en conferencias o reuniones internacionales. En las conferencias o reuniones internacionales donde se traten temas relacionados a otras ramas de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe trabajar en forma contigua con las Secretarías relacionadas.

Los servidores públicos que se encuentren en el exterior con carácter de representación internacional oficial dependen del jefe de misión de más alto rango acreditado en el lugar donde desempeñen sus funciones.<sup>77</sup>

En otro sentido, para el actual gobierno 2000-2006, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene como elementos fundamentales los siguientes<sup>78</sup>:

#### Visión

México es un país que desempeña un papel de vanguardia en los asuntos mundiales, aportando su voluntad y su liderazgo para mantener un sistema internacional justo, en el que la paz y la seguridad se fortalecen y se garantiza la defensa y promoción de los intereses del país y de los mexicanos en el extranjero.

#### Misión

Como resultado de esta visión de largo plazo, la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene como su principal misión:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se dan en el exterior.



- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Vigorizar la expresión de la identidad cultural y la imagen de México en el exterior.
- Ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo, a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos.
- Impulsar la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de maniobra política y diplomática frente a otras naciones o regiones.
- Fortalecer la capacidad del gobierno mexicano para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y los distintos poderes, que incidan en las relaciones de México con otros países.

### Objetivos Estratégicos

Para cumplir con esta misión, el gobierno del Presidente Fox tiene contemplados los siguientes objetivos estratégicos en materia de política exterior para el periodo 2000-2006:

- Promover la democracia y fortalecer la protección de los derechos humanos de conformidad con las normas universalmente reconocidas en la materia, asegurando la plena aplicación de los instrumentos internacionales y la armonización de nuestra legislación interna con las obligaciones internacionales.
- Contribuir a la definición de nuevas reglas para el sistema internacional, particularmente en el proceso multilateral de codificación de las nuevas reglas para dicho sistema.
- Emprender una activa política de difusión en el exterior de la rica y diversa cultura mexicana con el fin de dar a conocer nuestros valores culturales y de apoyar una imagen positiva de México en todo el mundo.

TESIS CON

FALTA DE ORIGEN



- Asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero reciba el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad.
- Lograr una negociación migratoria integral con Estados Unidos que aborde las raíces estructurales del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida, y que permita lograr un marco ordenado que garantice un trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas.
- Desarrollar una visión de largo plazo para la región de América del Norte que confiera a los vínculos entre México, Estados Unidos y Canadá una perspectiva de largo aliento, y que permita el desarrollo de nuevas instituciones y la discusión de temas como la libertad de movimiento de capitales, bienes, servicios y personas.
- Continuar con la instrumentación de los Tratados de Libre Comercio con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio en materia de desgravación arancelaria, fortalecimiento de los flujos de inversión provenientes de Europa y diversificación comercial.
- Dar profundidad política y un mayor peso a nuestras relaciones bilaterales con los países de América Latina y Europa, a través de una mayor convergencia de posiciones con los países de estas regiones en la esfera multilateral y en los temas de la llamada Nueva Agenda Global.
- Revisar y renovar el sistema de seguridad hemisférico con el fin de establecer nuevos mecanismos que respondan a las nuevas amenazas y a las necesidades reales de las naciones de América Latina: el terrorismo, el crimen organizado transnacional y sus delitos conexos, la proliferación y el tráfico de armas, los desastres naturales recurrentes y el SIDA.
- Intensificar la participación e influencia de México en los foros internacionales y contribuir a la revitalización del sistema multilateral, para promover posiciones comunes sobre asuntos de interés nacional, como el tema de la migración, e influir en aquellos que requieren una amplia cooperación y concertación internacional, como el combate contra las drogas.
- Convertir a la política exterior en un instrumento central para lograr las metas del desarrollo económico y social de México, a través de la identificación de oportunidades de comercio, turismo, inversión, financiamiento y cooperación bilateral y multilateral, en respaldo a los esfuerzos internos de desarrollo económico y social y de diversificación de los mercados externos.



### El Servicio Exterior Mexicano (SEM).

Nuestro cuerpo diplomático-consular de carrera constituye el primer y más antiguo servicio civil de la República.

En la exposición de motivos de la nueva Ley del Servicio Exterior se afirma que la diplomacia es un instrumento fundamental en la defensa de nuestra soberanía y en la promoción de los intereses nacionales. Por ello, también se define ahí al Servicio Exterior como un cuerpo permanente de funcionarios del Estado, que tiene a su cargo la tarea específica de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la ley establece con toda claridad que el Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal y que corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigirlo y administrarlo, de acuerdo con los lineamientos del Presidente de la República y en los términos de las disposiciones legales aplicables en la materia. Según este ordenamiento jurídico, corresponde al Servicio Exterior:

- Promover y salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero.
- Proteger la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a dar respuesta a sus legítimas reclamaciones.
- Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado.
- Intervenir en la celebración de tratados.
- Cuidar el cumplimiento de los tratados suscritos por México y de las obligaciones internacionales derivadas de ellos.
- Velar por el prestigio del país en el exterior.



- Participar en todo esfuerzo que tienda a mantener la paz y la seguridad internacionales, así como a mejorar las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo.
- Difundir la cultura nacional en el exterior y acrecentar la presencia de México en el mundo.
- Recabar en el extranjero la información de utilidad para el país y propiciar en el exterior un mejor conocimiento de la realidad nacional.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano sufrió su más reciente modificación en diciembre del 2001, luego de que el canciller Jorge Castañeda, enviara una iniciativa al Congreso de la Unión.

Ésta consistió en permitir una evaluación para medir el grado de cumplimiento de las obligaciones del personal del Servicio Exterior. Se creó la evaluación quinquenal con el fin de determinar si el diplomático es apto para seguir desempeñando una función dentro del Servicio Exterior, independientemente del cargo que desempeñe.

Y también señala que si la persona evaluada ha afectado de manera negativa la política exterior mexicana, será dado de baja.

La nueva ley permitió la creación de cuatro nuevas subcomisiones dentro de la Comisión de Personal.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano no determina si alguien ajeno a la diplomacia puede ocupar cargos importantes en la Cancillería, pero sí permite que cualquier diplomático, no importa el rango que tenga, pueda ocupar puestos de alta dirección en la dependencia o el exterior.

En otro sentido, la ley señala que para ingresar al SEM, se requiere aprobar las etapas eliminatorias y contemplar los exámenes y concursos establecidos por la convocatoria correspondiente de conformidad con lo siguiente:



- I. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales.
- II. Examen de español.
- III. Exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas.
- IV. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.
- V. Entrevistas.
- VI. Exámenes médicos y psicológicos.
- VII. Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de seis meses, y
- VIII. Un periodo de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses.

Los requisitos para ingresar al SEM son:

- I. Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.  
Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana y el documento de renuncia de la otra nacionalidad;
- II. Ser menores de 30 años de edad. En casos excepcionales, la Comisión de Personal podrá dispensar este requisito si a su juicio lo amerita el perfil académico y profesional del aspirante;
- III. Tener buenos antecedentes;
- IV. Estar apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior;
- V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- VI. Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, con reconocimiento de validez oficial.

TESTIS CON  
FALLA DE CIEN



En la formación, actualización y capacitación de los miembros del SEM el Instituto Matías Romero juega un papel fundamental. A continuación se presenta una breve semblanza de este Instituto.

### El Instituto Matías Romero.

El Instituto Matías Romero fue creado en 1974 con el propósito de formar y capacitar a los diplomáticos mexicanos. A veintinueve años de su establecimiento, el Instituto Matías Romero se ha consolidado como una institución de excelencia y su presencia nacional e internacional se ha fortalecido.

Los cursos de formación, capacitación y actualización se han dirigido, principalmente, a los diplomáticos mexicanos y a otros funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A través de los programas de cooperación internacional de México, también han tomado parte en dichos cursos nacionales de otros países, algunos de los cuales incluso han participado en la Maestría en Estudios Diplomáticos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del Instituto atiende las demandas de cooperación en materia de formación diplomática de otras naciones. El Instituto organiza e imparte cursos y diplomados sobre temas de actualidad de la política internacional, celebra conferencias y seminarios con la participación de especialistas nacionales y extranjeros, y realiza diversas actividades de difusión de la política exterior y las relaciones internacionales de México. En estas actividades participan funcionarios mexicanos interesados en los asuntos internacionales, así como el Cuerpo Diplomático acreditado en México.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2001, en su Capítulo VII, artículo 44 señala que: "Corresponde al Instituto Matías Romero:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



- I. Preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en materia de diplomacia, política internacional y política exterior de México, en beneficio del Servicio Exterior Mexicano, la Secretaría y otras instituciones de interés público;
- II. Formar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las habilidades de la negociación internacional y la capacidad de análisis necesarias para enfrentar los retos de la labor diplomática contemporánea;
- III. Contribuir, a la formación de personas con capacidad de crítica en materia de relaciones internacionales y política exterior de México;
- IV. Ofrecer programas de educación continua, tales como diplomados y cursos especiales, que contribuyan a fortalecer el conocimiento en áreas estratégicas para la Secretaría y mantener actualizados a servidores públicos de la Secretaría y miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- V. Contribuir, mediante cursos especiales, a la formación de miembros de Ministerios de Relaciones Exteriores latinoamericanos y caribeños, así como de otros países de particular interés para la política exterior de México;
- VI. Colaborar en la organización de cursos y otras actividades académicas, con otras entidades de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo;
- VII. Promover, mediante la organización de seminarios conjuntos y programas de intercambio de profesores, conferencistas, estudiantes y publicaciones, vínculos con otras academias diplomáticas e instituciones nacionales y extranjeras de enseñanza e investigación en materia de relaciones internacionales y estudios diplomáticos;
- VIII. Fungir como foro y punto de encuentro e intercambio entre las diversas instituciones mexicanas de educación superior que ofrecen estudios en relaciones internacionales;
- IX. Diseñar programas de educación a distancia que, mediante la utilización de los recursos tecnológicos disponibles, satisfagan las necesidades de formación y actualización de los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- X. Apoyar a la Comisión de Ingreso prevista en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en la organización y desarrollo de los concursos públicos generales para ingresar al Servicio Exterior de carrera previstos en las normas correspondientes;
- XI. Coordinar foros de reflexión sobre problemas de coyuntura cuyo objetivo sea reunir servidores públicos y académicos de reconocido prestigio en el campo de los estudios internacionales, a fin de proporcionar al Secretario elementos para la toma de decisiones, y



XII. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.<sup>78</sup>

Una de las funciones sustantivas del Instituto Matías Romero es coordinar los procesos de evaluación académica en los concursos de ingreso y ascenso del Servicio Exterior Mexicano y su actualización permanente.

Finalmente, en seguida se realiza una esquematización de la forma en que se lleva a cabo la carrera diplomática en México y las representaciones que mantiene en el exterior.

#### **La carrera diplomática en México.**

Los requisitos exigidos para participar en los certámenes, además de la nacionalidad mexicana, incluyen la acreditación de estudios universitarios de licenciatura, la comprobación de conocimientos de dos idiomas extranjeros (uno de los cuales debe ser el inglés), la aprobación de un examen de cultura general referente a las relaciones internacionales y la elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior.

Los ganadores del concurso son admitidos en la Academia Diplomática dependiente del Instituto Matías Romero de la SRE, para realizar cursos de especialización. Posteriormente, si su desempeño lo amerita, reciben su nombramiento definitivo de agregados diplomáticos.

De acuerdo con la fracción segunda del artículo 89 de la Constitución, es facultad del Presidente de la República nombrar y remover libremente a los agentes diplomáticos.

Conforme a dicho ordenamiento, para ser designado embajador o cónsul general se requiere ser mexicano por nacimiento, con más de treinta años de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y reunir los méritos suficientes para el eficaz desempeño de su

<sup>78</sup> Referencia en Internet: <http://www.sre.gob.mx/imr>



cargo. Además, la ley dispone que, sin perjuicio de las facultades consagradas por la Carta Magna, el Presidente de la República realizará la designación de embajadores y cónsules generales, preferentemente entre los funcionarios de carrera de mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático-consular.

Por mandato legal, el sistema de ascensos combina la evaluación del expediente del funcionario con la realización de exámenes de oposición. Así, la ley reconoce el valor de la experiencia y exige ciertas antigüedades mínimas, aunque privilegia el concepto de ascenso por méritos, pues a la competencia profesional demostrada en exámenes de oposición le asigna un peso considerable.

Conforme a la tradición de la Cancillería y a las disposiciones legales vigentes, todo lo relativo a traslados, ascensos, comisiones, licencias y sanciones disciplinarias es competencia de una Comisión de Personal, integrada mayoritariamente por personal de carrera, que formula las recomendaciones del caso al titular del ramo.

El Servicio Exterior comprende los siguientes niveles de funcionarios que pueden acreditarse indistintamente en funciones diplomáticas o consulares: embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y agregado diplomático.

#### **Las representaciones de México en el exterior.**

Las misiones diplomáticas son un símbolo del prestigio del Estado y un instrumento indispensable para promover sus intereses en el exterior, cuya eficacia dependerá de los medios y recursos disponibles para llevar adelante sus tareas.

En cuanto al perfil ideal de una embajada, es oportuno reconocer que lo determina una serie de factores, entre los que han de considerarse los objetivos y las tradiciones de la política exterior de un país determinado, la coyuntura política y económica, las peculiaridades del lugar de adscripción y los términos de referencia de los intercambios bilaterales.



No cabe duda que respetar el papel institucional del embajador como representante del conjunto de la administración pública es un requisito esencial de la estrategia diplomática de cualquier país. Así, la Ley del Servicio Exterior Mexicano dispone que todos los servidores públicos que se encuentren en el extranjero con carácter, representación o comisión oficial, deberán coordinar sus actividades con los jefes de misión diplomática o de las representaciones consulares, según sea el caso.

En México, la Constitución consagra la prerrogativa del Ejecutivo de formular y dirigir la política exterior. Ello desde luego no prejuzga la capacidad de los estados de la República para realizar acciones de promoción en el extranjero, mismas que normalmente se coordinan con la Cancillería.

México es hoy en día el país más poblado de habla hispana y una nación que ha logrado adquirir un perfil cultural y artístico admirado en el mundo entero. Nuestra mejor carta de presentación en el extranjero ha sido, justamente, la riqueza de nuestras tradiciones y la fina sensibilidad artística del pueblo mexicano.

El recuerdo de la época de oro del cine nacional perdura aún en la memoria de millones de hispanoamericanos y no hay continente del planeta donde la música mexicana no se escuche con singular aprecio. Ello ha desempeñado un papel significativo en el trazo de la imagen internacional de México. Un aspecto muy positivo de la actividad diplomática mexicana se refiere, por tanto, a la promoción sistemática de los intercambios culturales, educativos y artísticos con el extranjero.

Las Misiones Diplomáticas de México acreditadas ante gobiernos extranjeros reciben el nombre de Embajadas. Las Misiones Diplomáticas ante organismos internacionales reciben el rango de Misiones Permanentes. Las representaciones consulares pueden tener el rango de Consulados Generales o Consulados de Carrera.



El artículo 86 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano menciona las categorías en las cuales se dividen las Misiones Diplomáticas mexicanas acreditadas ante un gobierno extranjero. De acuerdo al artículo 86, una misión diplomática se encuentra formada por: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregados Diplomáticos.

Actualmente México mantiene relaciones diplomáticas con ciento cuarenta y tres países.

A su vez tiene acreditadas 72 Embajadas, distribuidas de la siguiente manera: 23 en América, 21 en Europa, 19 en Asia, 2 en Oceanía y 4 en África.

Los Consulados Mexicanos en el Exterior conforman un total de 296, de los cuales: 34 son consulados Generales, 24 Consulados de Carrera, 4 Agencias Consulares, 2 Secciones Consulares y 91 Oficinas de Enlace Consular.

Méjico además tiene acreditadas 8 delegaciones permanentes ante los siguientes Organismos Internacionales: O.P.A.N.A.L., Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo Industrial, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Con los elementos expuestos y desarrollados a lo largo de este capítulo se puede afirmar que en la actualidad existe un orden legal estructurado que no es cumplido y que muestra algunas deficiencias bajo la nueva dinámica que caracteriza las relaciones internacionales, por lo que es necesario realizar un replanteamiento de su ejercicio, buscando integrar un número mas representativo de ciudadanos interesados en colaborar en la política exterior, donde se impulse la investigación y profesionalización de este quehacer para aprovechar y maximizar los beneficios que el contexto mundial pueda traer para el país.



### Capítulo III.

#### **Referentes históricos de la política exterior y la diplomacia en México.**

*Con sensibilidad política y con un amplio sentido de originalidad, la diplomacia mexicana ha sabido desarrollarse de acuerdo con un planteamiento esencial: fortalecer la tradición del proyecto nacional y nuestra percepción del mundo sin desconocer las condiciones del momento".*

*Bernardo Sepúlveda Amor.*



### **3.1 Directrices de la política exterior a partir de los ochenta. De la administración de De la Madrid al gobierno de Ernesto Zedillo.**

A continuación se presentan las acciones más representativas de los gobiernos mexicanos en el rubro externo a partir de 1980, que sirvan como precedente para mostrar el perfil que tuvo la política exterior de ese periodo a nuestros días.

Además, este capítulo tiene la intención de mostrar la principal problemática que enfrenta la diplomacia mexicana en el gobierno de Vicente Fox y las posibilidades que tiene México para potenciarlo como parte importante en la construcción del orden mundial a partir del año 2003.

#### **La política exterior del gobierno de De la Madrid.**

"El gobierno de Miguel de la Madrid fue un parteaguas en la historia política del país, su candidatura, frente a la de otras personalidades de la élite revolucionaria hizo explícito el cambio de la tendencia".<sup>79</sup> El desvanecimiento del populismo ante la crisis económica que enfrentaba el país fue augurio del cambio de la política del régimen. Ciertamente el gobierno de Miguel de la Madrid buscaba solventar los efectos de la crisis que parecía irreversible, pero por el otro lado buscaba la vía de hacer que el régimen sobreviviera. La devaluación del peso en diciembre de 1982 desató a la opinión pública la cual mostraba su descontento ante la creciente corrupción del gobierno. El clima de tensión nacional favoreció para que los conflictos entre la élite gobernante se desataran.

