

## CAPITULO PRIMERO

### ELEMENTOS DIPLOMATICOS EN LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO

#### 1.1 ELEMENTOS DIPLOMÁTICOS

Diplomacia se deriva del verbo “diploo”, que significa plegar. Los romanos fueron los primeros en otorgar pasaportes a sus ciudadanos con la finalidad de controlar su tránsito dentro de las posesiones del imperio. Los pasaportes y salvoconductos eran estampados sobre placas de doble metal, las cuales se plegaban de una forma especial. Los romanos llamaban a estos documentos “diplomas”. (Morales,1986, p.14). El uso del término diplomacia para referirnos a las relaciones internacionales es relativamente nuevo y se remonta a 1796 en Inglaterra, cuando Edmund Burke propuso que se le diera este. El congreso de Viena de 1815 reconoció la creación del servicio diplomático como profesión. En las conferencias posteriores fue en las que se adoptaron de forma más precisa las reglas, inmunidades y privilegios, para el desempeño de la labor diplomática y del diplomático.

La teoría diplomática está estrechamente asociada al derecho internacional; el hecho de que sus preceptos hayan sido continuamente discutidos y modificados y la voluntaria obediencia de los Estados hacia estas reglas de interacción ejercen, una influencia sobre el concepto de la moral y el deber internacional. El Reglamento emanado del Congreso de Viena y la subsecuente Conferencia de Aquisgrán<sup>\*</sup> se encargaron de categorizar y definir el servicio diplomático. Se realizaron cuatro distinciones básicas entre los diplomáticos. a) embajadores, legados y nuncios apostólicos, b) enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios, c) ministros residentes d) encargados de negocios. En 1815, la diplomacia quedó reconocida como parte del servicio público de los Estados, a su vez que se creó una profesión con reglas y jerarquías propias. (Morales, 1986, p.18)

---

<sup>\*</sup>Conferencia de Aquisgrán: Fue la Primera Reunión de la Santa Alianza, celebrada en 1818. Francia, Austria, Prusia y Rusia acordaron que las tropas de los ejércitos aliados abandonasen Francia, permitiendo el acceso de ésta en el concierto europeo. (Korovin,1976, p.16)

Pero no fue sino hasta la Convención de Viena de 1961 que se establecieron las funciones contemporáneas de la diplomacia, entre las que se encuentran: la representación de un Estado, la protección de los intereses del Estado que representa, negociar ante el gobierno que se esté acreditado, observar por los medios lícitos aquellas cuestiones que permitan fomentar las relaciones e intercambios y cooperación entre su gobierno y el Estado huésped. La Convención de Viena de 1961 ha sido complementada con la Convención de Viena de 1963 referente a las Relaciones Consulares y la Convención sobre Derecho de Tratados Internacionales en 1969. Todas estas conferencias han sido aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas. (García,1982, p.80)

La diplomacia es una herramienta que sirve para representar los intereses de un país en su relaciones con el exterior. Andrew Korovin en su manual de derecho diplomático establece que la diplomacia debe ser considerada como “un trabajo cotidiano y pacífico para el estímulo y mejora de la política exterior y que corre a cargo de los órganos de los Estados para las relaciones internacionales” (Korovin,1976, p.288). Este mismo autor establece que para la buena realización de este trabajo se necesita de una herramienta como la negociación. Luis Detrepe considera que “Los países que por su incipiente desarrollo están a la defensiva tienen una mayor necesidad de contar con diplomáticos hábiles capaces de tener éxito ante las orientaciones políticas más dispares.” (Detrepe,1992, p.28). Esta definición añade un elemento muy importante dentro del estudio de las relaciones internacionales: la asimetría de poder. La labor diplomática puede fortalecer la posición de un país dentro de la esfera internacional. Carlos Icaza en su libro “Diplomacia contemporánea” define diplomacia de la siguiente manera: “El término para México se refiere a la condición y el desarrollo de los contactos y las negociaciones entre los Estados incluida la amplia gama de vínculos, intercambios relativos a los principales temas de la agenda global” (Icaza,1999, p.05). Paul Sharp en su estudio titulado “For Diplomacy: Representations and the Study of Internacional Relations” construye la definición más completa de diplomacia, ya que utiliza elementos empleados por otros autores:

Diplomacia es la discreta practica humana formada por una explícita construcción; representación, negociación y la manipulación necesaria de identidades ambiguas. Como tal, provee poderosas metáforas no sólo del entendimiento que la labor diplomática, sino para el entendimiento de las relaciones internacionales en general. (Sharp,1999, p.32)

La diplomacia es el motor de las relaciones internacionales “el ejercicio inteligente de la actividad diplomática supone claridad de objetivos en materia de política exterior.” (Icaza,1999, p.11) La diplomacia es un medio de comunicación, una herramienta de negociación muy eficiente que se sustenta en la reciprocidad internacional. La labor diplomática puede ser considera “la ciencia y el arte de la representación de los Estados y la negociación.” (García,1982, p.66) La Diplomacia es la herramienta principal de la política exterior, es un medio de comunicación que a su vez emplea otras herramientas: “...la diplomacia permanece en el cuarto de máquinas de las relaciones internacionales.” (Cohen,1998, p.04) Las funciones esenciales de la diplomacia son: representación diplomática de un Estado, protección de los intereses del Estado al que representan, llevar a cabo negociaciones ante el gobierno que se encuentren acreditados, observar por los medios lícitos, fomentar la cooperación internacional.

La representación diplomática es una forma de reconocimiento recíproco entre los Estados como entes del derecho internacional. Los Estados de acuerdo a su soberanía interna tiene la competencia de nombrar a sus agentes diplomáticos. “Un país puede elegir indudablemente, a quien le parezca mejor para representarlo en el extranjero; pero es indiscutible, asimismo, que las autoridades del gobierno que van a recibirle pueden, en virtud de igual derecho, no aceptarlo en su territorio.” (Morales,1986, p.19). Un agente diplomático tiene la función de representar y proteger los intereses del Estado que lo envía. La correcta elección de las agentes diplomáticos depende del éxito de la representación de un Estado en el exterior. “...la eficiencia de la misión diplomática se refiere al imperativo de respetar el papel del embajador como representante del conjunto de la administración pública de un país...” (Icaza,1999, p.19)

La actividad diplomática puede desarrollarse conforme al derecho internacional. De tal manera, los Estados que se desenvuelven en la esfera diplomática hacen uso del derecho de legación o *jus legatio*. El derecho de legación es la facultad que tienen los Estados conforme al derecho internacional para enviar o recibir emisarios oficiales en representación de sus gobiernos. El *jus legatio* cuenta con dos aspectos el *jus passivum* (derecho de recibir) y el *jus activum* (derecho de enviar). “...tal derecho puede ser utilizado libremente por todos los Estados con personalidad jurídica internacional, ante otros Estados y ante las organizaciones internacionales.” (Morales,1986, p.18) El derecho de legación no implica que los Estados estén obligados a enviar o recibir emisarios. El ejercer el derecho de legación depende del interés de los Estados por mantener relaciones internacionales. El derecho de legación puede establecerse por medio de tratados en los que las partes contratantes reconozcan la facultad de usar dicho derecho en sus relaciones recíprocas.

