



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGON

LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA
GOBERNABILIDAD DENTRO DEL ESTADO, COMO PILAR DE
LA SEGURIDAD NACIONAL: EL CASO MEXICO A PARTIR DE
LA DECADA DE LOS NOVENTA.

T E S I S

QUE PRESENTA

VICTOR DANIEL BENITEZ RODRIGUEZ

PARA OPTAR POR EL TITULO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES



MEXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, porque todo lo que soy, tengo y tendré, es gracias a Él.

A mis Padres y Hermana, por todo su amor y fe en mí.

A Arturo y Pili, por su confianza y enseñanzas.

A Mamá Ene, mi Abuelo, Maricela y Estela, por su apoyo.

Y a todos mis amigos, porque siempre estuvieron ahí.

Indice

Introducción	1
Capítulo I. Marco Teórico y Marco Conceptual	9
1. Teoría de la Interdependencia Compleja	12
2. Teoría de la Decisión	24
3. Definición de Política Exterior	36
4. Definición de Gobernabilidad y Gobernanza	41
5. Definición de Seguridad Nacional	52
Capítulo II. Antecedentes Históricos de la Política Exterior Mexicana	58
1. La Política Exterior en el Gobierno de Benito Juárez	61
2. Doctrinas de la Política Exterior Mexicana	79
2.1. Doctrina Carranza	80
2.2. Doctrina Estrada	85
3. Los Siete Principios de Política Exterior Mexicana	90
Capítulo III. La Gobernabilidad y su Desarrollo en el Mundo	96
1. Desarrollo de la Gobernabilidad y la Gobernanza en el Mundo	99
2. La Gobernabilidad y la Gobernanza en el Contexto Mexicano	112
3. El Nuevo Paradigma para las Relaciones Internacionales	132

Capítulo IV. El Desarrollo de la Relación entre Gobernabilidad y Política Exterior cómo Sustento de la Seguridad Nacional en la Actualidad de México	142
1. La Seguridad Nacional en México	144
2. La Relación entre Gobernanza y Política Exterior a partir de la Década de los Noventa	152
2.1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	155
2.2. El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México	167
3. Variables en la Relación entre Política Exterior y Gobernanza	179
3.1. La Influencia del Gobierno de los Estados Unidos	180
3.2. La Sociedad Civil	182
3.3. El Gobierno Mexicano	186
4. Los Riesgos para la Seguridad Nacional	188
Capítulo V. Los Retos de la Política Exterior Mexicana	191
1. La Crisis de la Política Exterior y Gobernanza en el Gobierno de Vicente Fox	192
2. Los Nuevos Retos de la Política Exterior Mexicana	200
2.1. Retos Políticos	201
2.2. Retos Económicos	203
2.3. Retos Internacionales	205
3. La Nueva Función de los Actores Mexicanos	208
Conclusiones	212
Bibliografía	232
Hemerografía	242
Mesografía	244

Introducción

En la época actual, caracterizada por continuos cambios en la escena internacional, la Gobernabilidad de los Estados se ve deteriorada por las decisiones que en materia de Política Exterior se hace sin realizar un análisis de las consecuencias que éstas tienen dentro de los Estados y que afectan de manera directa la estabilidad y la paz sociales, que son dos objetivos principales que busca la Gobernabilidad para mantener la seguridad dentro del Estado. Pero también es necesario mantener esta misma paz y seguridad fuera de las fronteras territoriales de cada nación, para así asegurar que tanto afuera como dentro del Estado se mantenga un clima de estabilidad que no motive la crisis de la Seguridad Nacional, integrada por la Gobernabilidad y Política Exterior.

La razón por la cual se realiza esta investigación, consiste en la estrecha relación que existe entre la Política Exterior y la Gobernabilidad de los Estados, y que sin duda afecta la vida de cada nación. Hemos visto que en los últimos años, las decisiones que el gobierno de cualquier Estado toma en lo que se refiere a Política Exterior, afectan directamente en la vida de los países, y muchas de estas decisiones están influyendo en la seguridad y la paz social de manera negativa, cuando no se encuentran vinculadas a resolver las necesidades de la población, aunque también hay que reconocer que las decisiones de Política Exterior han ayudado a que la paz y la seguridad social lleguen a buen término en el momento en que están diseñadas para el bienestar de la sociedad civil. Así mismo, las decisiones que de Política Interna se hacen repercuten en el escenario internacional, vulnerando o fortaleciendo la soberanía e imagen del Estado-nación en el concierto internacional.

Por lo tanto, es necesario que el estudio de esta relación tan estrecha nos lleve descubrir si son las decisiones de Política Exterior las que deterioran a la Gobernabilidad, o al contrario, la falta de Gobernabilidad dentro del Estado es la que afecta a las decisiones de Política Exterior, y por ende a la Soberanía

Nacional. Pero además, resulta pertinente indagar si lo anterior afecta la Seguridad Nacional del Estado, o son otros factores los que actúan en perjuicio de ésta.

Como internacionalistas, sabemos que la Seguridad Nacional es uno de los aspectos más importante que los gobiernos de cualquier Estado nacional deben cuidar para evitar que gobiernos extranjeros vayan en contra de su soberanía y la paz del Estado. De lo contrario, la inestabilidad interna se vuelve una amenaza no solamente para el Estado, sino inclusive para otros países. Con esto podemos afirmar que la relación existente entre la Gobernabilidad y la Política Exterior adquiere una nueva trascendencia en los estudios de las Relaciones Internacionales.

En este sentido, es necesario evaluar hasta que punto la Seguridad Nacional se ve afectada por la inestabilidad social que se pueda presentar entre la población, y las consecuencias que traiga para el Estado esta fractura entre los objetivos fundamentales que busca la Gobernabilidad en su relación con la Política Exterior.

Ahora bien, el hecho de estudiar esta tendencia en nuestro país resulta de la experiencia histórica que hay en el Estado mexicano entre la estabilidad social y las decisiones de Política Exterior. Desde la época en que México se convierte en un Estado independiente de la Corona Española, observamos que las decisiones de Política Exterior, se elaboraban para complacer las necesidades más básicas de la población, además de representar un medio de defensa en contra de las potencias extranjeras que tenían una visión expansionista hacia nuestro país, y con ello, se aseguraba que no hubiera crisis sociales que trascendieran las fronteras nacionales, ocasionando con esto que la Seguridad Nacional se viera fracturada.

La Política Exterior mexicana, tradicionalmente siempre ha buscado el bienestar de la nación en su conjunto, pero en los últimos años hemos visto que las decisiones de Política Exterior no han cumplido con su mayor encomienda al no poder resguardar la estabilidad del Estado mexicano, y por lo tanto, no ha podido garantizar la Seguridad Nacional, esto por la ruptura social que se ha visto al interior de la población mexicana.

Pero el motivo de esta investigación es precisamente desentrañar estas dudas, y averiguar si esta hipótesis es correcta, puesto que también la fractura social al interior del Estado puede ser la causante de que la Política Exterior mexicana no este cumpliendo su rol principal, que es el de buscar el Interés Nacional del Estado más allá de las fronteras nacionales, y con esto garantizar el bienestar del mismo.

No hay que olvidar que el motor principal de esta investigación es el de desentrañar si la relación que existe entre la Política Exterior y la Gobernabilidad, y la ruptura de esta relación, es un factor determinante para el debilitamiento de la Seguridad Nacional de un Estado; la cual es, sin lugar a dudas, el aspecto más importante para que una nación tenga libre autodeterminación y no sea objeto de la injerencia de potencias extranjeras.

En estos casos, vemos que si la Seguridad Nacional de un Estado se ve quebrantada es más fácil que potencias extranjeras se sientan tentadas a intervenir en la vida de este Estado; lo cual provocaría conflictos internacionales que van en aumento cuando el Estado que se ve debilitado y no puede volver a instaurar su Seguridad Nacional, y por lo tanto, no puede tener libre autodeterminación y se encuentra vulnerable ante intereses extranjeros.

El estudio de este fenómeno en el caso mexicano nos remite a adentrarnos en la investigación sobre la tradición que en Política Exterior mantiene nuestro país. Esto sin soslayar que México es uno de los países pioneros en cuanto a la

libre autodeterminación de los pueblos como postulado básico de su política, y de usar ésta como un arma para estos propósitos ya que nuestro país junto con la amplia tradición en cuanto a una prestigiosa Política Exterior, ha sabido cumplir con su mayor encomienda: garantizar la paz del Estado.

En estos últimos años hemos visto que ha habido un distanciamiento entre las decisiones de Política Exterior que toma nuestro gobierno y las necesidades que tiene nuestra población, esto ha contribuido a que haya un resquebrajamiento en la sociedad civil, ya que nuestro gobierno ha sido incapaz de asegurar de esta forma la paz y seguridad sociales, al no conseguir que hacia dentro de las fronteras del Estado se viva un clima de justicia y estabilidad social.

La Política Exterior mexicana en los últimos años no ha podido reflejar un verdadero Interés Nacional, sobretodo no ha podido satisfacer las necesidades de la población mexicana, que ha visto que sus gobernantes no han buscado el bienestar de sus gobernados por medio de las decisiones internacionales. Hay que entender que históricamente la Política Exterior mexicana ha buscado en sus relaciones con potencias extranjeras llevar una estabilidad al interior del país, lo que conoceríamos en esta época como Gobernabilidad.

La historia nos ha mostrado que la estrecha relación entre la Gobernabilidad y la Política Exterior, al menos en nuestro país, ha existido siempre y que ésta a su vez ha sido uno de los pilares de la Seguridad Nacional para nuestro país. Y en el cual, no se ha permitido desde hace aproximadamente un siglo, se presente una guerra civil interna de proporciones catastróficas para el Estado mexicano, y mucho menos que algún Estado extranjero vaya contra la soberanía de México. Pero observamos que a últimas fechas esta relación se ha quebrantado, haciendo que los intereses que persigue la Política Exterior sean diferentes a los de la paz y la justicia sociales, las cuales caracterizaban su actuación en el escenario internacional.

Este quebrantamiento de la relación entre Política Exterior y Gobernabilidad tiene una consecuencia todavía más severa, y está en el debilitamiento de la Seguridad Nacional, que se convierte en el problema más serio que puede traer el distanciamiento entre el ámbito interno y el externo de un país. Hasta ahora no hemos observado que el debilitamiento de la Seguridad Nacional llegue a niveles en dónde otras potencias interfieran en la vida nacional de manera abierta y descarada, pero hemos visto acercamientos a estos extremos; claros ejemplos de esto lo tenemos en la relación con Estados Unidos; en el último informe de John Negroponte (Jefe del Departamento de Inteligencia) en donde mencionaba a México entre uno de los países más conflictivos del mundo, y el cual podía causarle dificultades a EE.UU. en un futuro si la inestabilidad interna no se solucionaba en nuestro país.

La inestabilidad interna que estamos viviendo hace que la Seguridad Nacional también se vea quebrantada, pero lo que interesa es descubrir si esta inestabilidad también se debe al distanciamiento que hay entre las decisiones de Política Exterior y las necesidades de la población, o sea, la sociedad civil.

Existe una relación estrecha entre la Política Exterior y la Gobernabilidad dentro de un Estado. Mientras que la primera busca que las necesidades de un Estado sean cubiertas más allá de las fronteras nacionales, la segunda proporciona estabilidad dentro del Estado, lo que le da a la Política Exterior mayor facilidad de movimiento y acción, cuando cuenta con Estado fortalecido hacia en interior. Entre estas dos existe una retroalimentación continua, pero si alguna de las partes falla en esta retribución la relación empieza a resquebrajarse, lo que ocasiona inestabilidad para el Estado tanto en al ámbito interno como en el externo.

Esta inestabilidad tiene una consecuencia más terrible cuando la misma Seguridad Nacional se ve menguada, lo que quiere decir que el Estado es débil, y da una imagen hacia el exterior de que no puede mantenerse, esto por las

continuas contiendas internas que se viven por la falta de paz y seguridad sociales, y que la Política Exterior no puede atender las necesidades de la población, o sea que no está cumpliendo su función principal. El hecho de que la Seguridad Nacional se vea hacia el exterior quebrantada manda una imagen negativa y puede provocar primeramente conflictos para el Estado en el ámbito interno, y después conflictos en el ámbito externo, lo que provocaría caos. A este respecto también tenemos que incorporar la acción de actores no gubernamentales que interfieren en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos, y que estos actores adquieren en la escena internacional cada vez mayor fuerza, menguando así el papel del Estado como actor principal dentro de la escena internacional.

Por tal motivo, de la participación de actores ajenos al Estado dentro de las Relaciones Internacionales, para esta investigación hay que analizar un nuevo aspecto de la Gobernabilidad, y este es la Gobernanza. La Gobernabilidad y la Gobernanza han venido a tomar más fuerza en estos últimos años en la escena internacional y nacional de los Estados. El estudio de estos fenómenos es exhaustivo, ya que al ser relativamente nuevos (sobre todo el de la Gobernanza) hay muchas formas, y teorías, para explicar este fenómeno.

Por esta razón es necesario analizar las características más determinantes de este fenómeno, para poder sustentar esta investigación acerca de la relación Política Exterior/Gobernabilidad es necesario usar alguna de las teorías que explican a las Relaciones Internacionales. Como se ha dicho antes, existe la necesidad de analizar algunas de las características de la Gobernabilidad y la Política Exterior, estas características han de ser las más importantes para poder englobarlas dentro de alguna teoría.

Algunas de estas características más sobresalientes de la relación Gobernabilidad-Política Exterior son: 1) la Gobernanza es un fenómeno que responde a un proceso democrático que están viviendo la mayoría de los países

del mundo; 2) por este mismo proceso la variedad de actores de la escena internacional se ha incrementado, de ser simplemente los gobiernos de los Estados, ahora se han extendido a las empresas transnacionales y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) internacionales, y por último, 3) la relación entre estos distintos actores de la Gobernabilidad y la Política Exterior afecta directamente al proceso de toma de decisiones de los Estados, trayendo con esto consecuencias a la población que habita en estos Estados.

Ya mencionados estos puntos de convergencia en la investigación, se incluyen dos teorías de las Relaciones Internacionales, que son compatibles con el fenómeno que estamos estudiando, estas son: la *Teoría de la Interdependencia Compleja* de Keohane y Nye, y la *Teoría de la Decisión* de Snyder, Bruck y Sapin.

A lo largo de la investigación se han de analizar los conceptos claves para entender este estudio: la *Política Exterior, Gobernabilidad, Gobernanza y Seguridad Nacional*. Todos estos nos ayudaran a entender cabalmente todo el proceso de investigación. También se pretende hacer un análisis histórico de la Política Exterior mexicana, particularmente del gobierno de Benito Juárez; además de revisar las Doctrinas Carranza y Estrada; y haciendo un escrutinio de los siete principios normativos de la Política Exterior mexicana.

Lo que en consecuencia nos remitirá al momento actual en el que la Gobernabilidad y la Gobernanza cobran mayor importancia dentro de la Política Exterior, dada la coyuntura que enfrenta el gobierno mexicano en lo últimos tiempos bajo la administración de Felipe Calderón. También se analizará el papel que juegan los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones de política mexicana, tanto interna como externa.

Los objetivos de esta investigación son el poder analizar el nuevo devenir que tienen las Relaciones Internacionales en el mundo, estudiando con ello a la Gobernabilidad y a la Gobernanza internacional, y su impacto en la Política

Exterior de los Estados; en especial del Estado mexicano, en cual observamos que se están dando cambios tanto en su ambito interno cómo en el externo. Pero sobre todo, se espera estudiar el impacto de la Gobernabilidad en la Seguridad Nacional.

Todo lo cual, proporcionará un escenario completo para realizar esta investigación desde el punto de vista teórico y metodológico, con el fin de obtener los resultados esperados y contribuir con ello en las decisiones que deben realizar las entidades y organismos de gobierno, como es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encargada de conducir eficientemente la Política Exterior de México dentro del contexto de los Estados a nivel mundial.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y MARCO CONCEPTUAL

Es necesario delimitar la investigación dentro de un marco teórico adecuado para sustentar todo el proceso de investigación y todos los argumentos que sean esbozados dentro de estas páginas, todo esto con el simple hecho de hacer de éste un trabajo serio, dentro de los estándares que el proceso de investigación estipula.

Este capítulo también contempla un marco conceptual, el cual dará claridad a los términos y definiciones utilizadas dentro de la misma investigación. Hay conceptos generales que son cruciales dentro del escrito, sin que podamos definirlos es imposible que se pueda tener una amplia visión del proceso que hemos de seguir en esta tesis.

En los puntos que conforman este capítulo se puede distinguir que se dividen en las dos categorías arriba señaladas; el marco teórico y el marco conceptual; los dos primeros puntos nos hablan de las teorías que se han de utilizar en esta tesis, ambas son teorías de las Relaciones Internacionales, teorías que son ampliamente reconocidas en el estudio de nuestra disciplina. Estas teorías son: la *Teoría de la Interdependencia Compleja* de los investigadores Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, que dieron una nueva forma de ver a las Relaciones Internacionales en la década de los sesenta y que hasta la fecha se ha mantenido vigente en sus postulados básicos, y que por lo tanto define de manera relevante y con frescura los movimientos internacionales.

La segunda teoría que hemos de utilizar para definir esta investigación es la *Teoría de la Decisión* (propuesta en 1954 por Snyder, Bruck y Sapin). Si bien esta teoría no es tan difundida en dentro de las Relaciones Internacionales como la anterior, también adquiere su relevancia dentro del concierto internacional y sobre

todo en la Política Exterior, que como bien sabemos se define en base a decisiones que se toman en las grandes cúpulas de los gobiernos o de los actores no gubernamentales (para el caso de esta investigación), pero el proceso por el cual se toman estas decisiones no es un acto al azar, sino que se identifica como un acto estratégicamente planeado, bien considerado, con actores grupales o individuales que se ven influenciados por distintos intereses (nacionales, internacionales, familiares, de autoridad, etc.); además de que hay que considerar que tipo de decisiones son las que se toman en el área de Política Exterior, y en el ámbito local de cada Estado, los cuales interactúan entre sí. Para analizar esta teoría vamos a estudiar a diferentes teóricos en el área como Jean-Baptiste Duroselle.

No solamente vamos a analizar teorías en este capítulo que nos ayuden a explicar el fenómeno que hemos de estudiar en esta investigación, sino que también vamos a definir los conceptos básicos que hemos de utilizar para entender el fenómeno, al poder delimitar estos conceptos podremos entender mejor la problemática que estamos observando en el escenario internacional.

Empezaremos por definir qué es la *Política Exterior*, ya que hay infinidad de interpretaciones de este concepto dependiendo el régimen político, el económico, el Interés Nacional de cada Estado, o inclusive, de lo que los gobernantes estén dispuestos a entender lo que es Política Exterior. Por este motivo es que necesitamos definir que se quiere decir cuando se habla de Política Exterior, ¿Qué es?, ¿Para qué sirve?, y lo que es más relevante, ¿Cómo se relaciona con la Gobernabilidad y en que afecta eso al Estado?

De aquí vamos a pasar a los conceptos de la *Gobernabilidad* y la *Gobernanza*. Para muchos de nosotros, el concepto de Gobernanza es nuevo o francamente desconocido, pero vemos que éste mismo ha tenido una larga historia en la vida política de cada Estado del mundo y en distintos aspectos de la historia de la humanidad; sólo para dar un ejemplo, *Thomas Hobbes* en su obra

Leviatán, nos da las bases de la Gobernabilidad y la participación de la sociedad dentro de la misma. Pero sobre todo, al definir este concepto hemos de dar las nuevas aplicaciones de éste y su nueva definición. En los últimos años la Gobernabilidad ha evolucionado hacia nuevas relaciones, nuevos actores y nuevos alcances hasta llegar a trastocarse con la Política Exterior y con el poder.

El último concepto que definiremos para los propósitos de esta investigación es el de *Seguridad Nacional*. Algunos lo consideran cómo: “el Interés Nacional”, otros lo ven como parte de este interés o uno de los Intereses Nacionales; pero hay que definir qué es la Seguridad Nacional para un Estado, cuáles son sus límites, hasta dónde puede llegar en el plano internacional.

Todos estos elementos nos van a servir como el marco teórico y conceptual de la tesis que se está manejando, y el hecho de analizar y definir todo esto va a permitir entender de manera precisa y concreta la hipótesis que se maneja en la investigación.

Las teorías han de poner a la investigación en el plano de una tesis seria que se sustenta en estudios anteriores reconocidos en el ámbito internacional, y que no solamente han de sustentar este trabajo, sino que también sustentan a las Relaciones Internacionales; estos son trabajos que son reconocidos en todo el mundo y sus autores son personas que han contribuido con sus trabajos a que las Relaciones Internacionales pasen de ser un simple objeto de estudio desconocido para la mayoría de las personas, a ser una realidad en la vida no nada más de los Estados y las instituciones, sino de las personas comunes y corrientes.

Sin embargo, hay que recalcar que cada uno de los conceptos se les volverá a hacer mención a lo largo del trabajo sin caer nuevamente a explicarlos tan detalladamente como se hará en este capítulo.

1. Teoría de la Interdependencia Compleja.

Como bien sabemos, es necesario que cada estudio que se realice, no importando la rama de la ciencia a la que se haga referencia, debe estar sustentada bajo una teoría sólida que este reconocida como verdadera y que pueda explicar el fenómeno que se esta tratando de estudiar; éste hecho no escapa del estudio de las Relaciones Internacionales y de las investigaciones que se hagan a partir de esta rama del conocimiento.

Aunque se pueda decir que el estudio de las Relaciones Internacionales se considere nuevo (es a partir de la década de los cincuenta que se empiezan a estudiar en las aulas universitarias del Reino Unido y los Estados Unidos las relaciones entre las naciones), ha tenido serias teorías que lo respaldan como un estudio científico; entre algunas teorías que destacan tenemos al *Realismo Político*, la *Teoría de los Sistemas*, la *Teoría del Linkage*, etc.¹ Todas estas teorías y algunas más dan las bases para que cada estudio que se haga de las Relaciones Internacionales no quede a la deriva a comparación de otras ciencias.

A este respecto, esta investigación debe basarse en una de estas teorías, las cuales como dijimos antes son las bases de cada estudio; para el presente trabajo una de las teorías que se han de utilizar y que dan la base para que esta tesis se encamine por buen rumbo, es la *Teoría de la Interdependencia Compleja* (propuesta por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye). Hemos de utilizar a varios autores que basaron sus estudios para explicar esta teoría, gente reconocida como Kaiser, Harrod y Wolfers; pero entre estos destacaremos a dos personajes que fueron los que más innovaron para la interpretación de la Interdependencia, y crean la *Interdependencia Compleja*.

¹ Arenal, Celestino del, "Concepciones teóricas en la década de los setenta", *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Cuarta Edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2000, págs. 309-332

El estudio de la Interdependencia nace de la necesidad de explicar la complejidad de las relaciones interestatales, es un mundo en donde la aparición de nuevos actores en la escena internacional hacen que al Estado ya no se le identifique como el actor principal dentro de las Relaciones Internacionales, este modelo tiene lugar en la década de los setenta, en donde el modelo estatocéntrico de las Relaciones internacionales ya no es un fiel reflejo de la realidad internacional. A este fenómeno se le conoce como la “concepción transnacional”, en donde las “relaciones transnacionales” son las que configuran el mundo internacional de nuestros días.

Las relaciones transnacionales no son nuevas en el mundo, sino que han sido parte de una realidad internacional a través de la historia del tiempo, y han sido estudiadas y analizadas. Lo que sucede es que anteriormente sólo se consideraron como simples elementos de un entorno en el que el Estado soberano era siempre el centro y el núcleo de la atención, además de que a partir de la Segunda Guerra Mundial su importancia y número ha crecido espectacularmente. Ello exige, en opinión de los autores que siguen esta concepción, adoptar una nueva perspectiva en el análisis y estudio de los fenómenos internacionales. Una nueva perspectiva que se adapte a la nueva realidad de una sociedad global e interdependiente.”²

El punto de partida de esta perspectiva es que el mundo se ha visto más ligado entre sí gracias a las relaciones que se producen a través de las fronteras estatales, estas relaciones se dan por medio de las nuevas tecnologías en telecomunicaciones, a consecuencia del comercio que se da entre las naciones (por medio de las empresas transnacionales), y de una vasta red de relaciones entre ciudadanos privados, asociaciones no gubernamentales (que son los representantes de las sociedades civiles de los Estados). Esto ha ocasionado que los Estados hayan perdido el control de gran parte de las Relaciones Internacionales, “el paradigma del Estado y del poder está, así, tan alejado de las

realidades actuales que debe ser reemplazado por paradigmas o modelos que se adapten al mundo actual y sean capaces de aportar interpretaciones y soluciones globales a los problemas globales.”³

El estudio de este fenómeno se da formalmente a finales de los sesenta y principios de los años setenta, pero se ven esbozos de tales ya a partir de años anteriores; como ejemplo tenemos a Arnold Wolfers que en 1959 señala que los Estados no son los únicos actores de la escena internacional, establecía que: “el Vaticano, la *Arabian Oil Company* y una hueste de otras entidades no estatales son capaces en ocasiones de afectar el curso de los acontecimientos internacionales. Cuando esto sucede, estas entidades se transforman en actores de la arena internacional y en competidores del Estado-nación.”⁴ Esto nos demuestra que las Relaciones Internacionales ya no son tan claras como cuando había un solo actor predominante en escena, sino que la comunidad de actores hace que las relaciones entre éstos se vuelvan más complicadas al tener el acceso a modificar las reglas que se siguen en el concierto internacional.

Este concierto se ve trastocado a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países europeos (y aquellos que fueron partícipes de la guerra en otros continentes como Rusia y Japón) quedaron devastados o en proceso de franca recuperación; es cuando otros personajes de la vida internacional hacen su aparición para redefinir las Relaciones Internacionales. Hoffmann, también en su obra *Contemporary Theory in International Relations* nos comenta: “las fuerzas que cortan muchas de las unidades u operan en el seno de las mismas”, refiriéndose a la existencia de una ‘red transnacional’ en la que actúan ‘movimientos transnacionales’ que ‘determinan las direcciones que los

² Idem.

³ Idem.

⁴ Wolfers, Arnold, “The actors in world politics”, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, Md., 1962, pág. 23

actores pueden seguir y limitan la capacidad del actor...”⁵; y con esto nos demuestra que estos actores tienen la capacidad tácita de modificar la conducta de los actores más importantes dentro de las Relaciones Internacionales: los Estados. Pero hay que mencionar que todos estos trabajos solamente fueron pequeños esbozos de una Teoría de la Interdependencia que años más tarde se habría de dar.

Tenemos que tomar en cuenta que este estudio acerca de las redes transgubernamentales va a derivar en la Teoría de la Interdependencia, y ésta a su vez, en la de la Interdependencia Compleja; pero no olvidemos que todo este proceso (o concepción transnacional) proviene de la necesidad de cambiar el clásico paradigma del Estado como centro de la teoría internacional, incapaz de aprehender hoy en día la realidad internacional, por un paradigma más comprensivo, como es el paradigma de la política mundial, política transnacional o sociedad global.⁶

Esta nueva proposición acerca de que el Estado ya no es el principal centro de las Relaciones Internacionales, lo demuestra en su afirmación el teórico Karl Kaiser cuando enuncia: “nunca ha existido en Estado puro en la realidad histórica, pues sólo en los siglos XVIII y XIX, cuando las decisiones de la Política Exterior se tomaban por grupos reducidos de personas actuando en el marco de un entorno que era menos complejo que el actual, este modelo se aproximó a la realidad.”⁷ La realidad es que el modelo estatocéntrico nunca ha sido un modelo que en el hecho se haya llevado a cabo, pero las condiciones que se daban anteriormente hacían pensar que era una realidad, sin embargo, siempre ha habido actores secundarios dentro de las Relaciones Internacionales.

⁵ Hoffmann, Stanley H., *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, 1960; versión castellana: *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, trad. De M. D. López Martínez, Madrid, 1963, pág. 225

⁶ Arenal, Celestino del, “Concepciones teóricas en la década de los setenta”, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Cuarta edición, Madrid, 2000, págs. 309-332

Ahora bien, que el modelo estatocéntrico⁸ sea imperfecto nos da las bases para que se den las relaciones transnacionales que Keohane y Nye definen: "...las relaciones transnacionales como 'contactos', coaliciones e interacciones a través de las fronteras del Estado que no están controladas por los órganos centrales encargados de la Política Exterior de los gobiernos"⁹, y como bien sabemos estas relaciones que no están controladas por los actores gubernamentales se dan para desafiar el poder de éstos, como lo explica Harrod: "para desafiar el poder del Estado o al menos para desarrollar interdependencias no controladas por el Estado que limitan el uso del poder estatal en áreas funcionales significativas. Además, cuando las relaciones transnacionales se producen con suficiente intensidad tienden a crear las bases de una sociedad transnacional."¹⁰

Con esto Harrod ya nos define que no solo existen las relaciones transnacionales, sino que a partir de estas relaciones se pueden encontrar los esbozos de la sociedad transnacional, la cual la componen todos esos miembros que hemos estado mencionando como los actores secundarios de las Relaciones Internacionales. Y como nos podemos dar cuenta, el conjunto de las relaciones transnacionales y la sociedad transnacional hacen que el poder o protagonismo del Estado en la escena mundial se vea menguado, que ya no sea el personaje principal dentro de las Relaciones Internacionales.

Tanto las relaciones transnacionales y la sociedad transnacional, o como podríamos llamarlos en conjunto como "concepción transnacional", descansan en última instancia en la noción de interdependencia, como señala Morse, en este

⁷ Kaiser, Karl, "Transnationale politik: zu einer theorie der multinationalen politik", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 1, 1969, págs. 80-109. Publicado posteriormente en inglés en *International Organization*, Vol. 25, No. 4, 1971, págs. 790-817

⁸ Estatocéntrico se refiere a la teoría que dice que el Estado se vuelve el centro de las Relaciones Internacionales, en donde no existe un actor más importante y con mayor decisión que el mismo Estado dentro de la comunidad internacional.

⁹ Keohane Robert O., y Nye Joseph S., *Transnational Relations and World Politics: A Conclusion*, en R. O. Keohane y J. S. Nye (eds.) , pág. 380

¹⁰ Harrod, Jeffrey, "Transnational power", *The Year Book of World Affairs*, Vol. 30, 1976, pág. 98

sentido, que ha sido “la creación de altos niveles de interdependencia” lo que “ha reducido radicalmente la capacidad de los gobiernos para lograr la autonomía nacional, objetivo central característico del tradicional sistema de Estado.”¹¹ Sabemos que el modelo de interdependencia lo que crea es aún más complejo que el mismo modelo de dependencia que también se estudia en la década de los setenta, esta última teoría es relativamente sencilla porque implica que las relaciones entre los actores están sujetas a los factores que están por fuera del Estado; pero la Teoría de la Interdependencia es mucho más compleja al determinar que estas relaciones entre los actores se dan en un marco de mutua dependencia, lo que quiere decir que ninguno de los actores está totalmente sujeto a lo que otro actor determine, sino que la relación que tengan entre sí va a estar condicionada a lo que pueden percibir como beneficio, ayuda, debilidad, etc., hacia los demás personajes de la escena internacional.

La interdependencia representa que las relaciones entre los actores también sean simétricas o asimétricas, dándose este último caso como el más común, pues observamos que la diferencia que hay entre los actores en algunos casos son abismales, por ejemplo tenemos empresas transnacionales que obtienen en un mes ganancias superiores al Producto Interno Bruto (PIB) de un país pequeño.

A tal respecto Keohane y Nye consideran que la interdependencia es quizá el intento más ambicioso de establecer un nuevo enfoque de la realidad internacional, igualmente consideran que el estudio tradicional de las Relaciones Internacionales, o sea el modelo estatocéntrico que asume que la política internacional consiste simplemente en las relaciones entre gobiernos, que sólo las decisiones de tales gobiernos deben estudiarse y que al explicar sus decisiones el único factor no interno que debe tomarse en consideración son las decisiones de otros gobiernos, fracasa cuando se pretende dar cuenta adecuada de la actual realidad internacional. Keohane y Nye parten, pues, de una crítica del modelo

¹¹ Morse, Edward L., *Modernization and the Transformation of International Relations*, Nueva York/Londres, 1976, págs. 9 y 10

estatacéntrico no sólo en cuanto desconoce la importancia política de las relaciones intersocietarias, así como la existencia de actores no estatales, sino también en cuanto a que no ha prestado atención a las conexiones de estos últimos con el sistema interestatal.¹²

Para estos actores el paradigma de estudio del modelo estatocéntrico está en desuso, por esta razón es necesario crear un nuevo paradigma que contenga a la realidad internacional actual, lo que proponen es la política mundial, en donde la realidad del Estado se ve minada por el incremento en la sensibilidad de las sociedades nacionales a los desarrollos internacionales, y al crecimiento de las organizaciones transnacionales sociales y políticas que ejercen una influencia creciente en los gobiernos de los Estados; esto trae como consecuencia Estados más sensibles mutuamente, debido a que la política y la economía ya no están separadas, y la mayor influencia de los actores transnacionales no gubernamentales descansa en su capacidad para adaptarse a los cambios del sistema internacional y defender más adecuadamente sus intereses.¹³

Ahora bien, Keohane y Nye dan una definición para lo que es la política mundial: “a las relaciones en las que al menos un actor utiliza conscientemente recursos, materiales, y simbólicos, incluida la amenaza o el ejercicio del castigo, para inducir a otros actores a comportarse de forma diferente a como lo hubiesen hecho en otra circunstancia. Usando esta definición de la política, definimos la política mundial como todas las interacciones políticas entre actores significativos en un sistema mundial en el que un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controla recursos substanciales y participa en relaciones políticas con otros actores a través de las fronteras estatales. Tal actor no necesita ser un Estado.”¹⁴ Este último enunciado es el que nos demuestra que la interdependencia que existe en el mundo actual no necesariamente se da entre

¹² Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S., *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*, caps. IX-XI

¹³ Idem

¹⁴ Idem

los Estados que eran los mayores actores de las Relaciones Internacionales (lo cual no significa que haya dejado de ser el principal actor de las Relaciones Internacionales), sino que otros actores, que en el caso de esta investigación vamos a identificar como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) o sociedad civil, y las Empresas Transnacionales, los cuales cuentan con el suficiente poder para modificar la Política Exterior de un país.

A este respecto, también hay que considerar una segunda dimensión para la definición de política mundial que hacen estos autores: “hay otra dimensión de la política mundial que el clásico paradigma estatocéntrico con su postulado de los Estados como actores unitarios es incapaz de tomar en cuenta. Esta segunda dimensión. La centralización del control, supone la constatación de que las subunidades de los gobiernos pueden tener también diferentes políticas exteriores que no todas son filtradas por los máximos líderes y que no se ajustan al modelo de actor unitario. De este modo, “...se ha desarrollado recientemente un ‘enfoque de política burocrática’ para el análisis de la Política Exterior, explicando las decisiones de los gobiernos en estos términos. La política burocrática no se limita a los gobiernos, sino que puede ser aplicada también a los actores no gubernamentales.”¹⁵ Esto todavía nos confirma más que los gobiernos de los Estados pierden más control con respecto a la Política Exterior, al observar que estos actores no gubernamentales tienen sus propias directrices de Política Exterior, y que por consiguiente buscan realizar estas directrices aún y cuando la Política Exterior de los gobiernos sean diferentes; lo que a la larga provoca una desestabilización al interior del Estado.

Hay que hacer la acotación con respecto a estos actores y la teoría que desarrollan, y es que esta teoría no pretende dejar de legitimar al Estado como el personaje principal dentro de las Relaciones Internacionales, sino que el papel que juega dentro de estas mismas ya no tiene la trascendencia de épocas anteriores, su poder e influencia no llegan a niveles en los cuales estábamos acostumbrados

a verlos; y muy por el contrario los nuevos actores de las Relaciones Internacionales van adquiriendo más fuerza en su campo de acción, y esta nueva fuerza con la que cuentan afecta de manera directa el proceso de toma de decisiones del Estado. Como los mismo Keohane y Nye dicen: “esta obra no pretende probar que los Estados están obsoletos. No sostenemos que las relaciones transnacionales traerán necesariamente la paz mundial o reducirán la aparición de ciertos tipos de conflictos, Las relaciones transnacionales dependen de las relaciones políticas entre los Estados, y viceversa, y en el futuro de la paz mundial dependerá seguramente no sólo de las formas que adopten las actividades transnacionales sino también de la creatividad demostrada por los líderes de los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones transnacionales mismas (...). Hemos sugerido un ‘paradigma de la política mundial’ que incluye interacciones transnacionales, transgubernamentales e interestatales con la esperanza de estimular nuevos tipos de teoría, investigación y enfoques para la política.”¹⁶

Aunque los estudios que hicieron estos autores en su obra *Transnational Relations and World Politics* fueron el primer trabajo que trató de explicar a la interdependencia, no pudieron abarcar la complejidad que esta demandaba, es en su siguiente trabajo, *Power and Interdependence*, dónde logran de manera muy atinada: esclarecer lo que ni el enfoque clásico ni el científico han conseguido respecto de la política mundial, es decir: “desarrollar un marco teórico coherente para el análisis político de la interdependencia.”¹⁷

A partir de este estudio es en el cual empiezan a definir a la interdependencia en términos de interacciones o transacciones que tienen efectos recíprocamente costosos para las partes¹⁸. Sin embargo, para comprender que papel juega el

¹⁵ Idem

¹⁶ Idem

¹⁷ Arenal, Celestino del, “Concepciones teóricas en la década de los setenta”, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000, págs. 309-332

¹⁸ Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, cap., VII

poder dentro de la interdependencia Keohane y Nye introducen dos conceptos a los cuales llaman “sensibilidad” y “vulnerabilidad”. Por sensibilidad se entiende la medida y el costo en que un cambio en un marco concreto de la política de un actor afecta a éste, lo que quiere decir que cualquier cambio que genere un actor dentro de su política afecta en primer lugar a éste mismo. Por vulnerabilidad, la medida y el costo en que un actor puede ajustar su política a la nueva situación o, si se prefiere, el grado en que un actor puede soportar los costos impuestos por acontecimientos externos, incluso después de que la política de ese actor haya cambiado.¹⁹ Para los autores el concepto que más aplica para la interdependencia es este último de vulnerabilidad ya que habla de la forma en como los actores se desarrollan ante algún cambio que ocurra en la política de otro actor, la cual va a repercutir en la vida del primer actor; esto solamente refuerza el hecho de que existe una fuerte interdependencia entre los actores de la escena internacional. Este marco “puede ser aplicado a las relaciones entre actores transnacionales y gobiernos, así como a las relaciones interestatales. Diferentes tipos de interdependencia provocan una influencia política potencial, pero bajo diferentes presiones.”²⁰

También Keohane y Nye identificaron que las relaciones de interdependencia se dan con frecuencia en la escena internacional y que se ven afectadas en el marco de un conjunto de normas y procedimientos (Política Exterior) que regularizan el comportamiento y controlan sus efectos. A estos procedimientos y normas los autores los han denominado *regímenes internacionales*; los cuales constituyen factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce en su seno. La estructura del sistema (la distribución de los recursos de poder entre los Estados) afecta profundamente la naturaleza del régimen. Este, a su vez, afecta, y en alguna medida gobierna, la negociación política y la toma de decisiones diarias que tienen lugar en el sistema. Los cambios en los regímenes internacionales

¹⁹ Idem

²⁰ Idem

tienen una gran importancia en cuanto influyen decisivamente en la política mundial.²¹

Con base en las líneas anteriores, Keohane y Nye establecieron su modelo ideal sobre la política mundial, siendo un modelo opuesto al característico Realismo Político, el de la *Interdependencia Compleja*. “El concepto de *Interdependencia Compleja* es definido como una situación caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Por supuesto, esto no significa que en un mundo interdependiente haya desaparecido del todo las amenazas de intervención militar; que los niveles de conflicto sean muy bajos o que las relaciones de interdependencia sólo signifiquen beneficios para los países involucrados en ese tipo de “reciprocidad”: es evidente que hay costos que pagar, por ejemplo, en la reducción de la autonomía, pero como Keohane y Nye señalan es imposible determinar a priori si los beneficios de una relación serán mayores que los costos.”²²

Para estos autores, la realidad internacional siempre responde a una situación intermedia entre el modelo del Realismo Político y la Interdependencia Compleja, pero esta realidad no impide que haya una necesidad del modelo de Interdependencia Compleja para dar una mayor seguridad al estudio de las Relaciones Internacionales. El modelo que proponen ambos autores tiene tres principales características: 1) existencia de *múltiples canales* conectando las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; 2) “la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente. Esta *ausencia de jerarquía entre los problemas* significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente

²¹ Arenal, Celestino del, “Concepciones teóricas en la década de los setenta”, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000, págs. 309-332

²² Padilla, Luis Alberto, “El paradigma científico”, *Teoría de las Relaciones Internacionales. La Investigación sobre la Paz y el Conflicto*, Ed. IRIPAZ, Guatemala, 1992, pág. 161

la agenda. Muchos problemas surgen de lo que normalmente se considera política interior y la distinción entre problemas internos y externos se diluye”; 3) “la fuerza militar no es utilizada por los gobiernos respecto de otros gobiernos dentro de la región o respecto de los problemas, cuando prevalece la Interdependencia Compleja. Puede, sin embargo, ser importante en las relaciones de estos gobiernos con gobiernos de fuera de la región, o respecto de otros problemas.”²³

Estas tres características principales de la Teoría de la Interdependencia Compleja nos esclarecen aún más el comportamiento de este estudio y los alcances que puede tener en la realidad internacional del mundo. Estas tres características de la Interdependencia Compleja originan procesos políticos distintos, que traducen los recursos estratégicos en forma de poder y control de resultados. Los objetivos variarán también en función de las áreas de problemas al igual que la distribución de poder.²⁴

Como se había dicho antes, la *Teoría de la Interdependencia Compleja* va a ser uno de los pilares teóricos de esta investigación, ya que en sus postulados básicos demuestra que las Relaciones Internacionales han cambiado para dar paso a un nuevo paradigma de la escena internacional, en dónde la aparición (o más bien, creciente participación) de nuevos actores ha contribuido a que la realidad internacional ya no sea tan estable como cuando dominaba el modelo estatocéntrico; sino que la creciente interdependencia entre actores internacionales hace que la realidad se vuelva más compleja.

Esta interdependencia entre actores (que ya no son únicamente los Estados, sino que se extiende a actores particulares como las empresas y la sociedad civil), hace que los Estados se vuelvan vulnerables al exterior, pero mucho más grave, al interior de los mismos, ocasionando con esto un clima de inestabilidad dentro de las fronteras nacionales. Así, la Interdependencia Compleja explica con detalle el

²³ Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, págs. 24 y 25

²⁴ Idem

comportamiento de las relaciones que hay entre los actores de las Relaciones Internacionales y las consecuencias que hay de esta interdependencia, como hemos de observar a lo largo de este trabajo esta interdependencia se da muchas veces en un marco de gran asimetría entre los participantes de la misma; llámense Estados, empresas multinacionales, partidos políticos, organizaciones internacionales, etc., no importa, ya que estas asimetrías cada vez son más evidentes, lo que a consecuencia trae conflictos en las relaciones.

Lo que hemos de evidenciar sobre los dos primeros postulados de Keohane y Nye acerca de la Interdependencia Compleja, van a ser piezas fundamentales para este estudio al implicar en primer lugar que los canales en los cuales se mueven las relaciones de interdependencia son múltiples; lo que quiere decir que también los agentes que participan en estos canales son múltiples, y en segundo lugar, que al no haber una jerarquía en los problemas que se tratan en estas relaciones muchas veces éstos se diluyen en la esfera de lo interno y lo externo.

2. Teoría de la Decisión.

Una vez teniendo la primer teoría que ha de ayudar a esta investigación para colocarse en un marco científico, es necesario hacer mención en este apartado de la segunda teoría que se va a utilizar para los mismos fines y, que en la disciplina de las Relaciones Internacionales tiene una relevancia especial, al explicar el proceso por el cual los actores del concierto internacional toman decisiones, por ello la importancia de incluir la *Teoría de la Decisión*.

Para entender como se relacionan los actores dentro las Relaciones Internacionales, resulta necesario entender la forma en como toman cada una de sus posturas y fijan intereses para conducir su Política Exterior, la cual es la regla básica que ha seguir para conseguir sus objetivos hacia el exterior. Si bien el estudio del proceso de toma de decisiones en Política Exterior es tan importante para explicar a las Relaciones Internacionales, este estudio no ha sido tan

difundido, y muchas veces olvidado; no debemos dejar de tomar en cuenta que son estas decisiones las que marcan en gran medida el comportamiento del escenario internacional. Por supuesto que las decisiones que tome un Estado en cuanto a cómo va a llevar su Política Exterior no van a ser iguales que como lo hace una empresa transnacional, un partido político, una organización internacional, etc., pero en muchas ocasiones este proceso es muy parecido, y en este apartado el objetivo es explicarlo.

El modelo de la *Teoría de la Decisión* formulado, en 1954, por Snyder, Bruck y Sapin²⁵, con su estudio sobre “Decision-Making” como un enfoque distinto para el estudio de las Relaciones Internacionales. Para estos autores es fundamental el conocimiento de las acciones, de los comportamientos, de los Estados para una mejor comprensión de las Relaciones Internacionales. Su construcción se basa en un modelo formal, un modelo de acción procedente del campo de la sociología. El propósito de establecer una tipología de comportamientos está claramente expresado por T. Parsons:

“El problema del orden y asimismo el de la naturaleza de la integración de los sistemas establece interacción social, eso es, de la estructura social, se centra, por tanto, en la integración de la motivación de los actores con los *standards* culturales normativos que integran el sistema de acción (...). Estos *standards* son modelos (*patterns*) de orientación valorativa y, como tales, son una parte singularmente esencial de la tradición cultural del sistema social.”²⁶

Un estudio más reciente nos detalla cuáles son los conceptos más importantes en el desarrollo de la Teoría de la Decisión: acción, elección, problema primario, problema secundario, problema, compromiso mental, conocimiento, operación de decisión, preferencia relativa, decidibilidad, decidibilidad débil, definición del problema, vacilación, esfuerzo decisorio. “La toma de decisiones se ocupa de la resolución de la ambigüedad y es sinónimo de

²⁵ Snyder, R., Bruck, H. W. y Sapin, B., “Decision-Making as an approach to the study of international politics”, *Foreign Policy Analysis Project*, No. 3, Princeton, 1954, págs. 191-207

²⁶ Parsons, T., *The Social System*, pág. 37

decibilidad matemática. La ambigüedad surge cuando una cuestión se plantea. Una cuestión tal puede referirse al significado de una proposición. Seleccionar tales significados es, no menos que el problema cuya respuesta se necesita, un asunto de elección.”²⁷

Pero aquí salta una duda razonable, ¿Cómo se aplica este mecanismo intelectual, de raíz matemática, a las Relaciones Internacionales? Snyder, Bruck y Sapin proponen el conocimiento de *todos* los Estados a través de *un* Estado; éste llamado “Estado X”, representa a todos los demás; este esquema ideal “permitirá la construcción analítica de características de acción comunes a todos los Estados concretos.”²⁸

En otras palabras, lo que realmente interesa es la *génesis de la decisión*, la cual es definida cómo: “un proceso que conduce a la selección, a partir de un número limitado, socialmente definido, de proyectos alternativos, problemáticos, de un proyecto encaminado a conseguir el futuro estado de cosas pensado por los órganos decisorios.”²⁹

Será necesario, pues, para formular el modelo de comportamiento en la Teoría de la Decisión, tener en cuenta los siguientes elementos: los órganos decisorios (los agentes de la Política Exterior), las limitaciones externas e internas al sistema para la adopción de las decisiones, las influencias motivacionales y, de manera decisiva, el volumen y la calidad de la información recibida. Una vez conocidos y ordenados valorativamente estos elementos, se pasaría a la determinación de la génesis de la decisión.

²⁷ White, D. J., *Decision Theory*, Londres, 1969, Edición Castellana, *Teoría de la Decisión*, trad. J. L. García Molina, Madrid, 1972, pág. 26

²⁸ Snyder, R., Bruck, H. W. Y Sapin, B., “Decision-Making as an approach to the study of international politics”, *Foreign Policy Analysis Project*, No. 3, Princeton, 1954, págs. 191-207

²⁹ Idem

Los autores que considerados construyen modelos formales sobre la base de procesos racionales y a la vista del mayor número posible de factores que puedan influenciar la decisión. Si esto fuese efectivamente así, la Teoría de las Decisiones sería de una gran utilidad en las Relaciones Internacionales; sin embargo, aunque el *Decision-Making debiera ser* un proceso racional y, con frecuencia, lo es, ocurre que no siempre es racional. Como afirma H. J. Leu, “las decisiones son tomadas por seres humanos, ellas son influenciadas por las motivaciones de estos últimos.”³⁰ Pero no sólo es la posible intervención de lo irracional en la adopción de la decisión política; es preciso tener muy en cuenta la intervención de otros factores de muy variada índole.

Los propugnadores de este enfoque son, no obstante, conscientes de las limitaciones del método propuesto: “hemos de recordar que la mayor parte de los modelos son lógicos y matemáticos, y que las escalas de preferencia y las normas son científicas lógicas. No se pretende que sean aplicables a toda situación de elección empírica.”³¹

Habrà que convenir, por lo tanto, en que la utilidad de la Teoría de las Decisiones, aunque cierta, es limitada. Difícilmente podrá aplicarse a un mecanismo decisorio en marcha, en trance de desarrollo; sin embargo, sí podrá ayudar bastante a una mejor comprensión de la realidad.