La élite gobernante continuó con desacuerdos con la élite económica. Miguel de la Madrid en un intento por hacer una tregua que contuviera los efectos de la crisis que afectaban a los empresarios, firma con ellos un pacto empresarial. A la firma del pacto empresarial, le sucedieron la firma de pactos con otros sectores sociales: los obreros, los campesinos, etc.

<sup>79</sup> Aguirre, Teresa y Avila, José Luis, *op. cit.*, p. 355



La firma de estos primeros pactos dejó entrever en la conciencia de los diferentes actores sociales y las élites, que el país se hacia cada vez más inviable en el contexto de la profunda crisis. La inserción inevitable del modelo impuesto por el F.M.I. en la realidad del país, a través del duro ajuste de la economía, la reducción del déficit fiscal y los subsidios, la liberalización de los precios, las restricciones salariales, fueron una muestra de aquellas políticas económicas contrastantes con el Estado de la Revolución Mexicana, en que el ente beneficiario, subsidiario, protecciónista que había dado sustento al viejo populismo corporativo del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.).

Entre las políticas medulares de Miguel de la Madrid se encontraba la reforma estructural del Estado. Esta política presupone la racionalidad de la economía mediante el desmontaje de las funciones del Estado que creó la Revolución Mexicana, y al que los gobiernos anteriores habían llevado a su límite. Las acciones reformistas de De la Madrid fomentaron la ruptura de la élite. El Partido Revolucionario Institucional, en su condición de instrumento y agencia estatal para la movilidad política de cuadros y como escalafón político no pudo evitar que los efectos de la crisis lo dañaran. En el P.R.I. hubo grandes preocupaciones generadas por la situación económica del país cuyos efectos en la economía popular afectaron su capacidad de convocatoria.

El proyecto económico de Miguel de la Madrid provocó confusión ideológica al interior del partido. "Para 1985, la retórica populista había cedido definitivamente al discurso de racionalidad económica."<sup>80</sup>

#### *La Política Exterior de México en ese período.*

El Memorando de Entendimiento sobre Subsidio y Derechos Compensatorios suscrito en abril de 1985 y el Entendimiento Marco sobre Comercio e Inversión suscrito en noviembre de 1987 fueron dos acuerdos firmados entre Estados Unidos y México en el campo del comercio exterior, inversión extranjera, cooperación financiera y deuda externa. "El entendimiento y la

<sup>80</sup> Areola, Carlos. *Los grupos empresariales frente al Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 200.



concertación han sido, desde siempre, los criterios con los que México ha procurado una relación con Estados Unidos, sin desconocer ni soslayar el importante potencial del conflicto existente en una relación de por sí compleja.<sup>81</sup>

La interdependencia asimétrica que existía en la relación de México con Estados Unidos y Canadá y los marcados niveles de desigualdad en el desarrollo y especialización de sus estructuras productivas, fueron factores importantes para que México haya declinado la posibilidad de inserción en un esquema trilateral que privilegiaba el carácter económico con cada uno de estos países.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, Europa Occidental constituyó una región de gran interés para México en términos de ampliación y fortalecimiento de los vínculos económicos, científicos y tecnológicos. "Las relaciones económicas con la Comunidad Económica Europea fueron las más importantes en cuanto a bloques regionales se refiere."<sup>82</sup> El gobierno mexicano buscó mecanismos y acciones de cooperación que actuaran de forma conjunta con diversos planes de las relaciones económicas con el exterior. Las prioridades mexicanas eran: la deuda, el financiamiento y el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales.

Los principales objetivos en su relación con la Comunidad Europea fueron los siguientes: reorientar las relaciones económicas de México hacia los países comunitarios, con el propósito de ampliar el acceso de las exportaciones no petroleras, asegurar un flujo continuo de recursos financieros y promover flujos de inversión directa al país.

La creciente interdependencia de la comunidad internacional le mostró a México la necesidad de diversificar sus relaciones hacia África, Asia y Oceanía y, en especial, hacia los países que conforman la Cuenca del Pacífico. México puso de manifiesto su prioridad por la cooperación económica con los países de esa región y su interés por estrechar sus relaciones

<sup>81</sup> Cossío, Francisco, "Méjico en el panorama económico internacional", en Revista de Relaciones Exteriores de México del Instituto Matías Romero, num. 37, enero marzo 1988, p. 4.

<sup>82</sup> Flores, Víctor, "Coincidencias y diferencias", México entre las naciones, México, Editorial Cal y Arena, 1989, p. 96.



económicas. Asimismo, buscó desde un inicio incorporarse a la Cuenca Pacífico, ya que esto representaba un mercado importante para los productos mexicanos, dada su población y su rápido crecimiento económico. "La región está integrada por 24 países ribereños y 23 isleños; está habitada por más de la mitad de la población de la tierra y ahí se produce casi el 50% de la riqueza mundial."<sup>83</sup> De la importancia económica de la Cuenca del Pacífico se desprendió el interés mexicano por estrechar sus relaciones económicas hacia la región.

Las enormes transformaciones de la economía mexicana y de la política exterior que se emprendería a partir de este periodo se iniciaron con el ingreso de México al G.A.T.T. en 1986, lo cual permitió que la economía mexicana iniciara una nueva etapa de apertura. La decisión de que ingresara al G.A.T.T., se encuentra fundamentada en la creciente actividad de los principales centros económicos, comerciales y financieros a nivel mundial, que hacía indispensable maximizar los beneficios potenciales de la apertura de la economía mexicana para atraer flujos de capital, corrientes comerciales y tecnológicas.

Esta fue una decisión acertada si se considera que a finales de los ochenta, la revolución tecnológica en el área de la informática y las telecomunicaciones acentuó los procesos de globalización e interdependencia económica que dieron origen a una creciente competencia por recursos financieros, tecnológicos y acceso a mercados.

### La Transición de la Política Exterior de México

En este tenor, el proceso de transición de la política exterior de México coincidió con otros modelos de transición que estaban ocurriendo en la mayor parte del mundo. "Las propuestas de transformación económica se caracterizaban porque le asignaban al sector externo el papel de promotor esencial de sus proyectos nacionales disímbolos".<sup>84</sup> Estas propuestas de transformación fueron el resultado del convencimiento que el marco general de relaciones globales, tal y como había operado desde la posguerra, había sido ineficiente e incapaz de generar niveles de bienestar aceptables para la mayoría de la población mundial. "Ignorar que

<sup>83</sup> Cossío, Francisco, *op. cit.*, p. 50.

<sup>84</sup> Hernández, Óscar, *Diplomacia organizada*, Venecuela, Editorial Mito Ponce, 1995, p. 57.





la sociedad internacional está cambiando en forma acelerada tanto en lo político como en lo económico puede incrementar los riesgos para la nación y afectar la capacidad de respuesta ante las tendencias actuales".<sup>85</sup> La disminución de la competencia por la hegemonía redujo tensiones y aumentó las posibilidades de cooperación entre bloques antagónicos.

La distensión bipolar empezó a mostrar signos de desequilibrio en la responsabilidad, beneficios y costos involucrados. La disminución cuantitativa de sistemas bélicos, nucleares y el avance cualitativo en el diseño y fabricación de nuevos armamentos tanto en términos técnicos como operativos hicieron patentes las disparidades estratégicas que cancelaban posibilidades y alternativas de cooperación política, comercial, científica y cultural. "Nadie sabía si se volvería a concentrar un alto nivel del producto interno bruto mundial en la creación de instrumentos de ataque y defensa ilusorios. Tampoco existía la seguridad sobre las consecuencias que pudieran derivar del derroche de recurso en armamento,".<sup>86</sup>

En ese momento no se podía afirmar que el desarme fuera la clave automática para el desarrollo; por el contrario, la concentración de nuevas inversiones en unos cuantos países podía ampliar diferencias laceras entre los Estados. En este sentido, la relación Norte-Sur se encontraba en una situación de desequilibrio. A las grandes disparidades que existían en el ingreso y el consumo y en las inequidades comerciales, se añadieron el deterioro de los términos de intercambio, lo cual significaba a pesar de las múltiples declaraciones e iniciativas en contra, las regiones atrasadas continuaban financiando a aquellas avanzadas.

Bastaba con analizar lo que ocurría en Organismos Internacionales cuyo propósito era el de contribuir al desarrollo global compartido. A su vez las corrientes migratorias y de refugiados, el armamentismo y la creciente exportación de armamento bélico desde el tercer mundo y los problemas ecológicos son ejemplos de la permeabilidad de fronteras. México tuvo que responder a la nueva situación internacional. Se requirió de participar en eventos globales, para lo cual era necesario tener plena conciencia de lo que estaba ocurriendo fuera de

<sup>85</sup> Garza, Humberto (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, Mexico, El Colegio de Mexico, 1986, p. 259.

<sup>86</sup> González, Parodi Carlos, "Caminos de juventud", *Memorias y olvidos de un diplomático*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 45.



las fronteras nacionales, entender cómo podía afectar al Estado y en especial, de qué forma se debía adecuar la política exterior de México para poder actuar en el exterior.

### El Nuevo Contexto Internacional y la Política Exterior de México.

Los acuerdos de Malta suscritos por George Bush y Mijail Gorbachov establecieron formalmente el fin de la Guerra Fría. El término de las rivalidades Este-Oeste inauguraron una etapa en la dinámica internacional. Esta nueva dinámica estaba estimulada por el optimismo de muchos estados que veían el fin de una posible conflagración nuclear entre las dos superpotencias, como la posibilidad para iniciar una etapa basada en la cooperación internacional. Con el fin de la Guerra Fría se inició una etapa de entendimiento político sin precedente. Académicos de relaciones internacionales y ciencia política, economistas e incluso sociólogos comenzaron a definir esta nueva etapa internacional.

"Las mentes más privilegiadas se dieron a la tarea de ensayar la definición de un nuevo orden internacional, de interpretar los cambios globales, de ponerle nombre a la etapa de la historia que comenzaba a vivirse." <sup>87</sup> Algunos analistas políticos explicaron el nuevo orden internacional como el fin de la historia; "donde el Estado nación tendía a la desaparición a ultranzas de un naciente globalismo. Los economistas por su parte veían en el nuevo orden mundial la posibilidad de un multilateralismo económico, donde las rivalidades militares e ideológicas del pasado serían sustituidas por una competencia comercial y tecnológica".<sup>88</sup>

De esta forma, el fin de la Guerra Fría, la disolución de la Unión Soviética, la unificación de Alemania, fueron acontecimientos que sin duda transformaron los soportes tradicionales del equilibrio internacional después de la Segunda Guerra Mundial: "la globalización amplió más los espacios meramente económicos incluyendo, los sociales, políticos y culturales, que no sólo han exigido de una diplomacia más dinámica sino que en su

<sup>87</sup> Rozenblat, Andrés, "El interés nacional y la política exterior", *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 20

<sup>88</sup> Méndez, Silvestre, *op. cit.* p. 45



conjunto han permitido que las relaciones internacionales tengan más importancia que la que tradicionalmente habían tenido.”<sup>89</sup>

Apenas hace una década no nos imaginábamos el ritmo de cambios económicos y políticos que se estarían por producir dentro de la comunidad internacional. No sólo se mueven aceleradamente informaciones de uno a otro lado del planeta sino también el capital y las mercancías se desplazan a una velocidad que nos sitúa en un contexto totalmente distinto. Sin duda, estar inmersos en un mundo global, cambió drásticamente el esquema tradicional en el cual los Estados habían estado inmersos especialmente a partir de la Guerra Fría. La aceptación progresiva de las nuevas características del mundo presentes a partir de los noventa, ha impulsado a los diferentes gobiernos mexicanos a tomar diversos rumbos en materia de política exterior de los que tradicionalmente se habían trazado.

#### **La política exterior llevada a cabo en la administración de Carlos Salinas de Gortari.**

La política exterior de México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) tuvo como meta fundamental lograr una mejor reinserción del país dentro del sistema internacional. Por lo cual, se buscó que las acciones de la política exterior crearan beneficios al desarrollo del país: “El presidente Carlos Salinas de Gortari tenía la firme convicción de que había que aprovechar las oportunidades que ofrecía un mundo en plena transformación comercial, industrial y tecnológica.”<sup>90</sup> El proceso de globalización y la interdependencia de las economías mundiales, así como la consecuente competencia entre los países a fin de atraer recursos económicos extranjeros a sus mercados, situaban a México ante la necesidad de replantear la estrategia que debía seguir en su dinámica internacional.

Méjico optó por una política exterior de diversificación y activismo económico, acorde con las nuevas condiciones internacionales: “la idea era utilizar la política exterior como un instrumento para obtener beneficios tangibles de desarrollo económico y tecnológico en la

<sup>89</sup> Cohen, Raymond, *op. cit.*, p. 50.

<sup>90</sup> Green, Rosario, Discursos de la Secretaría de Relaciones Exteriores Enero-Mayo 1998, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p. 36.



esfera interna".<sup>91</sup> De esta manera, la política exterior se convirtió en una herramienta vital para impulsar en lo interno el éxito del proyecto de desarrollo económico.

La política exterior de México durante el sexenio de Salinas de Gortari desempeñó un importante papel ya que tenía como prioridad asegurar que los cambios que ensayaba el gobierno mexicano fueran conocidos en el mundo. "Las embajadas y consulados redoblaron esfuerzos de promoción de la imagen de México, al tiempo que propiciaron un acercamiento con los principales centros financieros, tecnológicos y políticos".<sup>92</sup> La política exterior fue considerada como una importante parte de la renovación de la política interna, se consideró rápidamente como una ágil contraparte y sostén de las necesidades internas del país. "La convergencia y rumbo que el presidente Salinas propuso a México para abatir la crisis y renovar la confianza nacional dio pie a una diplomacia de realizaciones concretas y de impacto directo sobre la realidad nacional".<sup>93</sup>

El gobierno de Salinas de Gortari buscó mantener un estrecho vínculo entre la política exterior y la política interna. Deliberadamente se buscó hacer que la política exterior fuera el soporte para el desarrollo del país. Si en verdad se quería que el quehacer internacional de México completara y diera coherencia a los esfuerzos internos de estabilización económica se necesitaba una política exterior activa y orientada a lograr el desarrollo del país. Al delinear las acciones de la política exterior de México fue necesario reorientar la forma en la que se llevaban estas acciones a la práctica: la diplomacia debía adoptar un enfoque de gran flexibilidad y pragmatismo, ante un escenario mundial que permitía vislumbrar cambios acelerados y profundos. Asimismo se buscó que los agentes diplomáticos mexicanos tuvieran una vinculación más directa y objetiva sobre temas de desarrollo nacional como: inversión, empleo, comercio y la transferencia tecnológica.

<sup>91</sup> González Parodi Carlos, *op. cit.*, p. 207

<sup>92</sup> Green Rosario, *op. cit.*, p. 52.

<sup>93</sup> Rozenfeld Andrés, *op. cit.*, p. 47.



El Plan de Desarrollo 1988-1994, en el capítulo intitulado: "Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior" estableció seis puntos que fueron la pauta para el desenvolvimiento de la nueva política exterior:

- Preservar y fortalecer la soberanía nacional, lo cual implica la defensa de nuestra integridad territorial, de nuestros mares plataforma continental y recursos naturales;
- Apoyar al desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual;
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;
- Utilizar la cultura mexicana como uno de los principales elementos de identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo;
- Ayudar a proyectar una imagen positiva de México en el exterior;
- y apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos.<sup>44</sup>

Una vez definidos los seis objetivos, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari estableció cuatro líneas de acción. Si bien el propósito era intensificar y diversificar las relaciones de México con todas las regiones del mundo y foros multilaterales, se establecieron prioridades definidas por factores geográficos, de volumen de intercambio, de afinidades culturales y políticas, así como por la posibilidad de llegar a acuerdos mutuos. Las prioridades mexicanas se plasmaron en las siguientes líneas de acción:

1. Replantear nuestras relaciones con los Estados Unidos, con miras a maximizar los beneficios de la vecindad, reducir sus inconvenientes y aminorar los efectos de los grandes diferenciales entre los niveles de desarrollo de los dos países.
2. Promover una diversificación de nuestros vínculos hacia otras regiones geográficas, a fin de enviar una excesiva e inconveniente concentración de nuestras relaciones exteriores con los Estados Unidos. Los esfuerzos orientados hacia la diversificación deben abarcar a América Latina, Europa y la Cuenca del Pacífico.
3. Intensificar los vínculos con aquellos países que por su peso específico en el escenario internacional, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales o la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales, se consideran naciones clave. Estos son: Canadá, Japón, China, Corea, Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido, y en nuestro ámbito regional, los países centroamericanos, Chile, Colombia, Venezuela y Cuba.

<sup>44</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994, México, Presidencia de la República, p. 23.



4. Participar activamente en los foros multilaterales tanto regionales como de carácter universal.”<sup>4</sup>

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia internacional y sus cuatro líneas de acción tenían como meta dar un impulso diversificador a las relaciones exteriores de México. La diversificación dio una nueva dinámica a la política exterior mexicana. Se multiplicaron los contactos con las diferentes regiones del mundo y se intensificaron los contactos comerciales: “se reconoció que se vivía en una época en que el aislamiento económico y político debilitaba a las naciones y en última instancia mermaba su capacidad de acción.”<sup>5</sup> La diversificación consistió en el diseño, ejecución y seguimiento de acciones encaminadas a reafirmar la presencia de México en Europa, América Latina y el Caribe, en la Cuenca del Pacífico, así como en instituciones internacionales encargadas de promover el desarrollo económico. La diversificación y la intensificación de las relaciones exteriores de México constituyeron la estrategia para alcanzar los objetivos de la política exterior enlistados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el sexenio de Salinas de Gortari, se desplegó una intensa labor diplomática en América Latina. Entre 1988-1994 México suscribió 70 tratados, así como 115 acuerdos con los países latinoamericanos, asimismo “América Latina fue la región a la que se realizaron más visitas de Estado; se realizaron 195 encuentros con los gobiernos de los diferentes países latinoamericanos.”<sup>6</sup> La firma de tratados y acuerdos con América Latina fueron una oportunidad para que México redefiniera su relación con los países latinoamericanos.