México al ejercer su derecho de legación ha adquirido una serie de responsabilidades entre las que se encuentran: Elección de agente diplomáticos entre sus nacionales para que representen a México ante otro Estado. El Estado Mexicano tiene el derecho de acreditar a sus agentes diplomáticos ante uno o más gobierno. El gobierno Mexicano tiene el derecho de rechazar el beneplácito o la propuesta de elección de un agente diplomático. México puede pedir la retirada de su territorio de cualquier agente diplomático siempre y cuando a éste se le declare *persona non grata*. El Estado Mexicano se proclama a favor de que ningún Estado puede mantener, simultáneamente, relaciones diplomáticas con más de un gobierno de otro Estado, este fundamento de la diplomacia mexicana se establece en la Doctrina Estrada.\*

---

\* La Doctrina Estrada fue creada en 1930 por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores: Genaro Estrada. Con la Doctrina Estrada, México se pronuncia al respecto del reconocimiento internacional. México se limita a mantener o romper sus relaciones diplomáticas sin que en ello vaya ligado a la aprobación o reprobación de otros gobiernos. La Doctrina Estrada establece que el Estado Mexicano no puede mantener simultáneamente relaciones diplomáticas con más de un gobierno de otro Estado. (Sera,1997, p.25)

La protección diplomática es una de las tareas más arduas. La protección diplomática tiene dos vertientes: abarca tareas de información a connacionales, así como, la defensa de los intereses de estos. El derecho internacional establece que un diplomático solamente podrá interponer sus buenos oficios en defensa de sus connacionales en casos muy específicos. La protección diplomática es permitida cuando se haya incurrido en denegación de justicia en contra de sus connacionales, también se permite en los casos de violación de los derechos humanos. El artículo 2 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior en la fracción II establece que corresponde al servicio exterior mexicano:

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

México al igual que otros países de América Latina, restringe el uso de la protección diplomática en la Cláusula Calvo. Dicha cláusula se encuentra incorporada en el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La Cláusula Calvo en su acepción más correcta se refiere a “...incluir en los contratos celebrados con extranjeros la condición de que no se recurrirá a la protección diplomática para los conflictos que pudieran surgir de la interpretación o aplicación de tales contratos, debiendo considerarse para esos casos como nacionales.” (Seara,1997, p.254) Para que un extranjero pueda adquirir alguna propiedad dentro de territorio nacional debe Realizar una declaración ante la Secretaria de Relaciones Exteriores, en la cual se establezca que renuncia a la protección diplomática para cualquier conflicto que se derive de la posesión de dicha propiedad.

México en 1978 ante la Asamblea General de la OEA votó a favor de un Código de Conducta para las empresas transnacionales basado en la Cláusula Calvo. En dicho Código se establece que cualquier empresa transnacional debe someterse a la jurisdicción del país huésped así mismo no debe ser objeto de la política exterior o práctica

internacional del Estado que le otorga su personalidad jurídica, por otra parte una empresa transnacional no puede interferir en ningún asunto interno del país receptor y deberá respetar su soberanía y el uso de sus recursos. El Código de Conducta es un claro ejemplo del uso de la Cláusula Calvo por parte de los países de América Latina.

Henry Wotton describió la tarea diplomática diciendo “Un embajador es un hombre honrado enviado al extranjero a mentir por causa de su país y tiene por tanto un carácter de espía público”(Saavedra,1987, p.79). La mala fama de la tarea diplomática se desprende al confundir la función de observación con la de espionaje. El derecho internacional establece que entre las funciones que debe desempeñar un diplomático se encuentran la de la observación. Se debe entender como observación recopilar información por todos los medios legales sobre la situación del Estado receptor y enviarla al Estado que lo acredita. Los diplomáticos son extranjeros que representan los intereses del Estado que los acredita y por ello buscan allegarse información útil para los fines de sus gobiernos. La observación deja de ser una tarea diplomática cuando los diplomáticos bajo el amparo de sus privilegios e inmunidades se encargan de recopilar información confidencial del gobierno que los recibe.

La labor diplomática se asocia a una gran cantidad de prejuicios. “Los prejuicios respecto a la actividad diplomática revelan una extraordinaria confusión entre los fines y los medios, es decir entre la política exterior propiamente dicha y la negociación diplomática que no es sino un instrumento de aquella.” (Icaza,1999, p.09) Los mayores prejuicios de la labor diplomática se desprenden de que hay negociaciones internacionales que se realizan en un ambiente confidencial. El carácter secreto de algunas negociaciones internacionales es definido por que los Estados tienen una gran interés en que los acuerdos logrados sean equilibrados y duraderos, al no tener que someterse a la opinión pública nacional o internacional.

“Se puede hacer mucho con la diplomacia, pero desde luego se puede hacer mucho más si la diplomacia está respaldada por la imparcialidad y no por la fuerza”.

(Annan,1998, p.6151) La negociación internacional es sin duda la tarea más empleada y conocida en el ámbito diplomático. La diplomacia busca un acercamiento entre los Estados cuidando el contenido y la forma de sus relaciones, por ello la negociación al apoyarse en la forma, el fondo y los medios para establecer una comunicación intercultural, es la herramienta más utilizada y que genera los mejores resultados en materia de política exterior. La negociación internacional ocupada como una herramienta de la diplomacia disminuye las asimetrías de poder internacional. La negociación diplomática tiene como finalidad encontrar la mejor solución posible a conflictos internacionales, ya que genera alternativas que favorezcan los intereses de las partes. La negociación diplomática permite que países con intereses comunes establezcan líneas de acercamiento y cooperación..“La capacidad internacional de negociación, para los países en desarrollo, se funda también en la solidaridad de las naciones afines en problemas y alternativas históricas.” (Flores,1989, p.25)

#### 1.1.1 DIFERENTES FORMAS PARA DESEMPEÑAR LA TAREA DIPLOMÁTICA.

Las formas en las que se realizan los acercamientos diplomáticos entre los Estados son sumamente complejas. Los Estados emplean determinadas formas o patrones de acercamiento con otros Estados considerando sus intereses nacionales y sus prioridades en la agenda internacional. No existe una forma única para realizar un acercamiento diplomático, las circunstancias muestran a los Estados un mosaico de posibilidades para establecer, mantener y fortalecer las interacciones diplomáticas con otros Estados. La complejidad y la diversidad de las interacciones internacionales ha llevado a los Estado a clasificar su tarea diplomática de la siguiente forma: diplomacia multilateral, la diplomacia en bloques regionales y la diplomacia personal.