A la Política Exterior no debe considerársele como un único plan general, sino más bien, y en forma más realista, como series de eventos de decisiones que tienen que tomarse y que pueden hacer parte de un conjunto coherente pero que en muchos casos no podrán englobarse en él. Estas numerosas decisiones de política internacional a las cuales se ve confrontado un gobierno (o un actor

³⁰ Leu, H. J., *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*, págs. 102-103

³¹ Snyder, R., Bruck, H. W. Y Sapin, B., “Decision-Making as an approach to the study of international politics”, *Foreign Policy Analysis Project*, No. 3, Princeton, 1954, págs. 191-207

privado) pueden ser clasificadas en diversas formas.³² Al ser un conjunto tan amplio de decisiones el que se debe considerar para formular a la Política Exterior, es necesario considerar los elementos que forman parte de éste proceso en política internacional, pero vamos a delimitar este procedimiento a los Estados, o más bien a los gobiernos, ya que estos últimos como los principales actores dentro de las Relaciones Internacionales son los que con sus decisiones afectan todo el entorno internacional y su entorno nacional.

En primer lugar vamos a definir la clasificación de las decisiones, ya que estas pueden variar dependiendo de los alcances del Interés Nacional que busquen los gobiernos. No debemos olvidar que al menos para los gobiernos de los Estados el principal motor de la Política Exterior debe ser el *Interés Nacional*, pero ya sabemos bien que este es un concepto muy abstracto que varía dependiendo del momento histórico que se está viviendo, de las necesidades de las clases sociales, o simple y sencillamente, del carácter o los intereses de la persona en el poder. Pero el concepto de Interés Nacional será expuesto en otro punto de éste capítulo, ya que está muy relacionado con el concepto de Seguridad Nacional.

En primer lugar vamos a mencionar que las decisiones de política internacional las podemos dividir en dos apartados diferentes, y esto según su relevancia.

Algunas de las decisiones más importantes en materia de política internacional que tiene que tomar un gobierno se relacionan con temas tales como el nivel de gasto militar, el valor y la clase de ayuda externa que debe darse o buscarse, la política en el control de armas y la política en materia de comercio exterior. Con respecto a tales decisiones es posible entonces hablar de

³² Pearson, Friederic S., y Rochester, J. Martin, "Capítulo 6. El proceso de política exterior. Una visión desde su interior.", *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*, Cuarta edición, Ed. McGraw-Hill, México, 2004, pág. 200

macrodecisiones³³, en el sentido de que ellas abarcan aspectos relativamente amplios de interés general y están diseñadas para establecer guías o “reglas básicas” que pueden ser aplicadas posteriormente a situaciones específicas. La existencia de normas generales bien desarrolladas hace más fácil para los gobernantes la toma de decisiones cuando se trata de atender problemas específicos. Las macrodecisiones son aquellas que más se ajustan a lo que generalmente se conoce con el término *política*.

Estas decisiones normalmente tienen lugar en escenarios en los que: 1) la necesidad de tomar tales decisiones había sido anticipada y no son la respuesta a hechos y ocurrencias súbitos en el entorno de la política internacional, 2) existe un marco de tiempo relativamente largo en el cual se deba tomar la decisión, y 3) dentro de ese proceso se presenta un gran número y variedad de actores pertenecientes al campo de la política interior tanto dentro como fuera del gobierno y que pueden verse involucrados en el proceso de decisión, aun cuando ésta en último término sea tomada por los más altos funcionarios.³⁴

A su turno, las **microdecisiones** supuestamente están basadas en macrodecisiones, son hechas por burócratas que aplican un conjunto de guías o principios, (un cambio de política a nivel macro asociado con aflojar un poco las tensiones con ciertos adversarios significaría que algunos elementos específicos fueran excluidos), las decisiones administrativas se hacen de forma independiente y posiblemente variando la política general. Aun cuando un poco probable en sí mismas tales decisiones tengan consecuencias significativas, considerados en conjunto, ellos pueden sumar para contribuir a mejorar la política internacional.³⁵

Pero esta clasificación acerca de las decisiones que se pueden tomar en política internacional por parte de un Estado es muy somera y no representa el

³³ Idem

³⁴ Idem

³⁵ Idem

amplio universo de posibilidades que hay en la Teoría de la Decisión, por esta razón es necesario ampliar el estudio acerca del modelo de toma de decisiones y para tales efectos vamos a basarnos en el estudio que sobre este hace el investigador francés, Jean-Baptiste Duroselle, y por tanto, comenzaremos por analizar el cuadro que sobre la clasificación de las decisiones hace Duroselle en su obra *Todo Imperio Perecerá*.

Cuadro 1. Clasificación de la decisión

	1	2	3	4	5	6
	<i>Según la naturaleza de la decisión</i>	<i>Según la amplitud de los grupos involucrados</i>	<i>Según el grado de violencia implicada</i>	<i>Según los costos</i>	<i>Según la urgencia</i>	<i>Según la necesidad de elección</i>
A	Política (o de poder)	Nacional	Dramática	Ruinosa	Inmediata	Inevitable
B	Económica (o de riqueza)	Importante	Peligrosa	Costosa	Urgente	Evitable
C	Ideológica (o de valor)	Limitada	No peligrosa	De costo reducido	De plazo fijo	Creadora
D	De prestigio	Individual	Insignificante	De costo nulo	Sin plazo fijo	Gratuita

Fuente: Duroselle, Jean-Baptiste, *Todo Imperio Perecerá*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, págs. 208-221

Hay que observar que la columna 1 debe separarse de las otras. En efecto, sus diversos datos pueden combinarse (una decisión puede ser a la vez política, económica e ideológica, etc.). Las columnas 2 a 6 presentan, en cambio, datos alternativos. Con este cuadro podemos observar que la posibilidad que hay en las decisiones de Política Exterior, y para esto Duroselle también nos da ejemplos de cómo podemos usar este cuadro y las posibilidades que hay de decisiones:

1. Decisión de no indultar a un condenado a muerte: individual, dramática, de costo reducido, de plazo fijo, inevitable.
2. Decisión de elevar el ingreso de seguridad social: limitada, insignificante, de costo reducido, sin plazo fijo, evitable.
3. Decisión de invitar al presidente de una república africana: limitada, no peligrosa, de costo reducido, sin plazo fijo, gratuita.
4. Decisión del 9 de mayo de 1950 (Plan Schumann): importante, no peligrosa, costosa, sin plazo fijo, creadora.
5. Decisión belga de resistir por las armas a la invasión alemana (3 de agosto de 1914): nacional, dramática, ruinosa, urgente, inevitable.³⁶

Todos estos son ejemplos de lo que se debe de considerar al tomar una decisión de Política Exterior, no es lo mismo tomar una decisión acerca de una visita por parte del presidente o un grupo de legisladores a algún país amigo, a tomar una decisión sobre la creación de un tratado de libre comercio con China; lo cual traería consecuencias a las Relaciones Internacionales y al interior del Estado.

El segundo punto que Duroselle nos señala con respecto al proceso de toma de decisiones es el cómo se toma esta decisión, quienes son las personas encargadas de ejecutar estas directrices. Urgente o largamente meditada, la

decisión pasa por un conjunto de personas más o menos cercanas al centro decisonal. Últimamente éste suele ser un solo hombre.

El primer organismo es el decisor: aquel que tiene la responsabilidad de las decisiones (incluso sí se contenta con dar su consentimiento a una decisión tomada en realidad por un subordinado no responsable). A menudo el decisor es un solo hombre (en México constitucionalmente es el Presidente de la República), a veces un grupo pequeño (el Gabinete de Guerra Británico, el Consejo de Ministros de la Tercera y Cuarta Repúblicas). En el caso del grupo, llega a darse que éste delega implícitamente su poder a uno o dos hombres.

Pero el decisor no está sólo. Está rodeado de asesores diversos a quienes se les llamará los “expertos escogidos”. “Expertos” porque tienen opiniones motivadas. “Escogidos” porque han sido efectivamente, según dos tipos de procesos: *nominación a una alta función* que les da el derecho de ser consultados, o impone una consulta de este tipo, o *elección de confianza tomada por el decisor*. Llamamos “equipo decisonal” al conjunto decisor más experto elegido.

Además de los expertos elegidos, están los otros expertos que se manifiestan, sin que se les pida su opinión: por sus gestiones, por la prensa, por sus peticiones, etc. Se les conoce como los “expertos accesibles.”

Si se trata de gobiernos de tipo occidental, hay que otorgar al Parlamento (en el caso de México sería el Congreso de la Unión) un lugar especial. Los elegidos del Parlamento son distintos de todos los demás ciudadanos en que acumulan tres clases de responsabilidad:

³⁶ Duroselle, Jean-Baptiste, “X. La decisión de política extranjera”, *Todo Imperio Perecerá. Teoría sobre las Relaciones Internacionales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, págs. 208-

1. La de tener una parte del poder, ya sea que puedan derribar al gobierno, ya sea que dispongan de responsabilidades constitucionales –como el derecho de decidir una guerra-, ya sea que dispongan, por la responsabilidad de los gastos, de un medio de control sobre las decisiones del Ejecutivo;
2. La de un conocimiento basado en la experiencia, que hace que algunos entren en el grupo pequeño de los “expertos elegidos”, y que muchos otros desempeñen el papel de “expertos accesibles”, y
3. La de ser miembros de partidos políticos, es decir de grupos de presión privilegiados. En efecto, a diferencia del grupo de presión ordinario, que busca influir en el poder, lo partidos buscan a la vez influir en él y apropiárselo.

Con esto debemos de considerar que las decisiones de Política Exterior no quedan al cuidado de un solo hombre, el caso de México es un ejemplo de esto. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Capítulo III que habla *Del Poder Ejecutivo* en el artículo 89 párrafo X nos dice:

“Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...”³⁷

En este párrafo, la Constitución señala que, el encargado de tomar las decisiones en Política Exterior en México es el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, pero debemos de entender que este trabajo no es tan fácil como para que una sola persona lo realice, el Presidente cuenta para estas funciones con una Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es la encargada de atender los asuntos de política internacional del gobierno federal. Pero si tomamos en cuenta el párrafo constitucional también nos dice que los Tratados internacionales que negocié nuestro país con gobiernos extranjeros

deben ser sometidos a aprobación de una parte del Congreso de la Unión, en este caso, a la Cámara de Senadores. Con lo que queda claro que las decisiones que se toman en nuestro país, en materia de Política Exterior no quedan sujetas a un solo hombre, sino que influye un grupo heterogéneo de personas encargadas de llevar a cabo este proceso.

Ahora veamos el siguiente punto, acerca del proceso de toma de decisiones que es la ejecución de la misma. En general, el decisor se confunde con la persona o grupo pequeño que dirige la ejecución. No puede concebirse un Estado en que el decisor y el responsable en la cúspide de la ejecución sean dos personas distintas. No se toma una decisión sino con miras a una acción incluso si ciertas decisiones que dan de alguna forma “congeladas”, tomadas “en el caso de que...”. La decisión congelada no es sino una decisión a medias, y la única verdadera acción es la que implica la acción. La verdadera decisión tiene que ver con la movilización, con la acción.

Esta depende del decisor, en su calidad de ejecutivo, y de los jefes de la ejecución –y del control- con los que él trabaja personalmente: generales en jefe, algunos diplomáticos encumbrados, altos funcionarios, eventualmente también otras personas. Este “equipo de ejecución” coincide parcialmente, pero sólo parcialmente, con el equipo decisonal. Como el equipo decisonal, éste se compone de personas en funciones y de personas escogidas *ad hoc*.

De la decisión global –elección de una estrategia política- se deriva una pirámide de decisiones subordinadas, ya que los agentes de la ejecución (fuerzas, diplomacia, administración, etc.) son múltiples. Su diversidad y su complejidad, la eventual necesidad de actuar con extrema urgencia, hacen que sea deseable en todos los casos, y en especial en los que se empleará la violencia, tener preparados planes alternativos. La decisión global escoge él o los planes. Los agentes de ejecución, desde los jefes a los subordinados, hacen ejecutar o adaptan los planes.

En cuanto a las reacciones, es preciso distinguir cuidadosamente las reacciones internas (que afluyen desde que se tomó la decisión), las reacciones externas, que no tardan en hacerse conocer, y la reacción de la propia máquina que, por el control que ejerce sobre ella misma (control ejercido muy concretamente por hombres), está continuamente en posición de "ajustar su tiro".

Vemos que la Teoría de la Decisión adquiere mayor relevancia en este estudio sobre todo si tomamos en cuenta el último punto de las conclusiones en donde se dice que hay grupos que ejercen presión para influir con su poder y cambiar las políticas a su favor, o que los decisores cambien estas decisiones en función a las presiones ejercidas. Las decisiones que tomen los encargados de la Política Exterior van a tener repercusiones de carácter trascendental tanto a nivel internacional, como en el ámbito interno; por esta razón el proceso por el cual se toman las diferentes decisiones de Política Exterior deben de ser razonadas y bien planeadas.

Pero también hemos notado que no solamente los grupos de interés son los que influyen en el proceso de toma de decisiones, sino también el carácter y la personalidad de aquel que se encarga de llevar a cabo el proceso. El grupo encargado tanto de tomar la decisión como de llevarla a cabo, se convierten en factores de influencia, ya que si no están bien preparados con los conocimientos necesarios o preparados para tomar en cuenta los riesgos y las consecuencias que traigan sus decisiones, pueden ocasionar la crisis del sistema político.

Para este estudio, la Teoría de la Decisión obtiene su importancia cuando entendemos que las decisiones que se toman en materia de Política Exterior en nuestro país traen consecuencias ahora más que nunca que afectan la Gobernabilidad interna del Estado. Y que sí hay un desajuste en la relación existente entre la Política Exterior y la Gobernabilidad, lo cierto es que tal desajuste puede derivar en un serio problema de Seguridad Nacional.

En consecuencia, la Teoría de la Decisión adquiere una especial relevancia, ya que el proceso de toma de decisiones en el contexto de la Política Exterior mexicana se convierte en un proceso más complicado por el hecho de que empiezan a actuar dentro del mismo más actores, no únicamente el gobierno, sino que se toman en cuenta las diferentes opiniones de los actores no estatales, sus necesidades, sus intereses, y en muchas ocasiones se procede con decisiones que no benefician a la sociedad en su conjunto, sino solamente al pequeño sector influyente.

Esto significa un problema a la estabilidad estatal, lo que conlleva a una crisis de Gobernabilidad, ya que el gobierno encargado de que los objetivos de sus políticas públicas sean encaminadas al beneficio del grueso de la población, no considera eso como un hecho, sino más bien deja relegada la opinión de la sociedad civil. Todo esto propicia inestabilidad dentro de la sociedad, y lógicamente cuando no hay un proceso de toma de decisiones veraz, justo y equitativo para atacar las necesidades del pueblo, entonces habrá un problema de Seguridad Nacional.

3. Definición de Política Exterior.

Una vez expuestas y analizadas las teorías que se ha de utilizar para sustentar esta investigación es necesario dar paso a la definición de los diferentes conceptos que vamos a estudiar también en la investigación. Son cuatro conceptos básicos que desarrollaremos en los siguientes puntos del capítulo son: el de *Política Exterior*, *Gobernabilidad* y *Gobernanza*, y *Seguridad Nacional*. Pero no únicamente vamos a explicar estos conceptos, sino que también hemos de definir otros conceptos que ayudan a entender a los primeros, como son los conceptos de *Interés Nacional* y *Poder*.

En primer lugar tenemos al concepto de Política Exterior. Ya en el apartado anterior empezamos a mencionar este concepto para no a definirlo, en este apartado lo que se tratará es dar una explicación a este concepto tan importante dentro de las Relaciones Internacionales.

La Política Exterior es el: “conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por lo que cada Estado, u otro actor o sujeto de sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas, y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así cómo la búsqueda del mantenimiento de relaciones armónicas con el exterior.”³⁸ Pero aunque esta definición es relativamente completa acerca de lo que es la Política Exterior, se queda corta al explicar su origen, como se desarrolla y hasta dónde son sus alcances.

Hay que mencionar que la Política Exterior es una de las tantas manifestaciones de las funciones que tiene el Estado, para esto, existen diversos tipos de políticas que el mismo Estado lleva a cabo para cumplir sus metas, pero es la Política Exterior la que pretende cumplir con estas metas hacia fuera de las fronteras del territorio nacional.

Definir la Política Exterior es complejo, ya que hay muchos autores que afirman que no existe una Política Exterior de Estado, sino más bien hay una Política Exterior de gobierno. Es decir, que en innumerables ocasiones la Política Exterior no responde a los intereses de la mayoría de la población y la sociedad

³⁸ Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 198

no es consultada para la toma de decisiones orientadas al exterior, entonces estamos frente a lo que sería la Política Exterior del grupo que se encuentra en el poder.³⁹ Mientras que hay otros autores que señalan que es un término demasiado ambiguo porque puede tener diversas concepciones y dimensiones.⁴⁰

Sin embargo, como vimos en la definición del Dr. Hernández-Vela, la Política Exterior está conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de las fronteras nacionales. Pero el eje fundamental de la Política Exterior debe de ser el Interés Nacional. A este respecto hay diversos autores que apoyan esta definición, como Silviu Brucan, que apunta que las metas que una nación persigue más allá de sus fronteras representan la extensión de los intereses nacionales en la escena internacional.⁴¹ Por otro lado, Stoessinger nos dice que: “la Política Exterior de una nación es la expresión de su Interés Nacional frente al de otras naciones.”⁴² Hans Morgenthau, por su parte, afirma que la Política Exterior es una lucha por el poder. Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato, según este autor.⁴³ Pero esta definición no siempre es verdadera, ya que vemos a Estados débiles que no cuentan con los recursos necesarios para emprender esta búsqueda del poder por fuera de sus fronteras nacionales, y más bien utilizan a la Política Exterior como medio de defensa de los intereses nacionales de otros Estados más fuertes. En este sentido Mario Ojeda señala, atinadamente, que la Política Exterior de un país débil está diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales.⁴⁴

³⁹ Gutiérrez Pantoja, Gabriel, “Fantasía y ciencia – Profecía y utopía (la política exterior de México frente al siglo venidero)”, *La Política Exterior de México hacia el Siglo XXI*, Ed. UNAM Cuadernos de la ENEP Aragón, México, 1987, págs. 100-108

⁴⁰ Stern, Geoffrey, *The Estructure of International Society an Introduction to the Study of International Relations*, Ed. Pinter Publisher, Londres, 1995, págs. 106-108

⁴¹ Brucan, Silviu, *The Dissolution of Power*, Ed. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1971, pág. 32

⁴² Stoessinger, John, *The Might of Nations*, Ed. Random House, Nueva York, 1982, pág. 32

⁴³ Morgenthau, H. J., *La Lucha por el Poder y la Paz*, Ed. GEL, Buenos Aires, 1986, pág. 41

⁴⁴ Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, Ed. El Colegio de México, México, 1984, Pág. 3

Pero por otro lado, la Política Exterior debe estar orientada por objetivos que se pretendan alcanzar, que sean concretos, que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado. Al respecto, Mabel Laredo entiende a la Política Exterior como el curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de su propia jurisdicción.⁴⁵ Otros parten de la premisa de que la Política Exterior debiera concebirse como un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos de una nación.⁴⁶ Por tanto, el establecimiento de objetivos que respondan a factores endógenos y exógenos es un elemento relevante en la instrumentación de una determinada Política Exterior. Ahora bien, toda Política Exterior tiene que estar sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir sus objetivos. Para algunos especialistas, la Política Exterior es parte integral del proyecto nacional que todo Estado define en un determinado momento de su desarrollo histórico.

Pero aunque los gobiernos tengan bien definidos los objetivos que piensan conseguir en el exterior, y ya tengan las estrategias establecidas para lograr alcanzar estos objetivos, si el Estado no cuenta con una gran capacidad negociadora no va a poder lograr sus metas, ya que este es uno de los elementos más importantes para el éxito de la Política Exterior de cualquier país. En sí “la negociación internacional no es un fin en sí misma, sino un medio necesario de la Política Exterior de cualquier Estado.”⁴⁷

Por tanto, la Política Exterior está determinada por los intereses nacionales o el Interés Nacional, los objetivos, las estrategias de Política Exterior y la capacidad

⁴⁵ Laredo, Mabel, “Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional”, *Foro Internacional*, Vol. VI, No. 1, Ed. El Colegio de México, México, 1965, pág. 158

⁴⁶ Peñaloza, Tomás, “La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México”, *Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México*, Ed. El Colegio de México, México, 1977, pág. 7

⁴⁷ Peña, Roberto, “México y sus instrumentos de negociación internacional”, *Relaciones Internacionales*, No. 32, Ed. FCPyS-UNAM, México, 1984, págs. 46 y 47

negociadora, además de que éstas están determinadas por los factores endógenos y exógenos de los Estados.

La siguiente conceptualización, que retoma los elementos fundamentales manejados por los especialistas anteriormente citados, es la que, finalmente, se considera más acertada para los fines de este apartado:

“La Política Exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el Interés Nacional y la Seguridad Nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la Política Exterior es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión.”⁴⁸

La Política Exterior para cualquier país o Estado es muy basta, algo subjetiva, y en muchos casos, muy complicada; pero es de vital importancia para la vida del mismo Estado, sin una Política Exterior sólida es imposible resaltar en el plano internacional, pero mucho más grave, es imposible la supervivencia del Estado tal y cómo lo conocemos.

Esto se debe a que ningún Estado del mundo es autárquico (o sea, que no puede satisfacer sus necesidades por sí mismo), mientras un Estado es rico en recursos petroleros vemos que sus necesidades en cuanto a alimentos no puede satisfacerlas el mismo, por lo que tiene que buscar satisfacer estas necesidades con un Estado en el cual pueda obtener los alimentos y que a su vez este Estado necesite de petróleo, lo que aquí se necesitaría sería una gran capacidad negociadora por parte de los gobiernos de ambos Estados para obtener los objetivos concretos que desean. Una vez que se logra obtener los objetivos se puede decir que la Política Exterior se vuelva exitosa. Caso contrario es cuando

⁴⁸ Idem

lógicamente no se logran los objetivos buscados, se puede decir entonces que la Política Exterior no cumple con las expectativas.

La necesidad de una Política Exterior exitosa es vital para cualquier Estado, pero este éxito no es cuestión únicamente de crear la política, sino de la gente que va a ejecutar las directrices de Política Exterior, del ambiente que se este produciendo (ya sea de incertidumbre, paz o conflicto) en las Relaciones Internacionales, de la vida de un Estado en particular, etc.

4. Definición de Gobernabilidad y Gobernanza.

Uno de los puntos neurálgicos de esta investigación versa en el concepto de Gobernabilidad, pero es prudente que desde estas primeras líneas del apartado se haga mención que a lo largo de la tesis se analizará una “nueva” vertiente del mismo concepto de Gobernabilidad, que es el concepto de *Governance*, con uno de sus términos en castellano como mejor se le conoce: *Gobernanza*, que es como se le mencionará en las siguientes líneas.

Podemos mencionar los orígenes de la Gobernabilidad en los mismos orígenes de la república, y el mayor expositor de esto es Thomas Hobbes en su libro *Leviatán* en el Volumen I:

“El único modo de erigir un poder común capaz de defenderlos de la invasión extranjera y las injurias de unos a otros (asegurando así que, por su propia industria y por los frutos de la tierra, los hombres puedan alimentarse así mismos y vivir en el contento), es conferir todo su poder y fuerza a un hombre, o una asamblea de hombres, que pueda reducir todas sus voluntades, por pluralidad de voces, a una voluntad. Lo cual equivale a elegir un hombre, o asamblea de hombres, que represente su persona; y cada uno poseer y reconocerse a sí mismo como autor de aquello que pueda hacer o provocar quien así representa a su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y la seguridad común...”⁴⁹

⁴⁹ Hobbes, Thomas, “Capítulo XVII. De las causas, generación y definición de una república”, *Leviatán*, Vol. I, Ed. La Página, Buenos Aires, 2003, pág. 164

En las líneas anteriores, Hobbes nos explica cómo se funda la república, pero si analizamos un poco más también nos deja entrever el primer esbozo de lo que es la Gobernabilidad, cuando nos habla de que los hombres confieren un poder especial a un solo hombre o grupo de hombres para gobernar a los demás, pero éstos que fueron elegidos deben a su vez garantizar la paz y la seguridad común; o sea, el grupo de hombres que se representan al gobierno al cual se elige mediante votación. Ahora, en la definición más básica acerca de la Gobernabilidad ésta nos dice que, el gobierno es el encargado de asegurar que las cosas vayan bien dentro del Estado, en otras palabras, asegurar la paz y seguridad sociales, lo cual ya lo afirmaba Hobbes desde la misma constitución de la república en el párrafo anterior.

Pero ésta definición se queda corta al momento en que la perspectiva mundial cambia y es necesario ampliarla.

Gobernabilidad e ingobernabilidad ocuparon rápidamente un lugar de considerable importancia en lenguaje de política y de científicos sociales (este fenómeno se empezó a dar a mediados de los 70's y 80's), espacio no exento de tensiones provocadas por la apelación a ambos términos. La misma ambigüedad de esto facilitó varios enojos, sea por su origen neoconservador, sea por la perplejidad frente a “esa cosa”, sea por la suspicacia de algún gobierno al recibir de la oposición una propuesta de “Pacto de Gobernabilidad”, o por lo que fuere.⁵⁰

Parece importante, entonces, hacer alguna claridad o precisión respecto de ambas nociones.

Originalmente, una y otra estaban referidas al fenómeno de la estabilidad económica, a su funcionamiento fluido, tal como aparece en el periodo

entreguerras una secuencia de inestabilidad monetaria, inestabilidad productiva, inestabilidad social, que exigen un procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales.

En la ciencia política, en cambio, se empleó la palabra Gobernabilidad para hacer referencia al control político-institucional del cambio social, a la posibilidad de dirigir un proceso social transformador, ingobernabilidad, a su vez, definía situaciones de pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto de gobierno.

La elaboración teórica neoconservadora de la crisis de Gobernabilidad (plasmada en la década de 1970) enfatiza como característica central de ésta la existencia de una creciente sobrecarga de demandas sociales, cuya satisfacción por el sistema político encuentra límites de capacidad, particularmente cuando la expansión de los servicios y de la intervención estatales –que, a su vez, ha permitido atender tales demandas y con ello ha generado otras, nuevas y mayores- se revela ineficaz para continuar brindando respuestas favorables; al reducirse éstas se sobrecargan las demandas sociales y se produce una crisis fiscal, apareciendo una situación de ingobernabilidad. En pocas palabras: la sobrecarga de demandas sociales y la incapacidad del sistema político para satisfacerlas genera la inestabilidad del conjunto de éste.⁵¹

En otros casos, Gobernabilidad alude a situaciones políticas en las cuales son cuestionadas la autonomía y la legitimidad de las instituciones, o bien alude a crisis de gestión y de pérdida de apoyo político al gobierno.

⁵⁰ Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P., Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Ed. New York University Press, Nueva York, 1975

⁵¹ Habermas, Jürgen, *La Crisis de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Ed. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1979

En los procesos de transición a la democracia en América Latina, la noción hace referencia “a la continuidad o preservación del régimen político por consolidar”. En estos casos, la conclusión es preocupante: como señala Mario Dos Santos “que la Gobernabilidad llegue a asimilarse a continuidad del régimen político habla de la precariedad del mismo en la transición.”⁵² Pero, ¿Qué es la Gobernabilidad? A los efectos de orientar la discusión, aquí se entenderá Gobernabilidad, en tanto nación, en los términos indicados por el politólogo chileno Angel Flisfich. Gobernabilidad, entonces, hace referencia a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo -sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones siguientes:

- a) La capacidad de adoptar oportunamente decisiones, simples o complejas, frente a eventos o estados de cosas que se interpretan socialmente, a partir de una o más de las matrices culturales dominantes, como desafíos que exigen una respuesta gubernamental.
- b) La efectividad de las decisiones adoptadas (...); hay efectividad si existen, de modo suficiente, sentimientos de obligación y comportamientos de acatamiento respectivo de las decisiones.
- c) La aceptación social de las decisiones, que puede ir desde simple aquiescencia o conformidad pasiva a un apoyo activo de ellas, y que suponemos es equivalente con la congruencia o armonía de ellas con intereses, anhelos, pasiones, necesidades, etc., de distintos públicos masivos y segmentos de ellos.
- d) La eficiencia de las decisiones, en términos de la producción de efectos que realmente alterna o modifican significativamente estados de cosas prevalecientes.
- e) La eficiencia de las decisiones según ideas de eficiencia propias de una o más de las matrices culturales predominantes.

⁵² Dos Santos, Mario R., *Modalidades de Gobernabilidad en la Transición a la Democracia. Notas Relativas al Caso Argentino*, Buenos Aires, 1988

- f) Finalmente, la coherencia de las decisiones a través del tiempo, en el sentido de ausencia de efectos, buscados o no, que son contradictorios y terminan por cancelarse.⁵³

Ahora bien, tenemos que entender el concepto de *Governance* o *Gobernanza*, y como este se relaciona de manera directa y a veces indisoluble con el concepto de Gobernabilidad.

¿Cuál es el vínculo que como conceptos y como enfoques para el estudio de fenómenos políticos-sociales existe entre la Gobernabilidad (Governability) y la Gobernanza (Governance)? El hecho de que entre ambos conceptos (y sus objetos de estudio) se reflejan preocupaciones de investigación distintas, pero que al mismo tiempo se perciben como interdependientes, cuando la preocupación es el estudio de los problemas que enfrentan los países menos desarrollados en la consolidación de los regímenes democráticos en un sentido amplio del término (es decir, que estos sean eficaces en términos políticos, tanto como en términos de mercado, de cohesión social y como garantes de las libertades individuales), en definitiva, como modelos de desarrollo en sus diversas dimensiones.

Gobernabilidad y Gobernanza son conceptos diferentes. Aunque vinculados en su raíz etimológica, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos (y objetos de investigación) distintos. Esta afirmación es necesaria en primer término, dado el hecho de que no en pocas ocasiones el término Governance ha sido traducido en lengua castellana de las más variadas formas. Este término ha sido traducido como “buen gobierno”, “gobernanza”, “gobernación” o incluso “gobernabilidad”⁵⁴, fundiendo en este último caso, al concepto Governance con el de Governability, y haciendo de este modo confusas las lecturas y las reflexiones

⁵³ Flisfisch, Angel, *Gobernabilidad y Consolidación Democráticas. Sugerencias para la Discusión*, Santiago de Chile, 1988.

⁵⁴ Véase la versión en castellano del número 155 de la Revista Internacional de Ciencias Sociales UNESCO

sobre la materia en los trabajos publicados en la lengua española (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Usos y adjetivos de los conceptos Gobernabilidad y Gobernanza

	Governability	Governance
Traducción aceptada al idioma castellano	Gobernabilidad	
Traducciones alternativas		Gobernación; gubernancia; gobernabilidad; buen gobierno; gobernanza; incluso, se ha usado el vocablo gobernabilidad
Adjetivos en relación con los regímenes políticos	Gobernabilidad dictatorial; gobernabilidad autoritaria; gobernabilidad democrática	Gobernabilidad democrática
Asociada a ámbitos o a actores políticos y sociales	Gobernabilidad ejecutiva; gobernabilidad legislativa; gobernabilidad social	<i>Societal governance;</i> <i>European governance;</i> <i>citizen governance;</i> <i>corporate governance;</i> <i>local governance</i>
Adjetivación conceptual normativa		<i>Good governance</i>

Fuente: Nicandro Cruz, César, "Gobernabilidad y Governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", *Revista Prospectiva*, No. 9, Año 7, noviembre 2001, México.

Aquí nos dedicaremos a desenmarañar en lo posible esta madeja de términos. Tanto el concepto de Gobernanza como el de Gobernabilidad cuentan

en la literatura especializada con una gran cantidad de definiciones. Para el concepto de Gobernabilidad, hay que recurrir por ejemplo al estudio de Coppegde⁵⁵ y para el de Gobernanza al de Rhodes⁵⁶ o el de Mayntz.

Sin hacer un análisis riguroso de la gran variedad de definiciones disponibles, podemos señalar que mientras el concepto de Gobernabilidad está asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia, legitimidad política basada en la democracia, el de Gobernanza ha sido asociado a los conceptos de codirección, interacción y cogestión, y en algunos casos de conducción (steering) entre actores políticos y sociales. Obsérvese que la preocupación no sólo se ha centrado en la efectividad con lo cual los actores políticos arriban a decisiones, sino también en la capacidad institucional y gubernamental para aplicarlas e implementarlas en el escenario público.

La Gobernabilidad democrática como concepto es entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos. La Gobernabilidad es por lo tanto un atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia (en un nivel elemental) a la rama ejecutiva del gobierno, y más ampliamente, al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto.

La Gobernanza tiene un campo de estudio multidireccional, y se ha asociado su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica. Siguiendo a Aguilar: "...hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autorregulación y autogobierno social,

⁵⁵ Coppedge, M., "El concepto de la gobernabilidad: modelos positivos y negativos", *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*, Ed. CORDES, Quito, 1997

⁵⁶ Rhodes, R. A. W., "Understanding Governance: Policy Networks", *Governance Reflexivity and Accountability. Public Policy and Management*, Ed. Open University Press, Buckingham, 1997

cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social.”⁵⁷

Por ello, la Gobernanza, se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos. Relacionada con esta definición está aquella clásica ofrecida por Kooiman, quien define a la Gobernanza como “los patrones o estructuras que emergen en un sistema sociopolítico como el ‘común resultado’ o *outcome* de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados.”⁵⁸ La Gobernanza por tanto, también puede ser definida como el conjunto de mecanismos, y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos, mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias.

El análisis de los elementos que propician y condicionan la autorregulación, el orden y cohesión social puede entenderse como el objeto de estudio de la Gobernanza política. Como patrón inicial de distinción, Gobernanza ha sido también todo aquello que estuviese fuera del gobierno y de la jerarquía.

Gran parte del estudio de la Gobernanza se centra actualmente en el papel que las instituciones políticas, económicas y sociales juegan como articuladoras de decisiones públicas y como moldeadoras de procesos socioeconómicos al interior de los regímenes democráticos.

En un primer momento, el reconocimiento y reivindicación del papel central del Estado como articulador (y conductor) de procesos políticos en las democracias no consolidadas, hace que el estudio de la Gobernabilidad

⁵⁷ Aguilar Villanueva, L. F., “Democracia y transición”, *La Gobernabilidad Democrática en México*, Ed. INAP-Secretaría de Gobernación, México, 2000, págs. 29-43

⁵⁸ Kooiman, J., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Ed. Newbury Park, Londres, 1993

democrática sea fácilmente vinculable con el de la Gobernanza política, ya que se asume la importancia del Estado y de su gobierno como catalizador y conductor de la acción colectiva. No obstante, el estudio del gobierno y de las instituciones políticas democráticas no agotan el campo de estudio.

Lo que se busca es encontrar las razones que permitan explicar la forma en la que los diversos actores implicados en el proceso político articulan sus preferencias, definen su participación estratégica, y exploran sus expectativas en el proceso político de toma de decisiones, teniendo como eje al Estado.

Entendidas como reglas de juego, las instituciones configuran una Gobernanza específica y permiten a los actores articular preferencias, intereses y agendas, son un elemento esencial para entender los condicionantes de la estabilidad, de la eficacia y del orden político y social, todos ellos aspectos centrales de la Gobernabilidad.

Resulta evidente el papel del capital humano y social como motores del desarrollo. Paralelamente, importantes instituciones sociales y económicas (que van desde grupos de interés local, el mercado mismo, hasta la participación de organismos multilaterales) son determinantes en la conducción de procesos sociales y aplicación de decisiones políticas. Estas instituciones y actores se encuentran en diversos planos de la vida humana, más allá de la institucionalidad del sistema político. Los actores estratégicos (no sólo políticos, sino también de índole social y económico) son capaces de ejercer influencia mediante sus distintos recursos de poder, por esta causa también resultan centrales para comprender cómo una sociedad lleva a cabo sus procesos sociopolíticos. Las instituciones condicionan la interacción social y política, y con ello, las variables que determinan el desarrollo social y humano. Por esta causa su análisis es tan importante en el estudio de la Gobernanza.

Por ello, el tejido institucional que configura la Gobernanza (estructura), necesariamente ha de tener sus efectos sobre la Gobernabilidad, es decir, sobre la capacidad de gobierno, de gobernación o gubernativa. Dicho de otra forma, en la medida en que la Gobernanza se entienda como un conjunto de instituciones (patrones, estructuras y reglas de juego) que condicionan y posibilitan la acción social, en esa medida se está reconociendo su papel como determinante de capacidades individuales, colectivas y sociales para la toma y aplicación de decisiones políticas y de política pública bajo contextos democráticos, y no sólo eso, también se están ampliando las posibilidades explicativas para la determinación de las razones que permitieron y generaron su éxito o fracaso.

Cuadro 3. Gobernabilidad y Gobernanza democráticas en perspectiva

	Gobernabilidad democrática	Gobernanza democrática
Definición del concepto	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco de derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, procesos de coordinación, control interacción, y toma de decisiones, en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas, dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos.
Denotación del concepto	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición situación, mecanismos y métodos institucionalizados.
Objetos de estudio directamente asociados al concepto	Regímenes políticos considerados democráticos en general, y por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales

	importancia al papel del Poder Ejecutivo.	diferenciados.
Actores políticos relevantes	Actores políticos y sociales estratégicos.	Actores políticos y sociales estratégicos, ONG's, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores
Características de la interacción	Generada en base a reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.	Implícita dentro del concepto de Gobernanza. La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.
Papel de entorno y del sistema (orden) social	Se asume un entorno político y social dinámico, determinante para la comprensión de los factores que condicionan procesos de toma de decisiones políticas.	Se asume un entorno dinámico, tanto fuera como dentro del ámbito de referencia, el cual es condicionado por el orden social.
Orden y estabilidad	Criterios para definir niveles de Gobernabilidad, cuando los actores políticos implicados en la toma de decisiones son capaces de garantizar la permanencia del sistema político y social sin el uso de estados de excepción y sin vulnerar derechos humanos fundamentales y las leyes básicas.	Conceptos implícitos en el término Gobernanza democrática. Alude al orden político institucional que determina la participación e interacción de actores en los procesos de conducción social.

Fuente: Nicandro Cruz, César, "Gobernabilidad y Governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", *Revista Prospectiva*, No. 9, Año 7, noviembre 2001, México.

5. Definición de Seguridad Nacional.

El concepto “seguridad” proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

La Seguridad Nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, por lo que cada Estado lo establece en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar.

La Seguridad Nacional se generó con la aparición de los primeros grupos humanos, es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad. Entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional.

Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó a asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la Seguridad Nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político.

A continuación, trataremos de encontrar un concepto de Seguridad Nacional, para lo cual presentamos una serie de definiciones sobre este tema, mismas que permitirán ubicar parámetros y características, que marquen un campo de acción y un espectro, que nos auxilie a tipificar uno de los temas centrales de esta tesis.

Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que: “el fin del Estado solamente es la ‘seguridad’ entendida como la ‘certeza’ de la libertad en el ámbito de la ley.”⁵⁹

En tanto que, para el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América (*U.S. Chiefs of Staff*): “la Seguridad Nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas.”⁶⁰

En este sentido, Harold Brown explica la concepción estadounidense de Seguridad Nacional como: “(...) la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras.”⁶¹

Igualmente, Robert McNamara señala que “la Seguridad Nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad no es la actividad militar tradicional, aunque puede abarcarla. La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad.”⁶²

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, “la Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes”⁶³

⁵⁹ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pág. 26

⁶⁰ Littuma Arizaga, Alfonso, *Doctrina de Seguridad Nacional*, Caracas, 1967, pág. 43

⁶¹ Brown, Harold, *Reflexiones Acerca de la Seguridad Nacional*, pág. 9

⁶² Citado por Lic. Oscar Morales Herrera, *Los Objetivos Nacionales, El Poder Nacional y La Democracia*, Ed. Colegio de Altos Estudios Estratégicos, El Salvador, marzo de 1995, pág. 24

⁶³ Littuma Arizaga, Alfonso, *Doctrina de Seguridad Nacional*, Caracas, 1967, pág. 43

Por otra parte, el General de División Edgardo Mercado Jarrín, señala que: “podemos definir la Seguridad Nacional como la situación en la cual nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales, tanto internas como externas (...) la Seguridad Nacional (...) es un valor intermedio para la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales. La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas o terror de que tales valores sean atacados.”⁶⁴

El Coronel Alejandro Medina Solís señala en su obra, *La Doctrina de la Seguridad Nacional*, que ésta se define como: “(...) la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.”⁶⁵

De acuerdo con el Teniente Coronel Venancio Carullo, “la Seguridad Nacional adquiere (...) el carácter de disciplina del orden social, de la paz y de la guerra, o sea del derecho, de la política interna, de la Política Exterior y de la estrategia militar. (...) como seguridad interior se relaciona con el ordenamiento social y el uso del poder, no solo con la ley, sino también por el equilibrio y armonía entre los factores de la dinámica social (...) como seguridad exterior se relaciona con el Interés Nacional, con la supervivencia de la nación y del Estado, frente a las amenazas virtuales o reales que surgen de la relación con otros Estados.”⁶⁶

Para Felipe Quero Rodiles, se entiende por Seguridad Nacional: “(...) el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal

⁶⁴ Gral. de Div. Edgardo Mercado Jarrín, *Seguridad, Política y Estrategia*, Lima, 1974, pág. 55

⁶⁵ Tomado del Compendio de Lecturas Requeridas, *Materia Seguridad Nacional Primera Parte*, septiembre de 1995, Colegio de Defensa Nacional, pág. 46

⁶⁶ Carullo, Venancio, *Ideas y Problemas Sobre Seguridad Nacional*, Buenos Aires, 1974, pág. 59

ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades publicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad.”⁶⁷

Roberto Calvo en su *Doctrina Militar de la Seguridad Nacional* expone que: “los militares chilenos han elaborado la siguiente definición: la Seguridad Nacional es la estructuración de las potencialidades de un país, de manera que su desarrollo sea factible con el completo dominio de su soberanía e independencia tanto interna como externa.”⁶⁸

También en Chile la Seguridad Nacional se tipifica como “(...) una necesidad vital del Estado-nación y por lo tanto un deber, requiere tener la capacidad para precaver y enfrentar las interferencias, amenazas o peligros que afecten o puedan afectar las legítimas aspiraciones e intereses permanentes de los objetivos nacionales. Debe preservar los valores fundamentales del ser nacional (...).”⁶⁹

Por otra parte, José Thiago Cintra define la Seguridad Nacional como: “la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.”⁷⁰

Sobre el tema se infieren puntos básicos de los cuales parten rasgos esenciales que limitan el concepto de la Seguridad Nacional, entre los mas destacados tenemos:

⁶⁷ Quero Rodiles, Felipe, *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*, Madrid, 1989, pág. 36

⁶⁸ Calvo, Roberto, *La Doctrina Militar de la Seguridad Nacional*, Ed. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1979, pág. 66

⁶⁹ Reyes Echandia, Alfonso, “El Pensamiento Militar Latinoamericano”, *Democracia y Seguridad Nacional*, Ed. Centro de Estudios Militares Gral. Carlos Pratts. 1990. pág. 84

⁷⁰ Thiago Cintra, José, “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”, texto de las conferencias impartidas por el autor los días 2, 9 y 23 de abril de 1991, ante la segunda promoción del *Diplomado en Análisis Político* que se imparte en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

- Es una condición política, económica, social y militar.
- Se manifiesta como proceso continuo e incesante.
- Tiene una dinámica propia.
- Es una función estatal.
- Nace con la organización del Estado.
- Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.
- Su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales.
- Representa un estado de garantía.
- Capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado.
- Existe en función del desarrollo de una nación.
- Se manifiesta en acciones en los cuatro campos del poder.
- Busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales.
- Esta dirigida a superar los problemas nacionales.

El concepto de Seguridad Nacional puede ser fácilmente confundido con el de Interés Nacional, por la similitud del contenido de ambos. Sin embargo, existe una importante consideración que los hace diferentes. La diferencia radica en que el término Seguridad Nacional tiene connotaciones más de carácter militar, mientras que el de Interés Nacional contiene rasgos de corte económico. Es decir, Seguridad Nacional tiene que ver más con los asuntos relacionados con la política del poder, al tiempo que Interés Nacional tiene vínculos más estrechos con la política de presión que ejerce el Estado.

Norberto Bobbio nos explica esto con su definición de interés nacional: "En el contexto de las Relaciones Internacionales (dónde esta expresión se usa con más

frecuencia) el Interés Nacional se entiende por lo general (con la ayuda de las enseñanzas de la Teoría de la Razón de Estado, no raramente definida como: “Teoría de los Intereses de los Estados”) como la exigencia de la seguridad propia de cada Estado en la condición anárquica de las Relaciones Internacionales; la cual hace en verdad que los conflictos entre los Estados se resuelvan en último análisis con el uso de la amenaza de la fuerza. Para poder defender los intereses propios, económicos o de otra naturaleza, cuando entra con conflicto con los de otros Estados, y también, en definitiva, para poder definir con autonomía las cuestiones internas. Más allá de esta tendencia general, el Interés Nacional entendido así puede determinar por otro lado comportamientos distintos según la situación histórica concreta, la fuerza del Estado en cuestión, su estructura e incluso su régimen político.

Lo anterior nos permite vislumbrar que el concepto de Interés Nacional, referido al contexto de las Relaciones Internacionales, indica una tendencia bastante importante, pero de carácter general –la búsqueda prioritaria de la propia Seguridad Nacional-, cuya externación concreta es extremadamente variable y remite, para ser claramente comprendida, a la atenta consideración de la situación histórica concreta.”⁷¹

El concepto de Seguridad Nacional se identifica así como parte del interés nacional, o en muchos casos, como el interés nacional, esto o es bien definido o cae en el campo de la abstracción, ya que al estar fuertemente relacionados es más difícil separarlos.

⁷¹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, México, 2000, pág. 825

CAPITULO II.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA.

Al sentar las bases teóricas y conceptuales de la presente tesis con la *Teoría de la Interdependencia Compleja* y la *Teoría de la Decisión*, y los conceptos de *Política Exterior, Gobernabilidad, Gobernanza y Seguridad Nacional*; es ahora necesario dar un precedente histórico a esta investigación, y enmarcar la relación entre la Política Exterior y la Gobernabilidad, como algo patente y ligado al devenir histórico de la Política Exterior mexicana.

En la historia de la Política Exterior de nuestro país encontramos distintas referencias a este respecto, como es de notarse, ésta se ha distinguido por un carácter respetuoso y apegado al Derecho Internacional a lo largo de toda su trayectoria. Pero este prestigio y amplio reconocimiento que se tiene de la política internacional de México se debe a los incansables y significativos esfuerzos por mantener la paz y seguridad dentro, y aun fuera, del Estado.

Para este capítulo se realizará un recorrido por los momentos históricos más importantes para la Política Exterior mexicana y su relación con la Gobernabilidad para el mantenimiento del *status quo* dentro del Estado.

Como bien sabemos uno de los objetivos claves de la Política Exterior es garantizar con sus lineamientos las necesidades del Estado y que estas queden satisfechas más allá de las fronteras nacionales. Pero estas mismas necesidades deben ser también satisfechas hacia dentro del Estado, lo que también se convierte en un objetivo esencial de la Política Exterior.

En este apartado se hace referencia a distintos momentos de la vida histórica de la Política Exterior mexicana, pero hay que hacer notar que no se hará

un recorrido desde los primeros años de nuestra joven nación, aunque la historia esta repleta de acontecimientos que ejemplifican el objeto de estudio de esta tesis sería imposible enumerar cada uno de ellos, ya que algunos no son tan claros ó relevantes.

Por ello es que se debe analizar la vida política de México a partir de la presidencia de Benito Juárez, pero aunque esta etapa de la historia de México es muy amplia y llena de momentos trascendentales para la Política Exterior y su relación con la Gobernabilidad, es solamente cuando termina la Intervención Francesa en México, ya que este es uno de los momentos claves en el cual el gobierno del Presidente Juárez tuvo que hacer uso de la Política Exterior no únicamente para obtener beneficios de naciones extranjeras, sino para mantener la estabilidad dentro de la República debilitada por la constante ocupación extranjera, las luchas intestinas, la carencia de recursos fundamentales para la sobrevivencia de la población, y los aún constantes ataques desde el extranjero, además de contar con el debilitamiento de las instituciones del Estado.

El segundo apartado de este capítulo versará en dos de las doctrinas de Política Exterior que se crearon desde una percepción juricista, y que con el tiempo no sólo el Estado mexicano las ha utilizado para garantizar la estabilidad interna, sino también como defensa frente ataques de potencias extranjeras.

Es de importancia el analizar las Doctrinas Carranza y la Estrada, las cuales se dieron en contextos históricos diferentes, pero que en las dos se fijó como constante la búsqueda de una estabilidad hacia adentro del Estado y a la vez, una defensa en contra de potencias extranjeras que atentaron hacia la seguridad de la nación. Como se puede observar, la Política Exterior en estos casos desempeñó esa doble función de salvaguardar al Estado más allá de sus fronteras, pero también en su fuero interno.