El fortalecimiento de la presencia de México en la esfera latinoamericana se manifestó al concretarse una de sus iniciativas diplomáticas: realizar la Cumbre Iberoamericana. La sola celebración de esta reunión constituyó un hecho novedoso e inusitado. La Cumbre Iberoamericana fue la primera entre los mandatarios de países con vínculos históricos, lingüísticos y culturales. Ésta tenía como finalidad proponer a los gobiernos de los países

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>5</sup> Vázquez, José Ángel, *op. cit.*, p. 402.

<sup>6</sup> Campos, Ricardo, *op. cit.*, p. 478.



asistentes construir un foro de diálogo que permitiera actuar de manera conjunta para la consolidación de intereses económicos comunes.

México mostró su capacidad de convocatoria al celebrar la Conferencia Iberoamericana, sin embargo los resultados de esta fueron modestos "...los resultados en términos de los recursos financieros comprometidos por los Estados asistentes fueron escasos, sin embargo, todos los Estados reconocieron que México estaba contribuyendo de manera importante al fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas..."<sup>98</sup>

El gobierno de Salinas de Gortari otorgó una atención prioritaria al fortalecimiento de la cooperación con los países de la frontera sur ya que consideraba que: "Los países colindantes constituyen un ámbito natural para la política exterior de cualquier país."<sup>99</sup> El activismo de la política exterior mexicana durante este periodo llevó a que México buscara la pacificación de Centro América. En el caso del Salvador, ofreció sus buenos oficios y contribuyó a que se lograra un acuerdo de paz que se firmó el 16 de enero de 1992, en la Ciudad de México. De igual forma en territorio mexicano se realizaron importantes negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unión Nacional Revolucionaria Guatimalteca, así como entre el gobierno de Colombia y la guerrilla Simón Bolívar.

Uno de los actos diplomáticos de mayor importancia durante el gobierno de Salinas de Gortari fue el re establecimiento de relaciones diplomáticas con la Santa Sede a finales de 1992, después de 133 años de interrupción. El acercamiento diplomático del gobierno mexicano con la Santa Sede, para tener lugar, debió ser compatible con un marco jurídico interno que reconociera la personalidad de las iglesias. En tanto este reconocimiento no existió tampoco fue posible todo reconocimiento internacional y el establecimiento de vínculos diplomáticos no procedía. "En diciembre de 1991, el Congreso de la Unión presentó una iniciativa de ley para reformar los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución, con objeto de

Svergara, Luis, *op. cit.*, p. 132.  
~ Millor, Mauri, "Política exterior de México y Derecho Internacional", Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales III, tercera parte, 1982, p. 14.



redactar una legislación en materia de culto religioso".<sup>100</sup> La aprobación de las reformas constitucionales permitió que el Ejecutivo Federal tuviera la capacidad de reconocer la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas y por ende establecer relaciones diplomáticas con la Santa Sede.

Finalmente, en septiembre de 1992, Carlos Salinas de Gortari, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, acordó con la Santa Sede el establecimiento formal de relaciones diplomáticas a nivel de Embajadas y de Nunciaturas Apostólicas, respectivamente. El intercambio de enviados diplomáticos y las presentaciones de cartas credenciales tuvo lugar a finales de 1992.

Por otra parte, las relaciones de México con sus vecinos del norte Canadá y Estados Unidos durante el sexenio de Salinas de Gortari fueron una prioridad. En particular, las relaciones con Estados Unidos tuvieron gran importancia ya que: "...es el país con el que México realiza tres cuartas partes de su comercio exterior, con el que comparte una extensa frontera y que además alberga a la mayor comunidad de connacionales radicados en el extranjero".<sup>101</sup> Desde los años sesenta la relación entre México y Estados Unidos se caracterizó por recurrentes tensiones. Sin embargo, Carlos Salinas de Gortari inició su sexenio en un ambiente de cordialidad y respeto que se denominó el "espíritu de Houston", en alusión a la ciudad donde se celebró el primer encuentro entre los presidentes de ambas naciones electos.

En este encuentro, los futuros presidentes de las dos naciones acordaron evitar que las diferencias particulares incluidas en una relación compleja que surgieran en algunos aspectos específicos, afectaran todas las demás áreas de la relación. Esta fórmula de entendimiento probó su eficiencia, cuando a raíz de los acuerdos suscritos en materia de combate contra el narcotráfico, sobresalió la detención del mexicano Humberto Álvarez Machain por agentes de la D.E.A. dentro de territorio nacional. Aunque México repudió la

<sup>100</sup> Rosenthal, Andrés, *op. cit.*, p. 135  
Green Rosario, *op. cit.*, p. 1

TERCIO COM  
FALLA DE ORIGEN



acción norteamericana, este hecho no obstaculizó las acciones que se estaban realizando en otros campos de la amplia agenda bilateral.

La relación de México con Estados Unidos durante el sexenio de Salinas de Gortari no se limitó al ámbito económico, funcionarios de gobierno de ambos países establecieron contacto, lo cual derivó en la firma de acuerdos sobre aquellos asuntos que por su naturaleza delicada, habían representado conflicto entre los dos países. En este sentido, destacaron los acuerdos de cooperación en materia ambiental y laboral, así como los acuerdos sobre la lucha contra el narcotráfico. De igual forma, México propuso una minuciosa revisión a los tratados de extradición bilaterales con la finalidad de promover la cooperación penal internacional entre ambos países.

La relación entre México y Canadá tuvo avances notorios. Las reuniones entre los Jefes de Estado fueron una constante en este periodo. El expresidente mexicano Carlos Salinas de Gortari firmó con el entonces primer ministro canadiense Brian Mulroney, un acuerdo que confirmaba la disposición de ambos gobiernos para dar un mayor impulso a la relación bilateral e incrementar los intercambios económicos y culturales. La importancia de las reuniones entre los Jefes de Estado en el contexto de la relación bilateral se reafirmó con Kim Campbell, quien sucedió a Brian Mulroney y más tarde con el gobierno de Jean Chrétien.

Particularmente importante fue la visita de Estado que realizó Carlos Salinas de Gortari a Canadá en 1992. Durante esta visita de Estado el entonces presidente mexicano analizó con su homólogo canadiense los avances en las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio. Para México los avances de las negociaciones con Canadá representaban la oportunidad de ampliar sus horizontes comerciales, a la par que la participación canadiense en el T.L.C.A.N. constituyía un elemento de equilibrio frente a Estados Unidos, el aspecto mas representativo en materia de política exterior de este gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### **Ernesto Zedillo y la política exterior emprendida en su gobierno.**

La política exterior de México estuvo caracterizada en el gobierno del presidente Zedillo (1994-2000), por la concentración en la relación con Estados Unidos. Si bien ésta ha sido la prioridad mayor desde que México inició su historia como nación independiente, pocas veces antes se tuvo el infotunio de carecer de alternativas reales para poder diversificar los vínculos con el resto del mundo y también pocas veces antes la política exterior misma había sido desplazada a un sitio tan marginal dentro de las consideraciones de un gobierno.

Las prioridades de México en la materia se transformaron de manera profunda durante esos años. Las formas y preocupaciones que caracterizaron la política exterior tradicional dejaron de estar vigentes. Sin embargo, durante los tres primeros años del gobierno de Zedillo no se pudo estructurar una nueva propuesta para esta política. Si se compara con la que se desarrolló desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de los ochenta y con la del sexenio de Salinas de Gortari (1989-1994), se puede esbozar una serie de rasgos característicos que permiten definirla mejor.

La política exterior tradicional ponía énfasis en los orígenes revolucionarios del Estado mexicano -lo que la hacía una política de izquierda-; pretendía ser un instrumento para la preservación de la independencia y la autodeterminación; tenía un marcado acento nacionalista y antiestadounidense; se caracterizaba por ser juridicista, formal, simbólica, de principios; daba prioridad a lo político y era pasiva, protecciónista y aislacionista. Asimismo, si bien existía una cierta desvinculación entre lo que acontecía en el interior del país y la política exterior, ésta servía para legitimar el sistema político mexicano en su conjunto<sup>102</sup>.

La política de Zedillo, al tiempo que continuó por los senderos trazados por la del gobierno anterior, tuvo diferencias importantes. Entre las semejanzas se pueden contar las siguientes: fue liberal, abierta, pragmática, no ideologizada, de derecha, y otorgó prioridad a lo económico. Fue diferente en cuanto a que más que subrayar su carácter interdependiente,

<sup>102</sup> [http://www.google.es.com/París/Gallery%20%282000\\_debate28\\_editor.html](http://www.google.es.com/París/Gallery%20%282000_debate28_editor.html)



globalizador, de intereses diversos y de cooperación explícita con Estados Unidos, tendió a ser cada vez más dependiente y a estar cada vez más orientada hacia este país, con el que coopera porque ya no hay alternativa, aunque se insistió en diversificar nuestros vínculos con el resto del mundo al participar en foros en Asia-Pacífico o firmar acuerdos con la Unión Europea.

Asimismo, los intereses de la política exterior de Zedillo fueron cada vez más selectivos. Sin embargo, la mayor diferencia entre esta política y la de Salinas de Gortari estriba en que mientras la anterior servía como un apoyo fundamental para los cambios en el orden interno y se distinguía por su iniciativa y actividad, la de Zedillo fue de bajo perfil, es decir perdió vínculos con lo interno y además tuvo muy poca capacidad de maniobra en el escenario internacional. Para algunos expertos como Humberto Garza Elizondo, la política exterior de Zedillo no fue ni buena ni mala: simplemente no fue política exterior<sup>103</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció que:

"la soberanía es el valor más importante de la nacionalidad de los mexicanos", y que consiste "en asegurar la capacidad de los mismos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior".<sup>104</sup>

Según este plan, el gobierno llevaría a cabo dos estrategias para ampliar el papel de México en el escenario mundial y fortalecer su soberanía:

- a) Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de las representaciones de México en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.
- b) Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

<sup>103</sup> Garza Elizondo, Humberto, "Crisis de la política exterior mexicana", en *Euro Internacional*, México, vol. XXXIV, num. 4, octubre/diciembre de 1997, p. 13.

<sup>104</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, México, Presidencia de la Repùblica, p. 32.



En relación con Estados Unidos y Canadá, el PND fue claro en señalar que:

"se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promueven el interés nacional". Se indica también que, en lo económico, se mantendrá la vigencia del TLC y "la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio".<sup>102</sup>

Respecto a Centroamérica, se especificó que se busaría consolidar los mecanismos bilaterales de cooperación, así como la negociación, firma y entrada en vigor de un tratado de libre comercio con esa región. Con el resto de América Latina, se pretendió intensificar las relaciones comerciales, especialmente con el MERCOSUR (formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), e incluir a otras naciones en los acuerdos de libre comercio que estaban vigentes.

Los intentos por diversificar la política exterior de México podrían llevar a pensar que el establecer o fortalecer relaciones con otros países y regiones diferentes de América del Norte -Estados Unidos en particular- reflejaba la existencia de una estrategia en consonancia con este deseo. La realidad, desafortunadamente, fue otra, pues el simple deseo casi obsesivo de reducir la dependencia frente a Estados Unidos mediante nuevos vínculos con el resto del mundo no se tradujo en resultados concretos y claros en ese mismo sentido.

No se puede negar que ese gobierno tuvo la voluntad de buscar nuevas relaciones con el mundo, pero esta voluntad no significó la existencia de una estrategia. La poca importancia que tuvo la política exterior frente a otras prioridades condujo prácticamente a renunciar a ella. México se ha quedado con el deseo de reducir su dependencia frente a Estados Unidos, enmarcado en un discurso que pregonó la diversificación, y también se quedó con una diplomacia hueca<sup>103</sup>. La diplomacia, que es una herramienta de toda política exterior, en parte se refiere al protocolo, a las formas, al mantenimiento de representaciones de México en otros países y a las visitas oficiales.

<sup>102</sup> Idem  
"Vara, Elizondo Humberto, op. cit., p. 15

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



De eso hubo mucho durante el gobierno de Zedillo. Pero diplomacia no es lo mismo que política exterior, pues ésta tiene que ver con el desarrollo de una visión de mediano y largo plazos, con el diseño de un proyecto y una estrategia para insertarse adecuadamente en un mundo cambiante, con la planeación de escenarios alternativos y con el establecimiento de una compleja agenda de temas que trasciendan el ámbito económico.

Bajo este rubro el gobierno de Zedillo llevó a cabo su política exterior, en la que el logro internacional más importante fue tal vez el de lograr la transición de gobierno (del PRI al PAN) de forma pacífica, en un ambiente de aparente estabilidad, y en un rubro democrático (que la sociedad internacional le reconoció), cediendo a Vicente Fox las riendas y la dirección de la administración del país.

A continuación se presentan los bemoles bajo los cuales se ha llevado a cabo la política exterior del actual presidente Vicente Fox.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### 3.2 Objetivos y metas de la política exterior de México en el gobierno de Vicente Fox.

"La actual política exterior mexicana es el reflejo externo del mandato de cambio expresado en las urnas del 2 de julio del año 2000 y, a la vez, un poderoso instrumento para anclar la transición democrática en el país".<sup>107</sup>

El nuevo rumbo que han dado a las relaciones de México en el mundo es, sin duda, lo que explica por primera vez en muchos años y de manera tan inesperada como bienvenida, el vivo interés de la sociedad mexicana en la política exterior.

Se reconoce que el sistema internacional experimentó cambios profundos y significativos durante el decenio pasado. El deshielo bipolar ha tenido un fuerte impacto en el equilibrio de poder mundial, en los factores que influyen en la posición y en los intereses de las naciones, así como en la manera en que éstas se relacionan entre sí. Todos los países y todas las regiones del mundo han tenido que enfrentar los efectos políticos, económicos y sociales derivados de estas transformaciones. México no es una excepción. Su posición geoestratégica, sus intereses, su tradición diplomática y sus necesidades de desarrollo nos obligan a desempeñar un papel activo y central en la conformación de la nueva arquitectura internacional.

El sistema internacional que ha ido conformándose desde el fin de la Guerra Fría es desgregado, atomizado y plenamente globalizado, y exige diseñar nuevas estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a nuestro país en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para la sociedad.

<sup>107</sup> Discurso del Presidente Vicente Fox frente a los integrantes del Club Siglo XXI en Madrid España el 16 de mayo de 2002, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)



Por ello, la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debe ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacional, sino que debe convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

El presidente Vicente Fox manifestó el 26 de abril de 2001 que la política exterior de México ha cambiado y tiene ahora entre sus prioridades la promoción económica, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la protección a los recursos naturales y el combate al terrorismo, al crimen organizado y al narcotráfico.

"Por ello es imprescindible continuar fortaleciendo nuestro liderazgo internacional, por eso queremos ser parte de esas economías líderes que conducen el camino de la globalización y de la humanidad".<sup>108</sup>

La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. Estos intereses pueden enunciarse en forma general de la siguiente manera:

•Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.

•Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

•Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.

<sup>108</sup> Referencia electrónica: <http://www.contactomagazine.com/fox0142.htm>



- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.<sup>109</sup>

Si bien tanto los intereses como los principios generales de la política exterior, por su nivel de abstracción y su generalidad, constituyen las líneas fundamentales de una política de Estado, su interpretación y aplicación cotidiana también deben reflejar las necesidades económicas, políticas y sociales específicas a las que responden los gobiernos en momentos históricos determinados.

En respuesta a esas necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 plantea la articulación de sus actividades en torno a cinco objetivos estratégicos:

- Promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional;
- Fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero;
- Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional;
- Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política.
- Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, México, Presidencia de la República, p. 35.

*Item*



### 3.3 Principales problemáticas para la diplomacia mexicana en la actualidad.

El primer canciller que tuvo el gobierno del presidente Fox, Jorge Castañeda anunció que México decidía, al comienzo de su gestión, asumir una política que "representa una ruptura crucial con respecto a la política exterior instrumentada durante los pasados 12 años" y convertirse en participante activo del cambio internacional.<sup>111</sup>

En un discurso que pronunció ante el Congreso Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) Castañeda criticó que los Gobiernos anteriores en México no supieron desarrollar una política exterior que tomara en cuenta los nuevos conceptos y realidades.

En el marco de esa "nueva política exterior" emprendida por la administración de Vicente Fox, México se integró al Consejo de Seguridad de la ONU, ha sido sede de eventos de carácter internacional, ha llevado acciones que han sido cuestionadas al interior del país y en la comunidad internacional: el reconocimiento y prioridad de Estados Unidos como socio comercial y político, el voto a favor de una inspección de las Naciones Unidas a Cuba, el retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por obsoleto e inútil, entre otras acciones.

Según Castañeda, las acciones emprendidas buscaron que México tomara la iniciativa en la construcción del nuevo sistema internacional, así como ejercer un mayor peso estratégico y una mayor influencia al perfil geopolítico y geoeconómico.

"El eje central de acción de la política exterior del Gobierno de Vicente Fox es insertar de manera activa a México en el escenario mundial. No queremos seguir a la deriva, ni ver desde la gradería lo que ocurre en la arena internacional".<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Discurso de toma de posesión como Secretario de la SRE, diciembre de 2000.

<sup>112</sup> Sánchez, Julián. "Falta oficio político en diplomacia, consideran". El Universal, 19 abril de 2001, Nación, página 5.



"Nos hemos propuesto colocar a la política exterior de México en un punto de vanguardia y liderazgo en la construcción y debate del nuevo sistema de reglas internacionales que se han venido creando a lo largo de esta última década, a veces de manera formal pero también informalmente, sobre todo en los temas de derechos humanos, democracia, medio ambiente, pueblos indígenas, discriminación, crimen organizado transnacional o desarme convencional".<sup>113</sup>

La premisa de la que partió el planteamiento de política externa de Jorge G. Castañeda es que los gobiernos anteriores al de Vicente Fox eran espurios y, por lo tanto, seguían una política exterior exclusivamente diseñada para obtener un reconocimiento del resto del mundo que servía para legitimarlos.

En la visión de Castañeda, un elemento clave de la tradición diplomática mexicana de oponerse a la intervención externa en los asuntos domésticos de las naciones, se originaba en que la ilegitimidad de los gobiernos de México iba acompañada de abusos sistemáticos a los derechos de sus ciudadanos. Concluye, por ello, que se trataba de una estrategia estrictamente defensiva para justificar y detener el escrutinio externo sobre nuestro país.