La diplomacia personal es la diplomacia que practican directamente los Jefes de Estado. Es una forma de diplomacia al más alto nivel que requiere de una ardua labor de los agentes diplomáticos. Los encuentros entre los Jefes de Estado muchas veces son

decisivos para el buen entendimiento de las naciones, para la solución de controversias, para fomentar proyectos de cooperación, así como para promover intercambios económicos y culturales. El éxito de las reuniones entre Jefes de Estado depende de las labores preparatorias y la continuidad a los acuerdos alcanzados que realicen los Ministerios de Asuntos Exteriores y agentes diplomáticos. Los factores coyunturales son decisivos en el desenvolvimiento de la diplomacia personal. La importancia de la diplomacia personal para México puede verse claramente en el siguiente ejemplo: “En 1962, se realizó una entrevista en la ciudad de México entre López Mateos y John F. Kenedy, en la cual se logró la devolución de el Chamizal a México y la solución del conflicto ocasionado por la salinidad del río Colorado” (Schumacher,1994, p.496)

La diplomacia multilateral es también conocida como la diplomacia de los organismos e instituciones internacionales. La diversificación de las relaciones internacionales ha llevado a que los Estados tengan intereses comunes. Los organismos internacionales representan para los Estados foros de discusión y solución de la problemática común. El incremento de los asuntos de las agendas internacionales de los Estados ha permitido que la diplomacia de conferencia o de organismos internacionales se consolide. México ha promovido la transformación de los organismos internacionales como mecanismo para fomentar la diplomacia multilateral “La S.R.E. redoblará esfuerzos para contribuir a que los organismos internacionales respondan a los desafíos del mundo contemporáneo, a la velocidad y a la complejidad de las relaciones globales...” (Green,1998, p.1911) Las Naciones Unidas es la forma de diplomacia multilateral más conocida ya que se conforma por 185 Estados soberanos. Las Naciones Unidas a través de sus órganos y sus agencias especializadas, busca conjuntar los intereses y objetivos de sus miembros. Los Estados al adherirse a la O.N.U. se comprometen a realizar una diplomacia multilateral que tiene sus fundamentos en la Carta de las Naciones Unidas.

La diplomacia de bloques regionales es una forma de la práctica diplomática que se ha popularizado en las últimas décadas. La diplomacia por bloques regionales permite un acercamiento entre Estados vecinos para buscar soluciones y mecanismos de concertación



que les favorezcan en conjunto. La diplomacia regional fomenta el dialogo entre los Estados de una determinada zona geográfica. En el proceso de integración mundial, México ha mostrado su vocación por la diplomacia regional, y por ello ha buscado un acercamiento con América Latina. “La estrategia mexicana busca profundizar las relaciones de México con países de América Latina y el Caribe, a través de una eficiente complementación de sus economías.” (Green,1998, p.134) Las cumbres son un medio de acercamiento utilizado de forma regional y permiten al más alto nivel desempeñar la diplomacia personal entre los Jefes de Estado. “La diplomacia en las cumbres combina elementos tanto de la diplomacia multilateral como de la bilateral. Por una parte, conserva ciertos rasgos propios de las negociaciones en los foros internacionales pero está libre de complejas reglas de procedimientos” (Icaza,1999, p.33). La diplomacia de los mecanismos de concertación constituye una fuente muy importante para la diplomacia multilateral y para la diplomacia personal.

### 1.1.2. LA DIPLOMACIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Un factor de cambio en la práctica diplomática, ha sido la creciente importancia del comercio internacional. En cierto sentido se puede decir que no es nuevo que la diplomacia se ocupe del comercio exterior, ya que como profesión organizada debe cumplir con intereses políticos y comerciales. Sin embargo, el nacimiento de la diplomacia comercial, busca exclusivamente cumplir con intereses comerciales. Sus representantes son actores privados y no exclusivamente son los Estados como establece la diplomacia tradicional. El comercio exterior ha hecho que las interacciones internacionales se diversifiquen y se requiera de intervención de otros sectores gubernamentales. Estos nuevos actores internacionales que responden a intereses de sectores gubernamentales y no gubernamentales no son considerados diplomáticos pese a que están inmersos en el terreno que comprende a la diplomacia.

“La globalización de la economía mundial, la movilidad de las personas y capital, y la penetración mundial de los medios de comunicación se han combinado con el propósito de limitar la libertad de acción de los Estados.” (Cutler,1999, p.59) Estas tendencias han estimulado un vivo debate sobre si el Estado puede retener algo de esa libertad de acción que se asociaba en otros tiempos a la soberanía. Estas limitaciones informales a la independencia vienen acompañadas en algunos casos, como la Unión Europea, de proyectos de integración interestatal, considerado por algunos como una alternativa al Estado nacional y por otros como la evolución de nuevos y mayores Estados. (Streeck,1998, p.315) Sea cual sea el efecto de este proceso, el concepto clásico de Estado como entidad en cierto modo cerrada, cuyas transacciones internas son mucho más intensas que sus actividades interestatales ha pasado a la historia conforme han surgido nuevas formas de colaboración e integración interestatal más flexibles

La globalización ha provocado la creación de grandes corporaciones en ciertos sectores industriales, haciendo que las pequeñas y medianas empresas sean vendidas a esas corporaciones. La integración de las empresas es otro de los fenómenos que tienen su origen de la globalización. Se trata de empresas que se desarrollan exitosamente en mercados importantes y cuentan con recursos para invertir en otras empresas mediante un proceso de integración hacia delante (hacia los clientes), o hacia atrás (hacia los proveedores). (Porter,1998, pp.81-85) La razón para esta integración es la de evitar que las grandes corporaciones se apoderen de los mercados o que éstos sean comprados a costos muy bajos. La integración aumenta el valor de las empresas, porque, de esta manera, se controla el mercado y una corporación estaría mas interesada en comprar esa empresa que en competir abiertamente con ella. Entre las razones para integrarse están, por ejemplo, cuando existe un solo proveedor en el mercado y se desea garantizar la oferta o asegurarse la demanda, ahuyentar a futuros competidores, elevando las barreras de entrada al mercado o cuando la integración significa trasladarse a otro mercado en una forma ordenada