El último punto de análisis en el presente capítulo tocará el tema de los siete principios normativos de la Política Exterior mexicana, los cuales a lo largo de la historia han sufrido cambios significativos, además de que las etapas históricas en las cuales se crean los diferentes principios que se analizarán, responden a diferentes necesidades.

La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las 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. Todos estos son los principios que norman a nuestra Política Exterior, pero cada uno de ellos también está fuertemente relacionado con la vida de la política interna de nuestro país, cada cual, de igual forma contribuye a la estabilidad del Estado y al bienestar del gobierno en turno; esto se logra únicamente si el gobierno sabe aprovechar estos recursos legales y políticos.

Es clara la tendencia a demostrar acerca de la relación que existe entre la Política Exterior y la Gobernabilidad, una relación que ha sido histórica al menos en el caso de nuestro país, por supuesto que en la historia de la vida de la política internacional de México hay ejemplos que clarifican la relación que estamos estudiando, pero tomamos estos tres ejemplos por su trascendencia para este estudio.

En primer lugar durante el período que va de 1867 a 1876, que contempla parte del segundo y tercer período de gobierno de Benito Juárez (hasta su muerte el 18 de julio de 1872), y su continuidad con Sebastián Lerdo de Tejada, es cuando se refunda la República Democrática en nuestro país y empieza un período arduo de reconstrucción del Estado, en donde las Relaciones Internacionales juegan un papel fundamental para este desarrollo.

En lo que se refiere a las Doctrinas de Política Exterior y los principios normativos de estas mismas, es necesario su análisis por sobre otros momentos históricos ya que estos son los fundamentos por los cuales los artífices y operadores de la Política Exterior se basan para crear las decisiones que se han de llevar a cabo en la Política Exterior, además de que con estos fundamentos podemos notar que tanto la Gobernabilidad, como la política internacional y los objetivos que buscan cada una de ellas no pueden ser separados.

1. La Política Exterior en el Gobierno de Benito Juárez.

La vida de México a partir de su fundación como Estado independiente se caracterizó por constantes luchas intestinas por el poder entre facciones contrarias, carencia de los recursos financieros necesarios para la manutención del Estado, una población pobre y con grandes problemas sociales, e instituciones gubernamentales débiles. Pero uno de los problemas que aquejaban gravemente a la nueva nación independiente eran los constantes ataques de potencias extranjeras y sus intentos expansionistas.

En el momento que México se vuelve un país independiente tiene que luchar por mantener su soberanía y desarrollarse como un Estado fuerte. Pero con la serie de problemas que antes mencionamos esta tarea sería muy difícil de lograr, lo que provocó las constantes investidas por parte de las naciones extranjeras y las desgastantes luchas intestinas entre liberales y conservadores.

La pérdida de territorio nacional (Texas, La Mesilla y la Alta California) a consecuencia de la guerra en contra de los Estados Unidos en 1847 y 1848, las Leyes de Reforma que trajeron más discrepancias entre las facciones liberales y conservadoras que había en México, la suspensión del pago de la deuda externa a las naciones europeas (Inglaterra, Francia y España) por parte del gobierno interino de Benito Juárez; y la consecuente guerra de Intervención Francesa, nos demuestran la fragilidad de un Estado nuevo que aun no estaba lo suficientemente

desarrollado como para enfrentar cada una de estas dificultades al no crear las bases para instituciones fuertes y acuerdos entre facciones contrarias.

Muchos historiadores consideran que al periodo después de la Intervención Francesa es cuando en verdad nuestra nación se levanta como una verdadera nación independiente. Fernando Solana nos habla de este periodo, y en particular de Benito Juárez:

“Juárez es el verdadero fundador de México como nación con viabilidad histórica, fue impulsor del proceso modernizador porque fue él, como impulsor de las Leyes de Reforma, como gobernador de Oaxaca y como Presidente de la República, quien inicio los procesos necesarios para elevar el bienestar de los mexicanos y, sobre todo, para asegurar la factibilidad de México como Estado independiente y soberano... El pueblo mexicano de la época de Juárez clamaba por su estabilidad política. Juárez le proporcionó esa estabilidad institucionalizando la autoridad del gobierno”¹

Como se puede observar en la cita de Fernando Solana, Juárez fue un hombre que entendió perfectamente la necesidad de crear un gobierno fuerte que garantizará la estabilidad y la paz sociales dentro del Estado (Gobernabilidad), y aunque históricamente la época de la Intervención Francesa en el territorio nacional es muy importante, la etapa que sucede a esta intervención es más clara en el manejo de la Política Exterior que aplica el Presidente Juárez para lograr la estabilidad interna del país.

Mientras en toda Europa se producía una conmoción por la muerte de Maximiliano de Habsburgo, en Francia los defensores de Napoleón III lo eximían de cualquier responsabilidad. Se calificaba a los mexicanos de incivilizados y achacaban el fracaso de la empresa a la ineptitud del propio Archiduque austríaco, responsabilizando al Vaticano de haber contribuido a la caída del Imperio por no darle su apoyo decidido.

¹ Solana, Fernando, “Juárez el gran modernizador del siglo XIX mexicano”, *Textos de Política Exterior*, Vol. 11, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989

Para Juárez la situación era distinta en relación a su primer regreso a la capital en julio de 1861. Tenía toda la experiencia acumulada a costa de innumerables sacrificios; se encontraba en la plenitud de su madurez, consciente de la inmensa tarea que había necesidad de emprender para la reconstrucción del país, después de más de una década de guerra civil e intervención extranjera.²

El panorama nacional en esta nueva posguerra era desolador: con la economía paralizada, el pueblo sumido en la pobreza, los caminos infestados de salteadores, y los gobernadores que se habían convertido en verdaderos caciques que no respetaban y representaban a la autoridad federal. No obstante eso, Juárez y sus colaboradores tenían un proyecto definido de gobierno, así como la voluntad e imaginación suficientes para instrumentarlo.

Había graves problemas en los diversos Estados del país. En Yucatán seguía la Guerra de Castas³; en los Estados de la frontera Norte los indios salvajes continuaban incursionando en el territorio nacional, y desde Guatemala había ataques a la población chiapaneca. En Puebla, Sinaloa, Jalisco y Guerrero se organizaban insurrecciones contra los gobernadores. Entre 1868 y 1872, cuatro rebeliones intentaron derrocar al gobierno federal.

Con motivo de la inseguridad que había en el país y las dificultades para controlarla, surgió la crítica al gobierno acusándolo de incapacidad. Para Manuel María Zamacona, los plagios, robos y desesperanza, se debían “no a nuestra inocente y calumniada Constitución”, sino “al letargo” del “poder”.⁴

² Galeana, Patricia, “El Estado nacional”, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, Vol. III Ed. Senado de la República, México, 1990, pág. 210

³ La Guerra de Castas surgió en Yucatán debido a las precarias condiciones de vida de los indios mayas en la península. Los criollos y mestizos se autodenominaban yucatecos y los mayas no se sentían parte de ellos, eran simplemente mayas. La revuelta empezó en 1847 en el poblado de Tepich

Para combatir los motines y las asonadas, Juárez pidió al Congreso facultades extraordinarias para perseguir y castigar el plagio y el asalto a mano armada.

El gobierno Juarista redujo los efectivos del ejército de 80 mil a 2 mil hombres. Los militares veteranos se ocuparían del combate al bandolerismo. Se restableció el cuerpo de rurales y facultó a los gobernadores y jefes policiacos para condenar a muerte a los ladrones y asaltantes capturados en flagrante delito. Facultades peligrosas en tiempos de paz, que en ese momento se consideraron indispensables.⁵

El primero de agosto de 1867 se expidió un decreto en donde se restablecía la Corte Suprema de la Nación, nombrando miembros provisionales de la misma a Sebastián Lerdo de Tejada como presidente y como magistrados a Pedro Luis Ogazón, Manuel María Zamacona, Vicente Riva Palacio, José María Lafragua, Mariano Yañez, Pedro Ordaz, Guillermo Valle, Manuel Z. Gómez, Joaquín Cardoso y Rafael Dondé.

Para conseguir la reorganización del país, el gobierno Juarista creyó necesaria la reforma de la Constitución. Con este objeto lanzó un plebiscito el 14 de agosto de 1867.

El plebiscito proponía aprobar los siguientes cambios constitucionales: establecimiento del Senado de la República; veto suspensivo del Presidente a las resoluciones del Poder Legislativo, anulable solo por la votación contraria de dos tercios de los diputados; restricción a la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias; que las comunicaciones e informes del Ejecutivo al Congreso fueran por escrito y no verbales; que se determinara el procedimiento

⁴ Cosío Villegas, Daniel, *Historia Mínima de México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 253

⁵ Vonderwid, Paul J., *Los Rurales Mexicanos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 46

para prever la forma de substituir provisionalmente al Presidente de la República cuando faltara a la vez el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Con estas medidas Juárez y el Ministro Lerdo querían acabar con el sistema unicameral, dando la razón a Ignacio Comonfort, quien había dicho que la Constitución de 1857 maniató al Ejecutivo. Las reformas constitucionales propuestas generaron un alud de protestas entre los diputados por la violación de la Constitución de 1857, pues el sistema plebiscitario era anticonstitucional y violaba el artículo 137 de la Carta Magna, que establecía como atribución exclusiva del Congreso toda reforma a la Ley Suprema.

De esta manera, Juárez tuvo que dejar intacto el texto constitucional. Pero estableció a lo largo de su mandato otros mecanismos para fortalecer la acción del Ejecutivo. Al margen de la Constitución escrita surgió otra Constitución real. A pesar de los conflictos generados por estas decisiones, en las elecciones del 8 de diciembre de 1867 Juárez triunfó por gran margen sobre los otros candidatos, que eran Porfirio Díaz y Lerdo de Tejada. La reelección provocó levantamientos en la propia capital, pero todos fueron sofocados.

Como se puede observar, la situación interna en el Estado mexicano era tan delicada que bien se podría haber dado una nueva guerra civil para controlar el gobierno, pero Juárez y su equipo al volver a la Ciudad de México después de la Intervención se dieron cuenta que el primer paso que se debía de tomar para la reconstrucción del Estado era la misma reconstrucción del gobierno y el fortalecimiento de sus instituciones, como vemos en el momento en el cuál realiza el plebiscito para reformar la Constitución de 1857 y con esto dar más poder al Ejecutivo.

Pero la situación interna no era la única que debía de solucionar el presidente Juárez, también la situación externa requería de una reconstrucción, además de que uno de los ejes fundamentales para que la nación se volviera a

levantar después de casi una década de invasión era el volver a contar con el apoyo y financiamiento que representaban las potencias extranjeras.

México, una vez terminada la Intervención, se propone que sólo sobre bases más justas y honrosas reanudaría sus relaciones con las potencias europeas que en alguna forma participaron en aquélla: con Francia, por haber hecho la guerra a México; con España e Inglaterra por formar parte de la Triple Alianza; y con otros países europeos porque prefirieron mantener relaciones con el Imperio y no con la República.

Ese propósito y tales circunstancias trajeron consigo la consecuencia de que la vida internacional de México se redujera al contacto directo y continuó con Estados Unidos y relaciones esporádicas y más bien teóricas en los países de América Latina. La República, en consecuencia, se vio ante el problema, no urgente, pero sí grave, de romper el aislamiento en el que se encontraba después de su victoria. Para resolverlo, unos aconsejaban que México buscara activamente la reanudación de relaciones con los países europeos; esta actitud la mantenían, sobre todo, quienes por tener intereses comerciales con Europa, temían el desplazamiento de ellos por los norteamericanos.

El sentimiento general, sin embargo, era el de la desconfianza hacia esos países de quienes México había recibido antes de la guerra un desconsiderado y hasta injusto trato. Aquel sentimiento llegó a expresarse en tonos muy exagerados; por ejemplo, hubo quien se alegrara de la situación comentando que “sólo conserva México relaciones amistosas con repúblicas hermanas de América, y ojalá nunca vuelva a entablar ninguna con los reyes europeos tan falsos, tan desleales y odiosos.”⁶

La opinión oficial era la de concederle la importancia al problema y no negarse a considerar, si llegaba a presentarse la posibilidad de restablecer

relaciones, pero desechando la idea de que México seguía siendo un país sometido, pues, en ese caso, era preferible mantenerse en el aislamiento. El presidente Juárez, sabía que México podía y debía exigir que se le tratase, no como a un país sujeto a la opresión de continuas reclamaciones, sino como a una nación libre y semejante en todo a las demás.

La Intervención había tenido la inapreciable ventaja de poner fin a la presión exterior que por tanto tiempo había sufrido el país. México, por lo menos, contaba con la ventaja de parecer a los ojos extraños una fuente de materias primas, un mercado para vender manufacturas y un campo de inversión de capitales que aceleran el desenvolvimiento económico del país.⁷

El presidente Juárez, al inaugurar el 8 de diciembre de 1867 su período constitucional, expresó los principios que debían conducir a una vida internacional normal. Un elemento favorable era el carácter amistoso de las relaciones con Estados Unidos, relaciones puestas a prueba durante la guerra, como lo revelaron las constantes simpatías y el apoyo moral que la República recibió y que habían sido correspondidas por el pueblo y el gobierno de México. Compartía la creencia de la mayoría de los mexicanos, de que las potencias aliadas, por su actitud belicosa, y los países que reconocieron al Imperio, habían faltado a la neutralidad. Por eso, el presidente Juárez se presentaría ante el Congreso diciendo: "De este modo esos gobierno rompieron sus tratados con la República y han mantenido y mantienen cortadas las relaciones con nosotros. La conducta del gobierno ha debido normarse en vista de la de aquellos gobiernos; sin haber pretendido nada de ellos, ha cuidado de que no se haga nada que pudiera considerarse motivo de ofensa y no pondrá dificultades para que en circunstancias oportunas puedan celebrarse nuevos tratados bajo condiciones justas y convenientes con especialidad en lo que se refiere a los intereses comerciales".⁸

⁶ *La Pluma Roja*. 15, diciembre 1867

⁷ Palacios Galera, Lucia, "Resurgimiento político y diplomático", *México Vuelve a la Comunidad Internacional Después de la Intervención*, Ed. UNAM-Facultad de Filosofía, México, 1956, pág. 10

⁸ *Juárez Ante el Congreso*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985

Entre tanto, el presidente del Congreso, Ezequiel Montes, al contestar el mensaje presidencial, dijo que la verdadera posición era la de no negar su amistad a ningún pueblo, pero tampoco solicitarla.

La actitud de México no podía dejar de ser reservada, por una parte sentía ser el ofendido, y por otra parte, aspiraba a ocupar un lugar decoroso en la comunidad de naciones; y el mismo respeto de sus ciudadanos exigía esa reserva y esa aspiración. Semejante actitud plasmada en normas que el gobierno mexicano habrá de mantener aun frente a países tan poderosos como Inglaterra, con el cual no reanuda relaciones hasta después de dieciséis años de haberlas interrumpido, en el gobierno de Porfirio Díaz.

Los Estados Unidos se propusieron como intermediario entre México y las naciones con las que se pretendía reanudar relaciones, pero el gobierno mexicano consideró preferible la negociación directa, por lo que rehuye a aceptar la buena disposición de ese u otros países. El gobierno consideraba que aunque estos buenos oficios no le perjudicaban, tampoco le beneficiaban, manifestando casi como norma el resolver este problema sin intermediarios.

Esta posición llega al grado de preferirse el aislamiento en caso de no aceptarse que México actuase por sí mismo. Los residentes extranjeros podían, a pesar de estas ideas del gobierno y careciendo de representación diplomática, disfrutar de seguridad y amparo tanto en su persona como en sus intereses, debido a la conducta benévola que se había adoptado.

Sorprende que México, después de la lucha, no hubiese manifestado aversión hacia el extranjero y aunque el gobierno no la hubiera fomentado, especialmente hacia el francés, no existían sentimientos de represalia o venganza. Los hombres de esta época veían la conveniencia nacional de aprovechar las enseñanzas de otras naciones, sacándole partido a la Guerra de Intervención.

Querían a toda costa mejorar el país y para ello era necesario aprender de otras naciones más poderosas los sistemas y las instituciones que fuesen benéficas.

El gobierno dirigía sus esfuerzos no tanto a una mejoría política, que creían haberla logrado con el simple hecho de estar en el poder los liberales, sino a las mejoras materiales, procurando evitar nuevos desórdenes, que cada ciudadano desease un mayor bienestar económico. Esta idea alcanzó su pleno desarrollo en el largo período presidencial de Porfirio Díaz.

El pensamiento de que los extranjeros podían ser benéficos para el país en su desarrollo económico, tuvo una manifestación clara y repetida en el Congreso Constituyente de 1856. Puede observarse que en el debate sobre la libertad de cultos, gran número de constituyentes la defienden como uno de los métodos para fomentar la emigración, sin la cual no habría aumentado la población, industria, ni comercio. José María Mata, apoyando la libertad religiosa, pensaba que proclamándose este principio el país tendría la ventaja de que "...millones de individuos vengan a poblar nuestras ardientes costas, nuestras desiertas fronteras y a sacar de las entrañas de nuestro suelo las inagotables riquezas que en él depositó pródiga la mano del Creador".⁹

Se observa que el espíritu de nacionalismo no es extremo; los extranjeros pueden trabajar y engrandecer el país; es más, se creía que de este modo se obtendría el respeto de las otras naciones. Los constituyentes veían en la falta de tolerancia religiosa un obstáculo para la colonización, pero pedían, a su vez, que los colonos vinieran a cooperar en el desarrollo del país.

⁹ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857

El señor Gamboa creía que la falta de inmigración no se originaba ni en la inestabilidad política ni en la falta de seguridad, pues “el pueblo respeta siempre al extranjero”¹⁰; se debía al temor de no poder practicar la religión propia libremente.

El deseo de emigración extranjera se hace desde este momento, más acusado; México quería ver en la buena amistad con el extranjero, la estabilidad, el progreso económico y la paz que tanto anhelaba.

La nueva Política Exterior que debía asumir México como resultado de su experiencia histórica buscaba establecer relaciones bajo condiciones justas y convenientes para México y no a costa de los intereses del país. Así lo reiteró Juárez en este importante documento: “la conducta del gobierno de la República ha debido normarse en vista de la de aquellos gobiernos. Sin haber pretendido nada de ellos, ha cuidado de que no se haga nada que se pudiera justamente considerarse como motivo de ofensa y no opondrá dificultad para que circunstancias oportunas puedan celebrarse nuevos tratados, bajo condiciones justas y convenientes con especialidad en lo que se refiere a los intereses del comercio”.¹¹

Esta nueva política daba a México un margen para evitar el pago de intereses de su deuda exterior –naturalmente se desconocían las deudas imperiales y las de los gobiernos de Zuloaga y Miramón-, y aunque se reconocía la deuda anterior de México, por lo pronto, sin relaciones con los países de Europa, su pago quedaba suspendido. De esta manera, el gobierno aplazaba por algún tiempo el cumplimiento de sus obligaciones crediticias con el exterior para poder ocupar sus exiguos recursos en la reconstrucción del país.

La posición de México con respecto a sus Relaciones Internacionales era clara, pero debía mantener la posibilidad de una reconciliación con las potencias

¹⁰ Idem

¹¹ *El Siglo XIX*, México, 9 diciembre 1867

europas, ya que al ser los Estados americanos, y los Estados Unidos en particular, los únicos con los cuales el gobierno mexicano mantenía relaciones y el peligro que representaba aun el sentimiento expansionista del vecino del Norte hacían que se buscara nuevamente el apoyo de las potencias europeas.

El gobierno de México había reiterado en diversas ocasiones que reiniciaría relaciones con los países europeos cuando aquellos los solicitaran sobre la base de nuevos y justos tratados. El viejo mundo parecía haber cerrado sus puertas a México después de la ejecución de Maximiliano; sin embargo, debido a los cambios políticos de aquellas naciones, poco a poco se fueron restableciendo las relaciones con nuestro país. De los países que habían formado la Alianza Tripartita contra la República, sólo la Gran Bretaña conservaba el mismo gobierno desde 1861. Los de España y Francia habían cambiado. Isabel II y Napoleón III habían sido derrocados. Los nuevos gobiernos no tenían ninguna objeción en reanudar relaciones con México siempre que se reconocieran las reclamaciones pendientes.

El primer país europeo en reactivar relaciones bilaterales con México fue la Confederación de la Alemania del Norte. Con gran satisfacción, Juárez lo anunció al Congreso: “una nueva y grande potencia europea ha comenzado ya sus relaciones diplomáticas”, dijo. A partir de entonces se firmó con esa nación un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, al tiempo que el señor Schloezer (embajador de Alemania ante México), presentaba sus credenciales.

Por otro lado, los reinos de Italia y España usaron como intermediario al gobierno de los Estados Unidos para el restablecimiento de relaciones diplomáticas con México. El Secretario de Estado norteamericano, Thomas H. Nelson, comunicó al Canciller Lerdo de Tejada los deseos que tenían esos países de reiniciar relaciones con el nuestro. En respuesta a tales intenciones, el Secretario de Relaciones recordó al Ministro estadounidense que el gobierno mexicano consideraba insubsistentes los antiguos tratados con las naciones

europas que se pusieron en estado de guerra contra la República, pero que, cuando España quisiera, México estaría dispuesto a celebrar nuevos tratados, sobre bases justas y convenientes.

En el país ibérico la batalla de Alcolea había dado el triunfo a la revolución que destronó a la Reina Isabel II; el gobierno provisional, presidido por el General Francisco Serrano, y que tuvo como Ministro de Guerra al General Juan Prim y Pratts, se había promulgado una nueva Constitución de corte liberal en la que se establecía la libertad de culto. A partir de junio de 1869 el General Prim acabó por dirigir el nuevo gobierno español, y el 6 de julio escribía al Presidente de México para decirle que “desde el momento mismo en que triunfó la revolución española, mi pensamiento constante, mi más vehemente deseo ha sido restablecer las interrumpidas relaciones entre esa República dignamente presidida por Vuestra Excelencia.”¹² El Presidente Juárez le contestó, el 16 de agosto de ese año, que “...el gobierno de México tiene la mejor disposición para restablecer sus relaciones de cordial amistad con España, reconociendo al gobierno que el pueblo español ha constituido.”¹³

El restablecimiento de relaciones encontró diversos obstáculos. Primero, la situación interna de España, que se encontraba ocupada en la sucesión de la Corona, la que finalmente fue aceptada por el Príncipe Amadeo de Saboya. Después, el asesinato del General Juan Prim dejó en suspenso los trámites. Aun así, a principios de 1871, el nuevo Rey reiteró el interés de España en la reanudación de relaciones con México.

El 30 de abril, el Rey de España envió al señor Feliciano Herreros de Tejada como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el gobierno de Juárez. A partir de ese momento quedaron restablecidas las relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos.

¹² Galena, Patricia, “El Estado nacional”, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, Vol. III, Ed. Senado de la República, México, 1990, pág. 228

Hay que hacer notar que el restablecimiento de relaciones entre los gobiernos de España y México tenía otro interés por parte de la Corona Española. El gobierno presidido por el General Prim y Juárez eran simpatizantes con la causa independentista de Cuba, y el gobierno mexicano había dado muestras de apoyo a los beligerantes, además de que recibió a un grupo de emigrantes cubanos en Yucatán. Esto provocó que la Corona Española agilizará los procedimientos para continuar sus relaciones con México y así neutralizar el apoyo que este brindaba a la causa cubana. Para México era importante diversificar sus Relaciones Internacionales para no depender de los Estados Unidos, manteniendo su política digna de no acceder a tratados ruinosos.

Las limitaciones económicas del país retrasaron el envío de un representante mexicano a España, así como a Alemania e Italia. El representante español exigió a México reciprocidad en este sentido y llegó a amenazar con retirarse, con lo cual sólo hubiera quedado el representante alemán, ya que el de Italia y el de Estados Unidos se habían ausentado temporalmente del territorio mexicano. La situación política también influyó para que la Cámara no aprobara el presupuesto necesario destinado al envío de nuestros representantes.

El restablecimiento de relaciones con Francia era necesariamente el que representaría más dificultades. Juárez había expresado sus esperanzas de que un nuevo gobierno en esa nación, pudiera "...reparar los males de toda especie que causaron las locuras del Imperio", y reiteraba su ferviente deseo de "que el resultado de la guerra entre los reyes sea la conquista de la libertad para los pueblos."¹⁴ Por otra parte, el gobierno mexicano esperaba que el nuevo gobierno francés reparara los daños causados por la intervención en México.

¹³ Idem

¹⁴ Carta de Juárez a Montluc en octubre 10 de 1870, *Correspondencia de Juárez y Montluc*, México, 1905, pág. 265, citado por Jorge L. Tamayo, pág. 545

Napoleón III se había enfrentado al poderío prusiano apoyando a los Estados del Sur de Alemania que querían ser independientes de la Confederación de Alemania del Norte. El ejército francés fue derrotado por los prusianos en Sedan y ello precipitó la caída del Imperio. Se formó un gobierno de defensa nacional que firmó el Tratado de Fráncofort (mayo 10 de 1871), por el cual Francia perdió la Alsacia y la Lorena.

Al establecerse la Tercera República Francesa, bajo la presidencia de Louis Jules Trochu (1870-1871), subieron al poder los hombres que se habían opuesto a la intervención en México cuando pertenecieron al cuerpo legislativo así como a la prensa. El nuevo Ministro de Negocios Extranjeros, Jules Favre, consideraba que “importaba a la dignidad de Francia” la reconciliación con este país que el Imperio napoleónico había agredido (México).¹⁵

El Secretario de Estado de los Estados Unidos, Hamilton Fish (quién actuó como intermediario entre el gobierno mexicano y el francés para el restablecimiento de relaciones), comunicó el 8 de diciembre de 1870 a Ignacio Mariscal, Ministro de México en Washington, el deseo del gobierno francés de restablecer relaciones. Mariscal a su vez lo comunicó al Ministro de Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, quien respondió de acuerdo con la política planteada por Juárez, que México: “estaría dispuesto a reanudar sus relaciones con el gobierno de la República francesa bajo condiciones justas, convenientes y decorosas para la República.”¹⁶

Los cambios internos de Francia contribuyeron a retrasar el arreglo. Los gobiernos franceses apoyados por los republicanos fueron más accesibles que los de los monarquistas. La negociación duró diez años. En ellos intervinieron seis ministros de Negocios Extranjeros en Francia: Favre, Remusat, Brogile, Decazes, Waddington, Freycinet, y siete ministros de Relaciones Exteriores de México,

¹⁵ Idem

Lerdo, Mariscal, Lafragua, Romero Rubio, Vallarta, Mata y Ruelas.¹⁷ Después de estos diez años, y de trece ministros por parte de ambos gobiernos las relaciones, entre los dos países se restablecieron nuevamente relaciones cordiales.

De igual manera, las relaciones con los ingleses presentaron grandes dificultades para restablecerse. Como se recordará, Gran Bretaña no había tenido cambios en su gobierno y seguía bajo la misma línea establecida desde 1861. Inglaterra sería el último país de los tres firmantes de la Convención de Londres, con quien se reanudarían relaciones, pues fueron restablecidas hasta 1885. El gobierno británico se negaba a satisfacer las condiciones mexicanas de dar el primer paso y solicitar oficialmente el restablecimiento de relaciones.

Hubo incluso incidentes desagradables que enfriaron más la relación entre los dos países, como el ocurrido en las costas mazatlecas entre el Capitán William W. Bridge y el General Ramón Corona. El incidente se debió a la arrogancia e insolencia de un marino inglés que indebidamente patrullaba las costas mexicanas. El mencionado capitán se rehusó a pagar la cuenta correspondiente al pago del piloto mexicano que guió su buque al puerto sinaloense. Como las autoridades locales tomaron medidas para cobrarle lo que debía, el Capitán inglés decidió bloquear el puerto y amenazó con bombardearlo. El General Corona, jefe militar de la zona, no quiso hacerle frente, por carecer de los instrumentos bélicos necesarios; no obstante, su actitud fue muy criticada.

Los representantes de Estados Unidos y Prusia interpusieron sus buenos oficios para hacerle ver al Capitán que no podía bombardear a un puerto inermes. Bridge no consumó su amenaza, pero mantuvo bloqueado Mazatlán en flagrante violación de la soberanía nacional. Finalmente, parece que el almirante Hoskiss de la flota británica desautorizó su proceder y le ordenó retirarse de Mazatlán.

¹⁶ Galena, Patricia, "El Estado nacional", *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, Vol. III, Ed. Senado de la República, México, 1990, pág. 532

Una vez que se ha visto como se restablecieron las relaciones entre México y los países que formaron la Triple Alianza en contra de nuestra nación. Habría que mencionar la forma como también se hicieron los esfuerzos para volver a mantener relaciones con la Santa Sede, ya que con las Leyes de Reforma el gobierno mexicano había puesto punto final a su relación con el Estado Pontificio.

Las relaciones entre México y el Pontificado quedaron definitivamente suspendidas con la separación de los asuntos eclesiásticos de los civiles. Al triunfo de la causa liberal republicana, en congruencia con las Leyes de Reforma y en vista de que la Iglesia Católica apoyó primero a los opositores al gobierno legítimo de México y después la intervención extranjera y al Segundo Imperio, nunca se pensó siquiera en la posibilidad de establecer relaciones con el Papado; relaciones que por otra parte siempre habían sido unilaterales, desde el punto de vista de las ventajas para la Iglesia y las cargas para el Estado.¹⁸ Además, la persistencia de privilegios e inmunidades para el clero que había traído consigo el restablecimiento de relaciones con el Pontificado eran contrarias a una sociedad civil y a un Estado democrático. Finalmente, el Estado mexicano se había liberado de “todo yugo teocrático y la religión de todo poder secular.”¹⁹

El 20 de julio de 1859, el Secretario de Gobernación Ignacio L. Vallarta, envió una circular a todos los gobernadores haciendo referencia a la actitud hostil del clero contra la Ley del Registro Civil. La circular indicaba que la Ley del 12 de julio de 1859 declaraba una perfecta independencia de los negocios del Estado y los de la Iglesia y que el gobierno había cuidado de no intervenir en manera alguna en los asuntos puramente eclesiásticos, garantizando al clero la más amplia libertad en el ejercicio de sus funciones espirituales. Diversas leyes y circulares posteriores habían consignado aquel precepto, y en todas se procuró quitar a la

¹⁷ *Reconciliación de México y Francia, 1870-1880*, págs. 13-39

¹⁸ Ramírez Cabañas, Joaquín, *Las Relaciones Entre México y el Vaticano*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1928

¹⁹ Comentario de Francisco Zarco sobre la actitud de los nuevos obispos, *El Siglo XIX*, México, agosto 19 de 1868

autoridad civil la injerencia que ejercía en los asuntos eclesiásticos conforme a las antiguas leyes. La circular concluía que de la misma manera el clero estaba obligado a respetar las leyes de la República.

Los mismos conservadores clericales reconocían que la Iglesia gozaba de mayor libertad en la República restaurada de Juárez que en el tiempo del Imperio. Fuentes eclesiásticas han concluido que la separación entre la Iglesia y el Estado mexicano ha sido benéfica para la propia institución eclesiástica.²⁰

Con estos ejemplos de Política Exterior podemos notar que Juárez tenía una visión muy clara de los objetivos que tenía que alcanzar la política internacional; estos objetivos eran los mismos que se buscaban al interior del Estado, los mismos que buscaba el buen gobierno: paz y seguridad sociales. El gobierno Juarista siempre ante puso la posición de igualdad que buscaba México ante las potencias extranjeras para lograr relaciones con estos. La Política Exterior y la Gobernabilidad entonces tuvieron el primer acercamiento claro para lograr los mismos objetivos.

Cuando el gobierno de Juárez estaba por concluir su periodo constitucional, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz lanzaron su candidatura nuevamente. No obstante, el presidente Juárez se reeligió por segunda ocasión y, Lerdo de Tejada volvió a su cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Pero repentinamente el 18 de julio de 1872 este segundo mandato de Juárez se vio truncado por la lamentable muerte del estadista a manos de una “congestión cerebral.”²¹

²⁰ Gutiérrez Casillas, José, *Historia de la Iglesia en México*, Ed. Porrúa, México, 1974

²¹ Fajardo Ortiz, Guillermo, “Médicos, Muerte y Acta de Defunción, Benito Juárez Murió de Neurosis del Gran Simpatico en 1872”, Facultad de Medicina-UNAM, <http://www.ejournal.unam.mx/revfacmed/no49-4/RFM49411.pdf>

Se puede considerar que las políticas de Juárez tuvieron una continuidad con Lerdo de Tejada en el poder; y después con Porfirio Díaz, quien siguió una política de acercamiento con las potencias europeas y un proteccionismo hacia Estados Unidos, además de que se implementaron políticas internas para el desarrollo del Estado. Ambas, la política interna y la política internacional se conjuntaron para dar las bases sólidas de desarrollo al Estado mexicano; pero esto se dio en la época de Juárez quien entendió la necesidad de la conjunción entre un buen gobierno y una buena política internacional.

El presidente Juárez procuró, primeramente, dar un clima de seguridad y certeza dentro del Estado, para esto lo primero que hizo al llegar al poder nuevamente después de la Intervención Francesa fue dar un mayor poder a las instituciones estatales, sobre todo a la institución del Ejecutivo que era la que más se veía vituperada ante el Congreso.

Pero al fortalecer las instituciones y un Estado de Derecho, permitió que la situación de México ante las potencias europeas, Estados Unidos y los demás países de América se viera fortalecida, ya que mostraba la actitud de un país en vías de desarrollo comprometido con los derechos de sus nacionales y de los extranjeros que radicaban en México; además de asegurar con firmeza la postura del gobierno ante sus contrapartes extranjeras.

2. Doctrinas de la Política Exterior Mexicana.

La Política Exterior mexicana ha pasado por distintas fases históricas para lograr convertirse en una política que responda ante las exigencias que tiene el Estado, y le permita obtener los objetivos deseados en el extranjero y la defensa de la soberanía nacional.

Estas distintas fases históricas por las cuales ha pasado la política internacional de México han dejado un compilado de principios y doctrinas que son las base para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones que dará cómo resultado a la Política Exterior.

México cuenta con siete principios normativos que la Política Exterior debe respetar como rectores de la misma; pero también cuenta con una serie de doctrinas que son la base para que estos principios fueran creados. La doctrinas de Política Exterior mexicana muestran la situación por las que atravesó nuestro país en un momento determinado al verse amenazada su soberanía por una potencia externa, pero en diferentes ocasiones podemos observar que esta soberanía se ve afectada por la precaria situación que se vive en el ámbito interno.

Dos ejemplos que tenemos de esta situación lo encontramos en la Doctrina Carranza y la Doctrina Estrada, ambas doctrinas aparecen en momentos en los que la soberanía nacional se veía afectada, y la situación interna del país también pasa por tiempos difíciles, en los cuales ambos factores se conjuntaron para crear dichas doctrinas.

2.1. Doctrina Carranza.

Se conoce como Doctrina Carranza²² al conjunto de principios fundamentales de la Política Exterior de México enunciados por el Presidente Venustiano Carranza en su tercer informe al Congreso de la Unión, el 1 de septiembre de 1918.

“La igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países... que el Ejecutivo a mi cargo ha seguido, procurando al mismo tiempo obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se le considere en calidad de Nación Soberana, como al igual de los demás pueblos; que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus negocios interiores.”²³

Durante la Primera Guerra Mundial, México tuvo que defender firme y celosamente no sólo su estricta neutralidad en el conflicto bélico, sino también la restauración del orden constitucional de la República, en cumplimiento de los propósitos de la triunfante Revolución Constitucionalista, haciendo frente a problemas delicados y difíciles suscritos por la sistemática actitud irrespetuosa, y la clara intervención desarrollada particularmente por Estados Unidos.

El propio Presidente Carranza atribuyó un carácter doctrinario muy significativo a los principios que formuló en plena lucha revolucionaria, al desear que iguales prácticas fueran adoptadas por México fueran seguidas por todos los países y legislaciones, así como por los anhelos de paz²⁴ y de confraternidad latinoamericana.

²² Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, 3era. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988, págs. 21-22

²³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México*, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México, 1918, págs. 481-493

²⁴ Hernández- Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, 3era. Edición, Ed. Porrúa, México, 1988, págs. 21-22

Los pasajes alusivos más sobresalientes del informe del Presidente Carranza son los siguientes:

“Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar:

- Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía;
- Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otros. Todos deben someterse y sin excepciones al principio universal de no intervención;
- Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran, y finalmente;
- Que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.”²⁵

De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de diplomacia. Ésta no debe servir para la protección de intereses de particulares, ni para poner el servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.

La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal. Asimismo, en su informe, el Presidente Carranza da cuenta de innumerables sucesos causados por Estados Unidos, atentatorios de la soberanía de México y los derechos de sus nacionales y, para ilustrar la aplicación por parte de nuestro país de dichos principios, menciona específicamente dos importantes asuntos:

- Como consecuencia de ciertas disposiciones tomadas por la República de Cuba, por encontrarse en guerra con Alemania, el gobierno mexicano, respetando la soberanía de un país amigo que atravesaba por momentos críticos, y como una muestra de confianza a Cuba, retiró a su representante diplomático, dejando al amparo de las leyes de aquel país a la numerosa colonia mexicana y a sus intereses, sin pretender para ambos una protección especial emanada de nuestro representante.
- Con motivo de la protesta de Estados Unidos, Holanda e Inglaterra contra la ejecución del decreto del 19 de febrero de 1918, que imponía retribuciones a los terrenos petrolíferos; así como a los señalamientos de Francia sobre sus inconvenientes para los accionistas franceses, el gobierno de México contestó no reconociendo a ningún país el derecho de protestar por actos de esa naturaleza.

Más tarde, frente a la amenaza del gobierno de Estados Unidos de verse en la necesidad de “proteger” los intereses de esa nación en México que fueran afectados, nuestro gobierno hizo hincapié en la igualdad que debe haber entre nacionales y extranjeros ante la legislación fiscal mexicana; señaló que la representación diplomática ordinariamente es la última en ejecutarse, cuando se han agotado inútilmente los medios que las leyes del país establecen y hay propiamente degeneración de justicia; asimismo, recalcó que la protección de los intereses nacionales y extranjeros en México es un deber y al mismo tiempo una facultad que les son exclusivos al gobierno mexicano.

En ambos casos destaca la práctica del principio de igualdad de nacionales y extranjeros, y el de la sumisión completa de todos a la soberanía del país en que se encuentran. En el segundo sobresale también el absoluto rechazo de nuestro gobierno al uso de la fuerza o a la amenaza del mismo para obligar a cambiar las legislaciones de los países cuando éstas no sean favorables a los intereses de las

²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México*, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México, 1918, págs. 481-493

naciones poderosas. Es indudable que el respeto a la soberanía y la no intervención constituyen los pilares centrales de la Doctrina Carranza; seguramente, por su vinculación indisoluble, complementariedad e interacción se encuentran fusionados en el principio de la no intervención, según la legislación actual²⁶ de los principios básicos de la Política Exterior de México.

En nuestro tiempo una concepción objetiva de la soberanía debe considerarla²⁷ como constituyente fundamental del Estado que:

1. Se caracteriza por dos aspectos esenciales:

- En lo interno: la autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etc.
- En lo externo. La independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados.

2. Se basa en tres principios básicos de Derecho Internacional:

- El respeto mutuo a la soberanía de los Estados.
- La no injerencia o el deber que tienen los Estados de abstenerse de interferir en los asuntos de otros Estados.
- La igualdad de todos los Estados frente al Derecho Internacional.²⁸

De ahí que cualquier acción de un Estado, que no respete la autoridad, e independencia de otro Estado en su propio ámbito, implica una lesión a su soberanía y, al mismo tiempo, una intervención en sus asuntos internos.

²⁶ Según la última reforma a la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de México, en vigor desde el 12 de mayo de 1988, *Diario Oficial*, México, 11 de mayo de 1988, pág. 3

²⁷ Hernández-Vela, Edmundo, "La Doctrina Carranza en el umbral de una nueva sociedad internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992

²⁸ Idem

La Doctrina Carranza se crea en un clima de tensión entre el gobierno de México que pretendía consolidarse como una nación soberana, pero que se veía asediada por los constantes ataques de Estados Unidos, tanto en el ámbito interno como en el externo México pasaba por distintas dificultades, esto ponía en una situación difícil al gobierno del Presidente Carranza quien debía mantener buenas relaciones con los países extranjeros para no verse amenazado desde el extranjero, y por otro lado, tenía que proporcionar la estabilidad necesaria dentro del Estado para que la población y grupos disidentes no se levantaran en contra del gobierno y causaran tensión y conflicto.

Es por esta razón que la Doctrina Carranza es un claro ejemplo de cómo la Política Exterior de un Estado está pensada para lograr conseguir sus necesidades más allá de sus fronteras, pero también son un ejemplo de que los objetivos de la Política Exterior son mantener la paz y seguridad adentro del Estado.

El primer objetivo que pretendía alcanzar Venustiano Carranza al enunciar esta doctrina en 1918 era poner un freno a las intenciones intervencionistas por parte de los Estados Unidos, proteger la soberanía y la seguridad del Estado ante la amenaza extranjera; el gobierno estadounidense mantenía sus intenciones expansionistas sobre nuestro país aunque de una forma vedada y la situación interna que vivía México, además de las quejas que ciudadanos extranjeros (en particular los estadounidenses) hacían en contra del gobierno mexicano, daban la excusa perfecta para una posible intervención hacia México.

El gobierno mexicano debía actuar en contra de esta situación y al no contar con los recursos militares y económicos suficientes como para mantener una defensa en contra del ataque enemigo, así que se tuvo que recurrir al Derecho Internacional para mantener una defensa real a las embestidas extranjeras.

Pero la Doctrina Carranza no solamente pretendía una defensa en contra de la intención intervencionista de los Estados Unidos, sino que también esperaba dar al gobierno mexicano la certeza de un gobierno e instituciones fuertes, capaces de proporcionarle a la población, nacional y extranjera, la seguridad, bienestar y complacencia en las necesidades básicas que tuviera.

La no intervención y la autodeterminación, son los dos componentes básicos de la Doctrina Carranza y ambos postulados comprenden tanto la defensa del Estado en su carácter externo (no intervención), como en su carácter interno (libre autodeterminación de los pueblos). Una vez más observamos que tanto la Política Exterior y la Gobernabilidad se conjugan para llevarle al Estado la seguridad que su población requiere, libre de ataques que vengan tanto de adentro como de afuera del territorio.

2.2. Doctrina Estrada.

La Doctrina Estrada, como se sabe, se hizo de conocimiento público el 27 de septiembre de 1930. Los diez años que precedieron a la Doctrina Estrada fueron ciertamente muy difíciles para México, por causa del contexto internacional y nacional que se unían entre sí, en los que estuvieron a punto de naufragar programas sociales y económicos básicos, por causa de la presión externa. Además del período armado de la Revolución entre 1910 hasta 1920, y el ascenso al poder de Álvaro Obregón como líder providencial. El reconocimiento de su gobierno, no obstante tratarse de un régimen *de jure*, fue visto por varias potencias, especialmente la Gran Bretaña y Estados Unidos, como un gobierno no legítimo.

Este último pretendía, entre otras cosas, como precio para el reconocimiento, la firma de un opresivo tratado de comercio. Llegaron a embargarse en ese país bienes de las oficinas de México. Se combatían acerbamente las medidas para controlar nuestro petróleo. La solicitud de México para ingresar a la Sociedad de

Naciones fue denegada por presión de la Gran Bretaña, y la República Mexicana no fue invitada a participar a la V Conferencia Interamericana de Santiago de Chile, en 1923, pues se consideraba a su gobierno en entredicho, por causa del no reconocimiento de Estados Unidos.²⁹

Obregón se vio amenazado por una rebelión de militares –la de Estrada- que habría de dejar un saldo muy sangriento, y el gobierno precisaba pertrechos para dominarla. Al fin se encontró una salida, que todavía sigue siendo discutida en las aulas: los llamados Tratados de Bucareli, de 1923, o más concretamente, una Convención General y una Convención Especial de Reclamaciones México-Estados Unidos; la primera, para arbitrar daños causados desde 1868 y la otra, por daños causados por las fracciones revolucionarias de 1910 a 1920.

La asonada militar pudo al fin aplastarse y el gobierno constitucional del General Obregón obtuvo, al fin, el reconocimiento formal de la Casa Blanca. Fue factible entonces que el país se dedicara con empeño a las tareas de reconstrucción, de desarrollo y de justicia social, diferidas por esos eventos. Pero quedó entre los mexicanos un sentimiento de injusticia, de presión indebida y autoridad ejercida a través del acto de reconocimiento, que se adentró en la conciencia nacional. Todo esto lo vivió Estrada como funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y no cabe duda que debió impresionarle profundamente.

El Presidente que siguió, Plutarco Elías Calles, electo en 1924, tuvo que confrontar presiones y amenazas de intervención por causa de la aplicación por parte del gobierno, de la “Cláusula Calvo”³⁰, ese interesante dispositivo establecido en la Constitución mexicana que tiende a limitar la protección

²⁹ Sepúlveda, César, “Proyecciones internacionales, políticas y jurídicas de la Doctrina Estrada”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 12, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, julio-septiembre, 1986, págs. 8-13

³⁰ La Cláusula Calvo, fue presentada por el jurista argentino Carlos Calvo. Por medio de esta cláusula, los extranjeros, en sus contratos, declaraban expresamente que consentían el ser equiparados a los nacionales a efectos de reclamaciones y de acciones judiciales y renunciaban a

diplomática de los países extranjeros a favor de sus propios nacionales, aplicación que venía a afectar los intereses de las grandes compañías petroleras, poco propensas a aceptar barreras a sus determinaciones. La polémica fue encendida, pero logró reducirse la intimidación.

En el intervalo, las comisiones de reclamaciones, tanto las mexicano-estadounidenses instituidas por los Tratados de Bucareli, como las que se crearon a la vez con Bélgica, Francia, España, Italia, Gran Bretaña y Alemania, demostraron su inutilidad, pues sólo llegaron a pronunciar unos cuantos laudos, y el resto de las demandas se ajustó globalmente, con el pago de sumas insignificantes en comparación con el exagerado monto de las reclamaciones, dejando en cambio un profundo resentimiento en el país.

La pugna religiosa en México de 1926 a 1929, atizada desde afuera, que amenazó el rompimiento de relaciones con los países que pretendían imponer una conducta, trajo restricciones, y el afán de las potencias de mezclarse en los asuntos internos de México, que repelía a los nacionales de esos países. Un factor paralelo fue la política intervencionista de la Casa Blanca en la América Central, desde 1924, en varias ocasiones de cambio no constitucional de gobiernos, en seguimiento de la llamada Doctrina Tobar³¹, utilizando el reconocimiento del nuevo régimen para mezclarse en la vida interna de esos países, la cual en cierta forma representaba una advertencia para México.

Bastó con estos antecedentes para darse cuenta que debía esperarse una reacción de protesta y de repudio contra tales procedimientos y acciones; que

cualquier privilegio que les pudiese otorgar su condición de extranjeros, incluyéndose el amparo diplomático.

³¹ Las frecuentes guerras civiles o revoluciones que agitaban los Estados hispanoamericanos motivaron la doctrina sustentada por el ministro de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, el Dr. Carlos R. Tobar, ya citada en el *Tratado de Derecho Internacional* de Alejandro Álvarez, y discutida en distintos congresos científicos. Sostiene Tobar «que el mejor modo de poner fin a los violentos cambios de gobierno que, inspirados en la ambición, suelen perturbar el progreso y desarrollo de las naciones latinas americanas ocasionando sangrientas luchas civiles,

estaba latente una respuesta indignada frente a la ilicitud de aprovechar el reconocimiento como medio para ejercer compulsión sobre un gobierno *de facto*, tratando de obtener de él ventajas unilaterales y sometiéndolo a una *capitis deminutio*³² infame.

Así Don Genaro Estrada asumió su papel de portavoz autorizado, convirtiéndose en el calificado personero del sentimiento de rechazo contra esos inaceptables procederes, y quien encarnó la protesta contra el continuo intervencionismo.³³

Conviene ahora exponer el texto de la parte principal y operativa de la declaración que hizo en 1930, el Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, como punto de referencia para los comentarios que se le han de dedicar:

“Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los

consiste en negarse a reconocer los demás Estados al gobierno nacido de la revolución interinamente no demuestre contar con la voluntad del país».