De ahí que en su definición de la "nueva diplomacia" buscó adoptar un activismo en foros en los que nuestro país había estado ausente, como el Consejo de Seguridad de la ONU y otros que analizan la situación de los derechos humanos y políticos de los países.

La postura que asumió el antiguo canciller fue, a juicio personal, y en el mejor de los casos, parcial e ignoró que un país como el nuestro depende de armas diplomáticas para defender su integridad, dada la insuficiencia de su poderío militar. Desdenó también nuestra ubicación geopolítica, como vecinos de la nación más poderosa del orbe, que es definitoria de la diplomacia que podemos ejercer.

<sup>113</sup> González Martínez, "Anuncia ruptura en política exterior", Reforma, 7 setiembre de 2001, p. 11.



Por ello, no se sostiene la lógica de Castañeda. Pertenercer al Consejo de Seguridad de la ONU se explica sólo por su ambición protagónica. En la agenda de temas que ahí se tratan, nuestro país tiene poco que aportar y la posibilidad de contrariar a Estados Unidos en asuntos sin importancia para los intereses de nuestro país, plantea un peligro permanente.

La ocasión anterior en la que México participó en el Consejo de Seguridad se debió también a fines protagónicos, en aquella ocasión de Porfirio Muñoz Ledo, embajador ante la ONU, quien convenció al presidente Miguel de la Madrid y a su canciller Bernardo Sepúlveda de buscar esa posición. Basta revisar el desempeño de su representación para medir el exorbitante costo que implicó en nuestra relación con Estados Unidos.

Todos los países usan los medios diplomáticos para apoyar sus intereses prioritarios. Salir ahora a definir nuevos principios en la materia, como es involucrarnos activamente en la observancia de derechos humanos y políticos en otros países, puede ser muy loable, pero no es algo que vaya a ayudarnos a resolver nuestros problemas fundamentales.

Son bien conocidos los temas básicos de la agenda bilateral con nuestros principales socios políticos y comerciales, Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y Japón. Están vinculados, en esencia, con el tráfico de personas, mercancías y dinero, que son también los asuntos esenciales de la agenda multilateral, en donde el apresuramiento de Castañeda resultó en varios reveses e inclusive lo condujo a dejar su cargo.

Desde el 11 de septiembre de 2001, el orden mundial ha estado desprovisto de mecanismos para contener conflictos regionales o locales. Las instancias internacionales correspondientes, como la ONU, han quedado atrapadas en una inercia en la cual la hegemonía de Estados Unidos es el dato político y el componente más determinante de la profunda contradicción institucional de las mismas.

Debido a que Estados Unidos está amenazado en su seguridad nacional por el "terrorismo de Al Qaeda" y ahora por las naciones que son "peligrosas por contar con arsenales





nuclear, químico y biológico”<sup>114</sup>, tiene que buscar aliados entre los países débiles y fuertes, así como reorientar sus esfuerzos hacia la consolidación de lazos con la comunidad global.

El poder militar como tal no resolverá y en cambio pondrá en peligro los objetivos del vecino del norte, nación que está sumida en dicha paradoja y con el resto del mundo Occidental y no Occidental involucrado.

En México, ahora con el nuevo canciller Luis Ernesto Derbez Bautista, esta paradoja nos afecta e impactará en el desarrollo de los acontecimientos mundiales. El que sea un hecho histórico e irrefutable la pertenencia de nuestro país como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU exige que se analicen los elementos que componen los momentos más recientes de la política exterior de México ante el conflicto y con Estados Unidos.

México está involucrado en la paradoja del poder estadounidense, porque depende de ese país en prácticamente todos los rubros de la economía y la política; por lo tanto defiende y defenderá intereses nacionales en función de esto.

Ahora con el discurso pacifista, el gobierno de México podría demostrar una reivindicación ante su ruptura con la política exterior tradicional planteada al inicio de su gestión, y mandar señales a los sectores nacionalistas, así como a la clientela electoral, en el sentido de que “es un giro de 180 grados en su plan estratégico de cambio del esquema exterior”.<sup>115</sup>

Ante la aproximación de cualquier conflicto, la mejor salida, la ideal, es tratar de evitar que suceda, porque para que éste se presente se requieren varios actores involucrados: “así como no todo conflicto es evitable no todo conflicto es necesario”.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> Declarados por el mismo Ejecutivo federal de los Estados Unidos como “El eje del Mal”, Irak, Corea del Norte, entre los más importantes.

<sup>115</sup> Salazar, Norma, *EL Universal*, 19 febrero de 2003, Nación, página 5.  
Boletín UNAM-DGCS-141, Ciudad Universitaria, México, febrero de 2003.



El fondo de los cuestionamientos a la política exterior del presidente Vicente Fox está, en resumidas cuentas, en que se han roto los consensos históricos internos que ha derivado en que no existan los puentes y amarres necesarios entre el Ejecutivo y Legislativo para alcanzar los consensos necesarios en la materia, el afán de protagonismo del ex canciller Castañeda y el propio presidente Fox, la falta de coordinación entre las dependencias del gabinete, la inexperiencia de los asesores, e inclusive señalan algunos especialistas, del nuevo secretario Luis Ernesto Derbez Bautista.

Aunado a esto, en cifras otorgadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en junio de 2003, más del 50 por ciento de los embajadores y cónsules mexicanos no son diplomáticos de carrera, por lo que "se deben establecer criterios que en lo sucesivo aplicarán puntualmente para la ratificación de los nombramientos que haga el Ejecutivo" ya que "de los 103 diplomáticos con que cuenta nuestro país, 53 no pertenecen al servicio exterior mexicano".<sup>117</sup>

Inclusive el canciller Luis Ernesto Derbez ha reconocido que la política exterior mexicana necesita "ampliar y cambiar sus estrategias para convertirse en el promotor del desarrollo económico y social de cada una de las regiones del país". Hacer los cambios necesarios que "nos permitan diseñar instrumentos para que la nueva diplomacia mexicana produzca beneficios para sus comunidades".<sup>118</sup>

El problema en torno a la política exterior del país tiene solución, pero para ello se requiere de oficio político y de operadores por parte del Ejecutivo, la cooperación del Congreso y la sociedad civil en la toma de decisiones en relación a la política exterior del país, reconociendo para ello un nuevo paradigma en la política exterior mexicana: la **Diplomacia Integral**.

<sup>117</sup> Zárate Vite, Arturo, "Carecen 50% de embajadores mexicanos de carrera diplomática", *El Universal*, Nación, 26 de junio de 2003, p. 6.

<sup>118</sup> Declaración realizada en la clausura de la Convención Nacional de la Asociación de Municipios en Yucatán el 18 de julio de 2003, nota: "Afirma Derbez que a México le hace falta cambiar de estrategias", *El Universal*, Nación, 19 de julio de 2003, p. 3.



### 3.4 Los retos y oportunidades de la diplomacia en México para el nuevo siglo.

Como se ha señalado en los apartados anteriores, la política exterior de México ha experimentado desafíos importantes en el transcurso de las últimas décadas, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría. Parte de esos desafíos se explican a partir del hecho de que la política exterior mexicana se basa en principios, y si bien ha adoptado posturas que podrían ser consideradas como "pragmáticas", éstas han sido acuñadas con cierta premura, en contradicción con la política que algunos considerarían "tradicional".

La política exterior tiene la función de promover los intereses del país en el mundo. Este es un postulado tradicional que en la práctica enfrenta límites, y buena parte de éstos son fijados por las políticas exteriores de otros Estados y demás actores en el sistema internacional, como se ha señalado en el segundo capítulo de este estudio. A ello habría que agregar las presiones del proceso globalizador en la dinámica de la toma de decisiones de los países. Siendo especial aunque no exclusivamente un fenómeno económico, en una nación que ha realizado importantes reformas en materia de comercio, inversiones y también en términos de la desregulación y la privatización, la globalización se ha convertido en un referente obligado.

Méjico requiere una política exterior y una Diplomacia Integral en la que se podría jugar un papel determinante, garantizando presencia y liderazgo del país en las relaciones internacionales, y permitiéndole márgenes de maniobra amplios ante Estados Unidos y otras potencias como la Unión Europea.

Ello requiere cambios importantes que tal vez sea difícil concretar en un solo periodo presidencial, sin embargo, deberían darse los pasos decisivos para avanzar en esa dirección sobre la base de un proceso de reforma continua para el mediano y largo plazos.

En realidad son pocos los países del mundo que cuentan con una política exterior efectiva. Algunos estados (como Canadá o Brasil) han emprendido reformas y han decidido



seguir el complejo sendero de una política exterior pensada no sólo a partir de su entorno inmediato, sino del mundo, como un escenario de claros desafíos pero grandes oportunidades.

México cuenta con muchas ventajas al exterior: es la cuarta economía en el continente americano, cuenta con 100 millones de habitantes y según las estimaciones del Banco Mundial esa cifra podría elevarse a 125 millones en tan sólo 15 años, es uno de los únicos 17 países biogeográficos del mundo, poseedor de una diversidad muy amplia de recursos naturales y humanos, además es miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pertenece a una amplia gama de diseños regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Foro Económico Asia-Pacífico (APEC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y también socio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), entre muchos otros. Goza de una reconocida reputación en el tratamiento de temas como el desarme (nuclear y convencional) y el combate al tráfico de estupefacientes. Asimismo, forma parte de todas las instituciones comerciales, crediticias y financieras multilaterales de importancia en el mundo como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Sin embargo, con todo y ese bagaje de experiencias que resultan del involucramiento de México en las relaciones internacionales a partir de instituciones y agendas referidas, el peso de la Cancillería en la articulación de la política exterior mexicana ha disminuido aceleradamente en los últimos años, en parte por la sectorización de la política exterior. Por ejemplo, hoy en día, la agenda de combate al narcotráfico y de sus implicaciones en el exterior recae, esencialmente, en la Procuraduría General de la República, no en la Cancillería. La entidad responsable de abordar la problemática ecológica y su dimensión internacional reside en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), no en la Cancillería. La negociación de acuerdos comerciales con el mundo es una atribución de la Secretaría de Economía, no de la Cancillería.

TESIS CON  
FALTA DE CRÍTICA



El problema es que se ha producido una descoordinación en las agendas de cada entidad que en esencia le ha restado margen de maniobra a la Cancillería y no sólo eso: se ha generado una duplicación de esfuerzos a costa del erario.

Una política exterior y una Diplomacia Integral permitiría a México identificar con facilidad aquellos lugares donde la promoción de sus intereses podría ser mejor garantizada ya sea de manera individual o a partir de la conformación de coaliciones con países con los que en un momento dado pudieran existir afinidades. A menudo las grandes potencias, poseedoras de intereses globales, no se interesan ni pueden involucrarse en ciertas agendas. A ello hay que sumar el restringido margen de acción que poseen los países más pobres, quienes, aunque quisieran, no podrían ser escuchados apropiadamente por los grandes artífices de la política mundial. Así, el espectro restante se reduce a naciones como la mexicana, con capacidades que difícilmente pueden ser ignoradas, pero con vulnerabilidades que le impiden ser gran potencia.

Después de hacer una revisión general de la política exterior de México, sus características y logros a partir de 1982, es necesario presentar las premisas más importantes que se consideran, a juicio personal, para contar con una **Diplomacia Integral** que responda a las nuevas necesidades del contexto externo pero también interno, una en la que la agenda económica vaya de la mano de la agenda política, en la que las iniciativas bilaterales sean un recurso tan socorrido como las multilaterales, una en la que, reconociendo la importancia que reviste Estados Unidos para México, los otros países y regiones del mundo sean revalorados a partir de su capacidad de influencia en la escena internacional, una en la que, ante la globalización, México reconozca sus vulnerabilidades pero actúe de conformidad con sus capacidades, una en la que, en resumidas cuentas, México sea actor real, no sólo espectador.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





## Capítulo IV.

### Hacia un nuevo paradigma en la toma de decisiones de política exterior y la diplomacia en México: la Diplomacia Integral.

*"Al igual que en otras áreas del quehacer humano, la renovación de las políticas, pero principalmente del ejercicio real de las mismas, es una necesidad de estos tiempos, no sólo de las instituciones sino también de sus principales protagonistas".*

Germani G.



#### 4.1 Una valoración de las características de la política exterior y la diplomacia en México.

La intención de este apartado es realizar una valoración de las características contemporáneas de la política exterior de México. El propósito es examinar las más representativas y presentar algunas reflexiones en torno a ellas, para señalar las primeras bases del por qué se considera necesario un nuevo enfoque en relación a la toma de decisiones en el ámbito internacional y la diplomacia. El argumento central que guía esta parte son los hechos y acontecimientos que se establecieron en el capítulo anterior y que han caracterizado el accionar de la política exterior en los últimos años.

##### La supremacía del Poder Ejecutivo

En el proceso de toma de decisiones de política exterior, el Presidente mexicano ocupa un lugar preponderante frente a los otros actores gubernamentales. Constitucionalmente, el Poder Ejecutivo tiene mayores poderes frente al Legislativo, como ya se ha hecho mención en el Capítulo II de este estudio. No obstante, en teoría, el Congreso Mexicano debería funcionar como el supervisor de las decisiones del Presidente. Es decir, debería existir una separación de poderes real y efectiva.

Sin embargo, la realidad es diferente. Durante mucho tiempo, el Congreso Mexicano ha estado subordinado a las decisiones tanto de política interna como de política externa que le presenta el Ejecutivo. En materia de política exterior, la ley le otorga al presidente de México el poder de firmar tratados, nombrar embajadores y ser el comandante supremo de las fuerzas armadas.<sup>119</sup> Por su lado, el Congreso tiene el poder de aprobar los tratados firmados por el Ejecutivo, aprobar los nombramientos diplomáticos y administrar los recursos financieros de la nación.<sup>120</sup>

Las principales razones que explican la supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso son:

<sup>119</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89.  
<sup>120</sup> Idem, artículos 73 y 76.



1) el Presidente de México tradicionalmente seleccionaba a los diputados y senadores, por lo que éstos no gozaban de independencia política y votaban siempre a favor de las iniciativas que provenían del Ejecutivo;

2) el Ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, mientras que los representantes del pueblo por lo regular se centran más en los intereses locales;

3) el Ejecutivo obtiene mayor información de cada tema gracias al aparato burocrático con que cuenta. Por lo tanto, está en mejores condiciones para tomar decisiones importantes;

4) finalmente, el Ejecutivo cuenta con un servicio profesional de carrera que se encarga de los asuntos internacionales, mientras que los congresistas, por durar sólo tres años en el puesto y no existir la reelección, no cuentan con la profesionalización necesaria.

En la práctica, el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México es más sencillo, pues sólo una pequeña élite gubernamental participa directamente. Es decir, entre más reducido sea el número de actores que toman parte en tal proceso, más expedita y, hasta cierto punto, más rápida será la decisión. Hay que recordar que la política exterior de las grandes potencias del siglo XIX era un asunto exclusivo de las autoocracias, quienes no tenían mucho problema en instrumentar sus órdenes. La desventaja es que cuando un grupo toma las decisiones más importantes entonces se trata de una política exterior menos democrática pues responde más a los intereses del grupo en el poder que a los intereses nacionales.

La supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo representa algunas otras desventajas en materia de política exterior. Por ejemplo, si existiera una verdadera separación de poderes, a la hora de negociar con otros países el presidente mexicano podría argumentar que no puede aceptar ciertas condiciones porque su Congreso no se lo permitiría. Entonces, la capacidad de negociación internacional de México aumentaría automáticamente.

En el caso de los actores no gubernamentales, tradicionalmente la sociedad civil mexicana no ha influido de forma considerable en las decisiones de política exterior. Esto se debe a que muchas de las organizaciones sociales, entre ellas los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia y las universidades no gozan de una amplia independencia frente al gobierno. Además, la sociedad civil ha sido tradicionalmente débil frente al centralismo y



autoritarismo del gobierno mexicano. Para una política exterior más democrática, es necesario que el gobierno considere las nuevas tendencias en materia de administración, así como las inquietudes de la sociedad civil mexicana entendiéndose por ello a partidos políticos al Congreso y al Senado, a las ONG's, a las universidades y académicos.

### **El dualismo en la toma de decisiones.**

En muchas ocasiones, y de manera especial en los temas más importantes de la agenda de la política exterior de México, el gobierno toma decisiones basadas en una política dual. Es decir, frente a un tema en particular, el grupo en el poder asume cierta posición al interior y otra distinta al exterior. Tal dualismo haría pensar que existe una contradicción entre política interna y política externa. Sin embargo, a juicio personal, se considera que tal contradicción sólo existe en el plano superficial. En el fondo, ambas políticas buscan un fin común: mantener y consolidar el poder del grupo dominante. Por ejemplo, en temas no prioritarios, como el caso de la migración, el gobierno mexicano presenta una política exterior progresista con el propósito de calmar los intereses de los grupos nacionalistas internos. Pero en asuntos vitales, asume otra política para asegurar la cooperación, principalmente la de carácter financiera.

En la administración del presidente Zedillo, el caso más contundente fue durante la crisis financiera que inició a finales de 1994. Por un lado, el gobierno se comprometió a defender la soberanía del país. Sin embargo, para asegurar el apoyo externo, los funcionarios mexicanos presentaron en el extranjero otro tipo de discurso. Por ejemplo, ante Estados Unidos y las diferentes instituciones financieras internacionales, las autoridades mexicanas prometieron una política económica conservadora y restrictiva. Lo más grave, y lo que puso en riesgo la soberanía nacional, fue que la administración zedillista aceptó depositar los ingresos por la venta de petróleo en una cuenta en Nueva York para asegurar el pago de los diferentes préstamos que recibió.<sup>121</sup> Es cierto que el gobierno tenía una justificación poderosa: la ayuda

<sup>121</sup> Domínguez, Jorge, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", ponencia presentada en el seminario La Nueva Agenda en la Relación Bilateral México-EU, organizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 19-20 de mayo de 1995.



no hubiera sido otorgada sin garantías. Sin embargo, lo criticable fue que la administración zedillista no aprovechó la situación para aumentar su capacidad de negociación internacional. Frente a las consecuencias del "efecto tequila", México pudo utilizar su debilidad económica como un instrumento para negociar la ayuda y evitar los estragos en otros países.