La coordinación de actividades de empresas a través de las fronteras nacionales constituye una forma de diplomacia comercial desempeñada por actores privados. “Una transnacional es el resultado de la coordinación de la producción desde un centro de toma de decisiones estratégicas cuando esta coordinación llega a otra firma a través de las fronteras nacionales.” (Dombrowski,1998, p.76) El comercio internacional ha creado una diversificación de las interacciones y de los actores internacionales. Los nuevos actores internacionales que responden a los intereses del sector privado no son considerados diplomáticos

La diplomacia se vincula estrechamente al comercio exterior ya que el Estado al velar por los intereses de la colectividad toma a su cargo la actividad comercial que se proyecta en el ámbito comercial...” (Arellano,1980, p.67) La práctica comercial internacional requiere representantes que realicen tareas diplomáticas que respondan a estos intereses. La tradicional costumbre diplomática por mucho tiempo, exigió que las negociaciones se realizaran entre el Embajador y el Ministerio de Relaciones Exteriores del país ante el cual se encontraba acreditado. Se consideraba una grave falta al protocolo que cualquier miembro de una misión extranjera mantuviera relaciones directas con cualquier ministerio. Con la apertura comercial de México, el Servicio Diplomático se enfrentó a problemas que requerían conocimientos especializados en materia comercial. “La continua expansión de la sociedad internacional ha vuelto más compleja la agenda de las relaciones interestatales, de tal modo que una diplomacia activa y moderada debe reunir diversos conocimientos, especialidades y experiencia para la inserción de México en la economía internacional.” (Green,1999, p.33) Surgió entonces la decisión de confiar a la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, la misión de llevar a cabo las negociaciones comerciales del país. Al mismo tiempo aumentó el número del personal acreditado como agregado comercial en las Embajadas de los principales socios comerciales de México.

La actividad realizada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en el exterior, constituye otra forma de diplomacia comercial, en la cual intervienen actores públicos o estatales sin recibir el cargo de diplomáticos. La promoción del comercio exterior mediante misiones comerciales organizadas a nivel gubernamental, obliga a reflexionar sobre si es conveniente otorgarle a los agregados comerciales el carácter de diplomáticos. La consecuencia del rango de diplomático es concederles inmunidades y privilegios. “Una misión comercial es un grupo debidamente organizado que viaja al extranjero con el propósito de incrementar el intercambio de bienes y servicios, y principalmente con la mira de exportar aquello para lo que hay mercado.” (García,1986, p.82) Las misiones comerciales se encargan de incrementar las transacciones del comercio exterior favoreciendo las condiciones de intercambio. La Ley del Servicio Exterior Mexicano en el artículo 8 establece el carácter internacional de los agregados comerciales:

El personal asimilado se compone de funcionario y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento haya sido gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal u otra autoridad competente, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal será acreditado por la Secretaría con el rango que esta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le ha conferido. (Ley del Servicio Exterior Mexicano)

Los agregados comerciales conforme a la Ley del Servicio Exterior Mexicano son considerados como personal asimilado ya que son nombrados y remunerados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Los agregados comerciales son asimilados dentro del Servicio Exterior, sin embargo, no son considerados miembros del servicio de carrera por lo cual no tienen los privilegios e inmunidades de un diplomático. Los agregados comerciales tienen las mismas obligaciones que un diplomático en el extranjero durante el periodo que dure su misión. Los miembros de una misión comercial se

encuentran bajo la autoridad del jefe de la misión diplomática o representación consular, por lo cual deben de mantenerle informado de sus actividades.

Las Misiones Diplomáticas, entendidas como las Embajadas, los Consulados, Misiones ante Organismos Internacionales, así como sus miembros no se deben mantener como entes aislados al margen del acelerado mundo que vivimos, lo cual sitúa en otra dimensión a las relaciones entre los Estados, las corporaciones, las organizaciones no Gubernamentales y los propios individuos. Las exigencias del pasado no han variado, pero sí la motivación. “La tarea de protección de los intereses de un Estado precisa de un alto sentido patriótico, pero también de profesionalismo, experiencia y audacia en la innovación y creatividad.” (Hernández,1995, p.13). Hoy se requiere de diplomáticos mejor formados con alta capacidad gerencial, con conocimientos del comercio internacional, detectores de oportunidades de negocios, con instrumentos idóneos para ser eficientes y profundos en el análisis político-económico y por supuesto, conocedores de los avances tecnológicos y de la información a fin de representar y aprovechar al máximo las oportunidades de un mundo competitivo y globalizado.

Un concepto de diplomático adaptado a las necesidades del país y a la realidad del entorno internacional, debe ser una persona con disposición de representar dignamente a su Estado, con capacidad de analizar con metodología el entorno, de negociación, de promover efectivamente a su país, con preparación, entusiasmo, actitud profesional para reaccionar ante situaciones de crisis y con una gran capacidad para adaptarse a las circunstancias adversas que se le presentan a éstos fuera de su ambiente natural. (Hernández,1995, p.29)

La Cancillería tiene una nueva generación de recursos humanos mucho más preparados, actualizados y calificados con relación a épocas anteriores. Sin embargo, estos recursos tienen muchas veces que convivir con una estructura organizativa arcaica, que no estimula su máximo aprovechamiento y por el contrario, los frustran, al tener que

sobrevivir con una visión que se mantiene en la mera formalidad tradicional en detrimento de la efectividad que los nuevos tiempos exigen. La Cancillería tiene hoy más que nunca el deber de exigir lo mejor de un Servicio Exterior, pero para ello tienen que modernizarse. Rosario Green expresó la necesidad de modernizar la Secretaría de Relaciones Exteriores en las siguientes palabras: “México cuenta con un servicio de carrera digno y vertical. Daré cuidadosa atención a su desarrollo profesional, así como a su creciente capacitación y especialización. Juntos, sentaremos bases sólidas, modernas y eficientes para que México enfrente la exigencias mundiales” (Green,1998, p.11)

### 1.1.3. CARÁCTER INTERNACIONAL DEL JEFE DE ESTADO

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El Presidente es el órgano supremo del Estado en materia de relaciones internacionales. Le corresponde al Presidente representar en el exterior al país. A su vez, el Presidente es la principal figura diplomática. Las actividades que realice en el exterior el Jefe de Estado son consideradas actividades diplomáticas. Por lo tanto, cualquier actividad realizada por el Presidente con carácter internacional es considerado un acto de Estado.