³² **Del latín:** “Disminución de categoría”, “pérdida de derechos civiles”. Todo ciudadano romano desde el punto de vista del Estado era un *caput* o persona y las relaciones que de un hombre hacían un ciudadano se referían a tres condiciones o *status*: 1ª) *status libertatis* por el que las personas eran libres o esclavas. Quien desde la libertad caía en la esclavitud, como los prisioneros de guerra o los condenados a pena capital, sufrían la *capitis deminutio* máxima. 2ª) *status civitatis*. Todo hombre que vivía en el Estado romano era *civis* o *latinus* o *peregrinus* y si perdía este estado de ciudadanía, por ej. con el destierro, sufría la *capitis deminutio* media 3ª) *status familiae*. Si una persona pasaba de una familia a otra y perdía los derechos de su familia anterior sufría la *capitis deminutio* mínima

En: Diccionario de Expresiones y frases latinas. – Madrid : Gredos, 1995

³³ Sepúlveda, César, “Proyecciones internacionales, políticas y jurídicas de la Doctrina Estrada”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 12, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, julio-septiembre, 1986, págs. 8-13

similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar, recibir y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y cancillerías, continuará usando las mismas hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Diplomático”³⁴

Para ubicarnos en el momento histórico en que salió a la luz la Doctrina Estrada. Cabe señalar que en 1930, el reconocimiento se había convertido “en un arma poderosa en las manos de un Estado rico y fuerte, en algo esencial para la vida de un gobierno débil”. Esta afirmación la hacía Jessup –en 1931- en un comentario a la Doctrina Estrada que publicó en el *American Journal of International Law*; y también decía: “No es aventurado afirmar que los gobiernos revolucionarios en las repúblicas hispanoamericanas, especialmente en el área del Caribe, tienen escasas posibilidades de mantenerse si no logran obtener el reconocimiento de Estados extranjeros, en particular el de Estados Unidos.”³⁵

México, como lo señaló Estrada, había sufrido como pocos países en las dos décadas anteriores a 1930 las consecuencias del manejo de la doctrina del reconocimiento. El Presidente Wilson había sostenido en 1913 la tesis de que sólo debían ser reconocidos los gobiernos que estuvieran apoyados por una expresión legítima de la voluntad popular y, so pretexto de ponerla en práctica, hizo cuanto pudo para influir en el curso de la Revolución Mexicana y para encontrar él mismo una figura (exceptuando a Carranza y a Huerta) que pudiera ser un buen candidato para gobernar a México. Diez años después, cuando llegó al poder el General Obregón, al arma del reconocimiento fue utilizada para tratar de obtener del gobierno mexicano garantías de que las disposiciones del Artículo 27 constitucional en materia agraria, minera y petrolera no serían aplicadas en perjuicio de los nacionales de Estados Unidos.

³⁴ Idem

La tesis de la legitimidad de los gobiernos, de la que Wilson fue paladín, ha sido con el tiempo desechada y los autores contemporáneos parecen estar de acuerdo en que la legitimidad es un asunto interno del Estado y no cuestión que deba ser resuelta por extraños. En este punto da razón a la Doctrina Estrada, según la cual “el derecho que tienen los pueblos para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades” no está sujeto a juicio. Es el derecho de la libre determinación en toda su pureza.

La Doctrina Estrada se convierte en una de las armas del gobierno mexicano en materia de Política Exterior para asegurar la seguridad del Estado de parte del intervencionismo extranjero. Genaro Estrada enuncia esta doctrina tras dos décadas en las cuales el gobierno mexicano se ve constantemente intervenido en sus asuntos internos por Estados Unidos. Estrada se da cuenta que México necesita una forma de defensa legal ante las constantes investidas hacia el gobierno que no podía concentrarse en las mejoras hacia el interior del Estado.

3. Los Siete Principios de Política Exterior Mexicana.

Los principios normativos de la Política Exterior son el producto de diferentes momentos históricos, en los cuales la vida del México independiente se vio puesta en prueba por las diferentes intervenciones por parte de las potencias extranjeras, ya sean intervenciones militares o políticas. Para llegar al momento histórico en el cual se incluyeron en la Carta Magna de nuestro país tuvieron que ser ampliamente reconocidas como legítimas, y ahora, después de 1988, elevadas a rango constitucional.

Pero aunque estos principios son normativos de la Política Exterior mexicana, también forman parte de la estrategia del gobierno mexicano para

³⁵ Jessup, Philip C., “The Estrada Doctrine”, *American Journal of International Law*, 1931, págs. 719-723

mantener la relación entre política internacional y la Gobernabilidad para así asegurar la Seguridad Nacional.

El 11 de mayo de 1988 apareció publicada una substancial reforma a la fracción X del Artículo 89 constitucional, que a la letra dice:

“ARTICULO 89. - Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I al IX.-...

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal 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.”³⁶

Abierta la posibilidad de enmarcar constitucionalmente nuestra doctrina internacional, la nueva norma podría no contener todos los principios fundamentales y perennes de México en esta materia. Más aún, quizás sería el medio para que cada presidente asentara sus preferencias coyunturales en la materia, -lo que sería muy peligroso-, y no como debería ser, lo que efectiva y realmente corresponde a nuestra probada experiencia y tradición históricas.

Teniendo en mente las consideraciones y reflexiones antes expuestas, se puede llegar a la conclusión objetiva de que la reforma era procedente porque:

- a) Recogía en verdad la sustancia y, no lo pasajero, de nuestro ejercicio histórico internacional, desde la independencia hasta nuestros días. Con algunas excepciones, resumía los esquemas totales de la Política Exterior mexicana,

³⁶ “Capítulo III. Del Poder Ejecutivo”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. IFE, México, 2005, pág. 92

fraguados en la realidad de nuestro devenir nacional, decantados por siglos, y reflejo de los más nobles pronunciamientos internacionales de México. Además, constituía un justo reconocimiento y un adecuado tributo a quienes, a través del tiempo, han forjado nuestra Política Exterior.

- b) Los principios internacionales básicos a los que México se ha adherido a través de su historia, ya no estarían, como sucedía con anterioridad a la reforma y por encontrarse localizados en tratados, después de la Constitución y leyes derivadas, según la prelación establecida por el Artículo 133. Como norma constitucional que ahora es la fracción X modificada del artículo del Artículo 89, tienen idéntica jerarquía a las otras disposiciones de la Ley Fundamental. Consecuentemente, los principios internacionales tendrán el mayor rango jurídico posible.
- c) A partir de la vigencia de la reforma (Diario Oficial, mayo 11, 1988), la Política Exterior de México está sujeta inexorablemente a los principios expresamente enunciados por la fracción X del Artículo 89, por claro y preciso mandato constitucional y no por obligación derivada de tratados. La violación de estos principios o su incumplimiento implicará, respectivamente, infringir la Ley Suprema o no acatarla. Ambas actitudes negativas podrán ser señaladas y reclamadas por todos los mexicanos.³⁷

Cada uno de los siete principios fundamentales antes enumerados tienen en su origen, desarrollo y contenido tal importancia que, a través del tiempo y en todos los foros mundiales, han sido motivo de estudio y debate a los más altos niveles internacionales. Todos ellos forman parte de las cartas y documentos internacionales y regionales más importantes, así como de reiterados pronunciamientos por Jefes de Estado o Gobierno y por grandes líderes mundiales. Para los países más poderosos, en ocasiones, han sido freno; para los más débiles, siempre, escudo y defensa.

³⁷ Partido Revolucionario Institucional, *Los 7 Principios Básicos de la Política Exterior de México*, Ed. Cámara de Diputados, México, 1993, pág. 14

El principio de la autodeterminación de los pueblos aparece en las primeras acciones de soberanía nacional: el Acta y la Constitución de 1824, preeminentes documentos de independencia política interna e internacional. Desde que México se vuelve un país independiente tuvo que lidiar con el hecho de que la autodeterminación de su política interna y externa, y en general de su vida como nación independiente, no iba a ser de esta forma, sino que se vio enfrentada a la realidad de que otras potencias extranjeras veían su influencia en México aminorada y en riesgo de desaparecer. Por esta razón vemos continuas intervenciones por parte de estas potencias, lo que a la postre, no permitiría en más de una ocasión que el gobierno mexicano no pudiera cumplir con el compromiso social con la población, compromiso de desarrollo, paz y seguridad sociales.

La no intervención fue contundente y reiteradamente expresada por Benito Juárez ante la injustificada invasión extranjera que trajo al espúreo emperador Maximiliano de Habsburgo. Al respecto, Juárez hablaría de: “La viril resolución de México para sostener su autonomía y su honor o perecer en la demanda”. Tanto el principio de no intervención como el de la autodeterminación de los pueblos, han sido ampliamente relacionados, ya que ambos han tenido que ser utilizados para la defensa del Estado, uno utilizado para fines militares y el otro para fines políticos.

La solución pacífica de controversias fue exigida por Venustiano Carranza cuando los Estados Unidos enviaron, violando nuestras fronteras, la llamada “expedición punitiva”, consecuencia del asalto de Francisco Villa a Columbus, Nuevo México. Nuestro país no podía en ese entonces (ni aún ahora) arriesgarse a la posibilidad de un asalto militar por parte del gobierno de los Estados Unidos a nuestro territorio, ya que no se contaban con los recursos militares y financieros para mantener una lucha armada por la defensa de la soberanía nacional; pero hábilmente se esgrimió un recurso legal y político para aplacar las intenciones de los enemigos extranjeros para mantener al Estado.

La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales también es utilizada por el gobierno mexicano como un mecanismo de defensa en contra de aquellas naciones las cuales usan el recurso de la fuerza para imponer sus intereses en países más débiles. El que un Estado pueda hacer uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales, constituye una amenaza para cualquier otro Estado (por supuesto mucho más débil), amenaza para poder alcanzar sus intereses más allá de sus fronteras, pero también constituye una amenaza a nivel interno del país débil, esto constituye un foco rojo para la Seguridad Nacional.

La igualdad jurídica de los Estados es uno de esos principios que a simple vista se antoja muy difícil de llevar a cabo, ya que la multitud de intereses que maneja un solo Estado aunado a su potencial financiero y militar, dejan en desventaja a otras naciones para competir por los mismos intereses. Pero la igualdad jurídica que exista entre ellos garantiza condiciones en las cuales los Estados se vean beneficiados para alcanzar sus objetivos y así mantener al interior de sus fronteras el clima necesario para la paz y la seguridad sociales.

La cooperación internacional para el desarrollo se convierte en la estrategia del Estado mexicano para conseguir la tecnología ó el financiamiento que requiere para su desarrollo, siempre en el marco de la cooperación y no en el de la imposición. Esta cooperación para el desarrollo también representa una necesidad que tiene el Estado para mantener la Gobernabilidad.

La lucha por la paz y la seguridad internacionales, son el último de los principios normativos de la Política Exterior mexicana y reflejan la condición de nuestro país para buscar la equidad dentro del concierto internacional, pero también reflejan la necesidad que tiene nuestro país de que la comunidad internacional se encuentre en paz, no solamente para un buen clima dentro de las Relaciones Internacionales, sino para asegurar un ambiente de paz y seguridad

dentro del Estado, porque como sabemos en un mundo cada vez más interdependiente si en un Estado no se encuentran estas condiciones, en definitiva van a afectar la vida de nuestro Estado, en menor o en mayor medida.

Los principios normativos de la Política Exterior en nuestro país son un fiel reflejo de la necesidad de que el Estado procure el bienestar de su sociedad como objetivo principal allende las fronteras nacionales. Estos principios están considerados para la estabilidad del país, por lo que para lograr este clima de paz y seguridad las decisiones internacionales que tome el gobierno deben estar vinculadas (como los principios normativos) al sentir de la sociedad y a sus necesidades.

CAPÍTULO III

LA GOBERNABILIDAD Y SU DESARROLLO EN EL MUNDO.

En éste capítulo se hará una breve revisión del concepto de *Gobernabilidad*, pero aunque ya se realizó la definición de este concepto en el primer capítulo en donde se mencionaron las teorías y las definiciones que se han utilizado y utilizarán a lo largo de este estudio; el presente capítulo se remitirá a mencionar como se desarrolla la *Gobernabilidad* en el mundo, pero sobre todo, como se desarrolla este proceso en México.

Pero, cómo en el primer capítulo de la tesis, hay que hacer mención del hecho que el concepto de *Gobernabilidad* al cuál vamos a recurrir en este trabajo será el de: *Gobernanza*.

La *Governance* ó *Gobernanza* como mejor se le conoce en los países de habla hispana es la nueva tendencia en cuanto a *Gobernabilidad* se refiere. La *Gobernanza* hace su aparición en el mundo con más fuerza a partir de la década de los noventa en todo el mundo; no es la clásica *Gobernabilidad* en donde el gobierno del Estado es el único encargado de mantener la paz y seguridad sociales, sino que en esta nueva *Gobernabilidad* la participación de actores ajenos al gobierno como lo son las empresas y la sociedad civil actúan en el proceso de toma de decisiones para lograr los objetivos de la *Gobernabilidad*.

El concepto de *Gobernabilidad* a partir de los años setenta, que es cuando hace su aparición en los estudios de todo el mundo, se vuelve insuficiente ante la nueva dinámica que está viviendo el mundo, en donde los Estados, instituciones, empresas, sociedades e ideologías están cada vez más interconectadas, y esta interconexión hace que la *Gobernabilidad* como la conocíamos tradicionalmente cambie para convertirse en *Gobernanza*.

Además como hemos estado observando esta nueva tendencia de la Gobernabilidad también permite una estrecha relación entre la Política Exterior, y aunque esta relación ya se observaba con el término de Gobernabilidad, es la Gobernanza la que ha de promover un mayor acercamiento entre el gobierno y los actores no estatales.

A través de este capítulo vamos a analizar el paso histórico de la Gobernanza en el mundo, sobre todo en los países más representativos como son algunos Estados que conforman la Unión Europea y los Estados Unidos; todos estos son claros ejemplos en los que la Gobernanza ha tenido más auge y en dónde su aplicación y estudio es mucho mayor.

Por otro lado, también se analizará el impacto de este concepto en la vida de México, pero se ha de observar el impacto que ha tenido a principios de los noventa, podremos observar como la iniciativa privada y la sociedad civil a través de diversos grupos como por ejemplo las ONG's, que son los representantes más reconocidos de la sociedad.

México, siendo aún uno de los países más importantes en América Latina, es la muestra de que hace falta la vinculación entre la sociedad civil y el gobierno en el proceso de toma de decisiones, el cual afecta, de forma contundente, la vida del gobierno mexicano, y la experiencia que tiene en este sentido nuestro país al enfrentarse a un nuevo modelo de Gobernabilidad, al cual no está acostumbrado y aun con mayor preocupación, parece no estar preparado ante los retos que representa.

Nuestro país en los últimos años ha presenciado un aumento en la participación de distintos actores ajenos al gobierno en el proceso de toma de decisiones, este evento en algunos casos ha traído beneficios a la vida del Estado como por ejemplo: una mayor apertura al mercado internacional, generación de empleos, flujos de inversión extranjera hacia nuestro país, mayor participación

ciudadana. Sin embargo, este proceso también ha traído consecuencias negativas para la vida del Estado, podemos citar que esta participación en el caso de nuestro país ha sido descontrolada y muchas veces son las empresas y la sociedad civil las que dictan el rumbo que ha de tomar el país.

Ahora, no solamente hay que ver a la Gobernanza como un fenómeno de carácter interno para los Estados, sino que también se debe de observar cómo un proceso externo, que afecta las Relaciones Internacionales.

Nos movemos en un mundo que esta cada vez más conectado y se vuelve más interdependiente, en dónde los Estados han dejado de ser los únicos actores dentro de las Relaciones Internacionales (aunque siguen siendo los más importantes en el concierto internacional). Hemos visto que los nuevos actores que actúan dentro de la escena interna del Estado también se mueven en la escena internacional. Las empresas transnacionales y las ONG's internacionales empiezan a ser parte del proceso de toma de decisiones internacional. Empiezan a marcar las reglas de conducta de los Estados en la escena internacional.

Ya la Gobernanza no es únicamente el nuevo paradigma para la vida al interior del Estado, sino que se convierte también en el nuevo paradigma de las Relaciones Internacionales; podemos observar ejemplos de esta situación en la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), la Comisión de Internacional de Derechos Humanos, Greenpeace, Microsoft, Time-Warner, etc., estas son organizaciones internacionales que tienen la posibilidad, en mayor y menor medida, de ejercer influencia sobre los Estados nacionales y las relaciones que hay entre ellos.

En el presente capítulo, se propone al proceso de Gobernanza cómo el nuevo paradigma de estudio de las Relaciones Internacionales, un paradigma que trata de explicar los nuevos fenómenos sociales que interfieren en la estabilidad del concierto internacional.

1. Desarrollo de la Gobernabilidad y la Gobernanza en el Mundo.

La Gobernabilidad es un elemento que ha estado presente en la historia del Estado desde que este es concebido como una posibilidad y una realidad en el mundo; el ejemplo más claro que tenemos y que es necesario volver a revisarlo para entender a cabalidad el concepto de Gobernabilidad y el de Gobernanza, es con el autor inglés Thomas Hobbes, quien en su obra *Leviatán* nos dice:

“El único modo de erigir un poder común capaz de defenderlos de la invasión extranjera y las injurias de unos a otros (asegurando así que, por su propia industria y por los frutos de la tierra, los hombres pueden alimentarse a sí mismos, y vivir en el contento), es conferir todo su poder y fuerza a un hombre, o a una asamblea de hombres, que puede reducir todas sus voluntades, por pluralidad de voces, a una voluntad. Lo cual equivale a elegir a un hombre, o asamblea de hombres, que represente a su persona; y cada uno poseer y reconocerse a sí mismo como autor de aquello que puede hacer o provocar quien así representa a su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y seguridad común, y someterse así sus voluntades.”¹

Hobbes, con su propuesta de la creación de la república le confiere al gobierno la obligación de mantener la paz y seguridad a aquellos que les confirieron el poder para gobernar; actualmente en las repúblicas modernas confieren esta responsabilidad al gobierno y a las instituciones que lo representan, anteriormente la paz y seguridad que el gobierno proporcionaba a la población se daba por el medio militar, defensa en contra de enemigos extranjeros era la única estabilidad que el gobierno garantizaba; hoy en día los gobiernos de los Estados deben de garantizar sí la defensa de ataques externos, pero también deben de dar a la población seguridad en cuanto a que van a contar con alimentos, con fuentes de empleo, programas de seguridad social, combate a la delincuencia y la corrupción, etc.

¹ Hobbes, Thomas, “Capítulo XVII. De las causas, generación y definición de una república”, *Leviatán*, Vol. 1, Ed. Losada, Buenos Aires, 2003, pág. 170

Todos estos conceptos conforman lo que es la Gobernabilidad que conocemos hoy en día y que se vuelve en una realidad en cada uno de los sistemas políticos del mundo.

Las concepciones de la Gobernabilidad centran desde hace más de un cuarto de siglo, la atención de politólogos, sociólogos, analistas y líderes de la vida política en las diferentes naciones y organismos internacionales.

Existe coincidencia en la literatura al apuntar el origen de los estudios acerca de la Gobernabilidad de los sistemas sociales adjudicándolos a la primera mitad de los 70 y el conocido Informe de la Comisión Trilateral². Este informe fue publicado en 1975 teniendo como centro el tratamiento de la categoría referida. La convocatoria para la elaboración de este informe esta motivada por las profundas convulsiones que venían apareciendo tanto en los centros del poder imperial como en su llamada periferia, lo cual surge como colofón de sucesos políticos, económicos y militares que mostraban la verdadera esencia del imperialismo mundial. La guerra de Vietnam, el escándalo *Watergate*, la crisis económica que abatía desde los primeros años de los 70 a los grandes centros del poder mundial, unido a ello la crisis del Estado de bienestar, la irrupción de regímenes fascistoides militaristas en América Latina y el avance de las fuerzas de izquierda y del bloque socialista, conducían a un severo cuestionamiento de la legitimidad de las estructuras y sujetos del poder político en los países centrales del imperialismo.³

² La Comisión Trilateral se fundó en 1973. Su génesis estuvo asociada a la acción del entonces Presidente del Chase Manhattan Bank, señor David Rockefeller, y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del Presidente James Carter. Como centro teórico, se reconoce a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Con ellos unos 300 miembros mas, vinculados a la Banca, los negocios, la vida empresarial. "El propósito de la Comisión es construir y fortalecer la asociación entre las clases dirigentes de Norte América, Europa Occidental y Japón". "... La Comisión Trilateral como entidad privada es un intento para moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras". Así quedaba esbozada entonces la misión de la Comisión. Ver al respecto: Sklar, H. *The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, Boston, Ed. South and Press, 1980, págs. 1-2.

³ Respecto a los factores que motivaron la convocatoria a la Comisión Trilateral, sus postulados y la consecuencia políticas e ideológicas de los mismos, véase dos enfoques contrapuestos en: Harnecker, M., *La Izquierda en el Umbral del Siglo XXI*, La Habana, 1999, págs. 175- 190, Acosta Silva, A., "Gobernabilidad y Democracia", *Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral*, En: Noesis 13, versión digital.

"Gobernabilidad" aparece en la literatura con el trilateralismo para dar cuerpo conceptual al proyecto político del neoliberalismo. Desplaza la concepción del Estado de bienestar, cuando este se considera fracasado. Es decir, como categoría, la Gobernabilidad nace en los predios de la práctica del neoliberalismo, y nace además, para contribuir a fundamentar y diseñar la visión neoliberal del Estado y la política. Pero, como concepto de las Ciencias Políticas, y traído a la luz de la comprensión materialista de la historia, existen razones que le otorgan a la Gobernabilidad un valor metodológico indiscutible para su introducción en los estudios marxistas de nuestros días. Entre esas razones quisiéramos apuntar:

- a) Se acompaña de valores, componentes y dimensiones que se erigen en elementos sistematizadores para comprender la praxis política contemporánea tanto en los Estados nacionales, inmersos en la profunda complejización creciente de los procesos internacionales, como en la practica política mundial.
- b) Brinda vías de esclarecimiento y discernimiento de los fines sociales de las prácticas políticas nacionales e internacionales;
- c) Permite identificar con carácter previsorio el desenvolvimiento de los procesos de crisis políticas, sus razones mas profundas, el rol de los diferentes sectores y clases sociales
- d) Brinda pautas en el estudio de la interrelación economía - política - ideología.

La Gobernabilidad se relaciona además, con componentes cruciales de la vida social, lo que subraya su importancia metodológica. Nos referimos a:

- La capacidad de desarrollo de una sociedad;
- La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos;
- La calidad de vida de los ciudadanos; y
- La capacidad de supervivencia de un Estado-nación como tal.⁴

Es por estas razones, y otras añadir, que años más tarde de su debut, cuando la humanidad abre las puertas a un nuevo siglo y milenio, el concepto de Gobernabilidad sigue siendo una categoría central de las Ciencias Políticas

⁴ "La construcción de la gobernabilidad democrática: marco epistemológico, bases conceptuales con opciones de acción y marco metodológico", Informe, Managua, pág. 20.

aunque ha sufrido profundas modificaciones desde la visión original en su manera de asumir la práctica política, tanto desde su interpretación neoconservadora, como la lectura que hacen las izquierdas de su valor metodológico para el estudio del mundo actual.⁵

Resulta imprescindible, desde un enfoque epistemológico analizar que entender por Gobernabilidad.

La Gobernabilidad encuentra en la literatura diferentes tratamientos conceptuales. Se le concibe como: "una capacidad social y una relación social". Es decir, la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (Gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social). Esta capacidad social consiste en relaciones sociales entre grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos. De esta manera, Gobernabilidad es igualmente un concepto social como relacional. La capacidad de Gobernabilidad puede ser optimizada al generar sinergias positivas entre entidades involucradas en relaciones de Gobernabilidad.

"Las relaciones de Gobernabilidad que permiten a una sociedad nacional trazar y conseguir objetivos incluyen aquellos que se dan al interior del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial del Estado, así como también las que se dan entre estos"⁶

Este tratamiento conceptual aborda un grupo de componentes sobre los cuales resulta imprescindible llamar la atención. En primer lugar, la conclusión del carácter social y relacional de la Gobernabilidad. No es entonces, y no puede ser, una categoría absoluta, extrapolable, sino que posee un marcado condicionamiento histórico concreto.

⁵ Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana, No. 2-3, En: Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1978; Declaración de Viña del Mar, Declaración final de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado o de Gobierno, Santiago de Chile, 1996

⁶ "La construcción de la gobernabilidad democrática: marco epistemológico, bases conceptuales con opciones de acción y marco metodológico", Informe Managua, págs. 6-8

En segundo lugar, resulta imprescindible identificar, caracterizar, y calificar los diferentes sujetos sociales que componen el universo relacional que define la Gobernabilidad. Los autores del Informe de la Comisión Trilateral referido consideran los grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos. El Informe de la Comisión Trilateral ignora que la relación esencial que en última instancia califica y define la Gobernabilidad de un sistema social dado es la relación entre clases sociales. Estamos analizando una propuesta conceptual en la cual los autores parten además del presupuesto teórico de que la división de poderes y la concepción de los contrapesos y balances siguen marcando la esencia de la Gobernabilidad.⁷

Otros enfoques, en los que predomina el componente operativo del concepto definen la Gobernabilidad como: "la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado."⁸

Se ha dicho además que: "el reto de la Gobernabilidad democrática radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indivisibles del concepto de desarrollo humano"⁹.

También por Gobernabilidad se entiende: "la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. En términos más amplios, la Gobernabilidad también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado

⁷ Idem

⁸ Pratts y Catal, J., "Gobernabilidad y globalización", *La Cooperación al Desarrollo y el Fomento de la Gobernabilidad*, Edición especial, No. 8-9, 2001

⁹ Zumbado, F., "El PNUD y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe", IIG, 1998. En: <http://www.iigov.org>

legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.¹⁰

Es apreciable la variedad de consideraciones en cuanto a que dimensiones tratar al abordar el concepto y la práctica de la Gobernabilidad de los sistemas políticos actuales. Ellos van al tratamiento de las formas organizativas, de mecanismos de funcionamiento, de búsqueda de equilibrios de intereses, enfocan la consideración social de la legitimidad del desempeño del gobierno, es decir, rondan en torno a componentes sustantivos para lograr un desempeño eficaz y legítimo de los sistemas políticos. Sin embargo, la práctica de la implementación de estos conceptos no logra llevar a vías de hecho el discurso.

Los desempeños gubernamentales siguen siendo caracterizados por crisis de legitimidad y por tanto de credibilidad. La corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de los gobiernos y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la Gobernabilidad democrática proclamada. Fue este uno de los centros del discurso de George W. Bush el 20 de mayo del 2002 en Miami.

Un camino para explicar los distanciamientos entre teoría y práctica, para tratar de dilucidar las razones por las cuales la conceptualización de la Gobernabilidad anda por un lado mientras la práctica por otro, sigue hablando de gobiernos ineficaces y sociedades ingobernables, lo vemos en otra categoría que ha aparecido en los predios de las Ciencias Políticas y la práctica de las organizaciones políticas de ayuda al desarrollo. Nos referimos al concepto de **GOBERNANZA**.

¹⁰ Acosta Silva, Adrián, "Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral", *Gobernabilidad y Democracia*, Ed. Noesis 13, 2001, pág. 5

Estamos ante un anglicismo, ante la extrapolación del término inglés Governance y su introducción en la literatura politológica identificándose en español como: Gobernanza. Se considera un concepto incorporado en los años 90 a los estudios y prácticas de la Gobernabilidad, fundamentalmente como componente cardinal en los estudios sobre el desarrollo. Puede ser entendido como básico para las agencias internacionales de ayuda al desarrollo desde que en la segunda mitad de los 80, el concepto de Gobernabilidad irrumpió en los programas de dichas agencias. De ahí que se la considere posterior a la Gobernabilidad, parte inseparable de ella, uno de sus componentes inexcusables.

Sin embargo, también en las agencias de ayuda al desarrollo se encuentran diferentes comprensiones en torno a que entender por Gobernanza, pero coinciden en destacar el rol de las instituciones políticas, destacar el concepto del Estado de Derecho como aspiración, y la gestión de los asuntos públicos como esfera de actividad gubernamental básica en la Gobernabilidad. También subrayan los principios de transparencia, participación y responsabilidad como principios comunes en los que la Gobernanza ha de asentarse.¹¹

Se entiende la Gobernanza como un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre "los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado".¹²

También se define Gobernanza como: "el sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan como los poderes son ejercidos. Por ello, desde un punto de vista general, podríamos ver la Gobernanza como una institución. Así la Gobernanza entendida como institución es el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada

¹¹ Mayntz, R. "Nuevos desafíos de la Teoría de Governance", *Instituciones y desarrollo*, Vol. 7, Ed. ITESO, México, 2000

¹² Idem

política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva."¹³

La calidad de la Gobernabilidad está basada en el grado de desarrollo institucional de la Gobernanza que hay en una sociedad. La conclusión se extrae de Pratts: "Un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan y resuelven sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales - instituciones dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias".¹⁴

Así, la Gobernanza se afianza cuando queda asentada en normas, reglas, valores, que definen su calidad, a partir de un estilo de ejercicio del gobierno que convierte la interacción y la cooperación de actores públicos y privados, en uno de sus puntales claves para el ejercicio del gobierno. Y si se trata de cooperación e interacción, estamos hablando de participación. Ello define un nuevo estilo de gobierno marcado por la participación de los llamados sectores públicos y privados, (sin dudas el pueblo no se excluye) en los procesos decisionales del gobierno y la vida política en general.

Esta comprensión que hemos elaborado a partir de las definiciones esbozadas anteriormente, nos permiten entender que la Gobernanza otorga a la Gobernabilidad una arista del matiz democrático que debe de tener, toda vez que entendemos por democracia el grado de armonía, identidad o correspondencia que existe entre los intereses del pueblo y la actividad del Estado como concepto rector que rijan todos los procesos políticos, y no solo aquellos que definen el sistema de partidos y el ejercicio electoral.

Siendo así el rompimiento que vemos de la Gobernabilidad en las sociedades actuales, tiene su génesis en que estas definen los valores, las normas de su comportamiento político no por los intereses de la coparticipación de

¹³ Carrillo, 2001

¹⁴ Pratts, 1999.

los sectores públicos y privados en general, sino por la absoluta preponderancia de aquellos sectores dentro de lo público y lo privado.

Entonces, el rompimiento entre Gobernabilidad y Gobernanza que caracteriza los ejercicios deslegitimadores de los gobiernos en los sistemas políticos actuales, pasan por el desplazamiento del ejercicio de la soberanía en la democracia contemporánea.

Pero es en Europa donde el proceso de la Gobernanza se da en un principio y con mayor fuerza, tenemos ejemplos de cómo las sociedades civiles a través de organizaciones ciudadanas han obtenido mayor presencia en la escena de sus Estados, para citar uno de los ejemplos más claros al respecto son los Partidos Verdes.

Estos primeramente se constituyeron cómo sociedades civiles a favor de la ecología y el mantenimiento de los ecosistemas, especies animales y de un desarrollo económico sustentable. Estos movimientos sociales en pro de la ecología derivaron en la creación de partidos políticos los cuales su premisa era esta misma lucha, pero que con el paso del tiempo incorporaron a su perspectiva otras causas sociales de igual importancia.

Con el apoyo de la sociedad pudieron acceder a los puestos políticos, que a su vez le permitieron inferir de manera legal en el proceso de toma de decisiones de cada uno de los Estados en dónde se encuentran representados, y después en la Unión Europea.

Otro ejemplo de cómo funciona la Gobernanza en el mundo, se da en aquellas asociaciones con fines económicos como son APEC, en dónde el papel de las empresas y el Estado se complementan en una estrategia para el desarrollo mismo del Estado, y por consiguiente la población vive en un estado de paz y seguridad ya que el gobierno proporcionan dichos elementos junto con las instituciones privadas.

Salvo contadas excepciones, en el modelo asiático el Estado tiene un papel central y protagónico en la vida económica. Desde esta perspectiva puede ser caracterizado como un Estado fuerte, centralizado, vertical, autoritario y represivo, con alguna frecuencia bajo control militar. También es reconocido como un Estado desarrollista, pionero, promotor, interventor, inductor, concertador, mediador, proteccionista, paternalista y benefactor, etc., y los adjetivos podrían seguir, pero ése no es el caso. De lo que se trata aquí es destacar, por sobre otras cosas, su activo involucramiento en la planeación y el cumplimiento de las metas económicas del proyecto nacional.

En una primera etapa, la intervención del Estado se caracteriza por promover, tanto una rápida acumulación de capital, como el progreso industrial, por la vía de la Sustitución de Importaciones, tras el imperativo del desarrollo del mercado interno, o desarrollo hacia adentro, proceso en el que, por ejemplo, el Estado, dada su capacidad económica, puede iniciar actividades económico-industriales en sectores de menor o escaso interés para los inversionistas privados y, una vez productivos, los traspasa a estos últimos. En esta misma dirección, pero con carácter más permanente, el Estado propicia la cooperación entre el sector público y privado, protegiendo y favoreciendo dicha interacción.

En una segunda etapa, que en el caso asiático inicia más o menos paralelamente con la primera, el Estado promueve abiertamente las estrategias de desarrollo orientadas hacia fuera con la idea de conducir a un mejor desempeño económico, en términos de exportaciones, crecimiento económico y empleo, que las estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro. Para el logro de tal efecto, el Estado empuja, muchas veces compulsivamente, a sus empresarios hacia actividades exportadoras vía franquicias y facilidades tributario-administrativas y también vía subvención de precios en el mercado interno.

La tercera etapa consiste en impulsar decididamente las exportaciones más intensivas en tecnología y trabajo especializado, concentrándose en una gama de productos de más alto valor agregado, lo que no sólo incrementa su competitividad en el exterior, sino que en el interior estas nuevas industrias de exportación ya no

constituyen “enclaves de exportación” como la primera etapa, sino que promueven elevados niveles de integración con una base industrial local mucho más desarrollada.¹⁵

La originalidad asiática dentro de todo esto consiste en haber creado una estructura dual, que promueve tanto el desarrollo hacia adentro, como las exportaciones, alternándolas o combinándolas, según las condiciones prevalecientes en el mercado regional o mundial y, objetivamente, en el hecho de haber llevado a cabo tal estrategia en un breve tiempo y con mucho éxito. De allí, muy probablemente, su carácter paradigmático con que ha llegado hasta nosotros.

Le empresa es reconocida como el factor fundamental en la planeación, organización, ejecución y administración económica y social de los procesos productivos, distributivos y de consumo de bienes y servicios. En este sentido las empresas japonesas y/o asiáticas poseen características similares a cualquier otra empresa del mundo capitalista, en términos de administración, manejo del capital, de los recursos humanos, tecnológicos, implementación de vínculos organizacionales, tanto verticales como horizontales, acceso y articulación a una red nacional e internacional, etc. ¿Dónde estaría entonces la peculiaridad del modelo?

La respuesta está esencialmente en el “estilo y estrategias de la gestión administrativa”, así como en la habilidad para combinar y movilizar las ventajas comparativas. Esto puede tener varias lecturas, entre las cuales está, sin duda alguna, su poderosa relación con el gobierno. En efecto, la empresa se asume como parte, o contraparte indispensable de un Estado que, a su vez, se muestra proclive al desarrollo de un empresariado como comparte el proyecto nacional y que coadyuva a la construcción de esa comunidad de intereses entre la esfera pública y privada, sin drásticas rupturas, para el logro de dichos objetivos nacionales.

¹⁵ Toledo, Daniel, “El modelo de relaciones industriales. ¿Hacia una japonización del Asia-Pacífico?”, *Cambios Estratégicos en las Políticas Industriales*, No. 51, Ed. El Colegio de México, México, julio-septiembre, 1997

El “estilo” se funda también en el ejercicio de una administración flexible, creativa y profesionalizada, misma que va acompañada muy frecuentemente de una visión a largo plazo en la planeación de la actividad económica, lo cual es posible gracias a la implementación de una política de coexistencia y complementariedad, que no de absorción o eliminación de las pequeñas y medianas empresas, creando verdaderas redes organizacionales, tanto hacia atrás como hacia delante de los procesos productivos, a través de los mecanismos de la subcontratación y la subsidiaridad.

Otro de los rasgos característicos consiste en la promoción de la idea de la empresa como la “Gran Familia”, idea inspiradora de una férrea cohesión interna sobre la base del desarrollo de unas relaciones interpersonales intensas, sólidas, confiables y solidarias, a la vez que eficaz y exaltadora de la piedad filial que exige obediencia y lealtad en el mundo laboral, por sobre cualquier otra virtud, en el cumplimiento de las metas colectivas, que son siempre las de la empresa o conglomerado, por sobre alguna otra aspiración individual.

De lo anterior, habría que reconocer también que las empresas y empresarios han sido grandes promotores de los cambios y de los procesos de reconversión permanente, tanto industriales como administrativos. Tales procesos han sido posibles gracias a la planeación estratégica que permite, a su vez, la capacidad de anticipación de escenarios en la gestión empresarial. La planeación, cuya base es la información disponible y la permanencia de cuadros especializados, informados y eficientes, representa frente a otras experiencias, una gran ventaja para la anticipación de futuros escenarios. Esta práctica es cultivada tanto en el gobierno, como por las empresas; las experiencias se comparten y los beneficios son recíprocos.

En definitiva, el éxito, la expansión y el aumento de la competitividad de las empresas japonesas y asiáticas, no sólo descansa en la flexibilidad, eficacia organizacional y operativa de las mismas, sino sobre todo en el papel clave de sus extensas y altamente integradas redes de proveedores y subcontratadores, no sólo de insumos y partes para subensamblar y ensamblar, sino también para

proveer de mano de obra suficiente y capacitada para trabajar en la, de por sí, larga cadena productiva. La inversión en recursos humanos y la adecuada articulación de la educación con los procesos de crecimiento y desarrollo económico ha sido una de las ventajas asiáticas.

En la habilidad y pragmatismo para combinar y movilizar todas las ventajas comparativas e integrarlas en un extenso sistema, o red operativa, en cuyo eslabón final siempre estará la eficacia y pertinencia de las comercializadoras, reside mucho de la sobrevivencia, expansión y éxito de la empresa japonesa y asiática.¹⁶

La estrecha relación que existe entre las empresas y el gobierno es lo que permite que el modelo de relaciones industriales que se dan en Japón y Asia sea uno de los más eficaces en el mundo. Es necesario entender que el gobierno debe (en todos los Estados) impulsar el desarrollo de las empresas nacionales, para que estas puedan alcanzar una ventaja competitiva hacia las empresas extranjeras, y que a su vez, las empresas nacionales contribuyan para el desarrollo nacional que se está buscando con esta relación; el modelo asiático ha tenido éxito en esta sencilla relación en la cual el Estado esta comprometido a apoyar a la empresa, y la empresa se compromete a promover el desarrollo de la sociedad civil.

¹⁶ Idem

2. La Gobernabilidad y Gobernanza en el Contexto Mexicano.

El interés por el estudio de la Gobernanza se inició en México con los primeros gobiernos de alternancia,¹⁷ y se acentuó notablemente tras la victoria del presidente Vicente Fox en las elecciones del 2 de julio de 2000. Antes, el debate público giraba en torno a la democracia como forma de gobierno; en concreto, acerca de si existía más o menos democracia. Después de ese 2 de julio, se comenzó a discutir sobre la manera de gobernar: si reflejaba ésta otro tipo de Gobernabilidad o si se repetían los viejos mecanismos aunque con diferente envoltura.¹⁸

Para el análisis de la Gobernabilidad, Azíz¹⁹ destaca la importancia de contar con unos parámetros a modo de guía. El autor propone la perspectiva de Tomassini,²⁰ que organiza el problema en base a tres círculos concéntricos:

- El primero se refiere a "la eficiencia, la predictibilidad, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad del sector económico del gobierno (...) la capacidad del gobierno para aplicar las políticas económicas, administrar el presupuesto y ejecutar proyectos de inversión"²¹
- El segundo tiene que ver con el manejo de la sociedad, el "mantenimiento del Estado de derecho, la juridicidad de las actuaciones públicas, la elección del régimen político, el gobierno interior, la función legislativa, la administración de justicia, la administración urbana, la gestión de los intereses regionales y locales, la seguridad ciudadana, y el control del terrorismo" (para el caso de México podría traducirse como crimen organizado, nos sugiere Azíz²²

¹⁷ Azíz, Nassif, "Del viejo orden a los gobiernos de alternancia", En prensa, pág. 29.

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

²⁰ Tomassini, Luciano, "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Monografías*, No. 9, Ed. BID, Washington D.C., 1993, pág. 5

²¹ Idem

²² Idem

- El tercero trata de la relación del Estado con la sociedad, de manera que sea factible contar con un consenso para gobernar de forma legítima, estable y eficiente. "Supone un amplio diálogo entre el gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales. Ello incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil creadas para manejar asuntos de interés público, directamente o en asociación con el gobierno (...) la práctica del gradualismo, la negociación y la convergencia"²³

Este tercer espacio del concepto de Gobernabilidad en la relación del Estado con la sociedad en México, será el objeto de éste apartado. Se hablará de la Gobernanza en la alternancia desde la perspectiva de la relación del Estado con algunas organizaciones de la sociedad, tomando en cuenta que se trata de una sociedad sumamente compleja, socialmente heterogénea y políticamente plural.²⁴ Hay que decir que la sociedad civil sigue una "política de la influencia, es decir, de presión indirecta sobre el sistema político, que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento".²⁵

Los movimientos sociales, las asociaciones civiles, los grupos informales y los individuos influyentes en la opinión pública, fundamentalmente buscan el reconocimiento, es decir, la aceptación pública y la eventual institucionalización de sus demandas;²⁶ especialmente las organizaciones cívicas y los movimientos prodemocráticos, cuyos objetivos y acciones se consideran de interés público. Uno de sus objetivos es incidir en las políticas públicas, a través de propuestas y de reuniones de discusión con grupos y redes de organizaciones, sobre puntos concretos de programas de política social. La sociedad civil reclama participar en

²³ Olvera, Alberto, "Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica en México", *Cuadernos de la Sociedad Civil. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México*, No. 6, Ed. Universidad Veracruzana, México, 2001

²⁴ Idem

²⁵ Olvera, Alberto, *La Sociedad Civil, de la Teoría a la Realidad*, Ed. El Colegio de México, México, 1999, pág. 343

²⁶ Hernández, Luis, "Las coordinadoras de masas. Diez años de trincheras", *El Cotidiano*, No. 36, UAM Azcapotzalco, julio-agosto, 1990

el debate público sobre propuestas de programas sociales y apertura de espacios institucionales.

Los intentos de las organizaciones sociales por influir en las políticas gubernamentales no son nuevos. Hace unos cuantos años que estos intentos se han hecho más sistemáticos. Las acciones de protesta configuraron una parte importante de la vida de las organizaciones civiles en México y en América Latina. En los ochenta se formaron las grandes coordinadoras²⁷ y frentes sectoriales de corte clasista. Operaron principalmente como gestoras de demandas reivindicativas.²⁸ Estas luchas de los sectores populares que habían sido centrales, perdieron eficacia política y simbólica en la mitad de los ochenta y especialmente en los noventa.²⁹

Entonces, una parte del descontento social va a canalizarse hacia la arena electoral, con grandes movilizaciones en torno a los partidos de oposición. Una parte de las ONG's no se incorpora a esta fase política partidaria y decide mantener autonomía del Estado y de los partidos. Un grupo de organizaciones se articularon en el marco de los derechos humanos y políticos; ésto dotó de identidad al movimiento ciudadano y los situó como actores, no neutrales pero sí imparciales, comprometidos con la democracia.³⁰ Estos movimientos sociales los llama Olvera, prodemocráticos.³¹ La nueva tendencia a partir de los noventa es la formación de redes³² temáticas, nacionales, de organizaciones pluriclasistas e intersectoriales. Existen organizaciones participantes de redes que están poniendo

²⁷ Ramírez Saíz, Juan Manuel, "Democratizar la sociedad y el sistema político", En prensa, 2001, pág. 8

²⁸ Olvera Alberto, "Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización", *Cuadernos de la Sociedad Civil. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México*, No. 1, Ed. Universidad Veracruzana, México, 2001, pág. 44

²⁹ Gómez, Hermosillo, Rogelio, "La observación electoral desde la sociedad civil: la experiencia de Alianza Cívica en México", *Protagonismo e Incidencia de la Sociedad Civil*, Red Alforja, Cifs Iteso, 2000, pág. 59

³⁰ Olvera, Alberto, 2001, pág.44

³¹ Como: Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos: Todos los derechos para Todos, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Acuerdo Nacional por la Democracia y Alianza Cívica entre otros.

³² Bautista, José, "Las organizaciones civiles ante el gobierno de Fox," *Avances*, Iteso, 2001, pág. 105

el acento en la búsqueda de una mayor incidencia en las decisiones sobre políticas sociales, a través de la elaboración de propuestas alternativas³³ que procuren contribuir al bienestar social, combatan la pobreza o, como se definió en una reunión, se comprometan "con el desarrollo social justo y equitativo".

En la alternancia política lograda en 2000, es importante reconocer la contribución de estas organizaciones, mediante las acciones que en los últimos años se lograron: la vigilancia electoral, la lucha por el respeto al voto, la capacitación, o la información y concienciación de grupos rurales y urbanos en diferentes regiones del país.

En la coyuntura electoral de 2000, diversas organizaciones se propusieron discutir con el objetivo de "construir consensos sobre problemas y oportunidades de la relación sociedad civil-gobierno en diferentes contextos políticos, para aportar una agenda común nacional y diferenciada de las organizaciones civiles hacia el 2000",³⁴ entendido como año electoral. Se trabajó por formular agendas ciudadanas para comprometer a los candidatos en los aspectos sociales, económicos y políticos de la transición democrática.

Desde la coyuntura electoral hasta el momento actual ha habido diferencias en el seno de las organizaciones civiles en torno a la posición que debían asumir frente a la candidatura, y desde entonces frente al gobierno de Vicente Fox.

Mientras unos destacan las oportunidades que se abrieron en la alternancia y que hay que saber aprovechar (Alianza Cívica, Causa Ciudadana), otros resaltaban las amenazas que se debían enfrentar (Movimiento Ciudadano por la Democracia, Red Todos los Derechos para Todos, Centro Agustín Pro).

Dentro de la discusión, un grupo significativo de miembros de organizaciones y redes coincide en considerar como oportunidades las siguientes:

- Es posible avanzar en la lucha contra la corrupción.

³³Síntesis general: Seminario sobre retos de las organizaciones civiles en el sexenio de Vicente Fox, Coyoacán, México D.F., 26 de junio de 2001, fotocopia.

- El escenario es favorable para la incidencia y la interlocución de las organizaciones civiles.
- Posibilidades para nuevos liderazgos de la sociedad civil y para que ésta se fortalezca como actor público.
- Apertura de espacios de participación en el nuevo gobierno.

Por otro lado, señalaron las siguientes amenazas:

- Riesgo de derechización y radicalización de ciertos grupos.
- Riesgo de continuismo, sobre todo en lo económico y en lo social.
- Posibilidades de ingobernabilidad producto de la polarización social, conflictos entre los partidos y dentro del gobierno.
- Que la sociedad civil no aproveche el espacio, que se polarice y se fraccione.
- Caudillismo presidencial.
- Cierre de espacios y apropiación de la sociedad civil (nuevo corporativismo de Estado).
- Parálisis en el Congreso, producto de la polarización de intereses.
- Crisis de la izquierda como proyecto alternativo.³⁵

Un número importante de cuadros de ONG's se incorporó a las instituciones federales con la presidencia de Fox, y a las instituciones de los gobiernos estatales, como en el D.F. con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en Chiapas con la alianza de varios partidos, entre ellos PRD y el Partido Acción Nacional (PAN), en Veracruz. En Jalisco al menos hay un cuadro que trabajaba en

³⁴ Idem

³⁵ Idem

Alianza Cívica y que se acabó de incorporar a un puesto que atiende la relación con organizaciones sociales.

El caso de los Consejos Electorales estatales y distritales a los que se han incorporado antiguos miembros de Alianza Cívica y otras organizaciones sociales, ilustraría esta tendencia. Este fenómeno es nombrado por Nuñez, un profesional, académico y líder social³⁶ como "el vaciamiento de las organizaciones de la sociedad civil"; los cuadros mejor preparados se pasan al lado del gobierno y se presenta un debilitamiento de las organizaciones que les impide ser un contrapeso; este problema no es nuevo en América Latina, afirma Nuñez, ya se había presentado en Chile, pero es difícil aprender de la experiencia ajena.

En México se han presentado varios casos. En tiempos del expresidente mexicano Miguel De La Madrid (1982-88) encontramos un ejemplo, entre otros, de antecedente de colaboración de un cuadro con experiencia en una ONG de vivienda: el arquitecto Enrique Ortiz, que dirigió FONAPO (Institución de fomento a la vivienda popular), en la que implementó a través de proyectos colectivos de autogestión y construcción de vivienda, su *savoir faire*³⁷. Pero en esta coyuntura el fenómeno adquiere dimensiones colectivas. Ramírez Sáiz afirma que la transferencia de dirigentes de las organizaciones al gobierno repercute fuertemente en la afirmación autónoma y en el avance de la sociedad civil ante la sociedad política.³⁸ La problemática motivó importantes reuniones de los miembros de organizaciones y de redes en el D.F. para discutir las "fuerzas, debilidades y retos que implica la salida de varios participantes de estos organismos."³⁹

³⁶ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Democratizar la sociedad y el sistema político", En prensa, 2001, pág. 20.

³⁷ *Savoir Faire*: habilidad, tacto, mano izquierda

³⁸ Valencia, E., participante en Evaluación Inter Pares Desarrollo y Paz, México, 2001

³⁹ Conclusiones y propuestas de la Mesa de Diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, Reporte final, diciembre del año 2000, 26 págs.

Se intentará dar a conocer cómo se está viviendo esa nueva relación en esta alternancia del gobierno federal, tomando como ejemplos dos casos en el ámbito nacional y uno a nivel del Estado de Jalisco.

Los equipos de transición de las áreas social y política convocaron a las organizaciones de la sociedad civil a un diálogo para elaborar conjuntamente la agenda relativa al fortalecimiento institucional de estas organizaciones.