En el caso de la relación bilateral con Estados Unidos, la dualidad de la política externa de México es también evidente. Por un lado, el gobierno asume una actitud nacionalista y de defensa de la soberanía ante el vecino del norte, pero a la hora de tomar decisiones importantes las políticas muchas veces se alinean a los intereses estadounidenses. Los temas de migración y narcotráfico son ilustrativos. En el discurso interno, el gobierno muchas veces asume una actitud antiestadounidense para aplacar a los grupos nacionalistas internos. Sin embargo, en ocasiones toma decisiones para no herir la susceptibilidad de Washington y asegurar su cooperación en otros asuntos.

Un caso que también ejemplificó la aparente contradicción entre política interna y exterior se suscitó en febrero de 1995. En ese mes, cuando todavía se sentían los estragos de la crisis financiera y se buscaba la ayuda internacional, el gobierno zedillista, en un acto para demostrar el ejercicio independiente de la soberanía nacional, ordenó la detención del líder del Ejército Zapatista, el subcomandante Marcos, y también encarceló al hermano mayor del ex presidente Salinas, acusado de ser el autor intelectual del asesinato de una de las figuras más importantes del partido en el poder. La contradicción radicaba en que al exterior la promoción de la soberanía nacional era débil, mientras que al interior se quería mostrar mano dura en el ejercicio de tal soberanía.

Esta política dual y la aparente contradicción entre política externa y política interna complica el alcance de los objetivos del gobierno mexicano puesto que es muy complicado satisfacer los diferentes intereses de los grupos internos a la vez de querer asegurar la cooperación bilateral sin lastimar a su contraparte. En la práctica, este objetivo muchas veces es muy complicado de lograr.

TESIS CON

VALIDA DE ORIGEN



### Pragmatismo de la política exterior.

Diversos especialistas en Relaciones Internacionales y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores comúnmente han afirmado que la política exterior de México está siempre basada en principios tradicionales que guían su conducta. Por ello, muchos han concluido que la actitud internacional mexicana es fácil de predecir. Es decir, México, bajo esta premisa, persistentemente actuaría de la misma manera ante cualquier evento que se suscite allende sus fronteras. Sin embargo, este supuesto nunca ha sido del todo real. Durante mucho tiempo, la política exterior mexicana ha oscilado entre una posición con base en principios y una más realista.

En efecto, desde el siglo XIX el gobierno mexicano ha asumido una política exterior que más ha convenido, de manera coyuntural, a sus intereses; aunque esto signifique alejarse de tales principios. Por ejemplo, Benito Juárez condenó en su momento las intervenciones extranjeras pero aceptó el Tratado McLane Ocampo, el cual permitía la construcción de un canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec y autorizaba el libre tránsito de tropas estadounidenses en territorio mexicano. El presidente Carranza también coqueteó con Alemania durante la Primera Guerra Mundial a través del telegrama Zimmerman<sup>122</sup>.

Por su parte, Lázaro Cárdenas fue el más pragmático de todos los presidentes mexicanos. Cuando Estados Unidos dejó de comprar petróleo mexicano a las empresas recientemente expropiadas, su administración vendió el combustible a Japón y a Alemania en el preámbulo de la Segunda Guerra Mundial. Al inicio de la conflagración, Cárdenas instruyó a su embajador ante la Sociedad de Naciones, Isidro Fabela, a condenar las agresiones nazi-fascistas; pero al mismo tiempo enviaba a un representante personal a la Embajada alemana para explicar su posición, puesto que su gobierno preveía que Alemania ganaría la guerra y quería quedar en buenos términos con Hitler. Estas anécdotas históricas refutan lo que muchos

<sup>122</sup> Vázquez, Lourdes, *op. cit.* p. 735



especialistas en su momento opinaron en relación a que Salinas de Gortari había iniciado el pragmatismo de la política exterior de México<sup>123</sup>.

El gobierno mexicano ha basado su pragmatismo en una combinación de principios idealistas y de supuestos realistas. Debido a su experiencia histórica, México ha utilizado los principios de política exterior (no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica) para defenderse de las amenazas e intervenciones extranjeras, pero en otros momentos el gobierno ha dejado que otros países y algunos organismos internacionales influyan sobre los destinos de la nación. Tal es el caso de las cartas de intención del FMI que han obligado a México a instrumentar una política económica más liberal después de cada préstamo y de las presiones ejercidas desde Washington después de cada crisis.

Los casos de la firma de la cláusula democrática y de derechos humanos para iniciar la negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea, la política para la lucha contra el narcotráfico diseñada desde Washington (como sucedió en el caso "Casablanca") y la ayuda del gobierno mexicano para repatriar a sus lugares de origen a los connacionales indocumentados, han sido claros ejemplos de un alejamiento, mas no abandono definitivo, de sus principios de política exterior.

Es cierto que el pragmatismo de la política exterior mexicana no se inició con la administración salinista. Pero lo que no es posible negar es que tal pragmatismo se ha acentuado en los últimos años hasta convertirlo en uno de los rasgos más relevantes de la política exterior contemporánea de México.

El pragmatismo no es del todo negativo para el prestigio internacional de México, pues toda política exterior tiene como fin inmediato la respuesta a los más altos intereses de la nación.

Incluso México puede aumentar su capacidad de negociación internacional al aludir a sus principios tradicionales de política exterior cuando más le convenga.

<sup>123</sup> *Ibidem*



Lo que si resulta indispensable es un manejo inteligente y coherente de los instrumentos de la diplomacia para que México alcance con mayor facilidad sus objetivos en el exterior. Y en la administración actual del presidente Fox parece hay que trabajar en ese aspecto.

### **Una política exterior economicista.**

En los últimos años la política exterior de México ha tenido un marcado rumbo hacia los asuntos económicos. Durante la administración de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, los asuntos de la deuda externa y la apertura comercial fueron ejes de la política exterior, aunque México tuvo una presencia importante en asuntos de seguridad como fueron los casos de Contadora y el Grupo de los Seis. Sin embargo, a partir del periodo presidencial de Salinas de Gortari la política exterior tuvo una orientación más economicista.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la firma de otros acuerdos comerciales, el ingreso a diferentes organizaciones como la OCDE y la APEC, la deuda externa, las inversiones extranjeras y las privatizaciones fueron prácticamente el hilo conductor de la política exterior mexicana de 1988 a 1994.

En la administración zedillista la política exterior de México se enfocó, primero, a la solución de la crisis financiera que se desató a finales de 1994. Más adelante, el tema más destacado de la diplomacia mexicana fue la búsqueda de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Aquí no se argumenta que la diplomacia mexicana no atiende otros asuntos de la agenda de política exterior. Sin embargo, parece que la administración zedillista sólo se dedicó a cumplir con los compromisos internacionales previamente adquiridos.

En el gobierno del presidente Fox, el impulso de la inversión extranjera, la consolidación de acuerdos internacionales, la promoción de foros económicos internacionales en el país han caracterizado a la actual administración.



La política económica de las recientes administraciones ha experimentado cambios acelerados, mientras que los cambios en el marco político han sido demasiado lentos y poco significativos.

En cuanto a la relación entre la política interna y externa en el ámbito económico ambas han sido congruentes, puesto que al interior la política económica se basó en la corriente neoliberal, caracterizada por la disminución de la participación del Estado en la economía, la instrumentación de topes salariales, la desregulación y venta de empresas paraestatales, mientras que al exterior la política fue de puertas abiertas a la inversión extranjera, de libre comercio y de renegociación de la deuda externa, así como la búsqueda de acuerdos comerciales.

Sin embargo hay que reconocer que el papel de los internacionalistas y del diplomático ha sido desplazado por los cuadros de economistas que en la actualidad conducen los aspectos más importantes de la política exterior del país, esto parece ser un aspecto no muy favorable para un país que no cuenta con una economía independiente, fuerte y que en su historia diplomática se ha caracterizado por su acción político-diplomática.

#### **El peso de Estados Unidos en la toma de decisiones.**

Sin duda alguna, Estados Unidos ocupa un lugar primordial en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Inclusive, muchas veces se confunde la política exterior de México con su relación bilateral con Estados Unidos.<sup>124</sup> Por ello, en el proceso de formulación de la política exterior de México Estados Unidos recibe un trato especial. Es decir, el gobierno mexicano siempre asumirá una posición diferente ante Estados Unidos que con otros miembros de la comunidad internacional.

Las razones que explican la preeminencia de Estados Unidos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México son:

<sup>124</sup> Boria, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Instituto Matías Romero, 1997, p. 20.



- 1) el pasado accidentado de la relación bilateral en donde Estados Unidos ha invadido, presionado e intervenido en México;
- 2) el carácter conflictivo de la relación, especialmente en los temas de migración y narcotráfico;
- 3) la creciente interdependencia entre ambas economías;
- 4) el fin de la Guerra Fría, en donde México ha incrementado su posición estratégica en el marco de la política de seguridad estadounidense;
- 5) el compromiso asumido en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y
- 6) el número de temas y actores involucrados en la relación bilateral, entre otros.

La influencia de Estados Unidos ha provocado que la política exterior mexicana se centre en la relación bilateral con su vecino del norte, dejando a un lado otros temas. La política exterior mexicana se dedica principalmente a no herir las susceptibilidades en Washington y así asegurar su colaboración económica.

Para aparentar un poco, el aparato diplomático reclama cualquier tipo de intrusión, como en el caso "Casablanca", y asume la defensa de la soberanía nacional, así como el caso de las muertes de Juárez, la lucha contra el terrorismo internacional y la búsqueda de un acuerdo migratorio.

#### **La importancia del contexto externo y la debilidad en la capacidad negociadora.**

Es evidente que en los últimos años la situación externa ha tenido primacía sobre la interna en lo que respecta al diseño de la política exterior mexicana. Muchas de las decisiones más importantes de las últimas administraciones han estado basadas y justificadas por el nuevo ambiente internacional. El principal argumento ha sido que México tiene que insertarse en la nueva dinámica internacional y no quedarse rezagado ante las nuevas transformaciones económicas y tecnológicas. Bajo tal tesisura, la administración salinista se embarcó en uno de





los proyectos más destacados de los gobiernos posrevolucionarios mexicanos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La desventaja de este rasgo es que no existe un proceso de retroalimentación entre política interna y política externa. Es necesario recordar que la política externa debe encontrar su justificación en las condiciones internas para así realmente responder al interés de la nación. Es decir, el motor principal de toda política exterior debería ser la búsqueda de aquellos elementos que satisfacen las necesidades internas. En los últimos años, la política exterior de México no se ha reflejado en una mejoría de las condiciones internas.

En referencia a la capacidad negociadora, no cabe duda de que uno de los rasgos principales de la política exterior de México en los últimos años ha sido su reducido margen de maniobra. Esta debilidad del poder negociador de la diplomacia mexicana se debe en gran medida a la dependencia económica de México frente al sector externo. El peso de la deuda externa, la concentración comercial hacia el mercado de Estados Unidos, la influencia de las empresas multinacionales, la desventaja de tener una fuente dominante de inversiones extranjeras y los problemas económicos internos, principalmente la crisis de 1995, han provocado que México tenga un margen reducido de negociación.

Los críticos a este supuesto podrían argumentar que México sí ha gozado de una capacidad de negociación internacional adecuada. Inclusive pondrían como ejemplo el TLCAN y el proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Sin embargo, esos eventos se deben más a circunstancias coyunturales que a una alta capacidad negociadora de México. El TLCAN, por ejemplo, fue aceptado por Estados Unidos básicamente por las siguientes razones: pérdida de su hegemonía económica frente a otros países; el temor al fracaso de la Ronda Uruguay; a la creciente globalización económica mundial y al fin de la Guerra Fría. En la mayoría de estos casos, México estuvo ausente o su participación fue limitada.

TESIS CON  
FALTA DE CARGEN



Ahora bien, un grave error de los diseñadores de la política exterior mexicana es que no han sabido utilizar la debilidad del país para incrementar su capacidad de negociación internacional. Por ejemplo, si se argumenta que graves problemas económicos en México pueden afectar a Estados Unidos y a otras naciones, entonces los tomadores de decisiones mexicanos tendrían un amplio margen de negociación. El temor de Estados Unidos a una ola de migrantes mexicanos, a una reducción del poder de compra de los mexicanos que pueden adquirir sus productos y a la perdida económica de los empresarios estadounidenses que han invertido en México, lo obligaría a aceptar muchos de los términos que los negociadores mexicanos podrían imponer.

#### **La falta de un proyecto nacional.**

A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Es decir, entre más evolucionaba el Estado mexicano, su política exterior era más compleja en su elaboración, más plural en términos ideológicos, más multidireccional en criterios regionales y más multitemática. Sin embargo, a partir del cambio estructural modernizador que se inició con De la Madrid, que se intensificó con Salinas de Gortari y con Zedillo, y en la actualidad con Vicente Fox, la política exterior ha sufrido un retroceso en términos de su proyecto nacional. En primer lugar, esta política tiene un sesgo económico muy marcado. En segundo, hay una concentración en la relación con los países del norte (Estados Unidos y miembros de la OCDE). En tercero, el gobierno mexicano pondera los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance.

En el marco del proyecto nacional emanado de la Revolución Mexicana, las últimas administraciones en apariencia continuaron actuando en el marco de los principios tradicionales de política exterior. Sin embargo, ante un mundo cada vez más globalizado e interdependiente y de acuerdo a las acciones que los últimos gobiernos han llevado a cabo, como el TLCAN y la firma de la cláusula democrática frente a la Unión Europea, estos principios parecen no tener congruencia ni vigencia. Esto hace suponer que México está abandonando definitivamente su proyecto de nación que emanó con la Constitución de 1917 y



lo cambió por un proyecto basado en una ideología neoliberal que fue impuesto sin el consentimiento de los mexicanos y que ha respondido más a las preocupaciones del grupo en el poder, a los intereses de los que detentan el poder económico y a las presiones de los agentes externos.

Frente a las aseveraciones anteriores se puede señalar que México debe reorientar su proyecto de política exterior para así responder más a las demandas internas, por lo que se considera pertinente el proponer un nuevo paradigma: la **Diplomacia Integral**.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



#### 4.2 El nuevo paradigma planteado: la Diplomacia Integral.

El entorno mundial apunta como tendencias primordiales a la transición y los cambios constantes en el orden internacional, así como a la solución de problemas globales, conjuntamente con los nuevos actores internacionales, tomando en consideración el gran impacto que tienen las tecnologías y las ciencias de la documentación y la información.

Hoy en día existen una infinidad de actores internacionales, por lo que las relaciones internacionales ya no solo están basadas en las prácticas y políticas de los gobiernos y cancillerías, sino que involucran a múltiples actores transnacionales, parlamentos, ONG's, universidades, medios de comunicación.

En este momento, el crecimiento de la población, la falta de alimentos, el deterioro del medio ambiente y problemas fundamentales como las migraciones, el narcotráfico, el agua, las guerras y el armamentismo, la crisis del desarrollo, entre muchos otros, exigen medidas imaginativas y creativas que respondan de manera eficiente y realista a la solución de esta multiplicidad de conflictos.

La visión de un mundo futuro y la visión mexicana del mismo, ya no se puede apuntalar solamente con ideas y análisis locales. Se pueden aprovechar las circunstancias del entorno, para buscar nuevos paradigmas y sobre todo para preparar y actualizar de manera constante a los miembros del servicio exterior en una mentalidad de cambio, que nos permita afrontar con eficiencia los retos de un futuro más democrático y justo.

En un concepto moderno de Diplomacia, la Diplomacia Integral, se puede determinar que esta es la herramienta para encontrar soluciones a los problemas comunes de la Humanidad desde una perspectiva tanto nacional, regional y global.



Hay que reconocer que a comienzos del siglo XXI, la diplomacia está en un proceso de transformación profunda, producto de grandes cambios sociales, tecnológicos y nuevas realidades.

Está en condiciones favorables para adaptarse a los cambios que se requieren. La cercanía al principal polo de desarrollo tecnológico, político, militar y financiero del mundo y la creatividad y visión propia de la diplomacia mexicana, facilitan el cambio.

Un enfoque integral de la Diplomacia mexicana y de sus principios, podría facilitar una política exterior más proactiva y creativa que siga reafirmando la presencia de México en la arquitectura del sistema mundial tal como lo ha venido impulsando el presidente Vicente Fox.

Por el carácter global de los problemas de hoy, la diplomacia adquiere un carácter integral y ya no solo de representante de los intereses de un Estado, incluso de un bloque de Estados o de una región.

En la complejidad y diversidad en la que se dan las relaciones internacionales hoy, no es posible para ninguna cancillería en el mundo contar con toda la información necesaria y menos aún evaluarla y analizarla de manera propositiva y que genere acciones.

Una política exterior con una nueva visión de la Diplomacia Integral coadyuvaría a repositionar a México en un primer plano de la diplomacia mundial, como un puente entre el Norte y el Sur y entre Oriente y Occidente. Convertiría a México en un verdadero aliado estratégico de nuestros vecinos del Norte y a su vez permitiría que el resto del mundo viera a nuestro país como un actor independiente, confiable y promotor del desarrollo armónico de la Humanidad.

La política exterior mexicana tiene múltiples márgenes de acción que deben y pueden ser ejercidos y que garantizarian la promoción adecuada de los intereses del país en el exterior en un contexto por demás complejo, plagado de desafíos, pero también de oportunidades. Lo



peor que México podría hacer es continuar regionalizándose al punto de ignorar los acontecimientos globales, pues ello le impediría ver las opciones disponibles. De ahí la importancia de contar con una Diplomacia Integral. El mundo ciertamente no se reduce a Estados Unidos, con todo y que ese país goza de una notable influencia en los asuntos del planeta. Sin embargo, México posee capacidades que debe emplear sobre la base de que siendo actor (no sólo espectador) podrá satisfacer sus necesidades y establecer, de cara a EE.UU., una relación menos desequilibrada.

A continuación se proponen seis estrategias a llevar a cabo, en la que cada una de ellas tiene como objetivo reconocer el paradigma de la Diplomacia Integral en el proceso de toma de decisiones en materia internacional.