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

aduanas marítimas y fronterizas. El artículo 89 fracción X de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece:

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

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

I Promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a

---

\* Competencia: El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. Es esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido. La competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar, la ley le asigna al órgano determinados asuntos que pueden o deben atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea a la a las facultades que estos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano. La competencia la asigna la ley; las facultades deben de estar contempladas también en la ley o por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades. (Arellano,1980, p.31)

cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte. (Ley de la Administración Pública Federal)

El senado tiene la obligación de equilibrar las facultades del Presidente. En materia de Política Exterior el Senado tiene facultades exclusivas, las cuales se encuentra estipuladas en las fracciones I y II del artículo 76:

- I.- Analizar la Política Exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas\* que celebre el Ejecutivo de la Unión;
- II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Consules Generales, Empleados superiores de la Hacienda, Coroneles y demás Jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

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

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

---

\*Convención Diplomática: Acuerdos solemnes entre naciones. Deben ser sometidas a la aprobación del senado; deben de estar de acuerdo con la constitución y por medio de ellas no se pueden alterar las garantías y derechos establecidos para el ciudadano mexicano



mayor competencia, categoría y antigüedad en la rama diplomático –  
consular. (Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano)

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter internacional, debe estar convencido de la importancia del contacto personal con otros Jefes de Estado. Las entrevistas entre Jefes de Estado constituyen una de las formas más eficaces de diplomacia. Las relaciones internacionales del país pueden verse incrementadas por las visitas oficiales que realice el presidente. “En estas visitas, el Jefe de Estado se ve acompañado con la solemnidad que su investidura le da y con los privilegios e inmunidades que ésta le da y con los privilegios e inmunidades que ésta le confiere.” (Labariega:115) La presencia del Presidente de México en el extranjero puede darse por varias razones entre las que destacan: Invitación formulada por otro Jefe de Estado, Presidencia de una delegación en una reunión internacional, Tránsito, Situación de Emergencia Internacional y Viajes Personales o sin carácter oficial.

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

Las tareas diplomáticas realizadas directamente por el presidente son: llevar a cabo la dirección de las actividades de negociación internacional, diversificar las relaciones internacionales de México mediante el acercamiento con otros Jefes de Estado, fomentar el acercamiento con los Estados que se tienen relaciones diplomáticas, entre otras. “Las

actividades diplomáticas presidenciales constituyen punto de partida de valor extremo porque sientan las bases de lo que vendrá más adelante si persiste la tenacidad.” (Arellano,1980, p.88) Sin lugar a duda, la principal labor diplomática del Presidente es la de realizar acercamientos con la comunidad internacional para diversificar las relaciones internacionales del país. Es tarea fundamental de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Cancillería Mexicana que estos acercamientos se consoliden y generen beneficios a México.

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

Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, Serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)\*

#### 1.1.4 CARÁCTER INTERNACIONAL DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

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

---

\* En el sistema constitucional mexicano la facultad y responsabilidad de celebrar tratados recae en el Presidente de la República y lo hace por medio de los agentes diplomáticos bajo la aprobación del senado. No se pueden celebrar tratados que permitan la extradición de reos políticos, los tratados no pueden aumentar o disminuir las garantías y los derechos establecidos por la constitución.

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

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

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

Para el desempeño de sus atribuciones la Secretaría de Relaciones Exteriores conforme a su reglamento interno tiene la siguiente estructura: Un Secretario de Relaciones Exteriores auxiliado por cuatro subsecretarios, una Oficialía Mayor, veintidos Direcciones Generales, una Unidad de Coordinación y Enlace, una Consultoría Jurídica, un Instituto de Cooperación Internacional, un Instituto de Estudios Diplomáticos y Delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en diversas regiones del país.

**UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES**

SECRETARIO DE DESPACHO	
SUBSECRETARIA DE RELACIONES EXTEIORES PARA AMERICA DEL NORTE Y EUROPA	
SUBSECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES PARA AMERICA LATINA Y ASIA – PACÍFICO	
SUBSECRETARIA DE RELACIONES EXTEIORES PARA NACIONES UNIDAS, AFRICA Y MEDIO ORIENTE	
OFICIALIA MAYOR	
UNIDAD DE COORDINACIÓN Y ENLACE	
CONSULTORIA JURÍDICA	
DIRECCIONES GENERALES	<p>De Comunicación Social De Protocolo Para América del Norte De Protección y Asuntos Culturales Para Europa De Relaciones Económicas con América del Norte y Europa Del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior Para América Latina y el Caribe Para Asia – Pacífico y sus Organismos De Mecanismos Regionales Americanos De Relaciones Económicas con América Latina y Asia – Pacífico Para África y Medio Oriente Para el Sistema de las Naciones Unidas De Medio Ambiente y Recursos Naturales Para Organismos Internacionales Especializados. De Derechos Humanos Del Servicio Exterior y Personal De Programación Organización y Presupuesto De Asuntos Jurídicos De Comunicación e Informática De Inmuebles y Recursos Materiales De Delegaciones</p>
ORGANOS DESCONCENTRADOS	

INSTITUTO MEXICANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural. Dirección General de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo. Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe.
INSTITUTO MATIAS ROMERO	Dirección General de la Academia Diplomática. Dirección General del Acervo Histórico Dirección General del Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales. Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas: México – EE.UU. Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas: Guatemala – Belice .

FUENTE: Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores

---

Las Misiones Diplomáticas de México acreditadas ante gobiernos extranjeros reciben el nombre de Embajadas. Las Misiones Diplomáticas ante organismos internacionales reciben el rango de Misiones Permanentes. Las representaciones consulares pueden tener el rango de Consulados Generales o Consulados de Carrera. El artículo 86 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano menciona las categorías en las cuales se dividen las Misiones Diplomáticas mexicanas acreditadas ante un gobierno extranjero. De acuerdo al artículo 86, una misión diplomática se encuentra formada por: Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregados Diplomáticos.

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

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

La Secretaria de Relaciones Exteriores determina la composición y funciones las delegaciones que representan a México en conferencias o reuniones internacionales. En las Conferencias o reuniones internacionales donde se traten temas relacionados a otras ramas de la Administración Pública Federal, la Secretaria de Relaciones Exteriores debe trabajar en forma continua con las Secretarías relacionadas. Los servidores públicos que se encuentren en el exterior con carácter de representación internacional oficial dependen del jefe de misión de más alto rango acreditado en el lugar donde desempeñen sus funciones.