Cuatrocientas organizaciones respondieron a este llamado, se integraron 20 mesas de trabajo. Se estableció una Secretaría Técnica a cargo del Centro Mexicano para la Filantropía con el apoyo de la Fundación Ford para facilitar este proceso de diálogo. Esta Secretaría brindó apoyo metodológico y ofreció apoyo logístico y de coordinación de las distintas mesas, y de éstas con el equipo de transición. Con estos apoyos y con la participación de las organizaciones que asumieron la coordinación de las mesas, se sortearon los obstáculos propios de estos procesos y se lograron resultados en tres intensos meses de trabajo.

En esta experiencia es importante destacar la amplia respuesta obtenida, pues se reunieron 400 organizaciones de diferentes tipos, alumnos y catedráticos de 20 universidades y cinco agrupaciones políticas, y entre todos actuaron para lograr un documento final de trabajo.

Entre otras propuestas destacaban:

- Establecer un marco legal para su reconocimiento y regulación: la "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles". Esta ley fue elaborada y consensuada por las mismas organizaciones fruto de 8 años de trabajo; fue presentada a la Cámara de Diputados y se mandó a la congeladora en dos ocasiones después de estar a punto de ser aprobada. Esta ley contempla el reconocimiento como entidades de interés público de las asociaciones de ciudadanos que trabajan en beneficio de terceros, y recoge derechos y obligaciones, procedimientos simplificados y transparentes, un registro nacional y una autoridad responsable de su ejecución.

- Crear fondos y mecanismos financieros que apoyen las iniciativas de bienestar social y desarrollo de las organizaciones.
- Diseñar mecanismos e instrumentos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política pública. Existen mecanismos pero han sido insuficientes y han estado sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios públicos y legisladores.
- Apoyo a la comunicación social en los temas de democracia y sociedad civil (publicaciones, radio y televisión comunitaria).
- Fomento de la educación cívica y la participación ciudadana (cambio en cultura sobre relaciones gobierno-sociedad, del paternalismo a corresponsabilidad).

El solo hecho de que se hayan reunido para discutir cómo se podría apoyar la participación de las ONG's desde el gobierno, fue relevante. Y que estas organizaciones hayan especificado en que áreas les interesaba participar y cómo podrían intervenir; identificando otras organizaciones con objetivos similares o diferentes pero muchas veces complementarios; logrando propuestas para discutir por sectores y por temáticas; en realidad fue un avance y un reto notable para ambas partes.

Entre 25 y 26 de junio de 2001, un grupo de organizaciones conjuntamente con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) convocaron a líderes sociales con amplia trayectoria en organizaciones sociales para discutir el papel de estas organizaciones frente al gobierno foxista.

Como fruto de las discusiones de esta reunión se elaboró una Síntesis General,⁴⁰ en cuyas consideraciones fundamentales se definió como: "organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo social justo y equitativo, preocupadas por la superación de las causas de la pobreza (y no sólo

⁴⁰ Síntesis general: Seminario sobre Retos de las Organizaciones Civiles en el Sexenio de Vicente Fox, Coyoacán, México D.F., 26 de junio de 2001, fotocopia.

del enfrentamiento de sus consecuencias), orientadas a la exigibilidad y ejercicio de derechos". Y dicen: "...nos sentimos abiertos al debate, a la revisión de nuestros presupuestos y estrategias, a la flexibilidad en nuestras búsquedas y propuestas". Perciben la alternancia política como un paso en la democratización del país sin perder de vista que la tarea a mediano y largo plazo es la superación del régimen autoritario y la construcción de un régimen democrático.

En cuanto al contexto histórico se planteó lo siguiente: en este... "momento nuevo e inédito para el país"... "nos reconocemos marcados por la perplejidad y la incertidumbre y vemos la necesidad de ser creativos y audaces en la construcción de nuevos enfoques y lógicas de articulación y acción". Señalan que dentro de estos enfoques "nos ayudaría la 'mirada de la coalición' que reconoce la riqueza de la diversidad, de la variedad de iniciativas y alternativas en construcción".

Definen su rol político como "la construcción de civilidad", es decir, "ambientes de diálogo y construcción de consensos", y de "ciudadanía" como "sujetos con capacidad de propuesta y exigibilidad". Continúan explicando: ... "percibimos que nuestro aporte en este momento es favorecer la construcción de puentes entre diversos sectores para encaminar energías hacia objetivos comunes". Y claramente señalan: "debemos contribuir a la superación de las lógicas de polarización que sólo favorecen al debilitamiento de la democracia hasta ahora construida. Por ello nos reconocemos con una alta responsabilidad para ser factores de la resolución pacífica de los conflictos y para seguir luchando por la paz con justicia y dignidad."⁴¹

En lo referente a la construcción y consistencia de las organizaciones se señaló como reto, el "reconocer, sistematizar y difundir los procesos sociales y de desarrollo en los que hemos colaborado y desde los que hemos generado conocimientos pertinentes: construcción de redes, experiencias locales, metodologías educativas, gobiernos locales". Proponen continuar la reflexión con el fin de "fortalecer nuestra sostenibilidad institucional que implica aspectos

⁴¹ Idem

financieros, organizativos, éticos y políticos". Y aseguran que se debe asumir una nueva cultura de apertura a otros sectores de la sociedad, de rendición de cuentas y transparencia y de presencia ante la opinión pública.

Respecto a la formación de nuevos liderazgos de las organizaciones, se destacó el Diplomado de Convergencia y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), las iniciativas del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en Jalisco y el proyecto de construir un Sistema Nacional de profesionalización de las organizaciones civiles en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Acerca de las alianzas con otros sectores de la sociedad plantean que: "se están dando diversos procesos de articulación de redes nacionales de organizaciones civiles, generación de espacios de debate y confluencia, el diálogo en torno a un pacto social promovido por la Unión Nacional de Trabajadores, la solidaridad hacia los Pueblos Indígenas expresada en la lucha por una reforma constitucional que exprese plenamente los derechos de estos pueblos."⁴²

A nivel estatal sugieren que "hay que reconocer y valorar"... "los procesos de construcción de alianzas entre diversos actores (empresarios, gobiernos, organizaciones civiles, movimientos sociales, organizaciones de base)". "La experiencia de Poder Ciudadano en Jalisco y otras experiencias deben ser difundidas y analizadas."⁴³

Hay que reconocer que este aspecto de abrirse a nuevas alianzas ayuda a tener visiones más amplias del proceso de democratización y a generar también una fuerza social necesaria para lograr cambios sustantivos en las orientaciones de las políticas nacionales.

⁴² *Gobernanza y Gobernabilidad en México*, Mesa redonda organizada en la Ciudad de México por la Cátedra UNESCO, en mayo de 2005.

⁴³ Idem

En cuanto a la relación con el gobierno federal, afirman: "reiteramos los principios y valores en que se sustenta esta relación: autonomía, crítica, independencia, diálogo y corresponsabilidad."⁴⁴

En el campo de la política social hay un abanico amplio de posibilidades que se están construyendo en las que podemos asumir un rol proactivo y facilitador de sinergias: los proyectos de coinversión, los consejos ciudadanos, o la vigilancia del uso de los recursos, entre otros. Especialmente el acceso a recursos públicos por parte de las organizaciones, tanto como ejercicio de un derecho y expresión de corresponsabilidad, como en la construcción de procedimientos que faciliten la eficiencia, la rendición de cuentas y la transparencia. El acceso a recursos públicos no implica la privatización de éstos sino su mejor proyección en la atención a las necesidades sociales.

Se señala como un obstáculo a superar la normatividad rígida y complicada que inhibe las posibilidades de la corresponsabilidad y la eficacia de las políticas sociales. En este sentido se ubicó la lucha por la aprobación de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, a nivel federal. Complementariamente se deberá seguir insistiendo en la elaboración de una Ley de Desarrollo Social y en una Ley de Participación Ciudadana en el ámbito federal.

Manifestaron su preocupación por pensar una política social articulada a la política económica. Es necesario analizar las políticas económicas en sus efectos distributivos y por ende colocarles objetivos sociales a esas políticas. Por esta razón es indispensable participar en el "debate sobre las orientaciones de los presupuestos públicos (Congreso, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Económico)."⁴⁵

⁴⁴ Idem

⁴⁵ Síntesis General: Seminario sobre Retos de las Organizaciones Civiles en el Sexenio de Vicente Fox, Coyoacán, México D.F., 26 de junio de 2001, fotocopia

Señalaron la importancia de incluir en la reforma del Estado, "la democratización de los medios de comunicación" para "la construcción de una opinión pública informada y comprometida con el bien público."⁴⁶

Destacan el "alto potencial" que existe en México para la construcción de la democracia y de modelos de desarrollo integrales desde los gobiernos locales. Muchos de los puntos pensados en relación con el gobierno federal tienen como finalidad pugnar por "una real descentralización y avanzar hacia un federalismo democrático que fortalezca las capacidades de las comunidades y gobiernos locales."⁴⁷

Para las organizaciones civiles esto requiere "dar prioridad durante estos años al diálogo activo con los procesos que se están generando en los estados". Plantean la necesidad de "generar dinámicas de interlocución de apoyo mutuo que permitan por un lado responder a las especificidades estatales y por otro, a la construcción de agendas nacionales".⁴⁸

En resumen, las organizaciones manifiestan su interés por "definir políticas de Estado (superar la tentación de quedarse en los programas inmediatistas y espectaculares que tienen como fin último ganar simpatías entre la población para fines electorales)". En el entendido de que "estas políticas económicas, sociales y políticas de Estado deben contribuir a la construcción de ciudadanía y reconstrucción del tejido social comunitario y societal"⁴⁹.

Cada vez más se ha presentado el caso de organizaciones civiles que, al margen de los partidos, quieren intervenir y muchas veces trascender los procesos electorales. En la coyuntura de las elecciones locales de noviembre del año 2000, grupos cívicos propusieron a gobernantes (estatales y municipales), a partidos, a candidatos, a autoridades electorales, al magisterio y a medios de comunicación la

⁴⁶ Idem

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Idem

firma de un pacto ético político por la dignificación de la política y del gobierno en Jalisco.

Guiados por la convicción de que para consolidar una democracia no basta con educar a los ciudadanos para que comprendan los mecanismos y procedimientos institucionales de la democracia sino que hay que intentar fomentar en los ciudadanos y en los actores políticos un código de valores democráticos. El realismo político, aseguran, puede salvaguardar lo formal de la democracia pero no su médula. Por eso proponen un cambio de paradigma y defienden la difícil tarea de que la política se desarrolle éticamente. Responden que la garantía del vigilante colectivo es precisamente la pluralidad, que instituye una vigilancia interna de acuerdo con lo propuesto para que no haya intereses ocultos.⁵⁰

Los convocantes del Pacto Ético Político estaban compuestos por un 20% de empresarios (en donde se encontraban todos los organismos empresariales de mayor relevancia), por un 5% de sectores de iglesias (estaban el cardenal, dos obispos y el responsable de la comunidad judía), un 20% de académicos de las principales universidades (entre ellos había rectores y profesores investigadores con prestigio en la región), un 9% de artistas, un 6% de comunicadores, un 20% de organismos no gubernamentales (entre los que se contaban los más activos de Guadalajara y de las diversas regiones de la entidad), y un 20% de personas que no pertenecían a las anteriores instituciones. Se hizo esta convocatoria porque en el proceso federal había reinado el marketing político y una campaña no de propuestas sino de escándalo. Se proponía a los candidatos y partidos no sólo acatar la ley sino impedir la compra y la coacción del voto y llevar una campaña de discusión de propuestas.

⁴⁹ Alonso, Jorge, "¿Las elecciones del cambio?", Ponencia presentada en la mesa *México un Balance de su Tránsito Democrático en el Congreso de LASA 2001*, en Washington D.C., septiembre 6-8, 2001, pág. 8

⁵⁰ Documento interno: *Propuesta de evaluación del proceso electoral 2000-2001*, Grupo Promotor del Pacto Ético Político, 7 de marzo 2001, Guadalajara, Jalisco. Se publicó un resumen en la prensa local.

A los medios de comunicación se les instaba a que respondieran a la objetividad y a la equidad. Y a los gobernantes a ser transparentes en la utilización de los recursos públicos, a informar a los ciudadanos, y a abrir cauces de participación ciudadana en la toma de decisiones. El núcleo que inició esta idea dio dos pasos: primero conformar un amplio grupo convocante; después emplazar a los convocados. Fue tan plural y representativa la convocatoria que los principales actores políticos tuvieron que responder. Firmaron el pacto el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y seis de los demás partidos. Sólo dos partidos (con escasa inserción social) no lo hicieron. Las autoridades electorales alabaron ese pacto, pero no quisieron firmarlo aduciendo que estaban por encima de la gente. Esta actitud les reportó críticas de partidos y de ciudadanos. El gobernador aceptaba que se dignificara la política, pero sentía que era un tanto injusto que se dijera que se dignificara el gobierno. Mandó una carta a los convocantes en donde apoyaba la iniciativa y aclaraba que la norma de su gobierno era precisamente cumplir con una política digna. Dos de los más importantes medios de comunicación escritos lo firmaron.

En el mes de marzo de 2001, después de que el gobernador electo fue ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y asumió el poder, el grupo promotor del Pacto presentó a la opinión pública una evaluación del proceso electoral.⁵¹ En él señalan tres tipos de problemas: previos a la jornada, durante la jornada electoral y posteriores a ella.

En los problemas previos señalan, entre otros, el rechazo de listas de candidatos a diputados plurinominales del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del Auténtico de la Revolución (PARM) y del Socialista (PSN) por parte del Consejo Estatal Electoral de Jalisco (CEEJ) por no cumplir con los requisitos legales.

⁵¹ Alonso, Jorge y Blanco, Isabel, "Organizaciones de la sociedad civil y gobierno. Una visión regional desde Jalisco", 2001, en prensa

Esta decisión fue revocada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado (TEPJE) y se repusieron las listas con substituciones. El entonces gobernador Alberto Cárdenas anunció que retiraría, durante el periodo electoral, la propaganda oficial sobre las obras públicas del gobierno estatal, como lo había hecho tres años antes, en las elecciones locales. Lo anterior con la intención de no favorecer al partido en el gobierno, es decir, a su partido. Pidió a los ayuntamientos que hicieran lo mismo y exhortó a los diputados que estuvieran en campaña a que hicieran ésta sin ocupar su curul y sin cobrar en el Congreso. El PAN no aceptó que los ayuntamientos lo hicieran y los diputados, amparados en la ley, tampoco atendieron esta solicitud. Aparecieron panfletos anónimos en contra del PAN y del PRI. El PAN se negó a debatir con los demás partidos. El PRI quería debatir con el PAN pero no con los otros partidos.

Sobre los problemas durante la jornada electoral: 18 escuelas señaladas como casillas electorales amanecieron cerradas con cadenas y con papel apócrifo del CEEJ. Denuncias de acarreo y proselitismo del PRI en 5 poblaciones rurales. Las impugnaciones fueron menores a las de los comicios locales de 1997 y 1995. Los candidatos del PRI y del PAN, sin bases legales, se declararon ganadores.

Problemas posteriores a la jornada electoral. Aquí la lista se alarga a 13 puntos. Al darse cuenta el PRI que la elección para gobernador había sido muy competida optó por la estrategia de intentar anularla a través de impugnaciones y acusaciones en contra de las autoridades electorales. El juicio de inconformidad interpuesto por el PRI ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial "demuestra mala fe". Las causalidades alegadas son errores de llenado en las actas, cambios de lugar o de nombres. Por razones puramente formales se anularon el 3.8 % de los votos. El PRI se dedicó a hacer una intensa propaganda pidiendo que se anularan las elecciones como en Tabasco. Esta campaña estuvo basada en medias verdades, datos inexactos y supuestos falsos. La mayor falta a la verdad fue decir que había ganado la elección cuando real y legalmente se comprobaba que no había sido así.

Terminan afirmando que los convocantes a la firma del Pacto seguirán con atención la conducta del Ejecutivo, de los legisladores, y de los dirigentes de los partidos, ya que un capítulo del Pacto se refiere a la Gobernabilidad democrática.

Este pacto, el primero de esa naturaleza que se hacía en el país, realizado el 4 de octubre de 2000, fue valorado por autoridades electorales federales. Se trató de un acto simbólico en el que se pudo apreciar la fuerza de organismos de la sociedad civil que emplazaban a partidos, candidatos, gobernantes y medios de comunicación a responder a demandas ciudadanas que trascendían el marco legal en aras de buscar una democratización más amplia y profunda.⁵²

De acuerdo con Alonso, estos vigilantes de nuevo tipo surgen de acciones convergentes. Esas convergencias incluyen a ese conjunto de sujetos plurales que van coincidiendo, que van construyendo identidades puntuales, que tratan de lograr una meta común. A través de nexos y redes particulares se articula y se teje un sujeto social general. Se evita la desintegración propia de lo espontáneo, y se innovan formas de organización y de contacto que posibilitan la acción.⁵³

Se ha presentado repetidamente una actitud de desconfianza de parte de funcionarios hacia los grupos organizados que no son de ideología panista; sea porque los ubican como participantes de cualquier otro partido o porque temen aun más a las organizaciones independientes. A este fenómeno Ramírez Saíz lo llama "ciudadanos bajo sospecha".⁵⁴

Los organismos de la sociedad civil tuvieron que superar su recelo hacia los funcionarios panistas. En vez de meterlos a todos en el mismo cajón, debieron fijarse en la diversidad y características de cada uno, para poder establecer relaciones puntuales de colaboración y respeto mutuo. Ramírez Saíz afirma que

⁵² Alonso, Jorge, *¿Las elecciones del cambio?...*pág. 8. 2001

⁵³ Ramírez Saíz, Juan Manuel, "Ciudadanos bajo sospecha. El movimiento Alianza Cívica y el gobierno panista de Guadalajara", *Revista Sociedad Civil*, No. 8, 1999.

⁵⁴ Idem

en el caso del área metropolitana de Guadalajara, entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil privaron la desconfianza y el recelo mutuos.⁵⁵

Una de las características del gobierno panista en Jalisco, en cuanto a la implementación de programas sociales y su relación con organismos de la sociedad civil, ha sido su inclinación por la asistencia. Si bien con el objetivo explícito de mejorar la eficiencia de los servicios prestados por los organismos de la sociedad civil, en su relación con ellos privó más el afán controlador que la labor de impulso a estos organismos.

Cuando menos en dos ocasiones la implementación autoritaria y vertical de lo que pretendió ser un programa de asistencia (otorgar albergue), se acercó más a una acción represiva, tan repudiada como inútil (retiro forzado de limpiaparabrisas en 1999 y de indigentes de la vía pública en 2001)⁵⁶ realizadas cada una en diferente administración del Ayuntamiento de Guadalajara. Los abusos y el mal trato fueron denunciados por organismos de defensa de derechos humanos. La indignación de organismos y ciudadanos en la opinión pública obligaron a suspender el programa en 1999. Y el escándalo se repitió en 2001 ante el solo anuncio del programa.

Estas acciones dieron muestra de una concepción reducida de la problemática social, y sobre todo, de que los funcionarios panistas no estuvieron dispuestos a acordar un programa de política social con la participación de diferentes actores sociales como académicos, organismos civiles con experiencia en el trabajo con indigentes, adolescentes y niños en las calles, en educación popular, y con la intervención de los propios afectados.

Ahora bien, el problema no es simplemente si las organizaciones civiles colaboran o no con tal o cual gobierno de equis partido, sino cómo se implementan mecanismos de participación social en el diseño, ejecución y evaluación de las

⁵⁵ García Navarro, Manuel, "El retiro de los indigentes. Otra historia de política vertical", *Nueva Síntesis*, No. 34, 18 de mayo 2001, pág. 35 y 55.

⁵⁶ Alonso, Jorge, "Un ejemplo sobre las resistencias al cambio: Los poderes ante la ley sobre derechos y cultura indígena", En prensa, 2001, pág. 21

políticas públicas que trasciendan no importa qué partido esté en el poder, ni qué personas integren el gobierno. El problema es más complejo: la participación ciudadana en las políticas de Estado, en las acciones públicas que trascienden a los periodos gubernamentales y que son necesariamente de largo plazo, duraderas.

En este contexto, el reto para la sociedad civil es incidir en la definición de políticas públicas, participando en las instancias de discusión pública con el gobierno para impulsar los programas que den alternativas a las problemáticas definidas colectivamente. Así podrían recibir impulso las organizaciones que se dedican no sólo a realizar acciones de asistencia sino también de capacitación, producción, o prestación de servicios diversos. Una tarea pendiente sería lograr la vinculación entre organizaciones similares o que realicen acciones complementarias, para romper con el aislamiento. Esto ayudaría a reforzar los tejidos sociales o dicho de otra manera, el capital social requerido para enfrentar los problemas del desarrollo. En esta dinámica se detecta una tendencia hacia la integración de redes, que a su vez se interrelacionan con otras redes y que se abren a una pluralidad cada vez mayor que converge en determinados acuerdos.

Los organismos de la sociedad civil intentan, sin mucho éxito, romper la mancuerna de partidos políticos y gobierno. En este sentido las propuestas presentadas por grupos de ciudadanos u organizaciones sociales, la mayoría de las veces no son tomadas en cuenta ni por gobiernos, ya sea Ejecutivo o Legislativo, ni por partidos políticos. A pesar de que organizan foros de consulta y de participación ciudadana, y las organizaciones y ciudadanos presentan sus propuestas, de acuerdo con la experiencia, éstas no son valoradas y menos incorporadas por las autoridades implicadas.

Generalmente los formatos de las consultas son extremadamente estrechos y formalistas. Un ejemplo es el caso del Foro sobre la Ley Indígena organizado por legisladores en Jalisco, en donde los representantes indígenas estuvieron ausentes porque a su vez participaban en otro foro de organizaciones indígenas y sociales. Pareciera que, por una parte, a los legisladores les cuesta trabajo bajar

de su pedestal para escuchar y que, por la otra parte, las organizaciones indígenas no están convencidas de utilizar los espacios institucionales para expresarse. En repudio a la aprobación de la reforma indígena por parte del Congreso en Jalisco, representantes de los pueblos huicholes y nahuas tomaron el Congreso y en sesión simbólica, sentados en las curules como si fueran diputados, votaron en contra de las reformas promovidas por el Congreso de la Unión.⁵⁷

El rechazo y la distancia entre lo aprobado por el Congreso y el sentir de un grupo significativo de organizaciones a nivel nacional quedó expresado el 10 de agosto de 2001: 100 ONG's y decenas de personalidades (abogados, antropólogos, académicos, miembros de organizaciones civiles) señalaron que la legislación indígena contravenía diversos instrumentos jurídicos internacionales y enviaron una misiva a la comisión responsable de verificar la aplicación de las normas y convenios (como el 169) de la Organización Internacional del Trabajo y otra al Relator Especial de las Naciones Unidas donde manifestaban su preocupación por la falta de reconocimiento a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.⁵⁸

La estrategia que parece perfilarse, en algunas organizaciones civiles, se ubica entre la resistencia y la participación en acciones con el nuevo gobierno, promoviendo la articulación de agendas y de propuestas ciudadanas que fortalezcan la capacidad de incidencia en las políticas públicas, en los planes de gobierno y en los presupuestos.⁵⁹ Por ejemplo, los recursos que puedan fluir a los municipios serán significativos y se podrán abrir nuevas oportunidades de desarrollo local. Incluso podría haber fondos públicos federales para apoyar las actividades municipales.

Un enorme reto en las nuevas perspectivas de la sociedad mexicana es efectivamente el trabajo municipal, en proyectos de desarrollo, de participación

⁵⁷ Idem

⁵⁸ Bautista, José, 2001, pág. 111

⁵⁹ Idem

ciudadana, de impulso a nuevas culturas (rendición de cuentas, perspectiva de género). El fortalecimiento institucional de estos municipios será una tarea importante. El municipio constituye un nivel meso, o sea intermedio entre el nivel regional o estatal y el micro o local de una comunidad.

Para ello, las organizaciones civiles que quieran trabajar en coordinación con los municipios deberán capacitarse fuertemente: no es lo mismo trabajar en acciones de observación electoral o en microproyectos comunitarios, que impulsar propuestas de desarrollo local municipal. Las organizaciones civiles que quieran trabajar ahí requerirán de una formación y de una planeación adecuadas. Podríamos decir que requerirán cambios organizacionales significativos o estructurales; requerirán nuevas alianzas estratégicas con sectores especializados (expertos en diversas áreas del desarrollo local, de diagnóstico, de diseño, etc.).

De acuerdo con Bautista, además de la profesionalización se ve necesaria la revisión del caudillismo, del centralismo, la escasa institucionalización y la democratización en la toma de decisiones que se observa en buena parte de las organizaciones civiles. Estos temas debieran formar parte importante de las agendas internas de estos organismos.⁶⁰ Atender las deficiencias internas de las organizaciones civiles y aprovechar la capacidad instalada en ellas para renovarse y aprender de las experiencias propias y de los demás, será una tarea central.

Como tratamos de insistir, los retos hacia una Gobernanza democrática no sólo son del polo gubernamental sino también del polo de las organizaciones sociales. La consolidación de un capital social requerirá, pues, de la participación de todos los actores en busca de una nueva Gobernanza.⁶¹ En México esto se traduciría en romper las desconfianzas mutuas, los ideologismos y el aislacionismo tanto del gobierno como de las organizaciones ciudadanas.

⁶⁰ Idem

⁶¹ Muchos años antes de 2000 la lucha de la oposición por la alternancia había llegado a los municipios, después a los congresos estatales y a las gubernaturas a partir de 1989; en 1997 llegó al Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados y en 2000 a la Presidencia de la República

3. El Nuevo Paradigma para las Relaciones Internacionales.

Desde la segunda mitad del siglo XX se ha presentado el debilitamiento del Estado como actor central en las Relaciones Internacionales. A partir de entonces, el Estado ha tenido que lidiar con un mayor número de fuerzas transnacionales que en muchas ocasiones no puede controlar. Esta es una tendencia que ya se había presentado, pero en un sentido inverso, justo en los inicios del Estado-nación. Algunas monarquías como España, Francia e Inglaterra emergieron de una mezcla de ducados, ciudades libres, principados y otras ciudades localizadas en Aragón y Navarra. Así, mientras consolidaban su poder al interior de sus fronteras, los Estados-nación se iban imponiendo sobre instituciones transnacionales como el papado, las órdenes monásticas, las agrupaciones de caballería y la Liga Hanseática (considerada en muchos sentidos como un tipo de corporación multinacional). El papel del Estado dentro de las Relaciones Internacionales era irrefutable, no había un actor más poderoso e influyente dentro del concierto internacional, el espacio de acción para otros actores (aparte de los gobierno), no estaba disponible para ejercer su influencia.

Si alguien hubiera dicho a comienzos del siglo pasado que la capacidad de maniobra del Estado se vería mermada a nivel internacional por fuerzas no gubernamentales, pocos lo hubieran creído. Como casi siempre sucede, la realidad antecedió a la teoría. No fue sino hasta la década de los setenta cuando aparecieron algunos planteamientos teóricos en el ámbito de las Relaciones Internacionales, que cuestionaban abiertamente a la Teoría del Realismo Político. Entre estos ha destacado el trabajo de Robert Keohane y Joseph S. Nye con su denominado *Paradigma de la Política Mundial*.⁶² Uno de sus postulados principales reconoce la importancia de estudiar a los actores no estatales para una mejor comprensión de la realidad internacional.

La Política Mundial, según Keohane y Nye, está constituida por las interacciones políticas que se desarrollan entre actores significativos, no

⁶² Ver Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*.

necesariamente estatales, en un sistema mundial; un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controla recursos sustanciales y participa en relaciones políticas con otros actores a través de las fronteras nacionales.

Con estas definiciones, Keohane y Nye cuestionan la idea de que las Relaciones Internacionales competen única y exclusivamente a los Estados. El Estado no ha dejado de ser el actor principal en la escena internacional, pero tendrá que convivir, cada vez en mayor medida, con actores transnacionales que reclaman su lugar en la historia, esto ya lo vemos con la participación activa de organismos como la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los cuales sin duda ejercen cierta influencia en las políticas públicas de los Estados.

La política internacional de comienzos del siglo XXI, como alguna vez sentenció Joseph Nye "...se complica más y más al aumentar la gama de las cuestiones y la variedad de los jugadores".⁶³ Si el sistema es complejo por la gran cantidad y la heterogeneidad de los actores, también se vuelve compleja la estructura mundial. Lo cual ha llevado a esta estructura mundial a que se generen crisis políticas y sociales en diversos Estados en lo particular; sin embargo, situaciones de caos han trascendido a la escena internacional, en donde existen conflictos entre los Estados y los actores no gubernamentales.

Existe una gran variedad de actores transnacionales, entre los que destacan: las empresas multinacionales, los grupos insurgentes, las organizaciones terroristas, las bandas del crimen organizado, los movimientos estudiantiles, los medios de alcance internacional, las ONG's, las organizaciones sindicales, las internacionales partidistas, las iglesias y los individuos con cierta notoriedad (celebridades reconocidas en el ámbito religioso, artístico, cultural, deportivo, político, etc.). Todos estos personajes de la vida internacional han adquirido en los últimos años un nivel mayor de influencia en la escena pública de

⁶³ Nye, Joseph S., "La transformación del poder mundial", *Revista Facetas*, pág. 3

los Estados; aunque muchos de ellos han trascendido las fronteras nacionales, como es el caso de las organizaciones terroristas, las cuales han hecho que los Estados adopten medidas de seguridad conjuntas.

Hoy en día, conceptos tradicionales como autonomía, independencia y soberanía se han resquebrajado ante los embates de las fuerzas transnacionales. Los actores no estatales, aunque tal vez no sean “soberanos” –lo que significa esencialmente que no están constituidos de acuerdo con el principio de organización territorial y que no ejercen el monopolio legítimo de la fuerza, característico del sistema estatal-, pueden no obstante ser jugadores en el sistema internacional, gracias a que la mayoría posee una población base, definidos como miembros o fuerza de trabajo, recursos financieros y algún tipo de base geográfica que frecuentemente comprende a más de una país. Los actores transnacionales, al poseer capacidades de influencia (económica, política, armada o de prestigio), pueden negociar directamente con los detentadores del poder en los Estados, e incluso pueden intentar socavarlos.⁶⁴

Entre los actores más perniciosos para el Estado-nación resaltan las agrupaciones del crimen organizado, involucradas en actividades como el tráfico de drogas, el tráfico ilegal de armas, de personas, de vehículos, de tecnología, de información, de mercancías y el correspondiente blanqueo de dinero. Aunque el crimen es una de las actividades más antiguas de la humanidad, su coordinación en redes internacionales que conectan mercados, actividades delictivas y organizaciones criminales es reciente; y fue propiciada por los desarrollos tecnológicos, los nuevos sistemas de transporte, la internacionalización de la economía y la desregulación de los mercados.

La constitución de redes criminales con extraordinarios medios económicos capaces de penetrar, corromper, asesinar y de poner en jaque a las instituciones del Estado, se ha convertido en un aspecto central de la política y la economía, no

⁶⁴ García Contreras, David, “Apuntes sobre el Estado-nación: una aproximación sobre el mañana”, *Escenarios futuros Sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un Enfoque Interdisciplinario*, Ed. FCPyS-UNAM, México, 2004, págs. 143-163

sólo en algunos países menos desarrollados, sino incluso en naciones avanzadas como Rusia o los Estados Unidos. Según fuentes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Crimen Organizado (1994), el monto generado por la economía criminal se estimó en alrededor de 750 mil millones de dólares, una cifra muy superior al comercio mundial de petróleo.⁶⁵

Parece haber consenso entre los científicos sociales de que la compleja realidad mundial ha rebasado la capacidad explicativa, la interpretativa y de previsión de los paradigmas y teorías prevalecientes, y que en consecuencia es urgente buscar herramientas metodológicas adecuadas para vislumbrar los fenómenos sociales que trae consigo el siglo XXI.

Este consenso resulta del reconocimiento de que dada la velocidad con que se producen los fenómenos sociales es prácticamente imposible interpretarlos a partir de teorías, que en consecuencia aparecen siempre rezagadas, pero también de la convicción de que el investigador forma parte de esa realidad y por tanto debe asumir una actitud pro activa en la solución de problemas que enfrenta la humanidad. Ante ello, la nueva ciencia social que requiere la realidad mundial contemporánea debe tener entre sus premisas fundamentales que los sujetos sociales dejen de viajar a la deriva –si es que algún día lo han hecho-, participen en los procesos de cambio, y en consecuencia eviten que el futuro los alcance desprevenidos.⁶⁶ Es por esta razón que aparecen en la escena internacional esta cantidad de actores transnacionales no estatales, los cuales, muchos de ellos, aparecen precisamente por la necesidad de responder ante los cambios mundiales que ya proponían Keohane y Nye.

Vivimos una etapa marcada por profundos cambios en los ámbitos de la economía, la ciencia, la tecnología, la política y en general en todas las áreas de lo social. Estamos embarcados en un acelerado proceso de globalización, originalmente económico pero con ramificaciones sociales, políticas y culturales,

⁶⁵ Castells, Manuel, “¿Hacia el Estado red?”, En <http://www.mare.gov.br>

que trata de homogeneizar las ideas, de integrar las economías y de homologar los estilos de vida, pero al mismo tiempo presenciamos la pervivencia de un mapa geopolítico dividido todavía y por mucho tiempo en Estados nacionales.⁶⁷

El Mtro. Víctor Batta Fonseca nos habla sobre la trascendencia de la Gobernanza en la escena internacional cómo nuevo paradigma de estudio para el siglo XXI. En su artículo “Prospectiva y teoría internacional: escenarios sobre el Estado y la gobernabilidad en el siglo XXI”, menciona tres escenarios que podríamos observar en las Relaciones Internacionales de este siglo, destacando dos de ellos que tocan directamente el tema de Gobernanza y la ingobernabilidad, ambos aspectos importantes en el presente estudio.

Ingobernabilidad imperial. Aunque este escenario descrito tiene grandes probabilidades de concretarse en el futuro, no se descarta que los primeros años del siglo XXI la Gobernanza global oscile entre el *consenso capitalista* y la *ingobernabilidad imperial*, el nombre que se le ha dado al segundo escenario del sistema político mundial. La premisa básica de este escenario es que la Política Exterior del gobierno de George W. Bush, emprenda nuevas aventuras militares contra sus enemigos, fundamentalmente los países del llamado “Eje del Mal” y que las condiciones económicas se descontrolen de tal forma ante la incapacidad de los organismos financieros y económicos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las posibilidades de ocurrencia de este escenario se encuentran en la persistencia de los efectos nocivos de la globalización (deuda, pobreza, marginación, desigualdad social, pandemias), en el irrefrenable deterioro del medio ambiente (cambio climático y calentamiento global, desertificación de la tierra, concentración urbana, sobrepoblación y migraciones masivas del Sur hacia Norte) y la intolerancia política e ideológica.

⁶⁶ García Contreras, David, “Apuntes sobre el Estado-nación: una aproximación sobre el mañana”, *Escenarios futuros Sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un Enfoque Interdisciplinario*, Ed. FCPyS-UNAM, México, 2004, págs. 143-163

⁶⁷ Idem

Las premisas básicas de este escenario es que la guerra contra el terrorismo no puede tener fin mientras haya países, gobiernos, naciones, religiones, organizaciones políticas y sociales e individuos susceptibles de ser sospechosos de amenazar la seguridad de Estados Unidos.

Las reglas del juego de la Gobernanza global de este escenario serían prácticamente fijadas bajo la ley del más fuerte y no a partir de la igualdad jurídica de los Estados y el respeto de la soberanía. En este escenario el Consejo de Seguridad y de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y otros espacios, acuerdos y reglas de convivencia pacífica sancionados por el Derecho Internacional seguirían siendo menospreciados y marginados por las acciones unilaterales de Estados Unidos y se mantendrían profundas grietas en las relaciones entre Estados Unidos y Francia, cabezas de sendos bloques de países que harían pensar en una reedición renovada del bipolarismo.

Como conclusión de este escenario, la evolución futura del Estado no sería resultado de un acuerdo entre las burguesías nacionales dominantes del planeta, sino una imposición norteamericana.⁶⁸ Este es el peor escenario que se puede dar si no hay un consenso entre los objetivos de los actores transnacionales no gubernamentales y los Estados, en donde los intereses estadounidenses marcan la pauta del concierto internacional.

Gobernabilidad Democrática. Es aquel escenario que ya se empezó a construir gracias a la emergencia de un amplio movimiento de resistencia que está planteando alternativas más humanas y democráticas de capitalismo en oposición a la dictadura neoliberal y norteamericana. Los actores políticos claves de este escenario no son Estados Unidos ni las potencias europeas, China, Rusia o Japón, sino una serie de organizaciones de la sociedad civil global, concepto que sirve para describir al amplio movimiento social constituido por una diversidad de

⁶⁸ Batta Fonseca, Víctor, "Prospectiva y teoría internacional: escenarios sobre el Estado y la gobernabilidad en siglo XXI", *Escenarios Futuros Sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un Enfoque Interdisciplinario*, Ed. FCPyS-UNAM, México, 2004, págs. 11-44

actores políticos pertenecientes a muchos países pero que actúan a través de las fronteras para golpear el corazón de la estructura de poder mundial.

Plantear escenarios alternativos con posibilidades de ocurrencia en la realidad implica reconocer antes que nada, que el poder imperial y la competencia económica y Geopolítica son las características fundamentales del sistema internacional contemporáneo y que las grandes potencias y sus corporaciones tienen como interés básico preservarlo. Requiere precisar, además, que clase de alternativa se busca: una forma más humana y democrática de capitalismo o algo distinto radicalmente a él. El socialismo puede estar derrotado como sistema económico dirigido por el Estado, pero como un conjunto de valores y aspiraciones de una nueva sociedad (más democrática, plural, equitativa y menos excluyente) tiene plena vigencia y así lo han demostrado las luchas contra las injustas condiciones que impone el neoliberalismo. El debate está abierto. Por lo pronto, muchos actores políticos y estudiosos creen que sí es posible construir otro mundo, para lo cual proponen una serie de acciones que pueden ir tomándose en el corto y mediano plazo para revertir las actuales tendencias.⁶⁹

Como no se descarta una crisis global generada por la ingobernabilidad imperial -crisis políticas, sacudidas financieras, depresión económica, guerras, desastres ecológicos, creciente desigualdad social- la nueva Gobernanza democrática implicaría una amplia participación de la sociedad en todos los ordenes de la vida social. Este escenario sería consecuencia de la crisis terminal del sistema mundo capitalista y la bifurcación planteada por Wallerstein podría tomar los rumbos planteados en Porto Alegre por la sociedad civil mundial.

Aunque la diversidad de posiciones ideológicas y políticas es la característica fundamental del movimiento social global contemporáneo, es posible señalar algunas demandas básicas que apuntan a democratizar la economía y la política capitalistas:

⁶⁹ Wallerstein, Immanuel, "Las nuevas rebeliones antisistémicas", *Revista Contrahistorias*, No. 1, México, 2001, págs. 77-86

1. Establecer marcos regulatorios democráticos (es decir que no controlen las grandes potencias) e impulsar las premisas de “comercio justo” que ya practican muchas empresas de varios países y que fundamentalmente buscan impulsar un comercio mundial más equitativo a partir de la transparencia, el dialogo y el respeto a las partes. Cómo se sabe, a los países pobres se les obliga a abrir sus economías mientras las potencias protegen de diferentes formas a sus empresas exportadoras.
2. Dado que el pago de la deuda de los países subdesarrollados representa una sangría cuantiosa que distrae recursos que podrían aplicarse al desarrollo, el Foro Social Mundial ha planteado buscar formas para condonarla a aquellos países que más lo necesiten.
3. Para inhibir las transacciones financieras especulativas que tanto daño causan a la economía de las naciones y del mundo, se ha propuesto establecer una tasa denominada Tobín de 0.1 por ciento. Los recursos recuperados por el organismo encargado de aplicarla serían destinados a programas de desarrollo, de estabilización monetaria y de ayuda humanitaria en general. Junto a esta incitativa se ha planteado regular las transacciones financieras para evitar los paraísos fiscales y otras formas perversas de negocios que han proliferado a partir de las inversiones que se realizan gracias a los adelantos informáticos.
4. Estas propuestas deberían estar acompañadas de mecanismos distributivos para cerrar la distancia creciente entre ricos y pobres, y sentarían las bases para construir una Gobernanza más democrática de la globalización.
5. Parte fundamental de ese nuevo régimen de gobierno global descansaría en una profunda reforma de los organismos económicos y financieros creados en Bretton Woods, reforma que atendiera el desfase que sufren frente a las nuevas circunstancias mundiales, así como sus métodos de toma de decisiones. Por ejemplo, el sistema de votos a partir de cuotas del FMI deberá

ser cambiado por otro donde los países pobres puedan influir en el diseño de las políticas que hoy simplemente se les imponen.

6. También parece adecuado pensar en establecer ciertos controles a las empresas transnacionales a fin de romper con los monopolios, privilegios y protección que sus países de origen les brindan en perjuicio de las economías pobres y de la verdadera libre competencia.
7. Junto a todo ello se impone establecer mecanismos para hacer obligatorios los acuerdos internacionales que buscan preservar el ecosistema en todos sus ámbitos y penalizar a las empresas y gobiernos que destruyan o permitan que se destruyan los bienes públicos que constituyen patrimonio de la humanidad: agua, aire, vegetación, suelo, animales, etc.
8. También es importante establecer estándares laborales y migratorios que preserven los derechos humanos –fundamentalmente el derecho de tránsito y al trabajo- de los trabajadores y migrantes de los países pobres y penalizar prácticas nefastas como el trabajo infantil y la discriminación femenina vía el salario.
9. Muchas de estas acciones no podrían ponerse en vigor sin reconocer la diversidad cultural y sin fomentar y practicar la tolerancia ideológica, religiosa y sexual, así como todas aquellas manifestaciones culturales alternativas al pensamiento único que pregona el neoliberalismo.
10. Todas estas iniciativas requieren de la voluntad política de los centros de poder, pero sobre todo requieren modificar la correlación de fuerzas para que la sociedad recupere el control de los mecanismos de gobierno en los ámbitos local, nacional y global. Se necesita recuperar las reglas básicas de Westfalia (como el respeto a la soberanía de los países), reformar a fondo la Organización de las Naciones Unidas (eliminando el antidemocrático sistema de veto), establecer controles sociales y multilaterales que eviten los abusos del poder imperial. Se trata de una serie de iniciativas cuyo éxito será resultado de la acumulación de fuerzas de la sociedad civil, que desde el interior de los

países y a través de luchas globalizadas reviertan el poder de la clase dominante mundial.⁷⁰

Lo que propone el Mtro. Batta Fonseca es la participación más activa de los actores no estatales dentro de los procesos de toma de decisiones de políticas públicas dentro de los Estados. Hay dos escenarios que él menciona que son dispares entre sí, pero que sin duda pueden llegar a concretarse, uno en donde solo importan los intereses de los Estados Unidos, y otro en el cual la pluralidad de actores e intereses hacen que se viva en el concierto internacional un clima democrático.

⁷⁰ Batta Fonseca, Víctor, "Prospectiva y teoría internacional: escenarios sobre el Estado y la gobernabilidad en el siglo XXI", *Escenarios Futuros Sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un Enfoque Interdisciplinario*, Ed. FCPyS-UNAM, México; 2004, págs. 11-44

CAPÍTULO IV

**EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN ENTRE GOBERNABILIDAD Y
POLÍTICA EXTERIOR CÓMO SUSTENTO DE LA SEGURIDAD
NACIONAL EN LA ACTUALIDAD DE MÉXICO.**

En este capítulo se profundizará sobre la relación que existe entre la Gobernanza y la Política Exterior en la actualidad de nuestro país, ya en los capítulos anteriores se había hecho un análisis histórico acerca de esta relación, pero en este apartado el objetivo central es analizar la realidad actual de esta relación y el impacto que tiene en la Seguridad Nacional.

El primer punto de esta sección habla sobre la realidad de la Seguridad Nacional concebida desde la visión mexicana, cuáles son los objetivos principales que busca alcanzar el gobierno mexicano para salvaguardar la seguridad de la nación, dar una definición acerca de si la Seguridad Nacional es uno de los intereses nacionales, o es el Interés Nacional que busca nuestro país.

Ya en un capítulo anterior se estableció la relación entre Gobernabilidad y Política Exterior en el contexto mexicano desde la época de Benito Juárez, pero en el segundo apartado de este capítulo se establecerá la relación que hay entre la Gobernanza y la política internacional que aplica nuestro gobierno, y cómo esta relación se refleja directamente en el proceso de toma de decisiones que se hace para determinar las directrices que llevará nuestro gobierno para conducirse en la escena internacional. Es a partir de la década de los noventa que observamos que la Gobernanza se va desarrollando en el proceso internacional de nuestro país, y que ha desempeñado un papel importante en las decisiones que se toman para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de nuestro Estado.

Pero en la relación que estamos analizando existen variables a considerar que pueden modificar radicalmente el rumbo que pueda tomar la investigación y

las consecuencias que se puedan presentar gracias a éstas. Para este estudio se identificaron tres variables básicas, que se identifican más que nada entre los actores que participan en este binomio, y que su influencia es tal que pueden modificar con sus acciones o decisiones el rumbo al cual se dirijan las metas que se pretendan alcanzar con las decisiones de Política Exterior, pero como es el caso de esta investigación, que puedan quitar el balance requerido que precisa la Seguridad Nacional para mantenerse salvaguardada.

La primera de estas variables se identifica en el exterior del Estado, y es la influencia que ejercen los Estados Unidos para la toma de decisiones que hace el gobierno mexicano en sus directrices de política internacional, no se puede dejar de lado el hecho de que los Estados Unidos son un peso importante para los intereses mexicanos y para la vida política del país, que en algunos casos ha traído consecuencias positivas hacia nuestro país, pero que en otros muchos casos conlleva a efectos de carácter perjudicial para la sociedad.

La segunda variable que se identificó fue el impacto que tiene la Sociedad Civil Mexicana y la Sociedad Civil Internacional en la toma de directrices que hace el gobierno para conducirse en el concierto internacional y para tomar decisiones que sin duda trascenderán en la vida del Estado; ambas sociedades en su campo de acción pueden (ejerciendo la presión adecuada sobre los gobiernos) configurar las Relaciones Internacionales a su conveniencia, pero se tiene que hacer la acotación de contrastes que hay entre los objetivos que pretenden alcanzar ambas sociedades, pues mientras que la nacional considera su bienestar, éste no solamente alcanza al sector que solicita el cambio, sino que consecuentemente trae un beneficio a toda la sociedad nacional; mientras que la sociedad internacional en muy pocas ocasiones identifica oportunidades de desarrollo para otras sociedades que no sea la suya.

Por último, se identifica al Gobierno Mexicano como una de las variables determinantes por el hecho de que es el gobierno el que a pesar de todas las

variables que puedan haber, resulta ser el encargado de llevar el proceso de toma de decisiones; esto sin olvidar el hecho de que el gobierno es influenciado por la multitud de actores que inciden para que las decisiones que se tomen se viertan a su favor.

Cómo se puede observar en esta pequeña introducción lo que se pretende, es dar por sentadas las bases de la relación que se analiza dentro de esta tesis, pero sobre todo las condiciones actuales por las que atraviesa la relación Política Exterior/Gobernanza, y que éstas a su vez puedan servir para hacer un estudio prospectivo de cómo esta relación puede trascender en la escena internacional.

1. La Seguridad Nacional en México.

En lo que concierne al concepto de Seguridad Nacional en México, a continuación se expone una serie de términos que nos permitirán expresar los fundamentos de dicho concepto aplicados a nuestro estudio de caso.

La Seguridad Nacional apareció por primera vez como concepto para el Estado en un documento oficial, que marca políticas de gobierno, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se indica que la Seguridad Nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales “(...) *reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.*”¹

En el Plan Global de Desarrollo 1983-1988, expedido por el Presidente Miguel De la Madrid, la Seguridad Nacional es interpretada como: “(...)

¹ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980, pág. 132

*herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional (...) México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. (...) en consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías (...).*²

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 encontramos que la Seguridad Nacional es definida como: “(...) *condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las Relaciones Internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de Derecho y a los principios que este representa.*”

*La Seguridad Nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.*³

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, toda vez que no existe en dicho Plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que: “*es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni Seguridad Nacional viable mas que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni*”

² *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, págs. 58-61

*divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el dialogo permanente y la cohesión social*⁴

Además, se materializa una política de Seguridad Nacional, la cual tiene como principio rector, el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones internas y externas, en este sentido, se entiende a la soberanía como: *“(...) el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior”*.⁵

Por otra parte, tenemos una serie de definiciones expresadas en los ámbitos militar y académico, entre las más destacadas podemos mencionar las siguientes:

Para el Colegio de Defensa Nacional el concepto de Seguridad Nacional comprende lo siguiente:

“Condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ambito interno como las procedentes del exterior.”

El General Gerardo C. R. Vega define la Seguridad Nacional como: *“(...) la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad*

³ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, "El mercado de valores", México, junio 1, 1989, pág. 54.

⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995, pág. 8,

⁵ Idem

organizada, en el entorno del derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales (...).”⁶

El Vicealmirante Mario Santos Caamal define la Seguridad Nacional como: “la creación de las condiciones adecuadas para que el Estado nacional, a partir de sus valores y apoyándose en sus instituciones se realice de acuerdo con el proyecto de nación.”⁷ De igual forma, el jurista Manuel M. Moreno indica que la Seguridad Nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución. Por lo tanto, el concepto integral de la Seguridad Nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo.