1. Reconocer la complejidad de la situación internacional y la necesidad de integrar las estrategias de política exterior en función de la complejidad de la situación.
2. Reconocer la importancia de la diplomacia en México y su rol en la toma de decisiones de política exterior.
3. Reconocer la necesidad de establecer relaciones más equilibradas con Estados Unidos y otros países.
4. Reconocer la necesidad de promover la integración regional en América Latina.
5. Reconocer la necesidad de promover la integración económica en América Latina.
6. Reconocer la necesidad de promover la integración cultural en América Latina.

TESIS CON  
FALLA DE JURIGEN



### 4.3 Propuestas de colaboración y complemento en búsqueda de una Diplomacia Integral.

#### Áreas de colaboración y complemento en búsqueda de una Diplomacia integral.

Esta estrategia tiene como objetivo principal el adoptar un esquema de coordinación disciplinado en la conducta diplomática y en materia de política exterior de nuestro país. El modelo jerárquico legado del pasado debe ser reemplazado por uno en el que la toma de decisiones sean producto de un proceso donde las responsabilidades sean delegadas y compartidas entre las diversas áreas del gabinete del Ejecutivo, donde se tome en cuenta la opinión del Congreso y la sociedad civil, y no solamente de la Cancillería.

Existen tres rubros importantes que se deben tener en cuenta para ello, el tradicional, el público y el comercial.

Con diplomacia tradicional se quiere expresar aquella en la que se concibe la relación de Estado a Estado a través de representantes formales y en los que las negociaciones generalmente son cerradas.

La diplomacia pública compromete la participación de las Organizaciones no gubernamentales (ONGs), académicos, los medios de comunicación, y los interesados en participar en el diálogo con la comunidad extranjera.

La diplomacia comercial, implica aquellas relaciones que tienen que ver con el apoyo a la economía de México, busca nivelar el campo de acciones en el terreno internacional y facilitar el intercambio, para obtener beneficios al interior.

Para tener éxito en el futuro, estos tres papeles de la diplomacia deben tener importante consideración y recursos para cumplir cabalmente con la representación efectiva de México y los mexicanos en el exterior. La conducta diplomática debe ser guiada menos por las normas.



procesos y protocolos antiguos, y más por una disciplina apoyada por la ética y el profesionalismo.

Sin estas consideraciones, la toma de decisión en materia de política exterior seguirá llevándose a cabo sin coordinación entre la administración federal, el Congreso y la sociedad civil y con continuos tropiezos y errores en la estrategia hacia el exterior.

El nuevo paradigma de la Diplomacia Mexicana debe reconocer los papeles distintivos de las demás Secretarías de Estado (así como otras secciones federales y agencias), del Congreso de la Unión, los gobiernos locales, las corporaciones internacionales, las ONGs, las universidades y los medios de comunicación, primordialmente.

La política se formulará por la interacción de todas estas instituciones, coordinada por el Gobierno Federal, y articulada por el Presidente. La Diplomacia, guiada por la política, es dirigida formalmente por el Estado, la SRE y algunos otros elementos del gobierno federal. Los papeles son distintos, pero complementarios. Si la política es claramente articulada todos los elementos de ella actuuarán como una estructura estable capaz de hacer frente a cualquier turbulencia del exterior.

#### **El "nuevo" perfil del diplomático en el siglo XXI. Profesionalización del quehacer diplomático.**

El papel que el diplomático está llamado a desempeñar en el nuevo siglo no ha sido cabalmente comprendido por muchos. Hay, por ejemplo, quienes sostienen que en esta época de comunicaciones globalizadas, de contactos directos entre los líderes políticos y de múltiples actores, la profesión diplomática ha perdido su razón básica de ser. La realidad, sin embargo, permite ver que se trata de exactamente de lo contrario. La diplomacia y los diplomáticos se hacen más necesarios que nunca precisamente porque el escenario mundial se ha vuelto más complicado y dinámico, porque en el interactúa un gran número de actores, y porque el factor externo se ha vuelto determinante para toda la nación.



La tarea primordial del profesional de la carrera diplomática es asegurar, por todos los medios posibles, resultados exitosos; ello como requisito *sine qua non* para conservar el puesto. Siempre será el responsable, se trate de una cuestión de fondo o de una meramente superficial. En la medida en que la diplomacia actual recurre cada vez más a las organizaciones internacionales y multiplica las reuniones de personajes políticos responsables, las misiones diplomáticas ven acentuarse notablemente el campo de su trabajo.

En una época singularizada por el factor económico y por una enorme competencia global, la labor de promoción es una componente central del perfil del diplomático del siglo XXI. Hoy se compite en forma activa, y desmedida, por mercados, capitales, tecnologías, turismo, noticias, oportunidades, espacios, entre otros, a propósito de lo cual el agente, diplomático, o consular, se encuentra mejor situado para promover los intereses nacionales.

En el caso de México, dadas sus dimensiones territoriales y su gran número de habitantes, ha sido preciso abrir oficinas de representación a lo largo y ancho del país, las cuales se responsabilizan de diversas tareas de cómo expedición y refrendos de pasaportes, legalizaciones de documentos, cuestiones de tipo jurídico, ayuda y protección a los derechos humanos de los mexicanos que viven en el exterior, así como enlace entre éstos y sus familias.

Entre otros aspectos, basta mencionar que el proceso de formación de las nuevas generaciones requiere de la activa transmisión de conocimientos por parte del diplomático experimentando, hecho que lo convierte en un asiduo maestro o conferencista en los centros de formación y capacitación.

En una era por demás compleja, la formación y la actualización que el diplomático del siglo XXI debe recibir es un verdadero reto para quienes tiene la responsabilidad de proporcionarlas: los líderes políticos, los Ministerios de Relaciones Exteriores y las academias diplomáticas. Como se ha precisado, la diplomacia mexicana y, por en de, su ejercicio, no han sido actividades estáticas, de ahí que el proceso de entrenamiento para los diplomáticos se



haya ajustado, en forma y contenido, a fin de responder a las exigencias de su mundo en constante transformación.

La era actual hace indispensable una revisión a fondo de los programas de capacitación, así como de las tareas generales de una academia diplomática. De lo contrario, se estará imposibilitado para dotar de las herramientas indispensables a quienes tienen la responsabilidad de hacer efectiva la política exterior de un país.

La evolución de las relaciones internacionales y la consecuente adaptación de las estrategias de la política exterior del gobierno mexicano a esa realidad han puesto de manifiesto la necesidad de que los programas del Instituto Matías Romero (IMR) se modifiquen en forma constante y que se amplíe su campo de acción y que se refuerce el cumplimiento de sus objetivos con entes que colaboren para ese propósito.

En un mundo en constante transformación, estas adaptaciones posiblemente resultaran inadecuadas dentro de tres o cuatro años, de ahí que los programas deban ajustarse en forma constante, el mismo que planearse hacia el futuro. Esta tarea implica un esfuerzo continuo de las cancillerías y sus respectivas academias diplomáticas; requiere, asimismo, de la voluntad, el entusiasmo y el trabajo de quienes reciben la capacitación diplomática.

#### **Fomento de un ambiente mas accesible para el desarrollo de una relación de colaboración con la sociedad.**

Acabar con la cultura de secreto y exclusividad de la diplomacia es un requisito para desarrollar una relación de colaboración con la sociedad.

La prioridad es acabar con la cultura de secreto y exclusividad, abrazar las nociones de franqueza y confianza. El sentido que se tiene de que la diplomacia solo tiene lugar para un cerrado grupo de dirigentes o intelectuales privilegiados debe cambiar. La diplomacia debe



movérse de un sistema del mandato gubernamental a uno que reconoce la permeabilidad de fronteras e información. Las embajadas no deben volverse los claustros del siglo XXI.

Uno de los desarrollos más importantes de nuestra época es, quizás la eclosión de una sociedad civil organizada y militante que trabaja, independientemente de la política y de la economía, a favor de ciertas causas. La sociedad civil manifiesta su vitalidad en ámbitos muy diferentes que van de la promoción cultural hasta la caridad internacional, pasando por los proyectos de desarrollo, la protección de la naturaleza y la prevención y lucha contra desastres naturales.

Junto a organizaciones ya conocidas y bien establecidas como la Cruz Roja Internacional y Amnistía Internacional, ha surgido una constelación de organizaciones no gubernamentales dedicadas, cada una, a una parcela de la realidad social del planeta.

La sociedad civil, más rica, más independiente, con más tiempo libre y con una mayor conciencia de la importancia de los problemas sociales y ecológicos, ha logrado despertar y organizarse vigorosamente para complementar y a veces sustituir al Estado, en aquellas tareas en las que ninguno de estos dos actores ha logrado tener éxito.

Hoy, la importancia de este movimiento de la sociedad es tal, que las organizaciones no gubernamentales deben ser consideradas como actores fundamentales de la escena internacional.

Esto es particularmente cierto en lo que concierne a temas como la cultura, el medio ambiente y el desarrollo económico en zonas desfavorecidas, así como en muchos otros que apenas comienzan a desarrollarse.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### Uso de las herramientas tecnológicas y de vanguardia, como medios importantes para el desarrollo de una comunicación efectiva y coordinada.

Los cambios en el mapa político del orbe, junto con el efecto de los avances tecnológicos y el desencadenamiento del proceso de globalización, han ejercido una influencia considerable en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, sobre todo en los estilos y lenguajes de la actividad diplomática.

Entre los antecedentes de la crisis de la diplomacia tradicional, es decir, de los conductos diplomáticos de negociación propios de los ministerios de relaciones exteriores y las embajadas residentes, cabe recordar que, durante la posguerra, el conflicto Este-Oeste ocasionó una serie de tensiones políticas e incidentes que limitaron seriamente las tareas de las misiones diplomáticas.

El interés que los asuntos internacionales suscitaban desde entonces en la opinión pública mundial y el desarrollo espectacular de las comunicaciones favorecieron la participación directa de líderes políticos y otros actores gubernamentales en las tareas diplomáticas.

Los jefes de misiones diplomáticas deben desarrollar en el lugar de su adscripción amplias conexiones con autoridades gubernamentales, dirigentes políticos, líderes de opinión, inversionistas y empresarios, así como con personalidades representativas de la vida social y cultural del país. Además, corresponde al jefe de misión diplomática contribuir a coordinar las acciones de las dependencias competentes en materia de comercio exterior, difusión cultural, cooperación técnica, etcétera.

Igualmente, debe vincularse de modo estrecho con los medios de comunicación, con objeto de proyectar una imagen positiva de su país y explicar de manera adecuada las políticas nacionales. En una época caracterizada por la multiplicación de contactos directos de escala





global entre toda suerte de instituciones pública y privadas, destaca la concurrencia de varios fenómenos que han tenido un profundo efecto sobre la práctica diplomática.

La tendencia hacia la fragmentación de las responsabilidades en el ámbito de la política exterior y el consecuente debilitamiento institucional de los ministerios de relaciones exteriores.

La creciente especialización de los servicios en materia de intercambios comerciales y de cooperación institucional, que abarcan una amplia escala de actividades tales como las financieras, educativas, culturales, tecnológicas, agrícolas, sanitarias, policiales, etcétera.

La influencia determinante de una serie de instituciones multilaterales que actúan en las esferas locales, nacionales, regionales y globales.

El activismo y la proliferación de organizaciones no gubernamentales que cada día tienen superior peso en la opinión pública y mayores recursos para perseguir sus fines en la escena mundial.

Las dificultades para coordinar y dar seguimiento a programas y acciones institucionales en materia de cooperación e intercambio entre los actores de la escena internacional.

Todo ello ha transformado la vida de la misión diplomática, de tal modo que hasta para los países con menores recursos es necesario modernizar también sus métodos de trabajo y multiplicar sus esfuerzos para hacer frente a los desafíos del mundo moderno.

En consecuencia en un buen número de países, los ministerios de relaciones exteriores han establecido, dentro de los cuerpos diplomáticos y consulares, servicios especializados en asuntos tales como la promoción comercial, la difusión cultural, la cooperación tecnológica y la comunicación con los medios de prensa.





El reto es determinar y explicar como se articularían en inicio, todas estas propuestas y conceptos que definen a la Diplomacia Integral; ante esto se ha determinado el presentar dos proyectos que podrían ser parte de esta articulación de propuestas y temas y que serían parte importante en la construcción del paradigma de la **Diplomacia Integral: el Consejo Nacional de Política Exterior y el Centro de Estudios Diplomáticos de México.**

TESIS CON  
FALLA DE CASIÓGEN



#### **4.4. Proyectos sugeridos para ser parte de la construcción del paradigma de la Diplomacia Integral.**

##### **4.4.1 El Consejo Nacional de Política Exterior de México.**

Este proyecto es emanado de una propuesta hecha en una serie de mesas de debate y análisis sobre la Reforma del Estado Mexicano, llevadas a partir de junio del año 2000 y coordinadas por Portillo Muñoz Ledo.

Una de las mesas sobre "Constitución y globalidad" celebró nueve sesiones plenarias. Los integrantes se organizaron en grupos definieron 23 temas prioritarios articulados en 4 ejes temáticos:

1. Responsabilidad global.
2. Solidaridad regional.
3. Tratados e interés nacional.
4. Política exterior.

Se presentaron 33 documentos con diagnóstico, objetivos y propuestas, se debatieron 28, de ellos derivaron 31 conclusiones. En general la mesa consideró que no era la transición sino la globalización y los propios intereses de la nación las condiciones que obligan a replantear nuestra política exterior.

A continuación se presenta una de las propuestas de esta mesa y que se considera puede ser útil en el planteamiento del cambio para la toma de decisiones en materia de política exterior; a la par de la propuesta emitida, se presentan algunas aportaciones personales a la misma, fundamentadas en las premisas que a lo largo de este capítulo se han mencionado y que tienen como objetivo concretar aún más esta propuesta con la intención de que sea un proyecto interesante para implementarse como parte importante para el gobierno federal.

**Consejo Nacional de Política Exterior.<sup>125</sup>**

La complejidad del proceso de globalización y el gran número de naciones en los foros de concertación a nivel internacional, regional y bilateral obligan a que la política exterior de México guarde la debida congruencia en todos ellos.

Esta congruencia requiere de una visión estratégica de largo plazo sobre las necesidades y objetivos de desarrollo nacional y de la inserción de México en la comunidad internacional sobre las bases de una identidad clara.

La participación de todos los actores sociales en el diagnóstico de las prioridades para la inserción del país en el nuevo sistema mundial, en el proceso de toma de decisiones, así como en la ejecución de la política exterior, es uno de los retos derivados del cambio de escenario mundial. Es particularmente importante porque los diversos grupos o actores pueden tener agendas diferentes a la gubernamental y aún contradictorias que buscarán concretar más allá de la acción estatal.

Al mismo tiempo, el Estado debe responder de una u otra manera a estos diferentes reclamos asignándoles una prioridad o buscando consensos, según sea el caso.

Se propuso constituir un Consejo Nacional de Política Exterior cuyas principales funciones serían vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, formular políticas de Estado y coordinar las acciones de los diversos órdenes de gobierno en sus relaciones con el exterior.

El debate se centró fundamentalmente en la naturaleza jurídica de este Consejo. Se discutieron tres opciones:

<sup>125</sup> Muñoz Ledo, Porfirio, (coord.), "Constitución y globalidad", Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Congelaciones y propuestas, México, Editorial UNAM, 2001, p. 251



- a). un Consejo de Estado cuyas decisiones fueran de carácter vinculatorio. Lo integrarían fundamentalmente los poderes públicos.
- b). un Consejo Consultivo, flexible y participativo cuya misión esencial fuera incorporar las opiniones de los distintos actores de la sociedad en el diseño de la política exterior.
- c). fortalecer al Senado para organizar el sistema consultivo y supervisar la ejecución de la política exterior. Se reconoció la posibilidad de combinar las opciones anteriores.

Propuestas.

Se mantuvieron las dos propuestas:

- Constituir un Consejo Nacional de Política Exterior integrado fundamentalmente por los poderes públicos con atribuciones constitucionales en la materia, sería un órgano de Estado eminentemente consultivo cuyas decisiones serían de carácter vinculatorio, sus principales funciones serían vigilar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, contribuir a la formulación de políticas de Estado y coordinar las acciones de los diversos órganos de gobierno en sus relaciones con el exterior. Su programa incorporaría las opiniones de los actores de la sociedad en el diseño y planeación de la política exterior, así como una evaluación periódica.
- Fortalecer al Senado para organizar el sistema consultivo y supervisar la ejecución de la política exterior.

#### Aportaciones a la propuesta: Consejo Nacional de Política Exterior.

Si bien es cierto que la propuesta emitida en 2001 en relación a la formación de un Consejo de Política Exterior resulta interesante e importante, ya que no se tiene un antecedente inmediato de algún ente como el propuesto que sirviera como apoyo al gobierno federal en la toma de decisiones de política exterior, repercutiendo en el ejercicio de la misma, se considera, a juicio personal, que se deben encontrar otros contrapesos que colaboren en el mismo.



La propuesta anterior considera la formación del Consejo por parte de los poderes públicos, principalmente; además algo interesante es que las decisiones que emita tendrán carácter vinculatorio, lo que permitiría tal vez un mejor control y planeación en las decisiones y en el respeto a la normatividad existente.

Otro aspecto favorable es que el Senado sería contrapeso importante al Ejecutivo en la toma de decisiones; con los aspectos anteriores se estaría dando un paso importante para que en relación a la toma de decisiones en materia de política exterior se este contemplando un interés más general que no provenga exclusiva y necesariamente de la Presidencia o de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo existen algunas consideraciones que se consideran poco favorables para el desempeño adecuado del Consejo y que a continuación se enlistan.

Teniendo como base esta estructura, y de acuerdo a las premisas que se han visto a lo largo de este estudio, considero que se volvería a caer en las mismas problemáticas que persisten en la actualidad y de poco serviría este mecanismo de apoyo; si el Consejo Nacional se compone solo de personas de los "poderes públicos" seguiríamos sujetos al cambio de perspectivas que se da cada sexenio o cada tres años en que se renuevan a los representantes de los mismos, por lo que sería poco factible una buena planeación a mediano y largo plazos.