Actualmente México mantiene relaciones diplomáticas con ciento cuarenta y tres países. A su vez tiene acreditadas 72 Embajadas, distribuidas de la siguiente manera: 23 en América, 21 en Europa, 19 en Asia, 2 en Oceanía y 4 en Africa. Los Consulados Mexicanos en el Exterior conforman un total de 296, de los cuales 34 son consulados Generales, 24 Consulados de Carrera, 4 Agencias Consulares, 2 Secciones Consulares y 91 Oficinas de Enlace Consular. México tiene acreditadas 8 delegaciones permanentes ante los siguientes Organismos Internacionales: O.P.A.N.A.L., Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo Industrial, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

## 1.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

### 1.2.1 PRINCIPIOS E INTERESES NACIONALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Las metas y los intereses de un Estado al interior determinan la política interna, de la misma forma, las condiciones internas de un Estado pueden establecer sus intereses hacia el exterior. Las condiciones externas influyen directamente en la política exterior de un Estado, ya que le permiten jerarquizar sus intereses y los beneficios que obtendrá de la interacción social con otros Estados. Los intereses de un Estado pueden definirse como la suma de las condiciones internas y externas. Los Estados como actores del sistema internacional definen sus capacidades en términos de poder, las preferencias y los intereses de los Estados se definen mediante maximizar estas capacidades. (Waltz,1986, p.49) En este contexto, los intereses de un Estado están delimitados por las normas y valores internacionales que estructuran la vida política internacional. “...states are socialized to accept new norms, values, and perceptions of interest by international organizations.” (Finnemore,1998, p.05) Los intereses nacionales no son estáticos. La dinámica internacional puede modificar los valores de la comunidad internacional y con esto las preferencias e intereses de los Estados se modificarán. El cambio de los intereses de un Estado no implica que esté modifique su actuación dentro del sistema internacional. . La percepción que un Estado tiene de si mismo en la escena internacional, le permite establecer una jerarquía de sus preferencias y adecuar sus intereses. “El concepto de interés nacional contiene pues, dos elementos, uno lógicamente necesario, y en este sentido inexcusable, y otro que es variable y viene determinado por las circunstancias.” (Morgenthau,1979, p.107)

El interés nacional está definido por la percepción que tiene un Estado de sí mismo. Las percepciones de un Estado favorecen a la construcción de su propia identidad. La identidad de un Estado implica los intereses y las preferencias de este y sus consecuentes acciones. La identidad que adquieren los Estados hace posible que los otros miembros de la comunidad internacional conozcan sus intereses y preferencias, así como las acciones particulares que cada actor realizará. Un Estado adquiere su identidad

conforme a variables históricas, culturales, políticas, económicas y sociales. En este sentido, los intereses y las preferencias de un Estado son producto de las prácticas sociales.

Identities are necessary in international politics and domestic society alike to order to ensure at least some minimal level of predictability and order. Durable expectations between states require intersubjective identities that are sufficiently stable to ensure predictable patterns of behavior. A world without identities is a world of chaos, a world of pervasive and irremediable uncertainty a world much more dangerous than anarchy. (Hopf,1998, p.175)

Un Estado tiene intereses inmediatos y a largo plazo. El interés fundamental de un Estado es sobrevivir. La supervivencia de un Estado puede ser entendida desde dos posturas; por una parte, puede referirse a que los habitantes del Estado no perezcan, así como salvaguardar el territorio nacional y por otra parte, se puede entender como la supervivencia de la cultura y la independencia. (Aron,1979, p.122) Una vez que el Estado tiene garantizada su supervivencia puede establecer una jerarquía entre sus demás intereses. Cada Estado se encarga de realizar una definición de sus objetivos nacionales. Las preferencias de los Estados están determinadas por su situación geográfica, sus recursos naturales, su situación económica y política, así como por su capacidad industrial. “Por regla general, no es la supervivencia lo que está en juego, sino otros “intereses nacionales”, como la conservación de bases y posesiones que la sustenta, la protección a los derechos derivados de los tratados, la recuperación del honor nacional o el mantenimiento de ventajas económicas.” (Wolfers,1979, p.341)

El sistema mundial es un arreglo social entre los Estados. Los Estados se sujetan a normas de convivencia e interacción con otros Estados dentro del sistema internacional. En este sentido: “La moral no es el interés nacional en cuanto tal, sino su condición razonable, que garantiza su compatibilidad con los intereses de otros Estados y con los valores comunes de la sociedad internacional...” (Hoffmann,1979, p.60) El interés



nacional de un Estado implica una serie de intereses que abarcan objetivos de poder, geográficos y por supuesto un modelo de comportamiento a seguir dentro del sistema internacional. “Las naciones muestran una continua ambivalencia, pretendiendo en un determinado momento defender obligaciones morales, sin consideración de intereses egoístas e insistiendo, en el momento siguiente, en que su conducta está regida únicamente por la seguridad y la supervivencia.” (Waltz,1979, p.441) La estructura social del sistema internacional permite que los Estados desarrollen sus preferencia a la par que establezcan estrategias y líneas de acción para llevarlas a cabo.

Los intereses de los Estado están establecidos por los deseos de agentes intraestatales (al interior del Estado) y por la estructura social del sistema internacional. Los agentes al interior de un Estado que influyen en el establecimiento de los intereses nacionales son las élites, los grupos en el poder, el partido en el poder, los sectores empresariales, entre otros. (Ojeda,1986, p.79) La actual estructura social del sistema internacional privilegia los intereses económicos de los Estados y los mercados. En la interacción de los Estados dentro del sistema internacional existen tres mecanismos para la autorregulación de los intereses estatales: las burocracias, los mercados y la igualdad de los hombres. (Finnermore,1998, pp.131-135) Las burocracias a los Estados les permiten a estos ejercer sus autoridad de forma internacional; mediante el establecimiento de relaciones y contactos internacionales con otros Estados. Los mercados actualmente se encargan de regular la dinámica económica internacional y a su vez legitiman la globalización económica, la movilidad de capital y la integración internacional de las empresas, así como la limitada libertad de acción de los Estados. La igualdad entre los pueblos es usada como parte de la retórica que busca regular la interacción social entre los Estados. Dentro del sistema internacional la igualdad debe ser entendida de la siguiente forma: “La igualdad nunca es absoluta y quizá pueda definirse como la ausencia de discriminación...” (Carr,1979, p.323)

En está investigación se acepta el razonamiento de que el interés nacional del Estado mexicano está sujeto a la interpretación que realicen; la clase, el partido, la elite en

el poder. Sin embargo también se acepta que existen intereses básicos, identificables, como son: el respeto a la soberanía y a la integridad territorial, así como la autonomía en las decisiones políticas tanto externas como internas. La política exterior se encarga de salvaguardar los intereses fundamentales del Estado mexicano. Los intereses fundamentales son aquellos que establecen los principios de la política exterior mexicana y están suscritos en la constitución. Esta estrecha relación entre intereses y la política nacional se debe básicamente a que debe de existir una congruencia en las acciones y los principios que guían el comportamiento de nuestro país hacia el exterior. Las condiciones geopolíticas y geoeconómicas de México y su legado histórico, han hecho que la política exterior sea entendida como una herramienta para cumplir y defender sus intereses.