En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón.

En cuanto al ámbito interno, la seguridad está cimentada de manera especial, en la solidez y la firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la Constitución. Así, la acción del Estado en este aspecto está encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución preconiza.⁸

Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González definen la Seguridad Nacional como: “el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y

⁶ General Gerardo C.R. Vega García, *Seguridad Nacional Concepto Organización Método*, México, 1988, pág. 78

⁷ Vicealmirante Mario Santos Caamal, *La Esencia de la Seguridad Nacional*, CESNAV, México, 1995, pág. 34

culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”⁹

Sergio Aguayo reconoce que, “(...) la Seguridad Nacional debe ser un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores -aunque con diferentes énfasis- la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (este último aspecto es generalmente traducido por los gobiernos como la preservación del orden establecido). (...) la Seguridad Nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc.”¹⁰

La finalidad primordial de la Seguridad Nacional es garantizar la sobrevivencia de la nación en la comunidad internacional, como un Estado soberano e independiente, por lo que requiere asegurar el logro de las condiciones básicas que le permitan al Estado ejercer su autodeterminación, mantener su integridad nacional y obtener su desarrollo. En el caso de México, la Seguridad Nacional en esencia tiene la tarea de vigilar, preservar y proteger interna y externamente el orden constitucional, los objetivos nacionales permanentes y coyunturales y la defensa del territorio nacional.

Entonces se puede considerar que la Seguridad Nacional en México podría entenderse como la política del Estado nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del gobierno, dedicada a la máxima tarea de la

⁸ Moreno, Manuel, “La seguridad nacional desde la perspectiva de la constitución”, *Cuadernos de Investigación*, No. 7, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1987, pág. 80

⁹ Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, *En Busca de la Seguridad Perdida*, Ed. Siglo XXI, México, 1990, pág. 391

preservación y conquista de los objetivos nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad.

No obstante, en México aun no se ha establecido un sistema de Seguridad Nacional entendido éste como el conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un Estado que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar el poder nacional de manera evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional, con soberanía e independencia. En nuestro país aun no se ha establecido una cultura de la Seguridad Nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente.

No existe un ordenamiento legal específico en materia de Seguridad Nacional. El organismo de mayor jerarquía es el Gabinete de Seguridad Nacional, instancia de coordinación creada por el ahora expresidente Vicente Fox Quesada, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de la República, así como cualquier otro funcionario que designe el titular del Ejecutivo. Este órgano analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al Presidente de la República.

El 1 de diciembre de 2000 en México, entró en funciones la primera administración emanada de un partido de oposición en 70 años, y esa fue la oportunidad para que el licenciado Vicente Fox Quesada designara a Adolfo Aguilar Zinser, como Consejero de Seguridad Nacional, un flamante puesto, pero sin andamiaje jurídico ni administrativo. Un supersecretario sin personal a su cargo, sin marco normativo y sin funciones específicas, es decir, un todólogo de

¹⁰ Aguayo, Sergio, *Chiapas: Las Amenazas a la Seguridad Nacional*, Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., México, junio de 1987, (serie: Estudios del CLEE est-006-86), pág. 6

nada. Sin embargo, fue quizá el comienzo para la creación de un verdadero sistema de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional es uno de los conceptos más complejos de nuestro tiempo, al ser altamente abstracta. Igualmente, es una herramienta de tipo político, económico, social y militar que se constituye en un mecanismo de la política general, pues responde a las exigencias del Estado, la nación y el poder de ambos. Según sea su ideólogo, puede tratarse de una condición, una situación, un grado de garantía, un estado, una capacidad o una política. Se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planeación. Además, es determinada y relativa a una época y lugar. Su ámbito de acción es el Estado-nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo. Finalmente, la utilidad de esta herramienta es brindar protección al Estado y la nación.

En México, la Seguridad Nacional se empezó a manejar en términos oficiales, a nivel de planeación nacional, por primera ocasión en el Plan Global de Desarrollo, donde se le vinculo a las misiones de las fuerzas armadas; enseguida, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se transforma su enfoque, el que adquiere la connotación de herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social.

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se conforma el concepto más evolucionado, mismo que consiste en una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una tarea integral en la cual participan todos los actores estatales.

Finalmente, tenemos que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no se establece una nueva definición, lo que nos hace pensar que se respeta la anterior, pero si se plasma una política de Seguridad Nacional cuyo principio rector es el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones

internas y externas, entendida la soberanía como: el valor más importante de nuestra nacionalidad.

Hay que notar que para el caso mexicano la defensa de la Seguridad Nacional no únicamente se limita a las amenazas que provengan del extranjero, sino que considera en un grado de importancia alto los atisbos de enfrentamiento que puedan provenir desde el interior del mismo Estado. Es en estos momentos que observamos que la relación que existe entre el carácter interno y el externo de una nación es vulnerable, y que es misma vulnerabilidad es lo que puede traer una crisis de seguridad para el Estado. Si ambas políticas y objetivos no concuerdan lo más probable es que exista un problema de seguridad serio.

Para el gobierno de México, históricamente, la defensa de su seguridad ha sido una prioridad por las continuas amenazas que del exterior se presentaban; pero estas amenazas también se explican por la fragilidad de las instituciones, una economía débil, constantes luchas intestinas por el poder político, un ejército desprovisto de recursos e instrucción eficiente; pero sobre todo, por la falta de una debida atención a las necesidades de la población que vivía en una perpetua crisis, en donde los objetivos que buscaban los gobiernos eran diametralmente distintos a los intereses de la población en general.

Las constantes intromisiones de potencias extranjeras en los asuntos de carácter interno de nuestro país, hacen que desde la época Juarista los gobiernos mexicanos busquen como el objetivo principal de la Seguridad Nacional la soberanía, que a su vez aglutina a la autodeterminación y la no intervención en los asuntos internos. Hoy en día la Seguridad Nacional es uno de los apartados más importantes no solamente de nuestro país, sino de cada uno de los países y naciones que conforman el concierto internacional, y cada uno de los gobiernos de estos Estados esta consciente de que el mantener la seguridad del Estado es el principal motor de desarrollo y crecimiento. En estos tiempos el delgado equilibrio que existe entre la Gobernanza y la Política Exterior, y los objetivos que cada una

de estas vertientes busca, son uno de los conflictos principales que tiene que sortear la Seguridad Nacional, y la falta de este equilibrio es el punto central que puede causar una crisis de seguridad.

2. La Relación entre Gobernanza y Política Exterior a partir de la Década de los Noventa.

Como bien se sabe, la sociedad civil siempre ha sido una constante en la vida del Estado; si determinamos que según la concepción jurista del Estado indica que para que se le considere a una nación con el carácter de Estado independiente debe de contar con ciertos elementos como son: a) contar con un territorio bien delimitado por fronteras en el cual se pueda llevar el ejercicio de; b) un gobierno, que regule las actividades que se lleven a cabo dentro del Estado, así como proporcionar un sistema de justicia y cubrir las necesidades que tenga; c) la población que conforma al Estado y que vive dentro del territorio, trabaja y se desarrolla dentro del mismo. Algunos autores señalan como un cuarto requisito para la conformación del Estado, y este es la soberanía; la cual tiene cada Estado y se resume en la autodeterminación que cada uno tiene para delimitar su régimen político, económico y social, según sus necesidades.

Cada uno de estos puntos que determina al Estado no tiene valor si no se encuentra íntimamente ligado a los demás, pero la población es sin duda determinante para la construcción del Estado. Ya desde la concepción que tenía Hobbes acerca de la construcción de la república nos hablaba que es la misma población la que le otorga el poder de gobierno a una persona o grupo de personas, para que sean estos los que marquen el camino por el cual se ha de conducir la nación.

Lo que Hobbes¹¹ marcó no es solamente un ejemplo teórico acerca de cómo la sociedad civil se organiza para influir directamente en las decisiones que va a tomar el gobierno del Estado, sino que es tan práctico que lo vivimos en la vida política de la mayoría de los Estados actuales, en donde es posible elegir a los representantes de gobierno, y con esto mantener un cierto grado de influencia sobre sus representantes de gobierno.

Pero en muchas ocasiones y a través de la historia, la participación de la sociedad en los asuntos políticos del gobierno se limitaban únicamente a la elección de los mismos, no así en las decisiones que se tomaran para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; alejándose de esta manera los objetivos que pretendía alcanzar la sociedad, de las decisiones que el gobierno tomaba y que en muchas ocasiones no beneficiaban a la mayoría.

La historia nos muestra que las únicas ocasiones en las cuales la sociedad se organizaba para influir en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos es cuando sus condiciones de vida mínimas no se cumplen y el pueblo vive en miseria, es ahí cuando la población se organiza para crear condiciones más favorables de vida, pero estos movimientos no eran considerados para un largo plazo, y lo que es peor, se creaban condiciones de ingobernabilidad que trascienden en revoluciones sociales armadas.

En México hemos visto cómo la sociedad civil se ha levantado para exigir a las autoridades mejores condiciones de vida en un ambiente de lucha armada, no hay que olvidar que el nacimiento de México como Estado independiente se dio en el contexto de una guerra de independencia, en donde la población se levantó en armas para instaurar un nuevo gobierno que estuviera más acorde con las necesidades del pueblo. Otro ejemplo es el movimiento revolucionario de 1910, el cual tuvo muchos líderes comprometidos con las causas sociales, y que tuvo cómo consecuencia en 1917 la creación de la Constitución Política de los Estados

¹¹

Unidos Mexicanos, la cual tiene un contenido alto en reformas sociales, encaminadas a que el gobierno vele por los intereses más indispensables de la población.

Pero estos ejemplos son de una sociedad civil que encontró el único camino para que el gobierno atendiera sus demandas en la vía armada, lo que quiere decir que no era una sociedad civil organizada políticamente. Para la sociedad mexicana llegar al punto en donde pueda verse ampliamente representada en todos los sectores ha sido largo y difícil, pero aunque este camino hacia una representación ha sido fructífero todavía quedaba pendiente el asunto de la vinculación con el gobierno en la creación de políticas públicas encaminadas a cubrir las necesidades del pueblo. Y en el tema que toca esta investigación acerca de la relación existente entre la sociedad civil y las decisiones de Política Exterior el tema es mucho más vago.

Aunque en el capítulo IV se estableció la vinculación que existe entre la Política Exterior y la Gobernabilidad en México para el mantenimiento de la Seguridad Nacional dentro del Estado, la relación con la Gobernanza no está establecida aun en la presente investigación, esto por la razón de que no es una relación que haya sido tan estudiada y analizada en el ambiente académico, no solamente en México, sino en el mundo.

Para analizar el puente existente entre la Gobernanza y las decisiones de Política Exterior que se hacen en nuestro país tenemos que remontarnos a la década de los noventa, al fin del modelo de Sustitución de Importaciones, Estado de Bienestar y Estado Paternalista; la apertura de la economía mexicana, y la creciente y constante participación en los procesos de gobierno de los actores no gubernamentales.

Pero sobre todo para este análisis hay que explorar dos de las más importantes decisiones que ha tomado el gobierno mexicano en cuanto a Política

Exterior se refiere, en las cuales la sociedad civil en sus diferentes modalidades (ya sea como ONG's, que son parte de la sociedad civil no lucrativa, o como empresas privadas, ya sean éstas nacionales o transnacionales), se han visto ampliamente involucrados en su impulso, negociación y puesta en marcha. Estas son los dos más importantes tratados internacionales que ha celebrado México: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM).

Ambos tratados representan un amplio éxito para la Diplomacia y Política Exterior mexicanas al poder establecer en un marco de legalidad bilateral la relación que sostiene con dos de las grandes potencias políticas y económicas del mundo; pero estos tratados no solamente significan un triunfo para el gobierno mexicano, también significan un acierto para la sociedad civil que estuvo muy involucrada en ambos procesos de creación de los tratados.

2.1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En 1988, México pasaba por un proceso político delicado, cuando en junio de ese mismo año se dieron una de las elecciones federales más concurridas y controvertidas; Carlos Salinas de Gortari, candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Cuahutemoc Cárdenas Solorzano candidato de la coalición de izquierda del PARM-PFCRN-PPS, fueron los dos grandes competidores de esas elecciones.

Pero hubo una serie de anomalías a lo largo del proceso electoral que pusieron la estabilidad del país en riesgo, ya que una buena parte de la población apoyaba al candidato de izquierda y que no estaba dispuesta a que se cometiera un fraude electoral. Pero después de una concertación política entre los dos candidatos, el 1 de diciembre del mismo año Carlos Salinas de Gortari tomó protesta ante el pleno del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero el país no iba a ser nunca más el mismo, ya que la población no estaba dispuesta a soportar más los atropellos de las autoridades y es cuando empieza a conformarse más en redes ciudadanas para la protección de sus derechos; aunque ya a partir de la década de los setenta se empiezan a manifestar una serie de movimientos sociales, es en estos momentos en los cuales la población en general comienza a involucrarse en los procesos de gobierno. Aunque no únicamente en México se estaba dando un clima difícil, en todo el mundo se estaban viviendo cambios políticos de trascendencia, y el más significativo era la descomposición del Bloque Soviético en la escena internacional. Este hecho marcaba el fin de la Guerra Fría en todo el mundo, pero también marcaba el comienzo de la época neoliberal, en la cual cada país debía entrar si quería garantizar su sobrevivencia.

En 1990 se da la caída del Muro de Berlín, el cual dividía a Alemania en dos, una capitalista y una de una corte más socialista. La caída del Muro de Berlín simboliza el punto final de la vida del Bloque Socialista y el principio de la recomposición del mundo que por casi medio siglo había sido testigo de la división, no sólo en dos corrientes económicas distintas, sino también en dos corrientes culturales y de pensamiento diametralmente diferentes. Los Estados que conformaban el concierto internacional debían redireccionar sus objetivos e intereses hacia nuevos polos de poder y oportunidades económicas, además de crear nuevas políticas internas y externas más competitivas.

Aunque México históricamente ha estado vinculado a los Estados Unidos, debía de ser altamente competitivo para la nueva dinámica mundial que se vislumbraba. En el gobierno de Salinas de Gortari, sobre todo, se realizaron transformaciones que de manera silenciosa acentuaron la liquidación del Estado de Bienestar, entendido como un modelo donde el Estado asumía una serie de responsabilidades sociales en el contexto de una sociedad capitalista y como mediador entre los intereses del capital y el trabajo. De manera complementaria y

lógica, el gobierno salinista siguió las recomendaciones de los nuevos poderes globales: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹²

En este contexto de nuevos cambios a nivel internacional se debían de dar cambios en el ámbito interno del país, y uno de los cambios más radicales que se tenían que realizar era la negociación y firma de un tratado que regulara las relaciones comerciales que se tenían con el gigante vecino del Norte. Este tratado estaba considerado para cubrir dos estrategias que el gobierno mexicano se propuso; el primero de estos objetivos era el regular en un marco legal las relaciones comerciales con los Estados Unidos, ya que si bien, la mayoría de las exportaciones se dirigían hacia ese país, éstas no se encontraban reguladas; y el segundo motivo por el cual era necesario un tratado era de carácter internacional, ya que con la desintegración de la Unión Soviética muchos de los Estados que formaban parte de ella, y otros tantos que no lo hacían, empezaron a abrir sus mercados al capital extranjero, obteniendo beneficios específicos.

Muchas economías del mundo a finales de los años ochenta y principios de los noventa se estaban abriendo a los capitales y tecnologías extranjeras, la competencia por captar las mayores inversiones posibles era feroz entre los gobiernos de los Estados. A partir del modelo económico neoliberal que impusieron los gobiernos del Presidente Ronald Reagan (EE.UU.) y la Primer Ministro Margaret Thatcher (Reino Unido), los demás países del mundo empezaron a abrir sus economías, pero la apertura masiva de economías se dio a partir de la caída del Bloque Comunista.

México tuvo que asumir la nueva complejidad económica lo que implicó que tuviera que dejar viejas estrategias de desarrollo como el modelo de Sustitución de Importaciones, pero esto dejó un amplio vacío entre las estrategias económicas de desarrollo y las necesidades sociales de la población mexicana. Esta es una de

¹² Bejar Navarro, Raúl, "México: los desafíos sociales", *México: Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, págs. 21-38

las primeras divisiones que hay entre la sociedad y las estrategias de Política Exterior.

La más grande estrategia que implemento el gobierno mexicano para poder insertarse a la nueva mecánica de libre mercado por la que el mundo estaba pasando era el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Aunque lo que pasó fue que México se insertó a un acuerdo ya existente de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos, las negociaciones entre los tres gobiernos fueron duras para lograr el tratado. Sin embargo, la estrategia del gobierno mexicano fue la creación de este tratado, gran parte del proyecto de creación, negociación, firma y ratificación de este tratado fue por parte de la sociedad civil organizada, que en su forma de empresa privada y ONG's tuvieron mucho que ver en el proceso toma de decisión en cada uno de los gobiernos, pero nuestro caso de estudio es México.

El TLCAN es un modelo de integración distinto de los modelos comercialistas tradicionales al proponerse, junto con la meta de crear una zona de libre comercio, la regulación de sectores vitales como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las normas ambientales y del trabajo relacionadas con el comercio, que lo convierte en un esquema que trasciende las medidas convencionales de reducción arancelaria. Estas materias no eran incluidas en los antiguos esquemas de integración y su regulación se ha realizado sobre todo en el ámbito multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en ingles) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Incluso en el tema de liberalización comercial, el TLCAN presenta innovaciones que permiten considerarlo como "único en su tipo".¹³ Ciertamente, el TLCAN es aún un modelo comercialista, aunque radicalizada debido a la liberalización de los intercambios se ha convertido en una meta a alcanzar no sólo, como en los esquemas comercialistas tradicionales mediante la reducción

arancelaria sino también a través de la flexibilización de la legislación de todas las materias que tengan alguna vinculación con el comercio, como el empleo o la propiedad intelectual.

El TLCAN refleja en gran medida la dinámica política y económica en América del Norte y responde a una estrategia de integración regional que debe interpretarse de forma global. Ella es producto de las presiones de ciertos actores económicos, en particular de las empresas transnacionales, que buscan crear un entorno favorable para sus actividades en un contexto internacional crecientemente globalizado. Estas fuerzas internacionales ejercen presión sobre las instancias de poder político para imponer un modelo de integración con reglas que favorezcan la expansión de sus actividades dentro de un marco de seguridad jurídica. Por esta razón, organizaciones como la *Business Roundtable*, la *U.S. Chamber Of Commerce*, la *National Association of Manufactures*, el *National Foreign Trade Council* y el *U.S. Council of Mexico-US Business Comitee* se manifestaron a favor del Acuerdo, todos estos representantes de la sociedad civil y el sector empresarial.

La posición central de las empresas transnacionales no supone que los Estados nacionales hayan sido excluidos del proceso. Contrariamente, ellos han tenido un rol protagónico de un modelo que reivindica en el ámbito regional políticas económicas aplicadas a escala nacional. La mano visible del Estado está presente en el TLCAN, aunque éste se oriente fundamentalmente por la mano invisible del mercado,¹⁴ pero la actividad estatal no es la de promotor o director del proceso sino la de establecer un marco jurídico institucional que facilite el desarrollo del proceso de integración.

Los actores no estatales del sector productivo en México fueron aliados claves en la aceptación del modelo del TLCAN. Salvo el sector agrícola y la

¹³ Caballero, Emilio, *El Tratado de Libre Comercio*, Ed. UNAM-Diana, México, 1991, pág. 44

pequeña empresa, el sector privado apoyó y participó de forma activa en el proceso de negociación del TLCAN. La Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), creada en 1990, desempeñó un papel significativo en el proceso. Según Carlos Alba Vega, un equipo de asesores del sector privado revisó el contenido y aspectos técnicos de cada tema negociado y el Comité de Redacción de la COECE, conjuntamente con los equipos negociadores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), examinó los documentos desde un punto de vista jurídico y de redacción. De igual manera existió la figura del “Cuarto de Junto”, constituido por los coordinadores de los sectores económicos y de los equipos cuyos temas se discutían en la reunión plenaria. El procedimiento del “Cuarto de Junto” también tuvo lugar por parte de México, en las reuniones de negociación que realizan los responsables de comercio de los tres países. En estos casos estaba constituido por el Comité Asesor del Secretario de Comercio, donde la COECE tenía un lugar destacado.¹⁵

El número de empresarios que participaron activamente con el grupo de negociadores de México fue muy variable, dependiendo del tipo de reunión de que se tratara: en los casos extremos como las reuniones plenarias que se celebraron en Dallas en febrero de 1992, donde se dieron cita los jefes de la negociación y todos los equipos, el sector privado llegó a participar con 250 empresarios como asesores y consultores de los diversos temas que se trataban, según la modalidad del “Cuarto de Junto.”¹⁶

Frente a esta activa participación del sector público, la sociedad mexicana tuvo un papel mucho más modesto. Los grandes temas sociales de la negociación de la negociación del TLCAN, la cuestión laboral y la protección del medio

¹⁴ Hossein, Zadeh, “Nafta and sovereignty”, *Science and Society*, Vol. 61, No. 2, Ed. Esmail, New York, 1997

¹⁵ Alba Vega, Carlos, *La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) de México*, Ed. Mimeo, México, 2000

¹⁶ Idem

ambiente, no fueron parte del activismo de las organizaciones sociales de México, sino de sus pares de Estados Unidos y Canadá.

Fue en el marco del proceso negociador que se organizó la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC); organización paraguas que aglutina a diversas organizaciones opuestas al TLCAN. Constituido con el propósito de impulsar la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación del tratado, la RMALC criticó aspectos como el trato nacional a inversionistas de Canadá y Estados Unidos, la apertura del sector petrolero, específicamente de la petroquímica, los compromisos en materia de reglas de origen y propiedad intelectual. De igual forma, desarrolló una fuerte actividad en oposición a la aprobación del *fast track*.¹⁷ Sin embargo, sus limitados éxitos le condujeron a adoptar una estrategia de vinculación con organizaciones de Estados Unidos y Canadá para formular una agenda transnacional alternativa a las negociaciones en marcha.

Las demandas más estrictas de normas laborales formuladas por la *American Federation Labor-Congress Industrials Organizations* (AFL-CIO) en Estados Unidos, no se transnacionalizaron de forma debida, pues las confederaciones sindicales mexicanas, cercanas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) no se sumaron al proceso. Representantes del sindicalismo organizado mexicano participaron en algunas reuniones iniciales, pero pronto apoyaron las negociaciones y prefirieron canalizar sus demandas a través de los canales abiertos por el gobierno de México.¹⁸ La Central de Trabajadores Mexicanos (CTM), se negó en participar en cualquier red transnacional e incluso trato de impedir que algunos de sus sindicatos miembros lo hiciesen.¹⁹ Igual

¹⁷ Torres, Blanca, "Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Regionalismo y Poder en las Américas: Los Límites del Neorrealismo*, Ed. Porrúa-CIDE, México, 1998, págs. 431-470

¹⁸ Idem

¹⁹ Cook, María Lorena, "As estrategias dos sindicatos mexicanos e norteamericanos nos tempos do NAFTA: novas limitações ou novas oportunidades", *Processos de Integração Regional e a*

posición fue la de los miembros del llamado nuevo sindicalismo. Así, mientras en la AFL-CIO y las Confédération des Syndicats Nationaux, de Canadá, el TLCAN era percibido como una amenaza, en México era percibido como un avance que, en palabras del líder del Sindicato de Electricistas Jorge Sánchez, permitiría construir “la zona económica más importante del planeta donde exista empleo, seguridad y hermandad entre los trabajadores de nuestros pueblos para impulsar y desarrollar a la clase obrera en todo el mundo.”

Ante la neutralización de las centrales obreras mexicanas, las organizaciones canadienses y estadounidenses, tuvieron como aliado sólo al Frente Auténtico del Trabajo (FAT), pequeña organización sindical con vínculos con el sindicalismo canadiense y una de las fundadoras de la RMALC. La FAT diseñó en febrero de 1992 una alianza de organización estratégica con la *United Electrical Workers* en la que se comprometían a “explorar nuevas formas de solidaridad sindical internacional por la lucha de mejorar condiciones de trabajo y vida en ambos lados de la frontera.”²⁰ El Sindicato de Camioneros (*Teamsters*) y la FAT también se comprometieron a trabajar juntos, aunque sin firmar un acuerdo. La acción de la FAT se proponía influir en la negociación para que el TLCAN fuese un mecanismo que permitiese incrementar el empleo y los salarios, mejorar las condiciones de trabajo, en especial en las maquilas, y facilitar la creación de sindicatos independientes. Esta agenda contrastaba un poco con la de los sindicatos estadounidenses, preocupados sobre todo por la defensa del empleo, y con la de los sindicatos canadienses, interesados en defender las condiciones laborales y de seguridad logradas en décadas previas.²¹

A pesar de estas diferencias el sindicalismo alternativo mexicano, representado en el proceso del TLCAN por el FAT, tuvo éxito en establecer una

Sociedade, Ed. Instituto de Estudos Avanzados-Associao Brasileira de Estudos do Trabalho, Sao Paulo, 1996, págs. 294-330

²⁰ Bensusán, Graciela, “El TLCAN: un recuento de tres años”, *Estándares Laborales Después del TLCAN*, Ed. Plaza y Valdés, México, 1999, págs. 35-62

²¹ Lujan, Bertha, “Los sindicatos frente al TLCAN”, *Estándares Laborales Después del TLCAN*, Ed. Plaza y Valdés, México, 1999, págs. 168-190

alianza transnacional, que ha fortalecido su poder de negociación. Sin embargo, es un grupo minoritario en el espectro sindical mexicano, en el que la CTM mantiene un férreo control. Esto impidió que en México se formase un movimiento en masa que formulara demandas a los negociadores del TLCAN. La alianza CTM-PRI emergió con toda fortaleza durante el proceso negociador, expresión de lo cual fue la mayoría de los sindicatos mexicanos brindaron a las propuestas de Salinas de Gortari.

En la cuestión ambiental el escenario es similar. La sociedad civil actuó en el contexto de una alianza transnacional que en México tenía como representantes a las organizaciones que pertenecían a la RMALC y a movimientos como el Grupo de los Cien y el Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas.²² La RMALC solicitó al gobierno de México la inclusión del tema ambiental en la negociación, sumándose así a las reivindicaciones de los grupos estadounidenses que rechazaban su exclusión. A pesar que el debate sobre las implicaciones ambientales del TLCAN fue dirigido en su mayor parte por los movimientos ambientalistas de Estados Unidos, la RMALC presentó una Agenda Ambientalista, que fue presentada por escrito al Presidente Carlos Salinas de Gortari. En ella se proponía:²³

- La elaboración de un Plan Nacional Ambiental, que reconociera y atendiera las particularidades ambientales y que se construyera una Comisión Nacional de Medio Ambiente, formada por organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales, así como de especialistas que dentro de sus atribuciones tuvieran la facultad de sancionar la inversión extranjera a fin de que cumpliera con la normatividad ecológica y los estudios de impacto ambiental.

²² Torres, Blanca, "Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Regionalismo y Poder en las Américas: Los Límites del Neorealismo*, Ed. Pórrua-CIDE, México, 1999, págs. 431-470

²³ *Alternativas*, Publicación de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, No. 14, México, julio, 1992

- El mejoramiento del sistema legal sobre cuestiones ambientales que, contribuyesen a generar medidas que elevaran la calidad y los estándares de los productos y del consumo. Se proponía establecer regulaciones orientadas a resolver los problemas ambientales sobre la norma de que “el que contamina resuelve el daño” y la generación de alternativas tecnológicas compatibles con su entorno.
- La promoción de un Código de Conducta para las empresas transnacionales, que prevenga y sancione las anomalías en materia ambiental y respalde el uso sustentable de recursos.
- La creación de un Fondo para el Medio Ambiente, administrado por la sociedad y los gobiernos, con recursos que provengan del alivio de la deuda externa, de los países desarrollados como reconocimiento a las asimetrías y a la deuda ecológica con México; a políticas fiscales orientadas a preservar y el medio ambiente y de nuevas inversiones.
- El rechazo a la generación y transportación de desechos tóxicos y a que se utilice el territorio nacional como depósito de los mismos.
- El otorgar a los recursos del mar una dimensión ecológica para preservar especies deslindando a la problemática de los intereses comerciales transnacionales y de la imposición unilateral de medidas ambientales.
- La realización de una planeación del desarrollo urbano con visión ambiental, que prevenga y restaure los problemas ecológicos de un crecimiento urbano acelerado con la firma del TLCAN, especialmente las zonas donde se asientan y se seguirán asentando las maquiladoras.

La mayor parte de estas demandas no fueron incluidas en el acuerdo paralelo sobre medio ambiente que respondió más a la preocupación de las ONG's estadounidenses de evitar que la competencia de los bienes producidos en México mediante “procesos sucios” alentara la reducción de los niveles de protección ambiental en Estados Unidos. El punto central de la cuestión era la lucha entre ambientalistas y el sector empresarial sobre los estándares regulatorios. Estos pueden tener consecuencias comerciales, por ejemplo si se

establece un límite al uso de pesticidas, al excederse el uso de éstos puede alegarse la violación de normas sanitarias e impedir el ingreso de un producto a cierto mercado. En Estado Unidos el temor era que se flexibilizaran estos estándares con la excusa que se trataban de simples barreras al libre comercio. En cambio, en México la percepción era justamente la contraria pues el sector empresarial temía a la inclusión de normas ambientales que luego pudieran ser utilizadas por Estados Unidos para justificar medidas proteccionistas.²⁴

Esta no era la mayor preocupación de la RMALC, que se evidencia en la agenda entregada a Salinas de Gortari, proponía medidas de control a las actividades de las empresas transnacionales y una estrategia sustentable de desarrollo de país, en particular en las zonas de fronteras donde está localizada la actividad de las maquiladoras. Esto no es incluido en el acuerdo paralelo. Incluso en el caso de la frontera, la región con mayores problemas ambientales, se prestó poca atención a la petición de impedir el tráfico ilegal de sustancias contaminantes. Por ello, la RMALC criticó el Acuerdo paralelo, pues además de crear una jurisdicción supranacional, apenas reconocía de manera tangencial las prioridades mexicanas, como el tráfico de sustancias peligrosas y el que no se reconociese la desigualdad económica entre los países en el mantenimiento de la comisión que establecía el Acuerdo.²⁵

Esta sucinta evaluación de la participación de los actores no estatales en el proceso de negociación demostró como el sector privado, articulado en la COECE, y aliado con sus pares de Estados Unidos y Canadá, participaron de forma activa y cercana a las instituciones de gobierno en el proceso negociador. Los grandes grupos económicos mexicanos, socios en muchos casos de las empresas transnacionales, pudieron influir en la agenda de negociación de su gobierno,

²⁴ Mayer, Frederick W., "Juegos de dos niveles: las negociaciones del TLCAN", *Para Evaluar el TLCAN*, Ed. Porrúa-Tec de Monterrey, México, 2001, págs. 85-126

²⁵ Torres, Blanca, "Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Regionalismo y Poder en las Américas: Los Límites del Neorrealismo*, Ed. Porrúa-CIDE, México, 1999, págs. 431-470

aunque a veces tuvieron que ceder ante las presiones del socio mayor y hegemónico del proceso, Estados Unidos, como sucedió en la negociación de las normas de origen y la apertura del mercado financiero. Las organizaciones de la sociedad civil que reclamaron su inclusión en el proceso negociador, no fueron escuchadas por las instancias gubernamentales. Las propuestas de medio ambiente propuestas por las organizaciones miembros de la RMALC o las demandas laborales del FAT no se incluyeron en los acuerdos paralelos.

El caso del TLCAN permite confirmar la hipótesis que los actores inciden en el modelo de integración que se adopta. El carácter neoliberal del TLCAN obedece a que los actores que más influyeron en el proceso negociador fueron las empresas transnacionales, las asociaciones del sector privado y los gobiernos comprometidos con el ajuste estructural. Por esto, en el TLCAN se ha permitido una liberalización comercial profunda, incluyendo el sector agrícola, se ha producido una flexibilización de las normas sobre inversión extranjera, se ha reglamentado de manera liberal la propiedad intelectual, se han abierto las compras gubernamentales y se ha instituido el mecanismo de arbitraje, medidas todas que facilitan la actividad de las empresas.

Las demandas de la sociedad fueron reconocidas luego de terminada la negociación del TLCAN en los dos acuerdos paralelos, que en opinión de varios movimientos de la sociedad civil no satisfacen enteramente sus demandas.

Ciertamente, la lógica de la actuación de los actores no es la única que puede permitir explicar el proceso del TLCAN. Factores históricos y estructurales, como la asimetría del poder político y económico de Estados Unidos y sus dos socios también relevantes. El TLCAN adoptó la forma que tiene, porque desde sus orígenes fue para Estados Unidos un mecanismo de expandir sus intereses a través de una estrategia regionalista de inspiración neoliberal. Sin embargo, el análisis de las estrategias de los actores y de los sistemas políticos de cada país

es un elemento indispensable para comprender la naturaleza del modelo instaurado en América del Norte.

Se puede apreciar la participación que tuvieron en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la sociedad civil participó de forma activa en el proceso de este tratado, también se observa que la sociedad mexicana tuvo un papel limitado, pero que sienta las bases reales de la relación entre Gobernanza y Política Exterior en nuestro país.

2.2. El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México.

Para 1994 México estaba pasando por un desarrollo económico estable, el cual no había experimentado desde la década de los sesenta, este desarrollo económico creó a su vez un clima de relativa estabilidad social en todo el país; aunque se experimentaban situaciones difíciles como el levantamiento armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en general se tenían expectativas promisorias para el futuro inmediato de México.

En ese mismo año se dieron elecciones federales para elegir nuevos representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo; el 1 de diciembre toma protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del PRI. No había pasado tres semanas desde la toma de posesión de la presidencia cuando estas esperanzas de una etapa de bonanza económica se desvanecieron como un espejismo. Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México, el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15%, bastó esto para que el pánico cundiera de inmediato ante este flagrante incumplimiento de lo acordado en el Pacto Social, por lo que el público se precipitó a comprar dólares creyendo que a la devaluación anunciada seguirían otras más graves. Hay que recordar que la sobrevaluación del peso había sido estimada en noviembre de

1994 por analistas independientes en alrededor del 23%, por lo que un 15% de devaluación parecía un correctivo suficiente, pero los temores colectivos magnificados la hicieron insuficiente. El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de 100% de devaluación en relación a la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994.

La descomunal devaluación hizo particularmente grave la situación financiera del país porque había en poder del público casi 30,000 millones de dólares en tesobonos, instrumentos de crédito a muy corto plazo, que si bien estaban denominados en moneda nacional, habían sido indizados a la paridad con el dólar. A estallar la crisis los tenedores de tesobonos no quisieron renovarlos y exigieron su pago en la medida en que fueron venciendo para cambiarlos por dólares. De esta manera, el país se encontró con que en vez de recibir un flujo importante de recursos externos para financiar el déficit en cuenta corriente, de golpe se presentó una reversión y los capitales salieron en cantidades equivalentes a los anteriores ingresos. Se calcula que la pérdida de recursos fue varias veces mayor a las crisis de 1982 y a la de 1986 y que equivalió a más del 7% del Producto Interno Bruto.

La devaluación y la salida de recursos tuvo como consecuencias que la inflación, que en noviembre de 1994 fue de un 7% anual, pasara a un 8% mensual en abril de 1995 y que la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18% se elevara en vertical al 110% en marzo de 1995. La brutal alza de las tasas de interés hizo que multitud de deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos y que la banca se encontrara con una importante cartera vencida y con una caída de la demanda de créditos por parte del público, porque las altísimas tasas de interés los hacían incontables; esto puso a varios bancos al borde de la quiebra.

Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación. En el primer semestre de 1995 el Producto Interno Bruto (PIB) cayó un 5.8%, el índice de desempleo abierto subió de 3.6% de la Población Económicamente Activa (PEA) en diciembre de 1994 al 6.6% en junio y a 7.6 en agosto de 1995. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por su parte perdió 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 1995. A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero. Lo que quizá ha sido más grave todavía que el deterioro de los niveles de vida fue el desaliento provocado por la crisis después de las expectativas de desarrollo que la gente había alimentado durante diez años de esfuerzo en la dirección correcta.

¿Qué fue lo que provocó esta crisis cuando todo parecía que marchaba sobre ruedas y que el éxito más completo coronaba la gestión del Presidente Salinas? En realidad hubo varios factores de distintas índoles, unos políticos y otros económicos, unos que se venían gestando de tiempo atrás y otros que influyeron al momento de desatarse la crisis.

Los factores políticos siempre han influido decisivamente en la economía; para que haya desarrollo es necesaria la inversión y ésta depende de la disponibilidad de ahorros, de una tasa de interés atractiva y de las expectativas de tener rendimientos futuros que sobrepasen los recursos que se arriesgan en el momento de la inversión. Las expectativas a su vez dependen de las circunstancias presentes económicas, sociales y de las que razonablemente se esperan en el porvenir. El solo temor a la inestabilidad política y social puede retraer la inversión.

Uno de los factores que atraían la inversión hacia México era que desde la década de los años veinte el país no había tenido revueltas, ni golpes de Estado, ni magnicidios, ni mucho menos había participado en guerras extranjeras. Todo

esto terminó en 1994 cuando se sucedieron una serie de actos violentos en una secuencia tan precisa que parecería que fueron planeados para desestabilizar al país.

Justamente el primero de enero de 1994, cuando se esperaba que la entrada en vigor del TLC de América del Norte diera lugar a una etapa de auge porque atraería a cuantiosas inversiones para aprovechar que se le abría a México el mercado más grande del mundo, un grupo civil armado declaró la guerra al gobierno y al ejército y tomó en breves días algunos poblados de Chiapas. De nada sirvió que el gobierno ordenara al ejército que unilateralmente cesara el fuego para poder entrar en negociaciones con el grupo alzado, el sólo hecho de que formalmente siguiera armado y en rebeldía en las selvas de Chiapas, ha constituido para muchos un disuasivo de la inversión.

Posteriormente en época electoral en el mismo año de 1994, fue asesinado el candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, a quien se le consideraba como el próximo presidente de México. Finalmente, tras los lamentables sucesos que se dieron ese año (cerró la Bolsa Mexicana de Valores por tres días, lo que coincidió con la cercanía de la Semana Santa. Todo esto impactó en el terreno de la política exterior y de las finanzas internacionales de México, más que el surgimiento en ese año del EZLN), que permitieron tranquilizar a la gente al ver que las elecciones federales habían sido pacíficas y democráticas ocurrió el asesinato del Secretario General del PRI, Francisco Ruiz Massieu. El impacto de estos acontecimientos en la confianza de ahorradores e inversionistas se puede inferir por el progresivo descenso de las reservas internacionales del Banco de México, acentuado en las épocas inmediatamente posteriores a estos hechos delictuosos.

Hubo también factores económicos de gran importancia que contribuyeron a desatar la crisis y magnificar sus efectos. Entre los más significativos se pueden destacar los siguientes:

- a) La caída del ahorro doméstico que en 1988 equivalía al 22% del PIB y que para 1994 era sólo de menos del 16%. Esto quiere decir que los fuertes flujos de capital que entraron al país en el período 1988-1994 no vinieron a adicionar sino a substituir al ahorro interno, sin acrecentar el monto de los recursos de inversión. La escasez de ahorro doméstico hizo más vulnerable a la economía mexicana frente a los movimientos de capital extranjero.
- b) La creación de los tesobonos que el presidente Salinas creó para mantener el flujo de recursos externos indispensables para financiar el déficit de la cuenta corriente; estos bonos eran a corto plazo y estaban indizados en dólares. Los tesobonos dolarizaron pues la deuda interna y se convirtieron en una bomba de tiempo.
- c) El fuerte déficit de las finanzas públicas, que tenía un monto de 0.1% del PIB, como publicó el gobierno, sino aproximadamente al 5% equivalente al déficit por la intermediación financiera. Esta situación otorgó gran liquidez al público, quien en los momentos de corrida contra el peso utilizó para comprar dólares.
- d) El tipo de cambio real del peso se apreció más de lo prudente un 23%.
- e) El déficit en cuenta corriente se financió en buena parte con capital “golondrino”, volátil y especulativo.
- f) Se financiaron algunos proyectos a largo plazo con instrumentos de corto plazo.
- g) Probablemente hubo un descuido de las relaciones con los inversionistas en los días anteriores a que se manifestara la crisis y un mal manejo de los medios de comunicación en los días posteriores; en lo que se ha llamado “el error de diciembre”.

Cualesquiera que hayan sido las causas, la crisis obligaba a tomar medidas drásticas para lograr fondos que permitieran cubrir los compromisos financieros del país, evitar que la inflación se convirtiera en hiperinflación y corregir el desequilibrio de la cuenta corriente.

Se rechazó por insensata la propuesta de algunos supuestos nacionalistas de que México declarara una moratoria de pagos y tampoco fue posible renegociar la deuda porque en este caso los acreedores no fueron como en el pasado unos cuantos bancos sino miles y miles de ahorradores extranjeros en cientos de fondos de pensiones.

Con todos estos problemas que se suscitaron a principios de 1994, y sobre todo, a principios del sexenio Zedillista se desató una crisis económica que ya se ha demostrado en párrafos anteriores; pero lo verdaderamente grave es que comenzaba una crisis política y social de proporciones insospechadas para el gobierno en turno.

El gobierno mexicano solicitó el apoyo del gobierno estadounidense, pero el Congreso de esa nación le negó esta ayuda, sin embargo, el Presidente William Clinton abrió a favor de México una línea de crédito por 20,000 millones de dólares; igualmente las instituciones financieras internacionales y otros gobiernos amigos abrieron créditos por otros 30,000 millones, lo que hizo un total de fondos disponibles por 50,000 millones. Estos créditos no representaron una adición a la deuda externa existente, sino que sirvieron para transformar pasivos de corto plazo y alto costo por otros de mayor plazo y menor costo. En efecto, ya para septiembre de 1995 se habían pagado 26,033 millones de dólares de los 29,206 de tesobonos en circulación y se cancelaron otros 8,000 millones de otras obligaciones; al año siguiente se pagó el resto de los tesobonos y se liquidó totalmente con anticipación a los plazos convenidos el préstamo que hizo Estados Unidos en 1995. Con esto se restableció el crédito del país y se solucionó su problema de liquidez ante sus compromisos financieros.

Al contrario de lo que pasó en el periodo presidencial de Salinas de Gortari, en el cual la amenaza para el Estado mexicano venía de la recomposición del mundo bipolar a una incertidumbre capitalista, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León la amenaza provenía desde dentro del propio territorio, ya que por

la crisis económica que atravesaba nuestro país arremetió directamente sobre la sociedad mexicana, la cual empezó a vivir en un clima de insatisfacción con el gobierno.

Para Zedillo era necesario implementar estrategias, no solamente económicas, sino también políticas que atacaran directamente esta crisis, y que por lo tanto calmara los ánimos de la sociedad mexicana y de la sociedad internacional (Estados, empresas y organizaciones civiles internacionales).

De la misma forma cómo pasó con el TLCAN, el gobierno de México necesitaba una estrategia de Política Exterior capaz de dar certeza a los diferentes actores nacionales e internacionales de que se estaban tomando acciones claras para revertir la crisis.

La Unión Europea (UE) constituyó la mejor alternativa de México para equilibrar la excesiva concentración de las relaciones económicas con Estados Unidos y Canadá. Cuando se hablaba en la Secretaría de Relaciones Exteriores o en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de un proyecto de “diversificación” de la Política Exterior mexicana, se pensaba fundamentalmente en Europa, y después en Japón o en América Latina. Al respecto, el gobierno de México hacía notar desde 1995 que *“la Unión Europea es actualmente el segundo socio comercial de México. Los intercambios con esos 15 países representa cerca del 10% de nuestro comercio total con el exterior. La Unión Europea es el segundo socio inversionista en nuestro país, con una quinta parte del total de los capitales que se canalizan hacia nuestra economía”*.²⁶

La grave crisis económica mexicana, detonada a partir de 1994, y el desencanto parcial que trajo consigo la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante 1995, propiciaron una renovada

esperanza de que Europa representara todavía una alternativa para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas de México con Estados Unidos. La gira del Presidente Ernesto Zedillo por Europa en febrero de 1996 propició un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la Unión Europea. Este acontecimiento, por sí mismo, ubicaba ya desde entonces a la UE en el segundo lugar de prioridades de la Política Exterior de México, por lo que se refiere a las cuestiones de cooperación económica y tecnológica.

La renovación de una estrategia de cooperación con la Unión Europea, mediante la negociación de un nuevo acuerdo de cooperación, incluso más ambicioso que los de “tercera generación”, fue probablemente el logro más importante de la gira de trabajo del Presidente Zedillo por Europa a finales de enero y principios de febrero de 1996.

El preámbulo inmediato de un acuerdo de cooperación con la UE más ambicioso que el Acuerdo Marco de 1991 se dio en ocasión de la visita de Zedillo a Reino Unido el 29 de enero de 1996, cuando se concretó el Plan Conjunto de Acción Reino Unido-México para reforzar la cooperación bilateral. De hecho, la principal fuente de apoyo para que la UE considerara la negociación de un acuerdo de esa índole con México provino de España y de Reino Unido, ante una mayor cautela y escepticismo por parte de Francia, Portugal e Italia, pues a fines de febrero de 1996 la UE postergaría para mayo de ese año la negociación del Acuerdo, dada la falta de consenso entre sus 15 miembros. Algunos de los miembros más reticentes consideraron que el acuerdo debería operar por “fases” y que no convenía avanzar tan rápidamente en ese tipo de acuerdos con países ajenos al ámbito europeo.

De cualquier modo, la estrategia del gobierno de México para la ampliación de los cauces de cooperación con la UE ya estaba en marcha y contaba con el

²⁶ Gurría, José Ángel, “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 46, Ed. IMRED-Secretaría de Relaciones Exteriores, México,

apoyo de dos aliados tan importantes para esos propósitos como lo eran España y Reino Unido. Para ellos, la urgencia de concretar tal acuerdo provenía de la necesidad de defender sus inversiones y sus propios intereses en México. “Según el gobierno español, aplazar un acuerdo con México, principal socio de la UE en Latinoamérica, significaría dejar el mercado latinoamericano en manos de empresas de Estados Unidos y Canadá y como zona exclusiva del TLCAN.”²⁷ Lo cual, evidentemente, no era conveniente ni para México ni para la UE, pero tampoco, de manera más específica, para los países europeos con importantes inversiones en el país.

En todo caso, el 13 de mayo de 1996, el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea aprobó el mandato de negociación para crear una zona de libre comercio con México en una sola fase, y tal como lo habían planteado México, España y Reino Unido. El proyecto fue negociado con algunos obstáculos durante 1996 y 1997, pero finalmente se consiguió firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, el 8 de diciembre de 1997, dos años y medio después de la suscripción de la Declaración Conjunta Solemne del 2 de mayo de 1995, mediante la cual ambas partes se comprometieron inicialmente a negociar el nuevo acuerdo.

El nuevo acuerdo, una vez ratificado por todas las partes del mismo, sustituyó al Acuerdo Marco de 1991, y abarca los siguientes rubros: institucionalizar el diálogo político, incrementar y dar eficiencia a los programas de cooperación y liberalización recíproca de los intercambios, servicios e inversiones, y obtener acceso para México a programas comunitarios de ciencia y tecnología, tal y como los obtuvo Israel.²⁸

1995, pág. 295

²⁷ Así fue registrada la postergación de tal decisión en la prensa mexicana; véase: “Posterga la UE hasta mediados de 1996 la negociación del TLC con México”, *UNOMASUNO*, México, martes 26 de febrero de 1996, pág. 8

²⁸ Gil Villegas, Francisco, “México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior”, *Foro Internacional*, No. 48, Ed. El Colegio de México, México, abril-septiembre, 1999, págs. 266-287

Nuevamente para la creación de este tratado la sociedad civil estuvo muy involucrada en su modalidad de empresas transnacionales, las cuales estaban muy interesadas en que este acuerdo se concretara para poder ingresar al mercado norteamericano por medio de México. Pero también observamos que el proceso de Gobernanza se da más que nada en el ambiente europeo, dejando de lado a la sociedad civil mexicana.

Esto lo podemos observar en la misma esencia de la Unión Europea, la cual tiene muy presente en sus procesos de toma de decisiones a la sociedad civil. De acuerdo con lo estipulado en el Tratado de Roma, la Unión ha luchado por ampliar la dimensión social al mercado común. Así ha desarrollado programas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes, los minusválidos y los desempleados.

Una de las más importantes instituciones de Europa es el Parlamento Europeo. Este es la voz democrática de los ciudadanos de Europa. Los miembros del Parlamento Europeo (diputados), elegidos directamente cada cinco años, no se agrupan en bloques nacionales, sino en siete grupos políticos. Cada grupo refleja la ideología política de los partidos nacionales a los que pertenecen sus miembros. Algunos diputados del Parlamento Europeo no están vinculados a ningún grupo político.

Las principales misiones del Parlamento son las siguientes:

- Examinar y adoptar la legislación europea. En virtud del procedimiento de codecisión, el Parlamento comparte este poder por igual con el Consejo de Ministros.
- Aprobar el presupuesto de la Unión Europea.
- Efectuar el control democrático de las otras instituciones de la UE, creando en su caso, comités de investigación.

- Dar el visto bueno a acuerdos internacionales importantes tales como la adhesión de nuevos Estados miembros de la UE o acuerdos de asociación y comercio entre la UE y otros países.