En el mismo sentido, si bien es cierto que se podría acotar y hacer respetar las leyes en cuanto a la forma en que el Presidente elige a los mexicanos que nos representarán en el exterior, la coyuntura política del momento podría incitar la "negociación" de estas plazas entre los representantes, políticos y el Ejecutivo para arreglar cuentas y favores que entre ellos realicen, como se ha hecho en los últimos años.

Además la propuesta que se encuentra en la compilación de propuestas de Muñoz Ledo se queda corta en relación a determinar las condiciones, estructura y propuestas específicas que tendría el Consejo de Política Exterior.



Frente a estas premisas mi intención es presentar algunas pautas generales que le puedan dar una dirección más específica a este proyecto, buscando con ello:

- Proponer la integración de una gama un poco mas amplia de la sociedad mexicana que este interesada en participar en la investigación y desarrollo de las decisiones y del ejercicio que en materia de política exterior guarde México en los próximos años.
- Que frente a la realidad internacional que vive nuestro país y que ya se ha hecho mención en anteriores capítulos, se considere una cuestión de primer orden la implementación de este Consejo Nacional para apoyar al gobierno federal en relación a la toma de decisiones de la política exterior.
- Proponer la estructura y algunas premisas fundamentales que pueda tener el Consejo Nacional.
- Establecer bajo que normatividad se encontraría regulado el Consejo y las materias en las que colaboraría con el gobierno federal para que con todo lo anterior se cuente con un contrapeso real, fuerte y propositivo que coadyuve a impulsar a México como parte importante del orden internacional en reconfiguración.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## Consejo Nacional de Política Exterior de México.

### *Objetivo.*

Esta Institución debe tener un carácter pluralista para estimular el análisis de los problemas internacionales desde un enfoque nacional, analizar los aspectos políticos, económicos, culturales y sociales de las relaciones internacionales y ofrecer su tribuna a figuras representativas del país, teniendo como objetivo final la consolidación de la paz y el desarrollo de los pueblos a través de una vinculación más estrecha y un mayor conocimiento reciproco, buscando impulsar a México como parte importante del mismo.

### *Estructura propuesta.*

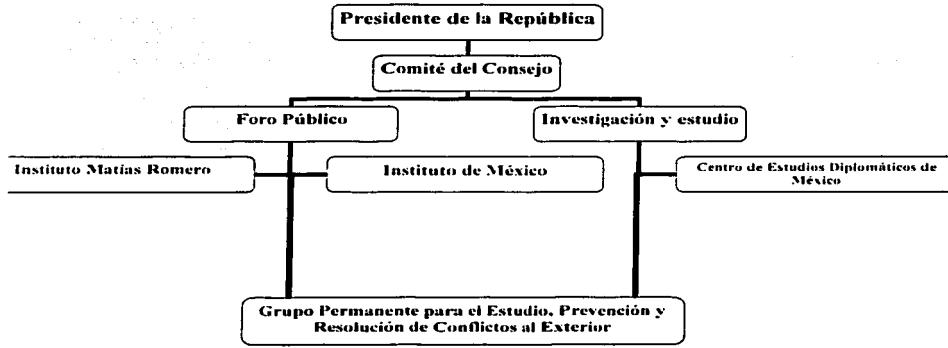
El Consejo Nacional de Política Exterior estaría presidido por el Presidente de la República, teniendo un Comité del Consejo compuesto por los encargados de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobierno, Economía, Defensa, Educación y Cultura; así como a un representante del Congreso, uno del Senado, una personalidad de la sociedad civil y un académico de reconocida trayectoria, para estos últimos la propuesta inicial sería que su cargo fuera de tres años y los mecanismos de selección tendrían que ser delimitados con mayor precisión en otra etapa del proyecto.

El Consejo a partir de sus dos funciones, como foro público de debate y como Centro de estudios e investigación, se auxiliaría en cuanto a la primer función del Instituto Matías Romero y el Instituto de México para organizar las Conferencias, Seminarios, Reuniones de Trabajo y Mesas Redondas; en cuanto a la investigación el Centro de Estudios Diplomáticos de México sería el encargado de desarrollar análisis y estudios que coadyuvan en el establecimiento y la elaboración de directrices y estrategias que permitan alcanzar los objetivos y satisfacer los intereses de México en los diferentes ámbitos de la acción exterior, dentro de este se propone la implementación de un Grupo de Jóvenes que colabore activamente a cumplir los propósitos del Centro de Estudios.



Finalmente se propone la existencia de un Grupo Permanente para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos al Exterior que estaría compuesto por miembros del Poder Judicial y del Senado de la República y tendría como objetivo recabar las propuestas e ideas emitidas tanto del Foro Público como del Centro de Estudios, canalizarlas y darles el rumbo necesario con la intención de que de este Grupo Permanente se formulen resoluciones de carácter vinculatorio sobre las acciones que se emprendan en cuanto a la política exterior de México, basados en toda una investigación, planeación y proyección en donde en el proceso de toma de decisiones se ven cubiertos una parte representativa importante de la sociedad.

#### ESTRUCTURA DEL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO



TESIS CON  
FALLA DE CAIGEN



### **Funciones.**

El Consejo tendrá dos actividades principales:

Servirá como Foro Público a través de Conferencias, Seminarios, Reuniones de Trabajo, Mesas Redondas, etc., donde intervendrán el Presidente de la República, la SRE y las demás Secretarías y aquellas personalidades del mundo político, académico y de la sociedad civil de nuestro país interesadas en colaborar en el análisis de aquellas materias relativas al ámbito de la política exterior en las que el país se vea envuelto, emitiéndose dentro del mismo resoluciones de carácter vinculatorio.

Para ello el Instituto Mattas Romero y el Instituto de México colaborarán con el Consejo por medio de la coordinación con organismos públicos e instituciones privadas buscando el aporte de estudios y debates que puedan ser utilizados para la toma de decisiones en materia de formación y selección diplomática y promoción de los valores culturales de México, respectivamente.

A la par de estas actividades, estos Institutos podrían participar divulgando las actividades académicas, culturales y cualquier otra de interés del Consejo, en las universidades e instituciones vinculadas a la educación, a la formación y a la cultura en general con el propósito de contribuir al desarrollo profesional.

Su segunda actividad está ligada a la investigación que desarrolle su Centro de Estudios. El Centro de Estudios Diplomáticos Mexicano estaría integrado por especialistas e investigadores que mantendrán reuniones periódicas y establecerán sus programas de actividades buscando coadyuvar en el establecimiento y la elaboración de directrices y estrategias que permitan alcanzar los objetivos y satisfacer los intereses de México en los diferentes ámbitos de la acción exterior.



Además este Centro de Estudios buscará estimular el estudio y el análisis interdisciplinario y sistemático de temas de interés nacional con particular énfasis en las relaciones internacionales y en el rol de México en dicho ámbito.

Se propone la formación de un Grupo Joven, integrado por profesionales y estudiantes que colaboren en la formación y perfeccionamiento dirigencial de jóvenes profesionales a través del desarrollo de actividades académicas y culturales.

Buscará además promover la vinculación con jóvenes dirigentes de instituciones del ámbito nacional e internacional así como con las representaciones diplomáticas acreditadas en el país, con el propósito de cooperar desarrollando investigaciones y estudios en temas de interés común y ejecutando actividades académicas y culturales en forma conjunta y coordinada.

Por último se propone el establecimiento de un Grupo Permanente para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos al Exterior compuesto por representantes del Poder Judicial (Ministros de prestigioso renombre) y del Senado de la República que tendría como objetivo recabar las propuestas e ideas emitidas tanto del Foro Público como del Centro de Estudios, canalizarlas y darles el rumbo necesario con la intención de que de este Grupo Permanente se formulen resoluciones de carácter vinculatorio sobre las acciones que se emprendan en cuanto a la política exterior de México y que serían remitidas al Presidente de la República y al Comité del Consejo.

A partir de la necesidad de salvaguardar la coherencia y eficacia del accionar de México en el exterior se considera preciso coordinar su desarrollo y someterla a unas directrices cuyo cumplimiento es preciso asegurar, por lo que la implementación de este Consejo Nacional de Política Exterior, con las propuestas antes enumeradas se considera un proyecto de primer orden para llevarse a cabo dentro del gobierno federal.

TESIS CON  
FALLA DE VACÍGEN



#### 4.4.2 Centro de Estudios Diplomáticos Mexicano (CEDIMEX)

Con fundamento en la propuesta del Consejo Nacional de Política Exterior que con anterioridad se ha presentado, se considera pertinente el desarrollar con mayor precisión las principales bases que tendría uno de los elementos que resultan mas atractivos a juicio personal, ya que concentraría un polo real y representativo que aglutinaría a investigadores, académicos y estudiantes que estén interesados en participar en la formulación de propuestas y resoluciones que guien el accionar del país en materia de política exterior.

A partir de estas primeras consideraciones, se presentan a continuación algunos elementos que con base en los objetivos que en una primer instancia pretende cumplir el CEDIMEX, se consideran los mas relevantes que sirvan como un indicador importante para que pueda considerarse su implementación a la par del Consejo Nacional de Política Exterior.

##### **Objetivo**

El CEDIMEX tendrá como objetivo ser un campo de actuación de la investigación y la promoción del debate y análisis en temas relacionados a las acciones en materia de política exterior y de la diplomacia que México deberá emprender, buscando potenciar las relaciones entre el mundo empresarial, el mundo diplomático y el mundo académico e institucional del país, en la consecución de dicho objetivo.

##### **Metas**

Se tendrán mayores elementos para el análisis objetivo del acontecer internacional y de la inserción de México en la conformación de un nuevo orden internacional.

Se formulará una red de investigadores nacionales e internacionales especializados en temas específicos, dando paso a la creación de foros de discusión que aporten la investigación



y estudios necesarios para maximizar los beneficios que México pueda obtener en el ejercicio de su política exterior.

La creación del CEDIMEX pondrá a México a la vanguardia de la diplomacia moderna, la investigación y el desarrollo de nuevos paradigmas.

#### *Estructura propuesta.*

El CEDIMEX estará presidido por una Junta Rectora que sería el máximo órgano ejecutivo, estaría integrado por un representante del Grupo de Promotores, un representante del Consejo Consultivo, un miembro del Consejo académico y un representante del Grupo Joven quien sólo podrá emitir recomendaciones a partir de los estudios e investigaciones que realice el grupo al que representa.

El Consejo Académico estará formado por catedráticos, profesores y analistas de las diferentes instituciones académicas del país y que estén dispuestos a brindar y participar en investigaciones que coadyuven a mejorar el papel que México tenga en torno al ámbito internacional y las acciones que emprenda en el mismo.

El Consejo Consultivo será el órgano asesor compuesto por personalidades ligadas a las relaciones internacionales, nacionales e internacionales, que de acuerdo al desarrollo de sus estudios aporten ideas y medidas que puedan servir al CEDIMEX en el planteamiento de resoluciones que remita al Comité de Resoluciones Permanente del Consejo Nacional de Política Exterior.

El Grupo de Promotores será aquel grupo de trabajo que reunirá a todos los representantes de las empresas e instituciones asociadas al Centro, que deseen colaborar con el mismo al cumplimiento de sus objetivos.

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN



Finalmente el Grupo Joven estaría integrado por profesionales y estudiantes que colaboren en la formación y perfeccionamiento dirigencial de jóvenes profesionales a través del desarrollo de actividades académicas y culturales remitiendo sus recomendaciones a la Junta Rectora por medio de su representante.

### ESTRUCTURA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS MEXICANO



#### Funciones

El CEDIMEX contará en un principio con las siguientes actividades a desarrollar:

##### *Actividades permanentes:*

- Investigación.
- Consultoría a gobierno y actores privados sobre temas internacionales.
- Recopilación de estudios e información.
- Organización de eventos académicos que coadyuven a las actividades del Foro Público del Consejo Nacional de Política Exterior.
- Publicación de libros e informes de investigación
- Intercambio académico con Centros Internacionales de estudio e investigación que realicen actividades similares.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Análisis y estudio.**

- Entre los temas de análisis fundamentales a investigar permanentemente se tendrán:
  - Las relaciones económicas de México con otras partes de mundo.
  - La política exterior de México para el nuevo siglo.
  - El proceso de integración regional.
  - La promoción del desarrollo humano en México.
  - La promoción de los derechos humanos y proyectos humanitarios.
- Desarrollo de proyectos de investigación sobre Diplomacia y Nuevas Tecnologías.
- Talleres de:
  - Migración.
  - Narcotráfico.
  - Derechos Humanos.
  - Terrorismo.
  - Conflictos Regionales.
  - Globalización. Regionalización. Mundialización.
  - Problemas transfronterizos, entre otros.
- Base de datos mundial de diplomáticos, investigadores y especialistas.
- Cursos de actualización y capacitación para diplomáticos.
- Elaboración del Libro de Estilo Diplomático Mexicano.
- Establecimiento de un programa de investigación sobre *Programación Neurolingüística Diplomática (PNLD)*.
- Compendio de Ideas del Siglo XXI.
- Revista CEDIMEX en la Internet e impresa.
- Establecimiento de un grupo de trabajo especial denominado **Grupo Joven**.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

De esta forma con la implementación del CEDIMEX México se colocaría en un punto geopolíticamente estratégico para el desarrollo y establecimiento de las nuevas relaciones diplomáticas, creándose además un flujo constante de información, así como un intercambio permanente de ideas y puntos de vista de una diversidad social representativa, en torno a las políticas que nuestro país deba emprender en el exterior.



## CONCLUSIONES

A partir de los elementos que se presentaron a lo largo del estudio, se considera pertinente señalar las siguientes conclusiones con la intención de mostrar el alcance que se pudo lograr de los objetivos en un principio propuestos.

En primer término es necesario precisar que la política exterior de México ha cambiado de rumbo en los últimos años, y de acuerdo a los elementos analizados, es a partir de los gobiernos de la República de De la Madrid al de Vicente Fox que se han trazado una dirección diferente en las relaciones de México con el exterior, con otros objetivos, tácticas y estrategias y un estilo fundamentalmente distinto al que tradicionalmente había caracterizado a la política exterior.

También se estableció que debatir si la política exterior actual continúa basada en "principios tradicionales" o si ahora se trata de una política más pragmática, soslaya el cambio operado en la situación internacional y sus repercusiones para México. Mas importante es tratar de entender las modalidades de este cambio y sus complicaciones para la diplomacia en general y la de México en particular.

En el caso de México, se puede decir que se ha pasado de una política exterior que buscaba obtener, en forma indirecta beneficios para el país fundamentalmente por medio del precedente jurídico y del prestigio político- a una diplomacia que se esfuerza por obtener beneficios de manera directa, a través de la promoción de los intereses nacionales particulares.

Ese cambio esencial en la concepción de la política exterior, y su relación con el quehacer nacional, se debe no sólo a la voluntad del gobierno sino, sobretodo, a que éste ha verificado la existencia de cambios en el mundo y que se está viviendo un momento crítico en la historia de México, en el que se ofrece la oportunidad de enganchar al país a la locomotora del desarrollo económico y social.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



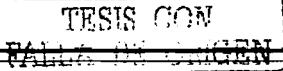
Pero, ¿qué se entiende o cuáles son estos cambios que se están presentando en el sistema mundial y en las relaciones entre los Estados, y que han repercutido al cambio de las políticas que México ha emprendido con relación al entorno internacional?

A lo largo del capítulo uno se concluyó que hablar de nuevos paradigmas implica hablar de cambio. Los paradigmas son los supuestos fundamentales que explican cómo funcionan las instituciones y establecen la forma de competir entre los integrantes de una disciplina determinada. Cuando un paradigma cambia, establece nuevas condiciones y supuestos que traen consigo retos y oportunidades. El éxito de cada persona y organización dependerá del entendimiento y adaptación a los nuevos paradigmas.

También se señaló que si bien es cierto que aunque parece claro que el fin del orden bipolar fue consecuencia de cambios más profundos que los probablemente se pensaron repercutirían en el mundo, John Gaddis en su estudio sobre las placas tectónicas en las relaciones internacionales, señala que es evidente que dichos cambios no han terminado por abarcar a todo el mundo y difícilmente lo harán en el futuro.

En ese orden de ideas surge el siguiente cuestionamiento: ¿es entonces, frente a la panorámica que nos presenta Gaddis, que el sistema mundial se encuentra en un punto de inestabilidad en el que se están perfilando las tendencias que caracterizarán al mundo en los próximos años? De acuerdo a lo que se presentó en este estudio la respuesta sería afirmativa, señalando además que esta concepción de "cambio" no implica un descontrol total o una anarquía, sino que esta implica nuevos conceptos de orden y reconfiguración de las estructuras.

Para ello se presentaron los principales postulados sobre la teoría del caos, destacando que el desorden, la turbulencia, la desorganización y lo inesperado son aspectos constitutivos de la realidad que la investigación científica tiene que abordar y desentrañar.





Con los aspectos mostrados en este estudio se precisa que de las tendencias de la dinámica internacional presentes como camino de la reordenación, que también se manifiestan como parte del desorden o caos, surgirá el sistema histórico que regule las relaciones internacionales en el siglo XXI. Su configuración es, sin embargo, en si impredecible y tampoco será definitiva, pero sí nos dan un marco de referencia sobre el panorama que debe enfrentar la política exterior de nuestro país.

Frente a este panorama, los Estados, incluido por supuesto el Estado Mexicano, tienden a **redefinir su papel** y sus atribuciones en el ámbito interno debido a los procesos de crisis económica, las necesidades de democratización y la problemática social expresada en la inseguridad, la marginación, la pobreza y de desigualdades existentes, así como a la falta de espacios institucionales de participación y a la ineficiencia para procesar democráticamente la multiplicidad de demandas sociales.

A la par de esta tendencia, el mundo presenta como las directrices que caracterizan nuestro entorno actual las siguientes:

- la **globalización** que constituye una dinámica inédita en las relaciones económicas internacionales, es decir, se trata de un proceso elitista que no tiene precedente, con una gran fuerza cohesionadora vinculada a los sectores productivos con alto contenido tecnológico y con una tendencia multirregional que afecta de distinto modo a cada uno de los sectores en el mundo. Es pues, una dinámica económica y política de alcance global que obliga a reflexionar en torno a los beneficios que propone y sobre los riesgos que implica para cada nación, en particular para aquellas en desarrollo.
- la **democracia** que tiende a convertirse en el principio fundamental de la legitimidad política en un gran número de regímenes modernos, aunque todavía se encuentra lejos de tener una dimensión global.