La estrecha relación que existe entre los intereses y la política exterior de México permite explicar la congruencia de las acciones externas del país, para entender la política exterior como una herramienta de los intereses predominantes. (Ojeda,1986, p.78) México tiene intereses fundamentales como es el de su propia existencia. El interés de supervivencia ha hecho que México estableciera los principios rectores de su política exterior. Los principios rectores de la Política Exterior de México desde 1987 se encuentran establecidos en el Artículo 89 fracción X de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Los principios son: la no intervención, la autodeterminación, el arreglo pacífico de controversias, el rechazo al uso de la fuerza o al empleo de la amenaza, la igualdad jurídica de los Estados, la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, el Estado mexicano también ha establecido una jerarquía entre sus preferencias con la finalidad de adecuarse a la actual dinámica del sistema internacional.

México tiene un interés geográfico muy importante hacia los Estados Unidos. Debido a que las experiencias emanadas de su interacción con el vecino del norte le han enseñado a México a mantener una postura muy interesante; por una parte se busca obtener la mayor cantidad de ventajas por la cercanía geográfica, por otra parte, México busca un respeto a su soberanía y a su autodeterminación. La cercanía geográfica con

Estados Unidos le otorga a México la ventaja de vaciar sus “excedentes demográficos”, la oferta de trabajo del mercado estadounidense, permite una compensación para la creciente tasa de desempleo y subempleo dentro de México. La migración laboral ya sea legal o ilegal de México hacia Estados Unidos, es una válvula de escape que genera para México una gran entrada de divisas.

### 1.2.2 LA SEGURIDAD NACIONAL

El concepto de seguridad nacional se encuentra ligado a la política exterior, en la medida en que ambos tienen como referente principal al sistema internacional. A partir de la formación del sistema de Estado – nación, la seguridad nacional se entendió como la garantía de continuidad e inviolabilidad territorial del Estado, en el contexto de un orden mundial que se caracteriza por la ausencia de una autoridad central con facultades para asegurar la estabilidad de los miembros que lo forman. Posteriormente, el concepto de seguridad nacional se amplía para incluir otros intereses y contenidos como el comercio, las relaciones económicas. La seguridad constituye uno de los anhelos primarios del ser humano, en una sociedad organizada, la responsabilidad de la seguridad recae sobre el Estado. La seguridad nacional incluye, pues, la seguridad individual. “Es tarea del Estado buscar y mantener la seguridad del grupo nacional como totalidad, es decir, la seguridad nacional. Seguridad nacional significa diferentes cosas. No hay una fórmula definida para todos los gobiernos y Estados.” (Herrera Lasso, 1993, p.65)

Luis Herrera Lasso considera que la seguridad nacional es: “el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía y los intereses de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en vulnerabilidad al exterior.” (Herrera Lasso, 1993, p.391) La seguridad nacional busca la preservación del orden interno y la defensa de la soberanía con respecto al exterior, así como la integridad territorial y de las instituciones públicas. La seguridad

integral es cuando el Estado tiene garantizada su existencia y la integridad de su patrimonio, así como la integridad de actuar con plena autonomía en el ámbito interno y libre de toda subordinación en el ámbito externo. La seguridad puede concebirse como integral porque cubre todos los campos de la vida social y porque alude tanto a la capacidad de acción autónoma del Estado en lo externo e interno.

Históricamente en cuestiones de seguridad nacional es donde se concentran la mayor parte de las experiencias que han trazado el camino de la diplomacia mexicana. Los primeros conflictos internacionales de México fueron; la guerra de Texas, la guerra de los pasteles con Francia, y la guerra con Estados Unidos. Entre las causas de estos conflictos se encuentran: las constantes luchas civiles internas, la desorganización de país, así como la venalidad de algunos políticos mexicanos, las intemperancias de Santa Anna y las ambiciones expansionistas de Estados Unidos y Francia. La Guerra de Texas culminó con los Tratados de Puerto Velasco con los que México perdió este territorio. La Guerra de los Pasteles con Francia obligó al país a pagar \$60,000.00 y la Guerra con Estados Unidos terminó con los Tratados de Guadalupe Hidalgo, por los que México perdió 2,205,639 kilómetros cuadrados. (Vázquez,1992, pp.735-744) De estos primeros conflictos, México aprendió valiosas lecciones que se han plasmado en los principios de nuestra política exterior: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía.

Durante la Revolución Mexicana, el país sufrió presiones del exterior, Estados Unidos y Alemania intentaron intervenir en los asuntos internos de México. Tomando como base los antecedentes históricos y la situación prevaleciente en el país Venustiano Carranza creó la “Doctrina Carranza”. La Doctrina Carranza estableció dos principios medulares de la política exterior mexicana: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. En 1930, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Genaro Estrada añadió un corolario de la forma en que México llevaría a la práctica el principio de no intervención. Este corolario adquirió el nombre de Doctrina Estrada. La Doctrina Estrada manifiesta la postura de México hacia lo que en Derecho Internacional se conoce como

reconocimiento de un Estado. “México no se pronuncia sobre la cuestión del otorgamiento del reconocimiento, porque ello sería una práctica ofensiva que, además de atentar contra la soberanía de otras naciones, hace que los asuntos internos de éstas puedan ser objeto de apreciaciones en un sentido o en otro por parte de otros gobiernos” (Seara,1997, p.94). México al no pronunciarse a favor del reconocimiento internacional evita el emitir juicios de valor sobre los gobiernos de otros Estados. Sin embargo, el hecho de que México no se pronuncie a favor del reconocimiento internacional no implica que el país deba establecer relaciones diplomáticas con otros Estados. Conforme a la Doctrina Estrada, México tiene la facultad discrecional de decidir con que gobiernos establece relaciones diplomáticas.