Al igual que los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo tiene comisiones parlamentarias que tratan cuestiones concretas (asuntos exteriores, presupuestos, medio ambiente, etc.).

A través de una de éstas, la Comisión de Peticiones, los ciudadanos europeos pueden presentar peticiones directamente al Parlamento Europeo. El Parlamento elige al Defensor del Pueblo Europeo, que investiga las denuncias de los ciudadanos sobre la mala gestión en la UE. Nos podemos dar cuenta de la importancia que adquiere la sociedad civil para la Política Exterior de la Unión Europea, al participar de manera activa en la propuesta de creación de tratados internacionales. Para la negociación del acuerdo que México suscribió con la UE, la sociedad civil europea estuvo muy involucrada en el proceso de creación del tratado.

Hay que determinar en primer lugar la trascendencia del tratado entre la Unión Europea y México es distinta que la del TLCAN; ya que aunque el Tratado de América del Norte da una certeza económica a la relación entre México, Estados Unidos y Canadá, el tratado con la Unión Europea va más allá al incluir en dialogo político, la cooperación tecnológica y científica, la procuración de los derechos humanos y la asociación económica, todo en un mismo acuerdo.

Pero no únicamente por esto es trascendente el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (TLCUEM), sino que éste es un ejemplo más claro del binomio Política Exterior-Gobernanza en México, ya no en la práctica solamente, sino también la deja asentada por escrito en el mismo tratado.

Esto se da por la creación de la llamada “Cláusula Democrática”, contenida en el Título I Naturaleza y Ámbito de Aplicación del Acuerdo Global, la cual establece que:

“El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”

La Cláusula Democrática contenida en el Acuerdo trata de representar una posibilidad de protección efectiva de los derechos económicos, sociales, culturales, laborales, étnicos, ambientales, de género y humanos en general entre los países firmantes. Esto es una pauta para que los derechos de la sociedad civil sean tomados en cuenta por parte de los gobiernos de los países firmantes al momento de crear políticas públicas internas y externas.

La Unión Europea tiene esta experiencia de integrar de forma más directa a la sociedad civil con los planteamientos y requerimientos que tiene la Unión. Observamos por ejemplo en el proyecto de la Constitución Europea que la sociedad francesa no votó a favor de que fuera impuesta en su país, y su gobierno tuvo que acatar la orden de su pueblo. Pero al carecer de acuerdos internacionales vinculantes y de los mecanismos concretos para garantizar su preservación y promoción, y de las instancias que permitirían la participación y supervisión de los órganos legislativos y de la sociedad civil, los objetivos que pretende alcanzar la Cláusula Democrática se encuentra con tropiezos para su aplicación práctica en México.

3. Variables en la Relación entre Política Exterior y Gobernanza.

Para la relación Política Exterior/Gobernanza que se manifiesta en nuestro país existen ciertas variables de distintos índoles que afectan la balanza del binomio a favor de alguna de sus partes, y por lo tanto, el desequilibrio que se crea por tal situación trae consigo una serie de crisis que atañen en consecuencia a la Seguridad Nacional del Estado.

Estas variables son distintas unas de otras, ya que las partes que integran este binomio en sí son diferentes, la Gobernanza por su parte se refleja y tiene su campo de acción mayormente dentro de los límites del territoriales del Estado, aunque hemos observado que sus repercusiones han trascendido más allá; mientras tanto, la Política Exterior es una continuación de la búsqueda de objetivos que tiene cualquier gobierno allende sus fronteras, pero bien sabemos que las metas alcanzadas logran impactar de manera directa en la vida interna del Estado.

Es por esta singularidad que las variables se multiplican de forma exponencial, ya que un ligero cambio en el ambiente interno o externo del Estado cambió radicalmente el equilibrio de la relación. Pero algunas de las variables más particulares que podemos encontrar en el ambiente mexicano, y que son determinantes del rumbo del binomio Política Exterior/Gobernanza, son tres: la influencia del gobierno de los Estados Unidos, la sociedad civil y el gobierno mexicano; las cuales se van a analizar en este apartado.

Estas variables se refieren más a los actores que participan en nuestro objeto de estudio; ellos, en la mayoría de los casos, dirigen el rumbo de la relación dependiendo de sus intereses, sus capacidades, sus fortalezas, sus debilidades y sus amenazas. Ya sean actores gubernamentales o no, éstos pueden manipular las circunstancias para llegar a obtener sus metas, o pueden redirigirlas a su favor para llegar a un resultado satisfactorio.

Por último, otra de las variables que sin duda determinan en la postura no sólo de los actores, sino también de aspectos esenciales en la vida política, social y económica de nuestro país, y es variable es la influencia que ejerce Estados Unidos en México.

3.1. La Influencia del Gobierno de los Estados Unidos.

Para México la cercanía geográfica con los Estados Unidos ha significado una relación llena de contrastes, una relación que por momentos ha sido cordial y pacífica, y por otros tantos se ha experimentado en un ambiente de aspereza y tensión, e incluso guerra; pero sobre todo se ha vivido una relación de dependencia con el vecino país del Norte.

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 mexicana con su relación con Estados Unidos. Por ello, en el proceso de formulación de la política internacional de México, EE.UU. recibe un trato especial. Es decir, el gobierno mexicano siempre asumirá una posición diferente frente al vecino del Norte 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:

- 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, y más ahora que el gobierno estadounidense ha llevado una guerra en contra del terrorismo.
- 5) El compromiso asumido en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- 6) El número de temas y actores involucrados en la relación bilateral, entre otras.

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 internacional 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 intromisión, como en el caso “*Casablanca*”, y asume la defensa de la soberanía nacional, así como el caso de las muertas de Juárez, la lucha contra el terrorismo internacional y la búsqueda de un acuerdo migratorio.

Pero ante esta situación en la cual el gobierno mexicano tiene tantas contemplaciones en su Política Exterior ante los Estados Unidos, la vida interna del Estado mexicano llega a ser afectada por la falta de visión del gobierno al anteponer las necesidades de un Estado extranjero a las necesidades de la población nacional.

Esta falta de interés que muestra el gobierno ante las necesidades de la sociedad traen como consecuencia que la misma sociedad se levante en la búsqueda de que sus necesidades sean satisfechas por aquellos a quienes se les otorgó el poder; poder que se debe utilizar para que la población en general se mantenga satisfecha.

3.2. La Sociedad Civil.

El tema de la sociedad civil ha adquirido en los últimos años una enorme importancia no solo en los círculos académicos e intelectuales, sino también políticos y sociales. Su resurgimiento lejos de ser gratuito responde a distintos fenómenos políticos de evidente actualidad: a) la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales tienen cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues responden cada vez más a las utilidades de sus elites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y los límites de las esferas del Estado y de la sociedad a la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión económica y social de orden corporativo y clientelar y; d) el cuestionamiento público del universo de los políticos por motivos de corrupción y nepotismo.

En los hechos, el retorno de la sociedad civil ha sido provocado y alentado por dos procesos históricos de la segunda mitad del siglo XX: 1) la crisis del Estado benefactor europeo en los años sesenta y setenta, y su sustitución por los experimentos neocorporativos o neoliberales, y b) la caída de los regímenes comunistas de la ex Unión Soviética y en Europa del Este a fines de los años ochenta.

El renacimiento de la sociedad civil es un fenómeno reciente. Cuando muchos ya lo habían desahuciado, se fortaleció y adquirió una creciente legitimidad pública. Dicha legitimidad es considerada por Víctor Pérez Díaz en su estudio sobre el retorno de la sociedad civil en las sociedades occidentales a partir de la segunda posguerra.²⁹

²⁹ Pérez Díaz, Víctor, *La Primacía de la Sociedad Civil*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1993, pág. 77

En primer lugar, el sociólogo español propone un concepto restringido de la sociedad civil que incluye la esfera pública y las instituciones sociales. La esfera pública forma parte de la sociedad civil porque ésta se compone de agentes implicados simultáneamente en actuaciones privadas y en asuntos públicos que solo pueden ser conciliados mediante un debate público. Las instituciones sociales, por su parte, incluyen tanto a los mercados como a un conjunto de asociaciones voluntarias que compiten y cooperan entre sí.

Dentro de este esquema, la sociedad y el Estado están separados pero implicados en una serie de intercambios que se suscitan porque el Estado es a la vez un aparato coercitivo que garantiza la paz y un proveedor de servicios a la sociedad. En correspondencia, el Estado demanda de la sociedad su consentimiento hacia su autoridad. Mediante esta relación de mando y obediencia se configuran las diferentes modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: aceptación, consentimiento, rechazo, etcétera.

Este conjunto de relaciones de intercambio son analizadas por Pérez Díaz en las sociedades europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Para el autor, a partir de los años cincuenta aumento considerablemente el papel del Estado como proveedor de servicios, con lo que ocupó una posición cada vez más destacada en la vida económica y social de los países occidentales.

La construcción del Estado de bienestar respondió a dos razones fundamentales: las demandas sociales a favor del intervencionismo estatal procedentes de distintos sectores sociales y las presiones de la clase política para ampliar sus áreas de influencia. Pero más allá de estas razones, la supervivencia del Estado de bienestar en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se debió a su relativo éxito ya que fue un periodo de crecimiento económico y de integración social.

Sin embargo, señala Pérez Díaz, el equilibrio relativo de los años cincuenta y sesenta le siguió un periodo turbulento en mediados de los sesenta y principios de los setenta caracterizado por la aparición de nuevos movimientos sociales, una grave crisis económica e incertidumbres políticas.³⁰ La ejecución de políticas consecuentes con este diagnóstico puso en dificultades más temprano que tarde el compromiso social y democrático de los años cincuenta y sesenta. El equilibrio del Estado de bienestar se tambaleó y la respuesta no se hizo esperar. *“Tuvieron lugar dos tipos de experimentos con el diseño institucional del Estado de bienestar: el desarrollo del neocorporativismo, que parecía mejor acomodarse con la tradición socialdemócrata y conservadora, y el experimento de la privatización y expansión de los mercados abiertos, asociados a una filosofía política neoliberal.”*³¹

El neocorporativismo consistió en un espacio institucional de consulta entre empresarios y trabajadores, con la intervención del gobierno, para formular y ejecutar políticas socioeconómicas claves que pretendían mantener el compromiso social y democrático. El neoliberalismo partió de una postura filosófica distinta, según la cual la tendencia histórica al crecimiento del Estado debía ser contenida y revertida. Desde esta óptica la responsabilidad del Estado queda reducida a favor de los mercados, es decir, la capacidad autorreguladora de empresas, familias e individuos. Las políticas neoliberales tuvieron como objeto establecer un marco de leyes e instituciones que permitieran a los mercados desenvolverse sin ningún obstáculo. A la par se instrumentaron políticas de liberalización y privatización cuyo objetivo era reducir la supervisión estatal de distintas actividades económicas.

En esta parte, Pérez Díaz sostiene que los experimentos neocorporativos pero sobre todo los neoliberales compartieron un elemento común: ofrecer mayor

³⁰ Offe, C., *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Ed. CONACULTA-Alianza Editorial, México, 1990

³¹ Pérez Díaz, Víctor, *La Primacía de la Sociedad Civil*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1993, pág. 117

poder a la sociedad civil ya que permitieron que una parte cada vez mayor fuera asumida por las unidades últimas de la sociedad: los individuos. Frente al despliegue económico y social del *Welfare State*, la sociedad civil adquirió mayor confianza en si misma, sus organizaciones se flexibilizaron y los individuos recuperaron mayor libertad para tomar sus decisiones.

Una lectura atenta de esta obra muestra que el optimismo de Pérez Díaz sobre el fortalecimiento de la sociedad civil peca de algunos excesos. La fórmula que sugiere es sencilla: a mayor Estado menor sociedad civil y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana el otro y a la inversa. En esta lógica el Estado benefactor, al intervenir en amplias esferas económicas y sociales, asfixió la iniciativa y el poder de la sociedad civil y, por el contrario, el Estado neoliberal, al reducir y abandonar su intervención en esas esferas, contribuyó al fortalecimiento de la sociedad.

En los hechos, los avatares del binomio Estado/Sociedad en el Estado benefactor y en el neoliberal contradicen la fórmula que Pérez Díaz parece sugerirnos. En efecto, el fortalecimiento del Estado de bienestar occidental no fue ajeno al fortalecimiento de la sociedad civil. El intervencionismo económico estatal fue resultado del peso social que adquirió la sociedad civil en el espacio público a través de sus distintas organizaciones.

Por el contrario, con el neoliberalismo no se ha fortalecido la esfera pública³² ni tampoco ha sido devuelto el poder al conjunto de asociaciones sociales y voluntarias sino a una oligarquía financiera. De esta suerte, los compromisos que anteriormente descansaban en el Estado han sido abandonados y dejados a las fuerzas del Estado, espacio por esencia antidemocrático ya que en

³² Por esfera pública Pérez Díaz entiende un espacio público en el que los agentes debaten entre sí y con el Estado sobre asuntos de interés público. Sin embargo, su concepto de esfera pública es muy restringido ya que comprende una sola de sus dimensiones: lo público visible en oposición a lo privado secreto. Lo público comprende además de lo público visible lo público común, aquel espacio público que pone en el centro el bien común. Y precisamente el neoliberalismo peca, entre otras cosas, por no colocar en el centro el bien común.

él domina el capital de las oligarquías financieras a costa de los “*individuos autónomos*”. Luego entonces, los individuos no son más libres en este sistema ya que su esfera de libertad esta en entredicho por una desigualdad de origen: la del mercado.

La sociedad civil tiene la posibilidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones de cualquier Estado, no importa de que forma se presente esta sociedad, sí en su modalidad de ONG, o como empresa privada; pero la influencia que puede tener en el gobierno del Estado es real y poderosa.

La experiencia del resurgimiento de la sociedad civil en nuestro país es reciente, su avance e influencia en la esfera de poder es meritorio, ya que podemos hablar de que en México existen organizaciones civiles comprometidas con el bien común; pero también es justo decir que su influencia aunque creciente es todavía limitada con respecto a la experiencia en otros países.

3.3. El Gobierno Mexicano.

El siguiente actor en el binomio, por supuesto, es el gobierno del Estado, en este caso el gobierno mexicano, el cual debe proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad a la cual están gobernando.

El gobierno del Estado benefactor vio rebasado por los cambios que se venían dando en todo el mundo con respecto a las necesidades que demandaba la sociedad, y al no poder cumplir con estas demandas para mejorar la calidad de vida se creaba una inestabilidad social dentro del territorio del Estado.

Esta inestabilidad social a la larga trae como consecuencia una crisis de ingobernabilidad en el Estado, ya que la sociedad civil se levanta en demanda de que sus necesidades sean resueltas por los representantes de gobierno a los cuales eligieron, es por esta razón que hacia dentro del Estado que se crea un

clima de crisis, a lo que el gobierno tiene que responder con una estrategia de fuerza hacia los movimientos sociales, o bien, puede promover la vinculación entre los representantes de la sociedad civil y el mismo gobierno dentro del proceso de toma de decisiones de políticas públicas.

Sin embargo, en los últimos años se ha visto un incremento de las organizaciones sociales que defienden los intereses de la población en general, aunque en nuestro país aún no hay un proceso en forma que las vincule con el gobierno. Y aún cuando se está observando una apertura de espacios para estas organizaciones en el gobierno, en lo que se refiere al proceso en el cual se establece la Política Exterior en nuestro país, todavía no hay una vinculación sólida entre el gobierno y la sociedad civil para que la Política Exterior este orientada a resolver las necesidades de la población en el ámbito exterior e interior del Estado.

En la nueva dinámica del binomio Gobernanza/Política Exterior, es el deber del gobierno el vincular de manera formal a los nuevos actores de la sociedad, además de las empresas. El gobierno no ha podido corregir este punto en la estrategia que debe de tomar para hacer participe a la sociedad del proceso de gobierno. El no cumplir con este punto puede acarrear al Estado una crisis de ingobernabilidad, siendo México un Estado democrático en donde todas las voces son escuchadas y atendidas por el gobierno, el que la sociedad no participe en los procesos de creación de políticas públicas, puede repercutir de forma negativa para el desarrollo pleno del Estado.

4. Los Riesgos para la Seguridad Nacional.

En este punto de la investigación, conociendo la relación que existe entre Gobernanza/Política Exterior, además de conocer las variables que la integran y que son determinantes para el funcionamiento del binomio. Con todos estos elementos podemos argumentar los pormenores que tiene que enfrentar la Seguridad Nacional ante el desequilibrio del binomio.

Hay que entender primeramente que la crisis que genera el desequilibrio entre la Gobernanza y la Política Exterior es una crisis de Gobernabilidad, ya que al sobreponerse una a la otra, o el hecho de no estar vinculadas la sociedad civil y el gobierno al crear la Política Exterior, crean insatisfacciones en alguno o ambos sectores y empiezan a haber levantamientos sociales y represión gubernamental, que son las respuestas más extremas de una crisis de ingobernabilidad, y por lo tanto, una crisis de Seguridad Nacional con la que tiene que lidiar el Estado.

José Castelazo dice que, el gobierno se vale de la Gobernabilidad a manera de termómetro para medir los niveles de conflicto, potencial o real, con el propósito de calcular posibilidades de implementar o llevar a la práctica políticas públicas contando los mayores márgenes posibles de actuación. La sociedad, por su parte, acude a la Gobernabilidad en busca de seguridad jurídica, económica y social a objeto de garantizar el disfrute pleno de sus derechos. Por ende, en un sistema democrático, la Gobernabilidad es una relación bilateral, como ya se ampliará en un instante.³³

Además, afirma Castelazo, la Gobernabilidad es un asunto compartido entre sociedad y gobierno. Así se tiene que, para que exista Gobernabilidad, debe haber una coherencia y correspondencia recíproca entre la actividad y la

³³ Castelazo y de los Ángeles, José Rafael, "Metrópolis mexicanas: legislación, gobernabilidad democrática y coordinación intergubernamental", *Quórum*, N° 39, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1996, págs. 11-17

aceptación tanto del Estado como de la población civil³⁴, pero además, Antonio Camou considera que “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político, aparecen como componentes básicos de la Gobernabilidad.³⁵

De esta manera, por Gobernabilidad habrá de entenderse cómo un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental: Gobernanza. Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, y de Seguridad Nacional.

Con base en las consideraciones antes expuestas, si se compara la lista de los factores que fortalecen y los elementos que lesionan a la Seguridad Nacional mexicana, se podrá ver que tanto unos como otros son decisivos para el mantenimiento o pérdida de la Gobernabilidad, pues como dice Antonio Camou,³⁶ el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales al interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de ‘ingobernabilidad’ en México.

Los riesgos para la Seguridad Nacional a partir de la relación que analizamos se deben a la falta de vinculación que existe entre los actores y sus intereses y objetivos, y a la constante influencia que se ejerce hacia los mismos. Al no encontrar coincidencias entre lo que la sociedad civil necesita y lo que el gobierno busca conseguir con la Política Exterior.

³⁴ Idem

³⁵ Camou, Antonio, “Gobernabilidad y democracia”, *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, N° 6, Ed. IFE, México, 1995

³⁶ Idem

Cuando el mensaje que da el gobierno es de conseguir logros que solo benefician a unos cuantos y no a la sociedad en general, es cuando ésta se levanta exigiendo la atención inmediata de sus prioridades por parte del gobierno. Pero en muchas ocasiones los desequilibrios se hacen presentes, la sociedad civil empieza a levantarse en contra del gobierno, desafiando a las instituciones gubernamentales y a los poderes establecidos, y en contraparte, el gobierno debe de responder con el uso de recursos políticos, económicos, e incluso el uso de la fuerza militar.

Estos hechos son los que constituyen un riesgo a la Seguridad Nacional del Estado, la relación que debe existir entre la sociedad civil con la Gobernanza y las decisiones de Política Exterior que toma el gobierno, en esta época se da en un contexto de interdependencia entre ambos elementos. Si bien como sabemos en esta relación influyen más factores de carácter externo, el gobierno debe estar comprometido a que en el extranjero y ante los demás actores de la escena internacional, las necesidades del pueblo al cual representa sean la prioridad suprema que tiene la Política Exterior, y esto con el único objetivo de que el Estado permanezca en paz.

CAPÍTULO V

LOS RETOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

A lo largo de esta investigación se estableció que existe una relación entre la Gobernanza y la Política Exterior en México, y que este fenómeno se identifica a nivel mundial, y que igualmente se han reconocido los aspectos más importantes, los actores y las variables que integran esta relación; pero sobre todo se ha identificado a este binomio como uno de los pilares de la Seguridad Nacional en el Estado.

En tal esfuerzo a manera de conclusión, se hará un estudio prospectivo acerca de la repercusión que tendrá este binomio en la vida del Estado mexicano, y de las estrategias que el nuevo gobierno de Felipe Calderón utilizará para poder homologar los intereses y objetivos que tanto su gobierno como la sociedad civil pretenden alcanzar con las decisiones de Política Exterior.

Se empezará analizando la crisis que dejó el gobierno de Vicente Fox Quesada (diciembre de 2000 a noviembre de 2006), con respecto a la Política Exterior la cual por mucho tiempo no parecía atender las necesidades de la población, y por otro lado la crisis social que dejó hacia dentro del Estado mexicano, reflejándose ésta en una ola de inseguridad y de tambaleó de las instituciones federales.

El siguiente punto a analizar son los diferentes retos a los cuales se enfrentará el nuevo gobierno en distintas áreas; que son los retos políticos, los económicos y los internacionales, a cada uno de ellos el gobierno ha de responder de forma distinta, pero hay que considerar que cada uno de estos retos tienen cierto grado de vinculación entre sí, lo que hace que la estrategia que debe de tomar el gobierno federal sea incluyente de todos los actores de la escena nacional e internacional.

Por último se ha de dar una prospectiva acerca de la nueva función de los actores mexicanos, llámense gobierno, sociedad civil o empresas, los cuales han de crear nuevas estrategias de vinculación entre ellos, y de fuerza ante las potencias extranjeras para que la Política Exterior responda de manera eficiente a las necesidades sociales del país.

Todo esto con el firme propósito de que la Seguridad Nacional se mantenga dentro y fuera del Estado, y para que esto se lleve a cabo es necesario que el gobierno mexicano oriente sus decisiones internacionales a proporcionar una estabilidad social hacia dentro del mismo Estado, no es cosa fácil para nuestro país el entrar en esta dinámica mundial, una de las razones es que no se tiene la experiencia tan amplia como en el caso europeo, pero la inserción a este proceso es necesaria si se pretenden cambios profundos en el desarrollo mexicano, además de que es una prevención a una crisis en la Seguridad Nacional.

1. La Crisis de Política Exterior y Gobernanza en el Gobierno de Vicente Fox.

El dos de julio de 2000, todo el pueblo mexicano fue testigo de un gran cambio en la política al quedar electo Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), como jefe del Poder Ejecutivo del Estado mexicano. Así, por primera vez en setenta años se experimentó una sucesión en el poder de manera pacífica y democrática.

Este cambio en el poder inspiró a gran parte de la población a pensar que el país tendría un desarrollo económico, social y político como no se había visto en la historia de México, y aunque el gobierno foxista tuvo aciertos en determinadas áreas de oportunidad, hay que mencionar que también tuvo errores que pusieron en riesgo la estabilidad del Estado, y de los errores más notables en la administración foxista se tienen que tomar en cuenta las malas decisiones que de

Política Exterior se hicieron, a esto tenemos que sumarle la crisis social que dejó el exmandatario mexicano.

El primer año de mandato de Vicente Fox tenía el “bono democrático”¹ a su favor, esto ayudo a su imagen hacia el interior y exterior del país, pues se pensaba que el cambio que prometio iba a ser suficiente. Desde ese primer año de gobierno se observaron los problemas en el gobierno foxista.

El primer ajuste de la era foxista era el anuncio de lo que sería la política económica de la administración. En efecto, en el primer trimestre del año el escenario económico se descompuso y llevó al Presidente Vicente Fox y a su gabinete a tomar la decisión de recortar el gasto. Esta situación nos lleva a plantear algunas preguntas ¿Cuál fue la fortaleza de la economía mexicana?, ¿Cuáles fueron los límites de la desaceleración?, ¿Terminó la luna de miel entre el Ejecutivo y la sociedad que votó por el cambio? Echando un vistazo al pasado podemos observar que la administración saliente se preocupó por crear un margen financiero que le permitiese cumplir con unas metas macroeconómicas, al tiempo que acumulaban reservas financieras para enfrentar cualquier contingencia.

En estas condiciones, la Demanda Global creció de 11 a 12%, el Producto Interno Bruto en 7.9%, el Índice de Precios y Cotizaciones en un 8.9%, el desequilibrio de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos 3.1%, y el Déficit Público de 1.1 por ciento. La administración foxista partió de estas referencias para formular un presupuesto y unos objetivos macroeconómicos donde se contaba con un gasto de 15.07 por ciento del PIB, un déficit público de 0.50%, en cuenta corriente de 3.8% del PIB; un crecimiento de 4.5% e inflación de 6.5%.

¹ El Bono Democrático se refiere al hecho de haber sido electo por la mayoría del electorado mexicano de forma legal y legítima.

Sin embargo, pese al optimismo que predicaron las administraciones saliente y entrante, los riesgos internos y externos de la economía mexicana se hicieron realidad. Primero en el frente externo la economía de Estados Unidos frena su crecimiento afectando el flujo comercial; luego en el mercado petrolero caen los precios y los ingresos gubernamentales se reducen. Por último, la economía interna sin crédito y con un mercado en descenso no compensa la caída de la demanda externa. En este entorno, las proyecciones cambian y se ajustan a la baja, de acuerdo con las autoridades, la economía mexicana sufrió una desaceleración más pronunciada de la esperada lo que se traduce en desequilibrios en la cuenta corriente y las finanzas públicas.

Se puede decir que las estimaciones de autoridades como de legisladores no fueron las mejores desde el principio, ya que desestimaron la desaceleración de la economía de Estados Unidos y la volatilidad del precio del crudo. Estos dos elementos dieron señales que sería un año complicado como para otorgarles mayor confianza hacia la estabilidad. Esto llevó a un recorte presupuestal que no estaba contemplado al inicio del sexenio, y que sin duda alguna significó el primer foco rojo en materia social para el gobierno foxista.

El recorte presupuestal cubrió los ingresos que el gobierno que dejó de percibir en el primer trimestre afectándose, sin embargo, rubros que son de gran prioridad. Ejemplo de esto son el campo y la pesca que son fundamentales para la economía nacional sufrieron también recortes importantes, lo cual resulta sorprendente sobre todo si se considera que en campaña se dijo que al menos el campo sería uno de los sectores que más apoyó recibiría. Dado lo anterior, no parece razonable que en tan poco tiempo el campo sea uno de los rubros con mayor recorte.

Otro golpe fuerte a la sociedad fue el ajuste al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que implicó un retraso en la ansiada mejora al servicio, una de las mayores demandas a esta Institución que atiende a un gran número de

mexicanos. Es más, en los últimos años del gobierno de Vicente Fox se corrían rumores de la privatización del Seguro Social, incrementando con esto el descontento social.

Se dice que como resultado de los recortes y la desaceleración de Estados Unidos, la economía dejó de crecer aproximadamente 2 puntos porcentuales, es decir, la meta de 4.5% se reduce a 2.5 por ciento. Producto de esta situación, el mayor impacto se dejará sentir en el empleo, de hecho en los últimos años se ha observado que la tasa de desempleo ha crecido.

Fueron varias las decisiones erróneas que Vicente Fox cometió en lo que a política social concierne, muchas de estas políticas no fueron pensadas para favorecer a la mayoría de la población, y esto desfavoreció el ambiente de inestabilidad social que el país experimentaba. La sociedad empezó a desconfiar de las instituciones que representaban al Poder Ejecutivo, los constantes contrastes entre lo que se decía y lo que se hacía impulsaron todavía más este clima de incertidumbre social.

En este sentido, la legitimidad del anterior gobierno no estuvo clara, recordemos que no todos los mexicanos votaron por el entonces candidato Vicente Fox Quesada y que el margen de diferencia respecto a su más cercano contendiente se redujo a varios puntos porcentuales. De esta manera, su capital político se encuentra limitado sobre todo a partir de que no logró la aceptación de sus iniciativas de ley. Además, la población reacciona en sentido contrario cuando se intenta afectar su ya de por sí deteriorado poder adquisitivo. Aquí no se trata de regresarle copeteado lo que antes le quitaron, la población sabe perfectamente que cualquier incremento de impuestos dañará su gasto, sobre todo en lo que se refiere a dos artículos de consumo de primerísima necesidad: alimentos y medicinas.

En este sentido, el gobierno se dirigió hacia un desencanto que necesariamente vulneró su legitimidad. Esta no se ganaba sólo con los votos, se requería que a lo largo de la administración que las acciones que realizó fueran con contenido social, que hubieran apoyado a la mayoría de la población, que elevaran los niveles de vida, que brindaran seguridad. De lo que se trataba es de que la sociedad mexicana respaldara las propuestas y trabajara conjuntamente por el logro de objetivos consensados, es decir, lograr que existiera consenso en lo fundamental.

El mapa político de nuestro país cambió sustancialmente, cada vez más existen gobernadores de partidos de la llamada oposición y los congresos locales también son más plurales. En este sentido, los avances de la democracia en México ponen a prueba la solidez de la sociedad y sus gobernantes. El expresidente Vicente Fox decía que él propone y el Congreso dispone, sin embargo, las decisiones se posponían.

A partir del cambio de administración, de un gobierno eminentemente priísta a un gobierno panista, se especuló mucho acerca de si existiría un cambio o una continuidad en materia de Política Exterior, de hecho esta especulación se dio tanto en lo interno, como en lo externo, sin embargo, prevaleció la incertidumbre en cuanto a la Política Exterior.

Se marcó una continuidad en un pragmatismo político, en el que prevalecía el doble discurso, para intentar agradar a la mayor parte de la población, sin arriesgar la cooperación internacional. Los más importantes para ellos, era la toma de decisiones, que tuvieran un efecto a corto plazo, descuidando así a los principios de Política Exterior.

La Política Exterior de Fox, al igual que las administraciones previas, respondió más a intereses particulares que a los intereses nacionales. El proactivismo de su actuación internacional se debió más a la búsqueda de

consolidar a su grupo en el poder, que a satisfacer las necesidades más apremiantes de la población en general. En este sentido los grupos financieros externos y los empresarios gozaban de mayor atención por parte de la administración foxista.²

Con la llegada de Vicente Fox al poder, se logró obtener una cierta credibilidad hacia el gobierno por parte de la comunidad internacional, gracias al ímpetu democrático que se manejó, de igual manera se dio una separación entre el Congreso y el Ejecutivo. A partir de lo anterior, se puede concluir que los objetivos de Fox eran prácticamente los mismos que durante los gobiernos anteriores. Lo único que iba a variar, eran las estrategias para lograrlos, actualizando los discursos políticos, buscando así, mantener una concordancia entre lo declarado y lo realizado.

Cuando Vicente Fox fue candidateado por el Partido Acción nacional (PAN) como candidato presidencial en las elecciones de 2000, no se tenía un aclara orientación de hacia donde sería dirigida la Política Exterior, por lo que se hizo rodear de intelectuales de ese medio, como lo eran Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser.

Se marcó como principal objetivo un papel más proactivo de México en el mundo, estableciendo objetivos concretos, como lo eran: una Política Exterior proactiva y diversificada, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exterior, defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero, y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México.

Sin embargo, la mayoría de los objetivos que se propuso el Presidente Fox no se pudieron llevar a cabo; con respecto a la Política Exterior proactiva y

² Velázquez Flores, Rafael, *La Política Exterior de México Bajo un Régimen Democrático: ¿Cambio o Continuidad?*, Ed. Plazas y Valdés Editores, México, 2000, pág. 18

diversificada este objetivo se cumplió a medias, ya que, aunque trató de ser una Política Exterior más dinámica, no fue diversificada, pues la relación con Estados Unidos se hizo más intensa y se tuvieron conflictos con países de América Latina. En lo que se refiere a una mayor participación en organismos internacionales, los dos más grandes golpes que recibió el Ejecutivo Federal, en este sentido, fue el haber tenido una penosa participación en el Consejo de Seguridad de la ONU, y el no haber obtenido la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Hay que mencionar un acierto en la pasadas administración que cumplió su objetivo de ampliar el comercio exterior con la firma y ratificación de un Acuerdo Comercial con Japón. Así mismo, su mayor estrategia para la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero, el Acuerdo Migratorio con Estados Unidos, no se concluyó y fue uno de los más duros golpes para el gobierno foxista.

Se pueden mencionar muchos fracasos de la Política Exterior durante el periodo presidencial 2000-2006, como la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, el fracaso del Acuerdo Migratorio con los Estados Unidos, la pobre participación dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la intensificación de programas en contra de los inmigrantes mexicanos en EE.UU., el fracaso que se vivió al no obtener la Secretaría General de la OEA lo cual significó una ruptura con los países de América Latina, incluso con el gobierno estadounidense.

Pero sin duda consideramos que el mayor error que se cometió al principio de la administración fue el anunciar la revisión de la Doctrina Estrada, que consagra el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y que ha sido la piedra angular de la Política Exterior mexicana desde que fue establecida por el Canciller Genaro Estrada en 1931. Al parecer esta revisión de la Doctrina Estrada significó un rompimiento con los principios y doctrinas que conforman la Política Exterior en nuestro país, los mismos principios que encuentran su origen en la búsqueda de un bien social.

La crisis de Gobernanza y Política Exterior que se da en el gobierno de Fox es por la falta de atención hacia los principios y doctrinas de Política Exterior por parte del Ejecutivo y sus representantes, y de la falta de vinculación que propició el gobierno federal entre la sociedad civil y los actores responsables de la política internacional. Lo más grave a este respecto es que el gobierno foxista provinó de un proceso democrático, el cual por obligación moral, debía promover un ambiente de cohesión social y gubernamental dentro del Estado.

La sociedad mexicana no veía reflejados sus intereses en las decisiones internacionales que tomaba el gobierno que encabezaba Vicente Fox, muchas veces las declaraciones que hacia el exmandatario en alguna gira internacional no mostraban el sentir de la sociedad ni sus necesidades, lo cual trajo consigo descontento hacia el representante del Ejecutivo. Si sumamos los errores que de política social se hicieron, las malas decisiones en Política Exterior y la falta de vinculación entre la sociedad civil y el gobierno, tenemos entonces una crisis de Gobernabilidad y de Seguridad Nacional en el Estado; todo esto llevado por el representante del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada.

Este legado de crisis social, crisis en las Relaciones Internacionales y crisis de las instituciones del Estado son, a lo que el nuevo gobierno de Felipe Calderón tendrá que enfrentarse para poder cumplir con los compromisos adquiridos con la sociedad en campaña; no podrán cumplirse los objetivos dispuestos si no se hacen mejoras a la política social la cual debe responder a las necesidades del pueblo, una redirección de la Política Exterior, la cual debe estar igualmente vinculadas a los intereses nacionales y no de particulares, promover la vinculación en un régimen democrático de la sociedad civil y el gobierno; todo esto para promover la Seguridad Nacional en el Estado mexicano.

2. Los Nuevos Retos de la Política Exterior Mexicana.

En este nuevo sexenio hay retos a los cuales la presente administración tendrá que hacer frente para estabilizar al país y con esto garantizar la paz y seguridad sociales que el pueblo demanda, este objetivo no se ha de alcanzar únicamente con el combate al narcotráfico y a la delincuencia, sino con una serie de estrategias a nivel político, económico e internacional.

Sin duda, el gobierno federal (hablamos del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, ya que es tarea de todos ellos), tiene la difícil comisión de proporcionar estabilidad hacia dentro del Estado, y ésta no es tarea fácil gracias al legado del gobierno Foxista; además de que el Ejecutivo tiene que reorganizar sus objetivos de Política Exterior para lograr satisfacer las necesidades de la sociedad que le confirió el poder el pasado 2 de julio de 2006.

La sociedad mexicana está esperando un cambio drástico en las políticas públicas que pueda operar el gobierno de Felipe Calderón, pero sobre todo, espera que estas decisiones que pueda tomar el gobierno federal tengan una tendencia claramente social, y no solamente empresarial.

Para efectos de esta investigación las decisiones que de Política Exterior pueda tomar el Ejecutivo son trascendentales para la vida del Estado mexicano, ya que se ha dejado de lado una estrategia de diversificación de la Política Exterior mexicana por un mayor acercamiento hacia los Estados Unidos, además de que se ha perdido el liderazgo de México en las zonas de Centro y Sudamérica y el Caribe; dejando en una situación precaria en el concierto internacional a México.

2.1. Retos Políticos.

El nuevo gobierno panista se enfrenta a una de las mayores crisis políticas que ha se ha presentado en el país en el último siglo; como nunca antes el Estado mexicano se ve envuelto en un clima de desequilibrio político, donde las fuerzas del Estado están divididas en dos bandos al interior del territorio nacional; pero este desequilibrio también se vislumbra hacia el exterior, ya que México se ha visto relegado por nuevos países protagonistas de la escena internacional como Venezuela, Brasil o Chile, que se han convertido en los estandartes de América Latina.

Pero gran parte de esta crisis hacia le interior del Estado se debe a los vacíos con los que ha dejado a la sociedad el gobierno mexicano, y esto indudablemente repercute en el escenario internacional.

Para México, el reto político más grande al que se ha de enfrentar es la vinculación que debe propiciar entre el gobierno y la sociedad civil organizada del país (aquí hay que excluir a las organizaciones criminales y terroristas, porque aunque también son consideradas como organizaciones civiles organizadas por algunos autores, no empatan en el sistema de seguridad y paz que busca mantener el Estado); y que esta vinculación de resultados tanto en la Política Interna como en la Política Exterior.

A lo largo de esta investigación se puede observar que la falta de vinculación entre el gobierno de cualquier Estado y la sociedad a la cual representa, conlleva a que el gobierno empiece a dejar huecos en la seguridad social, lo que vulnera sin lugar a duda al mismo Estado, dejándolo con un problema de ingobernabilidad y una crisis de Seguridad Nacional.

A nivel internacional estamos viviendo una etapa de mayor dependencia ante el gobierno de los Estados Unidos, como no se había visto en décadas anteriores el gobierno panista se ha acercado cada vez más a los intereses estadounidenses, y a las estrategias de la iniciativa privada internacional. Los principios normativos de la Política Exterior mexicana se han dejado de lado, y se le ha dado paso a la denominada “Política Exterior pragmática”, sin tomar en cuenta que estos principios son en sí mismos el resultado de la experiencia de conflictos internacionales y sociales en nuestro país.

En todo el mundo y sobre todo en América Latina ha habido una nueva revalorización de la izquierda socialista, tenemos claros ejemplos en los cuales la sociedad se ha levantado para imponer sus decisiones ante el gobierno, en Francia en el invierno de 2005 se hechó para atrás el proyecto de la Constitución Europea, la sociedad francesa no permitió su entrada en vigor en el territorio francés por que no favorecía a la clase obrera del país galo. En América Latina, en el Cono Sur hemos observado que la sociedad ha emitido su voto soberano para elegir gobiernos de izquierda que les prometen mejoras en su calidad de vida, casos cómo el del Brasil, Argentina, Chile, Bolivia y Venezuela; son los más claros ejemplos de este surgimiento de gobiernos que han entendido que tienen un compromiso con los intereses de su sociedad.

Para México, y para cualquier Estado en general, es de vital importancia en estos tiempos de mercado abierto e interdependencia internacional volver la mirada hacia las necesidades sociales que reclama la población y que sus esfuerzos internacionales (no solamente los nacionales), se vean encaminados hacia la seguridad social dentro del territorio nacional.

El proceso de toma de decisiones de la Política Exterior de México en este nuevo sexenio debe estar dirigido hacia las exigencias de la sociedad civil, tomando en cuenta las necesidades de las empresas transnacionales, y además de entender la situación internacional en la cual se desenvuelve nuestro país; todo

esto sin dejar de tomar en cuenta y poniendo en primer lugar los intereses nacionales y la seguridad del Estado.

Esto requiere que dentro del Estado mexicano haya un ambiente de cordialidad y cohesión política entre las diferentes corrientes que ejercen el poder en el país, para tener una Política Exterior fuerte ante los ataques extranjeros por lo que es necesaria una política interna sólida y un Estado en paz, en dónde la población se sienta segura.

El reto político que significa conciliar a todas las partes involucrados en los procesos de poder es la tarea que tiene ante sí el gobierno mexicano, ya que sabemos que a últimas fechas ha estado inclinado a favorecer a un número reducido de personas; pero si quiere tener éxito a lo largo de los próximos seis años, debe tomar más en consideración las necesidades básicas de la sociedad. Esto no es únicamente el trabajo del gobierno mexicano, sino de cada uno de los gobiernos de otros Estados, de las organizaciones internacionales y empresas transnacionales.

2.2. Retos Económicos.

La Política Exterior mexicana tiene un reto importante en este nuevo sexenio al posicionar a México en un mejor lugar entre las grandes potencias económicas. Se ha observado que surgen en el mundo nuevos Estados económicamente poderosos, ejemplos claros de esto es el reposicionamiento de China como potencia mundial, en este caso como potencia comercial en el mundo; otro caso lo vemos con el surgimiento de India también como un gigante de la economía mundial.

Ante tales desafíos nuestro Estado se debe enfrentar a los retos que representan estas nuevas economías alternativas que ofrecen grandes ganancias para los Estados y las empresas que se arriesgan en aquellos mercados. México

ha perdido a lo largo de los últimos años ese terreno en el plano comercial que lo mantenía como una de las economías recurrentes con mayor expectativa en el mundo; incluso en América Latina se ha observado este fenómeno de surgimiento de nuevas economías, Brasil y Chile son muestra de ello.

Parte de este factor que ha perjudicado a la economía mexicana a nivel internacional se debe a la falta de visión por parte del gobierno federal al no diversificar su Política Exterior y concentrar la mayor parte de su comercio exterior hacia Estados Unidos, claro que no se puede dejar de lado esta relación, pero es necesario que el gobierno mexicano empiece a considerar a la diversificación de sus relaciones como la estrategia a seguir en este sexenio.

Esto sin lugar a dudas ha repercutido en el ámbito interno del Estado mexicano, en mayor medida sobre la sociedad mexicana, la cual no ha obtenido mayor beneficio de esta política que ha aplicado el gobierno federal de los últimos seis años. Nuestro país tiene la característica de tener tratados comerciales con tres de los polos económicos más grandes del mundo: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón; pero como se mencionó en líneas anteriores, la actividad comercial se ha concentrado en el vecino país del Norte.

Esta estrategia de comercio internacional reduce las posibilidades de crecimiento hacia dentro del Estado mexicano, la sociedad no ve un verdadero desarrollo en la economía nacional, por lo tanto no ve un aumento en su economía familiar, lo que a la postre trae consigo el descontento social y un clima de insatisfacción hacia el gobierno federal, lo que conlleva hacia las movilizaciones de los sectores más vulnerables de la sociedad, y si esto cae en la confrontación de la sociedad y el Estado, estaríamos viviendo en la ingobernabilidad y la crisis de Seguridad Nacional.

Por este motivo es necesario que la estrategia de Política Exterior mexicana en el plano del comercio internacional sea llevada hacia el bienestar de la misma

sociedad mexicana, hacia una planeación estratégica responsable del comercio que mantenga el Estado mexicano con otros gobiernos extranjeros y con las empresas transnacionales.

La diversificación del comercio exterior se perfila aquí como la mejor estrategia que debe seguir el gobierno federal para garantizar de alguna manera que en México exista el flujo de capital extranjero, y que éste beneficie al fortalecimiento económico del país, aquí Asia se perfila como la mejor opción que tiene el gobierno mexicano para diversificar su comercio, ya que la creciente economía asiática permite la inserción de México dentro de su dinámica económica; además de que esta estrategia funcionaria como freno frente al creciente mercado chino. Pero se sabe que esta estrategia económica poco valor tiene cuando no hay un compromiso por parte de la fuerza pública para mantener una postura ante la amenaza extranjera, y para dar solución a los conflictos sociales y políticos que se generen en el territorio nacional.

En este nuevo milenio, como en el pasado, la Política Exterior mexicana debe estar encaminada a garantizar la estabilidad en el territorio nacional, además de buscar que los intereses del Estado se cumplan más allá de nuestras fronteras, y en el mismo sentido, debe de garantizar que las relaciones comerciales de México sean exitosas, y se lleven a cabo en un ambiente de igualdad con los Estados extranjeros, con el único motivo de garantizar el desarrollo económico de México y con esto el desarrollo de la sociedad mexicana.

2.3. Retos Internacionales.

A partir del sexenio pasado, nuestra Política Exterior sufrió un retroceso en todas sus áreas, la diplomacia cayó en crisis al tener dos Secretarios de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda y Luis Ernesto Derbez, respectivamente, que no comprendían la importancia de tener gente capacitada encargada de mantener buenas relaciones diplomáticas con el mundo, la pérdida

del liderazgo en América Latina, sobre todo en Centroamérica, el Caribe y el Norte de Sudamérica, la cada vez mayor dependencia hacia el gobierno estadounidense, la pobre participación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la nada hábil respuesta hacia la invasión de Estados Unidos a Afganistán e Irak, las crisis diplomáticas con Cuba, Venezuela y Argentina, entre otros muchos errores que a lo largo del gobierno anterior se cometieron, y que han repercutido en la vida nacional.

Pero el mayor error de Política Exterior que cometió el gobierno foxista fue el no vincular las decisiones internacionales con los intereses de la sociedad mexicana, y el no poner en práctica los principios normativos de la Política Exterior, que como se vio en un capítulo anterior están diseñados en primer lugar para el beneficio de la sociedad.

En este escenario los retos internacionales a los cuales se ha de enfrentar nuestro país son complicados, y la estrategia que se llevará a cabo para poder cumplir con los objetivos planteados dará resultados no al corto o mediano, sino al largo plazo.

El primer reto internacional para México, paradójicamente, es de carácter interno, y es el hecho de que se tiene que poner orden dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y dentro del Servicio Exterior Mexicano en general. Esta medida es importante para que la Política Exterior sea encaminada por el personal capacitado y comprometido con el bienestar del Estado mexicano, el primer paso ya lo ha dado el Ejecutivo con la decisión de poner al frente de la Cancillería mexicana a la Embajadora Patricia Hernández; una mujer que es diplomática de carrera y que entiende las necesidades de la Política Exterior y la posición de México en el mundo; pero que tal vez se encuentre a lo largo de su carrera como Canciller de México con la apatía y los intereses encontrados entre la élite del poder y las necesidades de la población.

Otro de los objetivos indispensables que deben de tomar en cuenta los responsables de dirigir nuestra Política Exterior es recuperar el prestigio y liderazgo internacional de México.

En las décadas de los setentas, ochentas, y hasta finales de los noventas México contaba con un lugar importante dentro del concierto internacional, y se movía con una mayor libertad para concretar alianzas con distintos Estados y actores no gubernamentales; pero todo esto decayó en el gobierno pasado, no era fortuita la importancia de nuestro país en el mundo, esto le proporcionaba al gobierno mexicano un campo de acción muy amplio para conseguir sus intereses hacia fuera del Estado. La necesidad que hoy existe de recuperar esos espacios perdidos en la escena internacional es indispensable para el gobierno de México, si se quiere conseguir estabilidad hacia dentro del país no únicamente se deben de implementar medidas internas, sino que también se necesita una Política Exterior fuerte, versátil y bien dirigida.

Recuperar el liderazgo en Centroamérica, el Caribe y el Norte de Sudamérica es de vital importancia para nuestro país, ya que estas zonas constituyen la esfera natural de influencia de México, y representan la mejor oportunidad para recuperar el prestigio de la política y diplomacia mexicana

Pero el recuperar el liderazgo en América Latina para el Estado mexicano significa alejarse de la influencia de los Estados Unidos, y con esto empezar a diversificar sus relaciones exteriores, esto incluye por supuesto a Europa y Asia; pero indudablemente no podemos hablar de que se dé un radical giro de la estrategia mexicana, sino que es necesario que se vea una tendencia por parte del gobierno mexicano hacia ampliar sus opciones de negocios, oportunidades, inversiones, campos de acción, etc., en el extranjero. Es de gran importancia que el gobierno Calderonista volteé la mirada rumbo a China, India, Europa y América Latina, sin dejar de enfocarse en EE.UU.

Pero sin duda el mayor reto internacional que tiene la Política Exterior mexicana es el regresar a la práctica de una Política Exterior basada en los principios normativos que regulan la misma, y que al mismo tiempo proporcionan ese sentido social que debieran tener las decisiones internacionales que haga el gobierno para asegurar no sólo el poder y la soberanía de México en el mundo, sino también para asegurar el bienestar de la población del país.

Son amplios los desafíos que ha de enfrentar nuestro país en el futuro inmediato, ya ha habido fuertes golpes a esta nueva administración por declaraciones o nuevas composiciones de la realidad internacional, lo que deja ver la necesidad de que este nuevo gobierno esté preparado para afrontar estos retos con las armas de la paz y seguridad social hacia dentro del Estado y, la diplomacia y el Derecho Internacional como las armas a utilizar como defensa de la Seguridad Nacional hacia el extranjero. Únicamente con esta estrategia de dos vías es como México tendrá una posibilidad de desarrollo en el largo plazo, el binomio Política Exterior/Gobernanza se vuelve más y más una realidad, y bien administrada esta relación puede significar grandes beneficios para el Estado.