TESIS COM  
FALLA DE ORIGEN



- la lucha contra el **terrorismo internacional**, que habrá de ser estudiada para definir estrategias y proyectos de seguridad y defensa especiales, que incluyan mecanismos internacionales de asistencia y de alerta temprana y de respuesta militar rápida y eficaz ante esa y otras nuevas amenazas y desafíos a la comunidad internacional, la que parece haber desarrollado una percepción común contra esos peligros.
- conceptos como derechos humanos, participación ciudadana, soberanía popular, elecciones libres, redes de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales o representación política se encuentran cada vez más presentes en el lenguaje cotidiano de las personas, sociedades, gobiernos nacionales e instituciones internacionales, fortaleciendo una **cultura del respeto al individuo**.

Ante esta panorámica mundial, varios sectores de la sociedad aceptan como una necesidad la adaptación a esta nueva situación mundial, por medio de reformas profundas, aunque este cometido no siempre es fácil de lograr.

Los sectores o grupos que, dentro y fuera del gobierno, cuentan con sólidas tradiciones de acción, así como con un lugar particular y relativamente bien definido en el funcionamiento del sistema político y social, encuentran mayores dificultades para poner en marcha el cambio.

Es éste, justamente el caso del instrumento tradicional de la política exterior: la diplomacia mexicana. Ésta, atraviesa por un periodo de transición ya que, la perspectiva mundial y nacional han influido de manera particular en la diplomacia que tiende a jugar un papel cada vez más destacado como catalizador de las relaciones internacionales del país, pues involucra una amplia gama de contenidos políticos y técnicos que compromete a numerosos actores nacionales y extranjeros que se desempeñan tanto en el plano interno como en el externo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Estas circunstancias reafirman la necesidad de diseñar políticas a la medida de lo que las transformaciones internacionales exigen. Si los cambios mundiales inevitablemente afectan a México, es conveniente optar por ser un activo participante y no solo un espectador, buscando de esta forma el maximizar sus beneficios.

Los nuevos engranajes del sistema internacional que se enumeraron con anterioridad constituyen el mayor de los retos para la política exterior de México y para la diplomacia ya que para poder representar efectivamente al país dentro de este nuevo contexto mundial, se deben entender estos cambios, definir estrategias y conocer los verdaderos intereses y valores de las sociedades aceleradamente cambiantes.

La realidad en la que se mueve el agente diplomático ya no es simplemente interestatal como lo era en el pasado. Hoy en día existen también un sinúmero de organizaciones, factores y realidades tan dinámicas, que nos sitúan ante un plano tan disimil como retador.

Estamos entonces frente a una nueva realidad compleja, la inclusión exitosa o no en ella dependerá de la disponibilidad que se tenga en asumir los cambios estructurales requeridos y de ver el mundo hacia adelante, sin complejos y con optimismo.

La toma de decisiones en materia de política exterior y del ejercicio diplomático que se requiere en esta nueva era debe ser transformada, al igual que las estructuras y los conceptos que prevalecen en relación a como se debe actuar en el nuevo contexto mundial. Quienes ejerzan las relaciones internacionales en México ya no se pueden conformar con una manera de actuar estática y con visión estatocéntrica en donde su capacidad de respuesta dependía de la misma que tuvieran solamente en su Cancillería.

Es tiempo para que la comunidad encargada de las relaciones al exterior reconozca el paradigma de la Diplomacia Integral en su ejercicio de forma real y comprometida frente a la necesidad de reenfocar sus prioridades y objetivos en un entorno internacional diferente.





El reconocimiento del paradigma de la **Diplomacia Integral** implica y reconoce los siguientes aspectos:

- Es necesario reconocer que la dirección eficaz de la política exterior de México hacia una Diplomacia Integral, dependerá de la habilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para cambiar y adaptarse a las nuevas exigencias; sin el cambio, nuestra diplomacia puede seguir llevando a cabo prácticas y medidas inadecuadas.
- La costumbre en materia diplomática en la que la toma de decisiones sólo da cabida al personal de las instancias del gobierno federal, en la que los nombramientos claves en embajadas, consulados y representaciones oficiales del país depende en la mayoría de las ocasiones de la coyuntura política o del personaje y no de su preparación o vocación de servicio, debe transformarse para hacerla más accesible y participativa.
- Se debe incorporar una comunidad más grande de actores nacionales en la deliberación y la toma de decisiones, se deben respetar los estudios y preparación de los agentes que durante años se vienen preparando para representar dignamente a su país, y se debe fomentar la investigación y el análisis de especialistas en este ámbito que puedan contribuir a que en materia de política exterior México ocupe un lugar significante y representativo en el sistema mundial.
- Estos cambios requerirán la dirección de una Cancillería capaz y profesionalizada que lleve a cabo un plan de acción para reorientar la práctica diplomática mexicana, hacia una Diplomacia Integral.

Las principales problemáticas que enfrenta la política exterior y el ejercicio diplomático para ello, radican, con base en los elementos que se presentaron a lo largo del capítulo cuarto en que existe una supremacía del Ejecutivo en materia de política exterior que a su vez repercute en que no exista una representación de México adecuada, además sigue persistiendo un dualismo en la toma de decisiones en materia de política exterior, situación



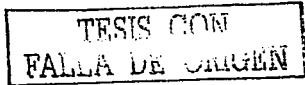
que surge a partir de que no existe un plan de acción a mediano y largo plazo que caracterice o explique el accionar que México emprenderá en los próximos años, situación que repercute en otras dos grandes problemáticas que caracterizan a la política exterior: el pragmatismo en este rubro y que tenga un corte económico.

En resumen, se ha producido una descoordinación en las agendas de cada entidad del gobierno federal, que en esencia le ha restado margen de maniobra a la Cancillería, falta una investigación y estudio profundo del accionar que México debe tener frente a un agenda internacional tan compleja y en constante reordenamiento.

A partir de esta realidad y en la lógica del paradigma que se propone en este estudio, la articulación de esta Diplomacia Integral debe coordinar el desarrollo de la política exterior y someterla a unas directrices cuyo cumplimiento es necesario asegurar mediante la conformación de un Consejo Nacional de Política Exterior.

De igual forma con la implementación de un Centro de Estudios Diplomáticos, México se colocaría en un punto geopolíticamente estratégico para el desarrollo y establecimiento de las nuevas relaciones diplomáticas, creándose además un flujo constante de información, así como un intercambio permanente de ideas y puntos de vista de una diversidad social representativa, en torno a las políticas que nuestro país deba emprender en el exterior.

Finalmente, con el desarrollo de este estudio se concluyó de manera personal, que frente a las cambiantes circunstancias externas, no será la repetición inflexible del pasado y de sus acciones lo que permitirá a México enfrentar los riesgos presentes y los del futuro, tampoco su olvido y abandono. Se tendrán que aprender sus lecciones y enfrentar al mundo con ideas innovadoras y propositivas, con esto se evitarán rigideces que ignoren la estatura de México y de sus ciudadanos.





## BIBLIOGRAFÍA

Annan, Kofi. "Las Naciones Unidas y sus socios". Reflexiones de Kofi Annan. México, Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, 1998, p. 615.

Arellano, Carlos. "La Diplomacia Mexicana para el comercio exterior". La Diplomacia y el comercio internacional. México, Portúa, 1980, p. 88.

Arreola, Carlos. Los grupos empresariales frente al Estado. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 200.

Balandier, Georges. "El mito proclama el orden primordial". El Desorden: La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento. Barcelona, Gedisa, 1989, p. 18.

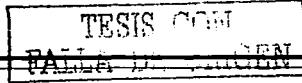
Balandier, Georges. El Desorden: La ecología. Barcelona, Gedisa, 1992, p. 6.

Borja, Arturo. "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas". La política exterior de México: enfoques para su análisis. México, El Colegio de México-Instituto Matías Romero, 1997, p. 20.

Cohen, Raymond. "Putting diplomatic studies on the map", en Diplomatic Studies Programme Newsletter, Mayo, 1998, p. 4.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Detreppe, José. "La representación de las naciones". Derecho Diplomático. México, Portúa, 1992, p. 28.





Diamond, L., Plattner M., El resurgimiento global de la democracia, México, UNAM, 1996.

Dominguez, Jorge, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", ponencia presentada en el seminario La Nueva Agenda en la Relación Bilateral México-EUA, organizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 19-20 de mayo de 1995.

Ferguson, M., La conspiración de aguatio, Barcelona, Editorial Kairós, 1985, p. 15.

Flores, Victor, "Coincidencias y diferencias", Méjico entre las naciones, México, Editorial Cal y Arena, 1989, p. 96.

Flores, Victor, "La soberanía: su dimensión interna e internacional", Méjico entre las naciones, México, Editorial Cal y Arena, 1989, p. 25.

French, E., La seguridad nacional de Méjico, México, S.R.E., 1987, p. 23.

Fukuyama, Francis, "The End of History", en The National Interest, 1989.

García, Carlos, "El NOEI como un espacio normativo internacional", Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales III, 1era parte, 1982, p.80.

Garza Elizondo, Humberto (comp), Fundamentos y prioridades de la política exterior de Méjico, México, El Colegio de México, 1986, p. 14.

González Parrodi, Carlos, "Caminos de juventud", Memorias y olvidos de un diplomático, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 45.

Green, Rosario, Disursos de la Secretaría de Relaciones exteriores Enero-Mayo 1998, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p. 36.



Held, Daniel. La democracia y el orden global. Barcelona. Paidós. 1995.

Hernandez, Oscar. Diplomacia creativa. Venezuela. Editorial Miro Popic. 1995. p. 57.

Herrera Lasso, La seguridad nacional : El caso mexicano. México. El Colegio de México. 1993. p. 391.

Hoffmann, Stanley. "La teoría como un sistema de respuestas". Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales. Madrid. Editorial Tecnos. 1979. p. 60.

Huntington, Samuel. La tercera ola. Barcelona. Paidós. 1994.

Icaza, Carlos. Diplomacia contemporánea. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1999. p. 5.

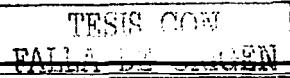
Keohane, Robert O.. Neorealism and its critics. Estados Unidos. Columbia University Press. 1986. p. 49.

Korovin, Manuel. Manual de Derecho Internacional Público. Madrid. Ed. Tecnos. 1976. p. 288.

Kuhn, Thomas. The structure of scientific revolutions. Chicago. University of Chicago Press. 1970. p. 8.

Labariega, Pedro. "Actividad diplomática del Jefe de Estado". Derecho diplomático: normas, usos y costumbres. México. Editorial Trillas. 1989. p. 115.

Méndez, Silvestre. "Inflación y problemas de la mano de obra". Problemas económicos de México. México. Mc Graw Hill. 1997. p. 281.





Millor, Mauri. Política exterior de México y Derecho Internacional. Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales III, tera parte, 1982, p. 14.

Muñoz Ledo, Porfirio, (coord.), "Constitución y globalidad". Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y propuestas. México, Editorial UNAM, 2001, p. 251

Ojeda, Mario, "Interés nacional y política exterior". Aleances y límites de la política exterior de México, Secretaría de Educación Pública, 1986, p. 79.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994. México, Presidencia de la República.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-2000. México, Presidencia de la República.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006. México, Presidencia de la República.

Reglamento de la Secretaría de la Defensa Nacional, 1999, p.15

Reyes Heroles, Federico, Memorial del mañana. México, Taurus, 1999, p. 37.

Rozental, Andrés, "El interés nacional y la política exterior". La política exterior de México en la era de la modernidad, México, Fondo de Cultura Económico, 1993, p. 20.

Saavedra, Rodolfo, Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Ed. OMEBA, 1987, p. 79.

Sartori, Giovanni, La democracia después del comunismo. Madrid, Alianza, 1993, p. 15-26.

Seara Vázquez, Modesto, "Los sujetos del derecho internacional". Derecho Internacional Público, México, Editorial Porrúa, decimosexta edición, 1997, p. 94.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Seara Vázquez, Modesto. Política exterior de México. México. Editorial Porrúa, decimosexta edición, 1997. p. 35.

Vázquez, Lourdes. Casos de la Historia mexicana. México. El Colegio de México, 1992. p. 735- 744.

Vergara, Luis. Política exterior para un mundo nuevo. México. Centro de Investigación para el desarrollo A.C, 1992, p. 28.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## HEMEROGRAFÍA

"El caos: objeto de la ciencia", en Revista Universidad de México, México, núm. 540, enero de 1996, UNAM, 1996.

Ariza, Luis Miguel, "Todo en orden, señor caos", en Conocer, Madrid, núm. 151, 1999, p. 11.

Arroyo, Graciela, "La globalización como caos", en Revista de Relaciones Internacionales, México, Editorial UNAM, Vol. XIII, núm. 52, p. 18.

Baró, Silvestre, "Globalización y desarrollo mundial", en Ciencias Sociales, La Habana, 1997, p. 21.

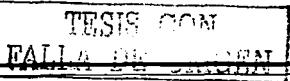
Boletín UNAM-DGCS-141, Ciudad Universitaria, México, febrero de 2003.

Cohen, Raymond, "Putting diplomatic studies on the map", en Diplomatic Studies Programme Newsletter, May 4, 1998, p. 50.

Cossío, Francisco, "México en el panorama económico internacional", en Revista de Relaciones Exteriores de México del Instituto Matías Romero, num. 37 enero marzo 1988, p. 47.

"Afirmó Derbez que a México le hace falta cambiar de estrategias", El Universal, Nación, 19 de julio de 2003, p. 4.

Giaddis, John Lewis, "Tectonics, History and the end of the Cold War", en The United States and the End of the Cold War. Implications, reconsiderations, provocations, Nueva York, Oxford University Press, 1992.





González, Maribel. "Anuncia ruptura en política exterior". Reforma, 7 septiembre de 2001, p. 11.

Gray, J., "Falso amanecer" en Nexos, México, agosto 1999, p. 38.

Hirst, P., Thompson G., "Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance", en Politic press, Cambridge, 1996, p. 51-75.

Hopf, Ted, "The promise of constructivism in international relations theory", en International Security, Volume 23, summer 1998, p. 175.

Keyman, E., "Globalization, State, Identity/Difference", en Humanity Press, Nueva Jersey, 1997, p. 32.

Layne, Christopher, "The unipolar illusion: why great powers will rise", en International security, Nueva York, vol. 17, num. 4, 1993, p. 5-51.

Salazar, Norma, El Universal, 19 febrero de 2003, Nación, página 5.

Sánchez Julián, "Falta oficio político en diplomacia, consideran", El Universal, 19 abril de 2001, Nación, página 5.

Sharp, Paul, "For Diplomacy representations and the study of international relations", en International Studies Review, Volumen 1, Spring 1999, p. 32.

Zárate, Vite Arturo, "Carecen 50% de embajadores mexicanos de carrera diplomática", El Universal, Nación, 26 de junio de 2003, p. 6.



## MESOGRAFIA.

**¿Qué es la globalización?** Guía de introducción a términos de la bolsa, entre ellos globalización. <http://www.labolsa.com/educacion/introduccion/?p=contexto4>

**Center for Contemporary Diplomacy** A non-profit organization to increase public awareness of the importance of diplomacy in international relations. The site features full-text articles, news, video reports, and electronic book publishing. <http://www.centerfordiplomacy.org>

**Centre for the Study of Diplomacy (CSD), Leicester, UK** CSD is part of the Department of Politics, University of Leicester, Britain. Empirical research and provides education and training in diplomacy. <http://www.le.ac.uk/csd>

**Comprender la globalización.** Artículos de interés. ¿Qué es la globalización? <http://www.esi2.us.es/~mobilbao/global.htm>

**Declaración del Presidente Fox durante diversas sesiones de trabajo.** <http://www.contactomagazine.com/fox0427.htm>

**Diplomatic Academy of London (DAL), London, UK** At University of Westminster, DAL is the longest established British institution that pioneered integrated diplomatic programs in London. <http://www.wmin.ac.uk/DAL>

**Discurso del Presidente Vicente Fox frente a los integrantes del Club Siglo XXI en Madrid, España, 16 de mayo de 2002.** [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

TESTIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**El mundo.** Es La globalización comercial y financiera, características de las relaciones mundiales contemporáneas.

<http://www.elmundo.es/especiales/2001/07/sociedad/globalizacion/>

**Globalización y socialismo.** La teoría de un capitalismo multinacional, "socialismo global".  
<http://www.po.org.ar/edn/edm15/globalizacion.htm>

**Globalización.** Estrategia de liberalismo donde se ven afectadas la cultura, economía etc.  
[http://www.grangeschool.cl/resources/temas\\_itgs/HTML\\_diver/sld002.htm](http://www.grangeschool.cl/resources/temas_itgs/HTML_diver/sld002.htm)

**Institute for Multi-Track Diplomacy (IMTD), Washington, DC, US** Promotes a systems approach to peace-building and facilitates the transformation of deep-rooted social conflict.  
<http://www.imtd.org>

**Instituto Matías Romero,** [www.sre.gob.mx/imr](http://www.sre.gob.mx/imr)

TESIS CON  
FALLA DE GEN

**La Globalización.** Estrategias y dilemas al despuntar el nuevo siglo, tema de urgente actualidad. [http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion\\_globalizacion.asp](http://www.nexos.com.mx/internos/foros/globalizacion_globalizacion.asp)

**Mediterranean Academy of Diplomatic Studies at the University of Malta (MEDAC)** MEDAC was established in 1990 between the University of Malta and Geneva's Graduate Institute of International Studies, Switzerland. <http://www.diplomaev.edu>

**Observatorio de la Globalización** Presentación del observatorio de la globalización de la Universidad de Barcelona <http://www.ub.es/ohsglob/>

**The terrorist attack on America: Background** Council on Foreign Relations special briefing providing a series of links to background information related to the terrorist attacks.  
<http://www.foreignaffairs.org/home/terrorism.asp>