3. La Nueva Función de los Actores Mexicanos.

A lo largo de esta tesis se mencionó la relación de la Política Exterior y la Gobernanza, y se ha demostrado su importancia y la recurrencia de los nuevos actores no gubernamentales característicos de la Gobernanza y su influencia en el proceso de toma de decisiones del gobierno, no solamente en los procesos internos, sino también en los internacionales.

En este nuevo contexto mundial en el cual los actores no gubernamentales adquieren cada vez mayor fuerza en distintos campos de acción tanto en la escena nacional, como en la internacional, son necesarias nuevas dinámicas para mantener el equilibrio de poder dentro y fuera del Estado. Todo este cambio internacional indudablemente debe provenir de los gobiernos que se declaran

democráticos, ya que una de las características de éstos es el permitir, escuchar y atender la pluralidad de voces que se manifiestan en el Estado.

Pero hemos observado que esta función del gobierno de proporcionar espacios adecuados para aquellos sectores de la sociedad legalmente organizada se ha visto rebasada, la sociedad civil ha empleado métodos de presión para hacer valer sus derechos e intereses no solamente dentro del territorio nacional, sino que se ha manifestado el fenómeno en el cual el poder de la sociedad, a través de ONG's o empresas transnacionales (según sea el caso), trasciende a las esferas internacionales.

El problema radica cuando este fenómeno de participación ciudadana no esta bien regulado por el Estado, ya que las necesidades de la población no puede satisfacerlas del todo el gobierno, y como se ha mencionado antes crea conflictos de ingobernabilidad, y más grave aún, conflictos de Seguridad Nacional.

La nueva función de los actores mexicanos tiene que ser, precisamente, el vincular a los distintos sectores legales de la sociedad dentro del proceso de toma de decisiones de política interna e internacional, sobre todo en esta última, ya que es la que se ha dejado lejos la opinión pública. Hoy por hoy, si lo que se busca es que la Política Exterior responda a su principal función que es la de lograr proyectar el Interés Nacional más allá de las fronteras nacionales, es necesario que ésta este vinculada a las opiniones de la sociedad, pública y privada.

Si el nuevo gobierno mexicano pretende renovar su imagen pública, no sólo en el país, sino en el mundo, es menester que empiece a vincular sus decisiones de Política Exterior con la sociedad civil. Las experiencias hacia este respecto las tenemos en los gobiernos de Europa, los cuales entendieron que para su sobrevivencia era necesario que la sociedad participará activamente dentro del proceso de gobierno, y esta experiencia que fue tan exitosa en el ambito interno

de los Estados fue extrapolada hacia el ambiente internacional como parte fundamental de la Unión Europea.

Lógicamente, este proceso europeo no se puede llevar al pie de la letra en México, ya que las condiciones de vida y de gobierno son diametralmente diferentes, lo que se busca es que se imite la intención por parte del gobierno mexicano de acercarse y acercar a la sociedad civil.

Hemos observado desencuentros entre la sociedad que está molesta por la falta de oportunidades y la inseguridad que vive, y el gobierno que no proporciona los medios de vida necesarios para la población; pero cuando estos conflictos trascienden la esfera nacional y se da la imagen de inestabilidad dentro del territorio, entonces la Seguridad Nacional se ve afectada. No veamos a la Seguridad Nacional como un problema militar, en el cual el Estado está ante la amenaza de un ataque armado por parte de otra nación, sino que en este contexto la inversión extranjera hacia nuestro país deja de fluir, el turismo sufre de un impasse, el prestigio internacional del Estado sufre de un retroceso, lo que también afecta a su nivel de influencia internacional; lo cual daña al interior del Estado y crea un clima de Seguridad Nacional.

La nueva función de los actores mexicanos debe ser encaminada hacia el acercamiento de las partes en conflicto, de la solución de problemas sociales, de la mutua ayuda y de la búsqueda del mejor beneficio para el Estado en general.

Esta experiencia no únicamente se aplica al Estado mexicano, sino que es una constante para cada Estado y gobierno que tenga las intenciones de mejoramiento de sus condiciones de vida. La Política Exterior en este contexto de globalización se convierte sin lugar a dudas en el mejor medio para cualquier gobierno no sólo de conseguir sus objetivos fuera de las fronteras nacionales, sino de proporcionar la mejor calidad de vida para la sociedad hacia dentro del mismo

Estado. Así, la relación entre la Política Exterior y la Gobernanza se traza como pilar de la Seguridad Nacional dentro del Estado.

Conclusiones

El primer capítulo de esta investigación es la base teórica y conceptual de esta tesis, en la cual la Teoría de la Interdependencia Compleja y la Teoría de la Decisión tienen una vigencia todavía para el estudio de las Relaciones Internacionales.

En ambos casos podemos identificar elementos de importancia para los propósitos metodológicos que requería el estudio, y observando que los conceptos con lo que se trabajó no son comunes en el campo de las Relaciones Internacionales, adquieren una preponderancia para la nueva realidad que vive el concierto internacional.

De la Teoría de la Interdependencia Compleja, propuesta por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, se pueden rescatar varios elementos que dan coherencia teórica a la investigación. Ambos autores identificaron una nueva multitud de actores nuevos en las Relaciones Internacionales; cuando la Teoría del Realismo Política de Hans Morgenthau proponía al Estado como único actor de la política internacional, la Interdependencia propone que ya existe una multiplicidad de actores en la escena internacional, que ya no eran precisamente los Estados, sino que en este caso las empresas transnacionales y las organizaciones civiles de carácter no gubernamental se levantan como estos nuevos actores.

En esta investigación se identificaron que estos actores que habían enunciado Keohane y Nye son más vigentes en la actualidad; estos actores se han levantado para ejercer su poder e influencia en la vida interior de los Estados.

Se entiende que hay una nueva multitud de actores en las Relaciones Internacionales, ya no son los Estados los únicos actores de la arena internacional. Además de que estos actores detentan una cierta cantidad de poder

y con ello compiten con los Estados en la escena internacional, pero esto no queda únicamente en una competencia, sino que llegan a una influencia en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas, en este caso en las decisiones de Política Exterior.

Como Morse lo señala, todo esto recae en la noción de Interdependencia, lo que ha ocasionado que los Estados pierdan cierto grado de soberanía. La Interdependencia comprende que los actores están relacionados entre ellos, pero no quiere decir que ninguno de los actores está sujeto a lo que otro determine, sino que la relación va a estar determinada por lo que se pueda percibir como beneficio, debilidad, ayuda o cooperación.

Keohane y Nye van más allá de la concepción clásica de la Interdependencia, cuando aseguran que ésta se queda corta al contemplar únicamente a la Interdependencia como una simple relación entre Estados. Estos autores proponen que la Interdependencia se da también en las relaciones entre actores no estatales; además de que proponen una relación entre éstos con los mismos Estados.

Para la Interdependencia Compleja que proponen Keohane y Nye, el modelo estatocéntrico está en desuso, por eso es necesario crear un nuevo paradigma de estudio para las Relaciones Internacionales, en donde el incremento de los actores no estatales en el mundo adquiere una mayor relevancia en el desarrollo internacional, y que sin duda, ejercen una influencia creciente en los gobiernos de los Estados. Lo que a consecuencia trae Estados más débiles que no pueden adaptarse a esta nueva corriente internacional.

También hay que rescatar otro de los elementos de la Interdependencia Compleja que a esta investigación le ayuda a sustentarse; el cuál dice que al haber el debilitamiento del Estado del que se habla en el párrafo anterior, los actores no gubernamentales adquieren mayor fuerza en el concierto internacional,

y esto se puede observar con el hecho de que estos actores tienen una Política Exterior propia, que no siempre está supeditada a la Política Exterior del gobierno del Estado.

Otro punto a rescatar para esta investigación es que las interacciones entre los Estados y los actores no gubernamentales traen efectos recíprocamente costosos para las partes. A esta tendencia Keohane y Nye la llaman “vulnerabilidad”, y es la capacidad de un actor para adaptarse a los cambios en la política de otro actor, y que sin duda afecta al primero. Observamos en la época actual que constantemente los actores de las Relaciones Internacionales cambian y se adaptan a la realidad internacional. Pero en esta investigación se ha observado que estos cambios no solamente se pueden ver en el plano internacional.

Se deben rescatar las tres principales características de la Interdependencia Compleja que proponen sus autores, y que sin lugar a dudas dan claro ejemplo de la realidad actual internacional, que se analizó en esta investigación.

La primera característica se refiere a que existen múltiples canales que conectan a las sociedades; esto quiere decir que existe una pleyade de actores en las Relaciones Internacionales, como primer lugar; y en segundo lugar, existe una relación estrecha entre todos los actores. La segunda característica es que al existir tantos actores, también existen múltiples problemas a los cuales se enfrenta la comunidad internacional, esto quiere decir que no existe una jerarquía de estos problemas, ya la seguridad militar no es una prioridad para el Estado, y al contrario, la seguridad económica, la social, la ambiental, etc., ocupan una nueva preponderancia en la agenda de seguridad de los Estados; pero hay un punto a rescatar, y que ayudó de manera importante a sustentar esta investigación, es el hecho de que muchos de los problemas vienen de las políticas internas de los Estados, lo que hace que los problemas internos y externos se diluyan. Y por

último, la tercer característica habla acerca de que la fuerza militar ya no es la forma en como actúan los Estados ante las crisis cuando se establece la Interdependencia Compleja, en la actualidad se utilizan otro tipo de estrategias para contrarrestar los efectos negativos generados por otros actores, o simplemente para ejercer influencia en éstos.

La Teoría de la Interdependencia Compleja da un gran sustento teórico con sus postulados básicos a esta investigación, no se puede negar que la realidad internacional que proponen sus autores da una clara explicación acerca de los cambios que esta pasando la comunidad internacional, y que explica la problemática que a lo largo de esta tesis se estudió.

Mientras que la Interdependencia Compleja nos muestra el panorama internacional en su conjunto, y nos habla acerca de la multitud de nuevos actores y como interactúan entre ellos; la Teoría de la Decisión nos habla sobre como estos actores pueden interferir en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior de un gobierno, y como esta interferencia puede afectar en la estabilidad del Estado.

Bruck, Sapin y Snyder, quienes en 1954 propusieron esta teoría para explicar como se manifiesta la Política Exterior en la escena internacional, ellos proponían este proceso como algo racional, en el que el gobierno del Estado consideraba todos los elementos necesarios para garantizar que con las decisiones que se tomaran se aplicarían para el bien de la sociedad y del Estado; pero se consideró que el proceso no podía ser tan racional como se esperaba, ya que por la cantidad de participantes y temas que toca el proceso de toma de decisiones, el que fuera un proceso racional es prácticamente imposible.

A la luz de la problemática que se analizó en la investigación pudimos constatar que el proceso por el cual se toman las decisiones de Política Exterior se ve comprometido por la aparición de actores ajenos al gobierno del Estado, y que

buscan su beneficio personal en la esfera de la Política Exterior. Todo esto lleva a que haya un clima de inestabilidad en el ámbito interno y externo del Estado. La Teoría de la Decisión adquiere, como la Teoría de la Interdependencia Compleja, una renovada importancia en la escena internacional al explicar de forma clara la nueva problemática que existe entre la Gobernanza y la Política Exterior, y las consecuencias de la inestabilidad entre las necesidades de la sociedad y del gobierno, dentro del Estado para la Seguridad Nacional.

Según la Gobernanza los actores no gubernamentales son, junto al Estado, los nuevos encargados de proporcionar las adecuadas respuestas a las necesidades que la sociedad requiere para su sobrevivencia; pero cuando estos actores no se vinculan de forma más directa con el gobierno del Estado para formular las directrices de la Política Exterior, ésta no refleja las necesidades del Estado fuera de sus fronteras y se crea un clima de ingobernabilidad hacia dentro del país.

Por otro lado, los conceptos analizados en el primer capítulo de la tesis, permiten al lector entenderlos en el contexto de esta investigación y como se utilizaron para llegar a los resultados esperados. Pero sobre todo, se pretendía esclarecer los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza, y como se vinculan en las Relaciones Internacionales, siendo éstos conceptos de la Ciencia Política.

La Gobernabilidad es un concepto que se empezó a hacer presente en la vida política de los Estados a partir de finales de la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo pasado, pero observamos que tiene sus orígenes desde los mismos comienzos de la república como lo pudimos ver en los escritos de Thomas Hobbes. La Gobernabilidad habla acerca de la capacidad que tiene el gobierno de un Estado para satisfacer las necesidades sociales de su población, pero la Gobernabilidad solamente contempla al gobierno como el único personaje que puede proporcionar la paz y seguridad que la sociedad necesita.

Ahora, en los últimos años la capacidad del Estado para garantizar la paz y la seguridad social ha sido rebasada; ya que las políticas económicas en el mundo han cambiado, hay nuevas potencias internacionales que influyen directamente en las políticas públicas de los Estados, además de la falta de acciones concretas por parte de los gobiernos para evitar estas intervenciones a su vida privada. Todo esto, aunado a la relevancia que van adquiriendo los actores no gubernamentales, hace que sea necesario una nueva forma de entender la Gobernabilidad; a esta nueva forma de entender a la Gobernabilidad se le conoce como Gobernanza.

Para esta investigación, la Gobernanza adquiere una relevancia especial al estudiar el impacto que ésta tiene en su relación con la Política Exterior y las Relaciones Internacionales. La Gobernanza habla acerca de la participación de los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas en los Estados, en este caso en el proceso para tomar las directrices de la Política Exterior, y como la intervención de estos actores que actúan en la arena del ámbito interno puede llegar a repercutir en la escena internacional, y que por otro lado también afecta a la Seguridad Nacional del Estado cuando esta vinculación no contempla las necesidades de la población.

Así, en la investigación observamos que hay una vinculación entre los conceptos de Gobernabilidad, Gobernanza, Política Exterior y Seguridad Nacional, y que esta relación está sustentada en la Teoría de la Interdependencia Compleja y la Teoría de la Decisión.

En el segundo capítulo se revisaron los antecedentes de la Política Exterior mexicana, además de hacer una revisión histórica de las acciones de Política Exterior que tomó Benito Juárez para garantizar la Gobernabilidad dentro del Estado mexicano. Bien se sabe que uno de los objetivos que siempre han tenido en nuestro país las decisiones de Política Exterior es mantener la estabilidad hacia dentro de las fronteras nacionales; pero es hasta el gobierno de Benito Juárez que se logra este objetivo de forma contundente, ya que en los anteriores gobiernos no

se había dado un claro apoyo a las instituciones del Estado para mantener la paz y justicia sociales, lo cual es condición básica para mantener la Gobernabilidad dentro del territorio nacional.

El gobierno de Juárez es el ejemplo de cómo las decisiones internacionales que toma el gobierno deben estar dirigidas a consolidar al Estado como un actor de la escena internacional independiente y fuerte ante otros Estados para defender su soberanía, y al mismo tiempo fomentar la estabilidad interna del país y sus instituciones. También hay que mencionar que el gobierno Juarista en su afán de proporcionar al Estado instituciones sólidas que cumplieran con su papel de garantes de la estabilidad social, cumplió al proporcionar instituciones como la Secretaría de Relaciones Exterior y la Secretaría de Hacienda, las cuales sobrevivieron en la época Porfirisista; y aún en la Revolución mexicana.

Otras experiencias históricas que tuvo el Estado mexicano en cuanto a usar su Política Exterior para garantizar la estabilidad interna del país, las podemos observar con las Doctrinas Carranza y Estrada.

Después de la Revolución Mexicana, nuestro país volvió a caer en una crisis de ingobernabilidad, las instituciones que se habían fortalecido en los gobiernos de Benito Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz se quebrantaron por el clima de inestabilidad social que trajo la lucha armada. Nuestro país pasó varios años en esta dinámica cuando Venustiano Carranza llega a ser el Jefe del Ejecutivo federal.

Carranza estaba consiente que si se quería que México tuviera viabilidad como un Estado fuerte dentro y fuera de las fronteras nacionales, era necesario fortalecer las instituciones del Estado para dar la seguridad que la sociedad necesitaba, además de que garantizando esta seguridad, protegía al Estado de ataques desde el extranjero.

Pero la mayor acción que de Política Exterior hizo Venustiano Carranza, en 1918 en su tercer informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, fue pronunciar la Doctrina Carranza, que era la respuesta del gobierno mexicano ante la intervención del Grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile) en sus asuntos internos; además de que frenaba las intenciones intervencionistas de Estados Unidos en el país.

La Doctrina Carranza es una serie de pronunciamientos a favor de la no intervención de potencias extranjeras en los asuntos internos de otros Estados; también contempla la libre autodeterminación de los pueblos, lo que significa que son libres para determinar su forma de gobierno, su sistema económico, sus instituciones, su ideología y su Política Exterior. La Doctrina Carranza no solamente estaba pensada como un freno a las intenciones expansionistas de los Estados Unidos, sino que también estaba diseñada para mantener la estabilidad interna, lo que nos da otro ejemplo claro de que en nuestro país históricamente existe una relación entre Gobernabilidad y Política Exterior.

Pero la Doctrina Carranza no es la única experiencia en este sentido que tiene el Estado mexicano. El 27 de septiembre de 1930 se da a conocer en prensa la Doctrina Estrada.

Para 1924, México había salido de la etapa en dónde las luchas armadas revolucionarias habían terminado y Alvaro Obregón se constituía como Presidente de México, pero su gobierno tuvo su primer gran tropiezo al no ser reconocido por los gobiernos de la Gran Bretaña y Estados Unidos, aunque el gobierno de Obregón era un gobierno *De Jure*. Esta situación complicaba la función del gobierno en México, ya que complicaba el comercio con los Estados Unidos y Europa; por presiones del gobierno estadounidense en este sentido es como se firman y ratifican los polémicos Tratados de Bucareli, y con esto se le otorga el reconocimiento al gobierno de Alvaro Obregón.

El siguiente Presidente de la República Mexicana fue Plutarco Elías Calles, y también tuvo que enfrentarse a las presiones de intervencionismo por causa de la aplicación por parte del gobierno de la Cláusula Calvo, pero todo acabó en una simple intimidación por parte de la comunidad internacional; además de que la Guerra de los Cristeros, en el mismo periodo presidencial, hizo que las presiones internacionales hacia nuestro país no se hicieran esperar.

En estas experiencias Genaro Estrada estuvo participando dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores como funcionario, pero es 1930 cuando siendo Canciller, publica la Doctrina Estrada. Ésta habla acerca de que México no se pronuncia en el sentido de otorgar el reconocimiento al gobierno de cualquier Estado por considerarlo una intromisión a la soberanía y asuntos internos de otras naciones; quedando en claro que se viola el principio de autodeterminación de los pueblos, del cuál México es defensor.

La Doctrina Estrada también es un ejemplo de que acatando el Derecho Internacional y la soberanía de los pueblos, se podían defender los intereses del Estado mexicano de los ataques extranjeros, y al mismo tiempo se fortalecía la capacidad rectora del Estado para sus asuntos internos.

Por último, los principios normativos de Política Exterior de nuestro país son el producto de toda esta experiencia histórica que ha llevado a la Política Exterior mexicana a velar por los intereses de la sociedad civil. La libre autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las 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, son los siete principios normativos de la Política Exterior mexicana que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque los principios de Política Exterior norman el camino que deben seguir los encargados del proceso de toma de decisiones internacionales en México, también están encaminados a salvaguardar la paz y justicia social dentro del país, no están únicamente encaminados hacia la forma en como se debe conducir nuestro gobierno hacia el exterior, sino que igualmente se encuentran vinculados a la vida interna del Estado.

Cada uno de los siete principios obedece a alguna necesidad que tiene el Estado, ya sea su defensa, o bien, la búsqueda de sus intereses nacionales allende sus fronteras; estos objetivos sin duda se encuentran en el extranjero; pero los principios de Política Exterior van más allá al procurar el bienestar del Estado hacia dentro del mismo. Es aquí cuando observamos que en su misma esencia, existe una relación estrecha entre la Política Exterior y la Gobernabilidad dentro del Estado, la primera busca sin dudas que en el Estado haya la condición de la segunda; en este caso, dentro del Estado mexicano.

Para el tercer capítulo de la tesis se analizó el desarrollo de la Gobernabilidad y la Gobernanza en el mundo; sobre todo de ésta última en la escena internacional. En el primer capítulo se hizo el trabajo de dar esclarecimiento al concepto de Gobernabilidad y al de Gobernanza, pero en el capítulo tres se estudió más a fondo el cómo se lleva a cabo la práctica de ambos conceptos.

La Gobernabilidad es un proceso que únicamente compete al gobierno del Estado, el garantizar paz, la estabilidad y la justicia social para la población, las instituciones de gobierno cumplen una función relevante para proporcionar todo esto a la sociedad que lo necesita. Puede usar los métodos que considere necesario para cumplir su objetivo, incluso el uso de la fuerza como medio de control de la sociedad.

En la época de los sesenta, setenta y hasta la década de los ochentas muchos países se caracterizaron para implementar el modelo del Estado de bienestar, en dónde el gobierno del Estado proporcionaba todo para la subsistencia de la sociedad. Todo esto corría a cargo del Estado sin la ayuda de actores externos al gobierno; lógicamente el alcance del Estado tenía sus bemoles, no siempre podía garantizar la seguridad social, pero en general podía mantener un clima de estabilidad social.

Pero con la aparición de la política económica neoliberal, el auge de la globalización, la lucha por los derechos humanos y los regímenes democráticos, hacen que el Estado se vea rebasado para poder suplir las necesidades de su población, es en ese momento en dónde los actores no gubernamentales adquieren la fuerza necesaria para ser el contrapeso del Estado; esto no quiere decir que anteriormente no existieran en la esfera pública estos actores, lo que sucede es que no tenían el poder para influir en el proceso de toma de decisiones del gobierno en turno.

Es en este momento en dónde la Gobernanza se vuelve una realidad en la vida pública de los Estados, los actores no estatales, ya sean empresas u organizaciones no gubernamentales, comienzan a adquirir nueva fuerza en los procesos internos de políticas públicas, aún en los procesos de la Política Exterior, y con esto también influyen en la escena internacional.

El proceso de Gobernanza tal vez sea nuevo en América Latina, pero no de igual forma en Europa y Asia, dónde la relación entre gobierno y actores no gubernamentales no es nueva y se ha implementado como una estrategia de gobierno para permitir el desarrollo del Estado y su población.

La Unión Europea es un ejemplo en el cual la sociedad civil es pieza clave para el desarrollo del proyecto europeo, incluso el Parlamento Europeo tiene instaurado entre sus funciones resolver las dudas y problemáticas de los

ciudadanos europeos, y es un foro para que estos mismos expongan sus quejas y sugerencias hacia la Unión. El poder de la sociedad civil en la Unión Europea es tal que pueden incluso influir en las decisiones internacionales de la Unión.

También en Asia se puede observar la sinergia entre los gobiernos de los Estados asiáticos y las empresas transnacionales, los cuales han desarrollado el modelo económico asiático, el cuál es ejemplo de cómo las políticas públicas que hace el Estado benefician a las empresas transnacionales, y estas a su vez también empujan el crecimiento económico de la nación, lo que al mismo tiempo permite que la sociedad se vea beneficiada por esta sinergia.

Este proceso ha comenzado en nuestro país, pero aún no se han presentado los éxitos vistos en Europa y Asia, esto por la antigua experiencia del Estado benefactor en nuestro país, pues no se había tenido nunca la experiencia de integrar a la sociedad civil al proceso de toma de decisiones en México. El problema en nuestro país es la falta de coordinación entre el gobierno y los actores no estatales para conjuntarse en beneficio del Estado y la población.

Así, la Gobernanza se vuelve el nuevo paradigma de estudio para las Relaciones Internacionales; no se puede menospreciar el papel que han jugado en los últimos años los actores no estatales dentro de la dinámica del poder en el Estado; su influencia ha llegado a cada nivel dentro del gobierno y de la sociedad. Es en éstos actores en donde la sociedad ha encontrado un foro para exponer sus problemas, además de ser una fuente importante de poder. Ha sido tal la trascendencia de los actores no gubernamentales en la vida del Estado, que esta influencia ha llegado a la escena internacional, no solamente se queda al interior de las fronteras, sino que trasciende este plano para posicionarse como una realidad internacional.

En el capítulo tres se hablaba sobre la Gobernabilidad y la Gobernanza, y el desarrollo de éstas en el mundo, pero únicamente se consideró en ese capítulo

como se desarrollan estos conceptos dentro del Estado, no se tomó en cuenta la relación que estos tienen con la Política Exterior y su impacto en el extranjero, aunque el último apartado trataba el tema de la Gobernanza como el nuevo paradigma de estudio para las Relaciones Internacionales, no se habló de la relación que existe entre ésta con la Política Exterior, y su impacto no solamente en el concierto internacional, sino también en el ámbito interno de los Estados.

En el cuarto capítulo se explora esta relación, ya no en Europa, Asia o Estados Unidos, sino en México, y como ha sido llevada en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior mexicana, y cómo afecta esto a la Seguridad Nacional.

Primeramente era necesario volver al concepto de Seguridad Nacional, pero en este caso era investigar como se aprecia a la Seguridad Nacional desde la óptica mexicana, la cual es muy distinta a como se aprecia en otros países, o en que grado de importancia la consideran otros gobiernos. No es lo mismo considerar a la Seguridad Nacional desde la concepción estadounidense, a analizarla desde la ideología mexicana; este proceso permitió entender hasta que punto, en México, se ve afectada la seguridad del Estado por la relación, buena o mala, de la Gobernanza y la Política Exterior.

Es a partir de la década de los noventa que se hace más presente en nuestro país la presencia de la Gobernanza, la experiencia que se había tenido con la implantación del modelo neoliberal en México hacia evidente que las empresas transnacionales cobrarían mayor relevancia en la escena nacional, además de que el proceso democratizador que se vivió en el territorio nacional, el cuál tuvo su mayor triunfo en las elecciones presidenciales del 2000, abrió las puertas para que representantes de la sociedad civil mexicana obtuvieran más poder ante el gobierno mexicano. Pero la experiencia de Gobernanza mexicana en muchos sentidos ha quedado solamente en la aparición de estos actores, y en la mediana influencia (exceptuando a las empresas transnacionales) que pueden

tener en la Política Exterior mexicana, no han tenido la trascendencia de hacer una sinergia con el Estado para que las decisiones internacionales que éste tome, sean encaminadas a procurar el bienestar de la sociedad, y con ello mantener la seguridad del Estado.

Las experiencias que hay en México acerca de cómo la sociedad civil interviene en las decisiones de Política Exterior, vienen de la experiencia internacional; los dos más claros ejemplos de esta realidad los tenemos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México.

Ambos tratados además de reflejar la voluntad del gobierno mexicano y sus contrapartes, refleja el poder de la sociedad civil estadounidense y europea que también participó en la creación de los acuerdos comerciales que sus gobiernos hicieron con México. En las negociaciones de los dos tratados la sociedad civil internacional jugó un papel clave, y el poder que ejercían hacia sus gobiernos para obtener condiciones comerciales más favorables repercutió en el proceso de toma de decisiones de México.

En el caso del TLCAN, la influencia de los sindicatos de camioneros de los Estados Unidos fue determinante para lograr ventajas en el trato comercial; inclusive, fueron capaces de que en México se creara la figura del “Cuarto Verde”, en dónde el gobierno mexicano no negociaba con los representantes de gobierno de los EE.UU., sino que se negociaba con los mismos sindicatos, ya fueran los de camioneros o agricultores, pero que sin duda inclinaron la balanza en muchos aspectos del Tratado a favor de los intereses estadounidenses y canadienses. La Gobernanza entonces se relaciona con la Política Exterior mexicana.

Aunque el Tratado con la Unión Europea es diferente al TLCAN en cuanto a los rubros que contemplan (en el primero se habla de cooperación técnica-científica, además de acuerdos políticos y comerciales, y en el segundo solo se

observan los aspectos económicos), el proceso de negociación del tratado fue muy similar. También en el proceso con la Unión Europea la sociedad civil y las empresas jugaron un papel importante para conseguir beneficios de la relación bilateral, además de no verse afectados por los productos mexicanos. Nuevamente la sociedad ejerció presión, no solamente en el gobierno mexicano, sino también en los gobiernos de los distintos Estados que conformaban en ese entonces la Unión, para lograr un tratado que beneficiara a la población y a las empresas en general. Ahí, tanto la Política Exterior mexicana como la europea se vieron intervenidas por los actores ajenos al Estado.

En nuestro país, como se ha mencionado anteriormente, la experiencia en la relación Gobernanza/Política Exterior va empezando a tomar forma, y no se espera que sea un proceso rápido y sencillo, sino que tomará tiempo y esfuerzo por parte del gobierno mexicano y los actores no estatales para llegar al éxito deseado. Sin embargo, hay que considerar que esta relación tiene ciertas variables que se tienen que considerar para que llegue a ser exitosa y cumpla con los objetivos para salvaguardar la Seguridad Nacional en México. Existe una multitud de variables a considerar, pero en la investigación se consideraron fundamentalmente tres:

- 1) La influencia del gobierno de los Estados Unidos; ya que no se puede dejar de lado la relación que existe entre nuestro país y el vecino del Norte, además, no se puede menospreciar el hecho de que siguen siendo la primera potencia mundial.
- 2) La sociedad civil. El problema a considerar con la sociedad civil es el hecho de que en muchas ocasiones esta no está bien organizada, en algunas otras no emplea el diálogo, sino la fuerza, para obtener los objetivos deseados; en éste sentido muchas de las organizaciones civiles no promueven el acercamiento al gobierno.
- 3) Y, el gobierno mexicano. Es el actor más importante en esta relación, ya que él marca las pautas de cómo se va a llevar a cabo la relación con la sociedad

civil. Hay que recordar que aunque los actores no estatales están adquiriendo gran influencia en la escena nacional e internacional, aún son los Estados los reguladores de las redes nacionales y las Relaciones Internacionales; pero ante la crisis de Gobernanza que hay en nuestro país, el gobierno mexicano tiene la tarea de hacer los puentes necesarios para la vinculación entre gobierno y actores no gubernamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad social dentro del Estado.

En esta relación que existe entre la Política Exterior y la Gobernanza existen riesgos para la Seguridad Nacional; el hecho de que el Estado y la sociedad civil no estén relacionados para crear una Política Exterior que beneficie a ambos sectores, que sea un medio para alcanzar los intereses nacionales más allá de las fronteras, y que al mismo tiempo garantice la paz, la justicia y la seguridad dentro del Estado; quiere decir que esta Política Exterior no va a cumplir su objetivo fundamental, que es el salvaguardar al Estado, y por consiguiente trae con esto una crisis de Seguridad Nacional que no puede ser controlada por los artífices y operadores de ésta, mucho menos por los actores no gubernamentales.

Con esto observamos que la Gobernanza y su relación con la Política Exterior es también uno de los nuevos temas para el análisis de la Seguridad Nacional, y en estos tiempos el garantizar que esta relación se lleve a cabo de forma correcta, en dónde las necesidades y opiniones de todos los actores sean tomadas en cuenta, va a ayudar a garantizar también la seguridad del Estado.

El último apartado de esta tesis habla acerca de la prospectiva que tiene el Estado mexicano para los próximos años de cómo se tiene que entender a la Gobernanza y su relación con la Política Exterior.

El primer punto del último apartado versó acerca del gobierno de Vicente Fox, y la grave crisis de Política Exterior que se dio en este sexenio, además de la crisis social que también apareció en esos años y en donde la apertura

democrática a los espacios de gobierno no prevaleció en la presidencia panista, y al contrario de las expectativas que se tenían al comenzar la gestión de Fox, la población no vio reflejadas sus necesidades en las decisiones de Política Exterior, y por ende, la estabilidad social dentro del Estado se fracturó.

Lejos de procurar la paz y seguridad social dentro del territorio nacional gracias a la Política Exterior; Vicente Fox no promocionó la vinculación entre los actores no gubernamentales y los actores de la Política Exterior de nuestro país para que estos últimos tomaran decisiones a favor de la población. Este hecho provocado que la Diplomacia y la Política Exterior mexicana ya no tengan el peso y la trascendencia a nivel internacional que tenían en el pasado, y por ello ya no tenga la misma fuerza para detener los intereses extranjeros en México. Al mismo tiempo, al no ser respaldada por un clima de estabilidad dentro del territorio nacional, los actores de Política Exterior no tienen la capacidad negociadora para llegar a acuerdos favorables para el Estado ante otros Estados, y ante los actores no estatales internacionales. Esta situación es sin duda una crisis en la relación Gobernanza/Política Exterior.

Ante esta nueva situación, para el gobierno mexicano actual existen nuevos retos a enfrentar para lograr los objetivos de estabilidad dentro y fuera del Estado, estos son de distinta índole, hay retos políticos, económicos e internacionales, la realidad dentro y fuera del Estado cambia constantemente, los retos que se enfrentaban hace un año no son los mismos que los que se viven hoy en día.

Entre los retos políticos, el gobierno mexicano se ha de enfrentar no solamente a integrar a los diferentes niveles de gobierno, sino también a los actores no estatales representados por las empresas y las organizaciones no gubernamentales, para que haya una verdadera relación entre estos actores y el gobierno con el propósito de crear una Política Exterior que refleje las necesidades y deseos, no solo de un sector de la población, sino del conjunto en general.

Para los retos económicos que México ha de enfrentar se encuentran el fortalecimiento de una economía desgastada como lo es la mexicana, se necesita que al haber la vinculación entre la sociedad y el gobierno para que las decisiones internacionales sean estrategias dirigidas para el beneficio del Estado, las decisiones en este sentido deben estar encaminadas a la recepción de inversión extranjera, siempre y cuando los intereses mexicanos en el territorio no se vean afectados; promover el turismo es otro de los aspectos económicos a considerar. No se puede seguir utilizando un modelo económico que no tome en cuenta a la sociedad mexicana.

Uno de los retos internacionales más importante a los cuales se enfrentará México, es el reposicionamiento de la Diplomacia y la Política Exterior mexicana en el mundo; anteriormente en el concierto internacional estas dos tenían un amplio prestigio ante otros Estado y organizaciones internacionales, esto por su apego al Derecho Internacional y al respeto a las naciones, sin olvidar sus propios intereses. Esta condición se ha perdido, y es menester del gobierno mexicano restablecer esta condición, pero ahora con la presencia de los nuevos actores de las Relaciones Internacionales.

La nueva función de los actores mexicanos es promover el entendimiento y el trabajo entre sus diferentes componentes, no importa si son gobierno, empresas o sociedad civil, el compromiso es mantener el dialogo abierto para que los objetivos que busca la Gobernanza y la Política Exterior sean los mismos: la garantía de un Estado seguro, libre, soberano y capaz de defenderse ante las presiones internacionales. Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Economía, las empresas y la sociedad civil (universidades, ONG's, iglesia, etc.). deben proponer un clima de estabilidad para garantizar con ello la Seguridad Nacional.

A lo largo de esta investigación se ha demostrado que existe una relación entre la Gobernanza y la Política Exterior, y aunque su estudio es nuevo, no es

nuevo el surgimiento de actores ajenos al Estado en las Relaciones Internacionales, los demuestran las teorías que sustentan esta investigación. Se comprobó que la Política Exterior mexicana tiene un apego histórico con la Gobernabilidad, además de que las Doctrinas y los siete principios normativos de Política Exterior, igualmente contemplan que el objetivo principal de ésta es la estabilidad interna del Estado.

Se hizo el estudio de la Gobernabilidad y la Gobernanza en el mundo y el proceso por el cual se llevan a cabo cada uno de estos conceptos en el mundo, aún en nuestro país. Se estableció que la relación Política Exterior/Gobernanza es el nuevo paradigma de estudio para las Relaciones Internacionales, sus consecuencias y alcances serán motivo de análisis para los estudiosos de la nuestra materia, y dictará muchas de las decisiones que tomen los Estados.

Además, que asentada la existencia de esta relación en nuestro país, que ya es una realidad que el gobierno debe estar al pendiente de su desarrollo si quiere garantizar la trascendencia del Estado mexicano en el mundo, no se puede seguir en la antigua dinámica en dónde el gobierno era el único capaz de garantizar la estabilidad del Estado, sino que es necesario la participación de actores no estatales para el bienestar de la población.

Inclusive se realizó un estudio prospectivo de la Gobernanza y la Política Exterior en nuestro país, se consideraron una serie de retos que el Estado mexicano deberá enfrentar para su sobrevivencia, así cómo la nueva función de los actores mexicanos, los cuales deben promover la vinculación entre los actores no gubernamentales y el gobierno para crear un Política Exterior que vea por sus intereses.

Con todos estos elementos que se estudiaron y analizaron a lo largo de estas páginas queda demostrada y alcanzada la hipótesis de esta tesis: existe una

relación entre Gobernabilidad y la Política Exterior, y esta a su vez, se vuelve el sustento de la Seguridad Nacional en el Estado.

Bibliografía

Acosta Silva, Adrián, "Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral", *Gobernabilidad y Democracia*, Ed. Noesis 13, 2001.

Aguilar Villanueva, L. F., "Democracia y transición", *La Gobernabilidad Democrática en México*, Ed. INAP-Secretaría de Gobernación, México, 2000.

Aguayo, Sergio, *Chiapas: Las Amenazas a la Seguridad Nacional*, Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., México, junio de 1987.

Alba Vega, Carlos, *La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) de México*, Ed. Mimeo, México, 2000.

Arenal, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Cuarta Edición, Madrid, España, 2000.

Batta Fonseca, Víctor, "Prospectiva y teoría internacional: escenarios sobre el Estado y la gobernabilidad en siglo XXI", *Escenarios Futuros Sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un Enfoque Interdisciplinario*, Ed. FCPyS-UNAM, México, 2004.

Bautista, José, "Las organizaciones civiles ante el gobierno de Fox," *Avances*, Ed. ITESO, México, 2001.

Bejar Navarro, Raúl, "México: los desafíos sociales", *México: Transiciones Múltiples, Gobernabilidad y Estado Nacional*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Bensusán, Graciela, “El TLCAN: un recuento de tres años”, Estándares Laborales Después del TLCAN, Ed. Plaza y Valdés, México, 1999.

Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, 2000.

Bobbio, Norberto, Liberalismo y Democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Brucan, Silviu, The Dissolution of Power, Ed. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1971.

Caballero, Emilio, El Tratado de Libre Comercio, Ed. UNAM-Diana, México, 1991.

Calvo, Roberto, La Doctrina Militar de la Seguridad Nacional, Ed. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1979.

Camou, Antonio, “Gobernabilidad y democracia”, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N° 6, Ed. IFE, México, 1995.

Carullo, Venancio, Ideas y Problemas Sobre Seguridad Nacional, Buenos Aires, 1974.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. IFE, México, 2005.

Cook, María Lorena, “As estrategias dos sindicatos mexicanos e norteamericanos nos tempos do NAFTA: novas limitaçoe ou novas oportunitades”, Processos de Integração Regional e a Sociedade, Ed. Instituto de Estudos Avanzados-Associacio Brasileira de Estudos do Trabalho, Sao Paulo, 1996.

Coppedge, M., “El concepto de la gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad, Ed. CORDES, Quito, 1997.

Cosío Villegas, Daniel, *Historia Mínima de México*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Ed. New York University Press, Nueva York, 1975.

Dos Santos, Mario R., "Modalidades de gobernabilidad en la transición a la democracia. Notas relativas al caso argentino", Buenos Aires, 1988.

Duroselle, Jean-Baptiste, *Todo Imperio Perecerá. Teoría sobre las Relaciones Internacionales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democráticas. Sugerencias para la discusión", Santiago de Chile, 1988.

Galeana, Patricia, "El Estado nacional", *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, Vol. III, Ed. Senado de la República, México, 1990.

García Contreras, David, "Apuntes sobre el Estado-nación: una aproximación sobre el mañana", *Escenarios futuros Sobre la Globalización y el Poder Mundial. Un Enfoque Interdisciplinario*, Ed. FCPyS-UNAM, México, 2004.

General Gerardo C.R. Vega García, *Seguridad Nacional Concepto Organización Método*, México, 1988.

Gómez Hermosillo, Rogelio, "La observación electoral desde la sociedad civil: la experiencia de Alianza Cívica en México", *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, Red Alforja, Cifs ITESO, 2000.

Gral. de Div. Edgardo Mercado Jarrín, Seguridad, Política y Estrategia, Lima, 1974.

Gutiérrez Casillas, José, Historia de la Iglesia en México, Ed. Porrúa, México, 1974.

Gutiérrez Pantoja, Gabriel, “Fantasía y ciencia – Profecía y utopía (la política exterior de México frente al siglo venidero)”, La Política Exterior de México hacia el Siglo XXI, Ed. UNAM Cuadernos de la ENEP Aragón, México, 1987.

Habermas, Jürgen, La Crisis de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Ed. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1979.

Harnecker, M., La Izquierda en el Umbral del Siglo XXI, La Habana, 1999.

Harrod, Jeffrey, “Transnational power”, The Year Book of World Affairs, Vol. 30, 1976.

Hernández-Vela, Edmundo, Diccionario de Política Internacional, Ed. Porrúa, México, 1988.

Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, En Busca de la Seguridad Perdida, Ed. Siglo XXI, México, 1990.

Herrera Morales, Oscar, Los Objetivos Nacionales, El Poder Nacional y La Democracia, Ed. Colegio de Altos Estudios Estratégicos, El Salvador, marzo de 1995.

Hobbes, Thomas, Leviatán, Vol. I, Ed. La Página, Buenos Aires; 2003.

Hoffmann, Stanley H., *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, 1960; versión castellana: *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, trad. De M. D. López Martínez, Madrid, España, 1963.

Juárez Ante el Congreso, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985.

Kaiser, Karl, "Transnationale politik: zu einer theorie der multinationalen politik", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. I, (1969), págs. 80-109. Publicado posteriormente en inglés en *International Organization* Vol. 25 No. 4, 1971, págs. 790-817.

Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*.

Keohane, Robert O., y Nye, Joseph S., *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*.

Keohane Robert O., y Nye Joseph S., *Transnational Relations and World Politics: A Conclusion*.

Kooiman, J., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Ed. Newbury Park, Londres, 1993.

Littuma Arizaga, Alfonso, *Doctrina de Seguridad Nacional*, Caracas, 1967.

Lujan, Bertha, "Los sindicatos frente al TLCAN", *Estándares Laborales Después del TLCAN*, Ed. Plaza y Valdés, México, 1999.

Mayer, Frederick W., “Juegos de dos niveles: las negociaciones del TLCAN”, Para Evaluar el TLCAN, Ed. Porrúa-Tec de Monterrey, México, 2001.

Mayntz, R., Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance. Instituciones y Desarrollo, Vol. 7, Ed. ITESO, México 2000.

Moreno, Manuel, “La seguridad nacional desde la perspectiva de la Constitución”, Cuadernos de investigación, No. 7, Ed. UNAM-ENEP Acatlán, México, 1987.

Morgenthau, H. J., La Lucha por el Poder y la Paz, Ed. GEL, Buenos Aires, 1986.

Morse, Edward L., Modernization and the Transformation of International Relations, Nueva York/Londres, 1976.

Offe, C., Contradicciones del Estado de Bienestar, Ed. CONACULTA-Alianza Editorial, México, 1990.

Ojeda, Mario, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, Ed. El Colegio de México, México, 1984.

Olvera, Alberto, La Sociedad Civil, de la Teoría a la Realidad, Ed. El Colegio de México, México, 1999.

Olvera, Alberto, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de alianza cívica en México”, Cuadernos de la sociedad Civil. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, No. 6, Ed. Universidad Veracruzana, México, 2001.

Olvera, Alberto, “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización”, Cuadernos de la Sociedad Civil. Sociedad Civil Y Gobernabilidad en México, No. 1, Ed. Universidad Veracruzana, México, 2001.

Padilla, Luis Alberto, "El Paradigma Científico", Teoría de las Relaciones Internacionales. La Investigación sobre la paz y el conflicto, Ed. IRIPAZ, Guatemala, 1992.

Palacios Galera, Lucia, "Resurgimiento político y diplomático", México Vuelve a la Comunidad Internacional Después de la Intervención, Ed. UNAM-Facultad de Filosofía, México, 1956.

Parsons, T., The Social System.

Partido Revolucionario Institucional, Los 7 Principios Básicos de la Política Exterior de México, Ed. Cámara de Diputados, México, 1993.

Pearson, Friederic S., y Rochester, J. Martin, Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI, Cuarta edición, Ed. McGraw-Hill, México, 2004.

Peña, Roberto, "México y sus instrumentos de negociación internacional", Relaciones Internacionales, No. 32, Ed. FCPyS-UNAM, México, 1984.

Peñaloza, Tomás, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México, Ed. El Colegio de México, México, 1977.

Pérez Díaz, Víctor, La Primacía de la Sociedad Civil, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1993.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, "El mercado de valores", México, junio 1, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

Quero Rodiles, Felipe, Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional, Madrid, 1989.

Ramírez Cabañas, Joaquín, Las Relaciones Entre México y el Vaticano, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1928.

Reyes Echandia, Alfonso, El Pensamiento Militar Latinoamericano. Democracia y Seguridad Nacional, Ed. Centro de Estudios Militares Gral. Carlos Pratts. 1990.

Rhodes, R. A. W., Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability. Public Policy and Management, Ed. Open University Press, Buckingham, 1997.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México, 1918.

Seminario sobre retos de las organizaciones civiles en el sexenio de Vicente Fox, Coyoacán, México D.F., 26 de junio de 2001, fotocopia.

Sklar, H., The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management, Ed. South and Press, Boston, 1980.

Snyder, R., Bruck, H. W. y Sapin, B., “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics”, *Foreign Policy Analysis Project*, No. 3, Princeton, 1954.

Solana, Fernando, “Juárez el gran modernizador del siglo XIX mexicano”, *Textos de Política Exterior*, Vol. 11, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.

Stern, Geoffrey, *The Estructure of International Society an Introduction to the Study of International Relations*, Ed. Pinter Publisher, Londres, 1995.

Stoessinger, John, *The Might of Nations*, Ed. Random House, Nueva York, 1982.

Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, texto de las conferencias impartidas por el autor los días 2, 9 y 23 de abril de 1991, ante la segunda promoción del Diplomado en Análisis Político que se impartió en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Toledo, Daniel, “El modelo de relaciones industriales. ¿Hacia una japonización del Asia-Pacífico?”, *Cambios Estratégicos en las Políticas Industriales*, No. 51, Ed. El Colegio de México, julio-septiembre 1997.

Tomassini, Luciano, “Estado, gobernabilidad y desarrollo”, *Monografías*, No. 9., BID, Washington, D.C., 1993.

Torres, Blanca, “Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Regionalismo y Poder en las Américas: Los Límites del Neorrealismo*, Ed. Porrúa-CIDE, México, 1998.

Velázquez Flores, Rafael, *La Política Exterior de México Bajo un Régimen Democrático: ¿Cambio o Continuidad?*, Ed. Plazas y Valdés Editores, México, 2000.

Vicealmirante Mario Santos Caamal, *La Esencia de la Seguridad Nacional*, CESNAV, México, 1995.

Vonderwid, Paul J., *Los Rurales Mexicanos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

White, D. J., *Decision Theory*, Londres, 1969, Edición Castellana, *Teoría de la Decisión*, trad. J. L. García Molina, Madrid, 1972.

Wolfers, Arnold, "The actors in world politics", *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, EE.UU., Md., 1962.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857.

Hemerografía

Alternativas, Publicación de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, No. 14, México, 1992, julio.

Castelazo y de los Ángeles, José Rafael, "Metrópolis mexicanas: legislación, gobernabilidad democrática y coordinación intergubernamental", Quórum, N° 39, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1996.

El Siglo XIX, México, 9 diciembre 1867

El Siglo XIX, México, agosto 19 de 1868

García Navarro, Manuel, "El retiro de los indigentes. Otra historia de política vertical", Nueva síntesis, No. 34, México, 18 de mayo 2001.

Gil Villegas, Francisco, "México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior", Foro Internacional, No. 48, Ed. El Colegio de México, México, abril-septiembre 1999.

Gurría, José Ángel, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México", Revista Mexicana de Política Exterior, No. 46, Ed. IMRED-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.

Hernández, Luis, "Las Coordinadoras de Masas. Diez años de trincheras", El Cotidiano, No. 36, UAM Azcapotzalco, julio-agosto 1990.

Hernández-Vela, Edmundo, "La Doctrina Carranza en el umbral de una nueva sociedad internacional", Revista Mexicana de Política Exterior, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992.

Hossein, Zadeh, "Nafta and sovereignty", *Science and Society*, Vol. 61, No. 2, Ed. Esmail, New York, 1997.

Jessup, Philip C., "The Estrada Doctrine", *American Journal of International Law*, 1931.

La Pluma Roja, 15, diciembre 1867.

Laredo, Mabel, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", *Foro Internacional*, Vol. VI, No. 1, Ed. El Colegio de México, México, 1965.

Ramírez Saíz, Juan Manuel, "Ciudadanos bajo sospecha. El movimiento Alianza Cívica y el gobierno panista de Guadalajara", *Revista Sociedad Civil*, No. 8, México, 1999.

Sepúlveda, César, "Proyecciones internacionales, política y jurídicas de la Doctrina Estrada", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 12, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, julio-septiembre, 1986.

Mesografía

<http://www.ejournal.unam.mx/revfacmed/no49-4/RFM49411.pdf>

<http://www.iigov.org>

<http://www.mare.gov.br>