Las doctrinas de defensa de México se sustentan en que las fuerzas armadas sólo pueden salir del territorio mediante la declaración de guerra, y está según la constitución, sólo se puede dar si el territorio mexicano es atacado. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) Durante la segunda guerra mundial, México participó en el esfuerzo bélico de los aliados, después de que barcos petroleros fueron atacados por submarinos alemanes. México tiene tres doctrinas de defensa y planes de guerra: “DN1 (contra un agresor interno); DN2 (contra un agresor externo), DN3 (para apoyar a la población en casos de desastre provocados por la naturaleza)” (Reglamento de la Secretaría de la Defensa Nacional,1994, p.15) Por ello, México no puede contribuir a la seguridad internacional con fuerzas de mantenimiento de paz, ni puede como lo han hecho frecuentemente muchos países latinoamericanos respaldar esfuerzos de otros países cuando hay elementos que alteran y ponen en peligro la seguridad internacional.

En América Latina, México se ha opuesto sistemáticamente a la intervención militar foránea para dirimir conflictos internos. En los años sesenta, México se opuso a la expulsión de Cuba de la O.E.A., de igual forma, criticó la invasión militar en República Dominicana en 1965; impidió que se creara una fuerza militar para evitar que los sandinistas arribaran al poder en 1979 y criticó toda la política de “contención del comunismo” en Centroamérica durante los ochenta. (Vergara,1992, p.28) México formuló

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

México tiene dos vertientes en su agenda de seguridad nacional: la interna y la externa, sin embargo, los nuevos conflictos internos tienen evidentes repercusiones externas e impactan notablemente en la diplomacia. El conflicto en Chiapas ha llevado al gobierno a considerar la negociación con el E.Z.L.N. por cuestiones de política interna como por las presiones internacionales: “Human Rights Watch” y “Center for Justice and International Law” han sido dos de las organizaciones no gubernamentales que han ejercido presión para la solución del conflicto; el día 27 de enero de 1997 emitieron conjuntamente un comunicado: “Reconocemos la complejidad de la violencia en el estado de Chiapas y notamos que la misma no discrimina sobre la base de filiación política.” (Human Rights Watch & Center for Justice and International Law,1997, p.01) Al respecto el gobierno mexicano ha tenido que adoptar una postura internacional referente al conflicto en Chiapas y en ocasiones como la Reunión del Grupo de Río en Panamá, México aceptó discutir en un foro internacional la situación chiapaneca. “La Cancillería ha sido el conducto para llegar al ámbito internacional información exhaustiva sobre los sucesos que antecedieron al Conflicto de Chiapas, así como las medidas que se han adoptado para que se susciten hechos similares.” (Green,1998, p.87)

En la agenda internacional de México existen temas que están estrechamente asociados con la seguridad nacional como son los refugiados, la inmigración hacia nuestro territorio, el narcotráfico, entre otros. Los refugiados y las migraciones hacia el territorio corresponden una cuestión de seguridad nacional debido a que assimilarlos implica desajustes económicos y sociales. También ha emergido la seguridad pública como un problema de seguridad nacional, por lo cual se han involucrado sectores de la administración pública para combatir la inseguridad. (Ffrench,1987, p.23) Sin embargo,

se observa una gran incapacidad del gobierno mexicano para combatir el crimen organizado y la delincuencia así como por disminuir la corrupción que se genera con la asociación entre funcionarios y delincuentes.

El combate al narcotráfico es un tema relativamente reciente en la agenda internacional de México. Hasta la década de 1970, el narcotráfico era considerado para México como una cuestión de salud, antes que un problema internacional. “En los últimos diez años se ha incrementado sensiblemente la demanda, la producción y el tráfico ilícito de drogas. También han aumentado en forma notable los delitos conexos con esta actividad.” (Green,1998, p.45) El creciente consumo de drogas y la rápida expansión de la comercialización de estas, hicieron que la postura de México se ampliara, es decir de considerarse un problema exclusivamente de salud, se convirtió en un tema bastante escabroso en la agenda bilateral México – Estados Unidos. El narcotráfico tiene una naturaleza transnacional pues no reconoce fronteras geográficas, por ello México y Estados Unidos por compartir una frontera de las fronteras más grandes del mundo, están obligados a realizar acciones conjuntas para beneficio de ambos. El narcotráfico se considera un tema que afecta los intereses nacionales de ambos Estados, que ha generado en múltiples ocasiones desacuerdos que han obstaculizado los esfuerzos conjuntos para resolver el problema de la producción, la comercialización y el consumo de narcóticos. (National Defense University Strategy Assesment,1997, p.70)

### 1.2.3 HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

Hablar de una política exterior independiente carece de realismo político, para un país interdependiente como México. En una época regida por la dinámica de la expansión de los mercados comerciales, los flujos de información y tecnología así como la celebración de Tratados en diversas materias tales como ambientales, de lucha contra el narcotráfico, de inversión extranjera, etc. La política exterior de México debe conjuntar de forma pragmática sus intereses nacionales, la situación actual de su política interna e

indiscutiblemente su vecindad con los Estados Unidos de América así como su interdependencia compleja con éste. Una política exterior independiente en términos de nuestra realidad geopolítica y geoeconómica debe ser entendida tal y como lo señala Mario Ojeda: “Significa la acción de no renunciar a la facultad de interpretar y juzgar los problemas internacionales con base en criterios propios. En última instancia significa el esfuerzo para no verse obligado a actuar en contra de intereses nacionales claramente establecidos por la tradición como fundamentales” (Ojeda,1986, p.8)

La política exterior mexicana ha tenido que adecuarse a las nuevas circunstancias internacionales. Los Estados ya no son los únicos actores internacionales. Las compañías multinacionales, las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, son sólo algunos ejemplos de los nuevos actores del sistema internacional. Los temas de la agenda internacional se han diversificado y las tan variadas posturas de México en cada uno de estos temas, implica que las políticas choquen unas con otras. Lo anterior ha creado la imperiosa necesidad de jerarquizar y especificar los intereses nacionales. La política exterior de México actualmente busca la diversificación de sus relaciones con el exterior. La estrategia económica consiste en establecer nuevos mercados con otras regiones del mundo, a la par que fomenta la integración económica con América del Norte.

El proceso de globalización y regionalización han hecho que México se adapte a la nueva dinámica del sistema internacional. El paradigma de la revolución mexicana, que se sostuvo en un nacionalismo y en un modelo autárquico de desarrollo económico encontró su límite. El desafío se da para el nacionalismo, que históricamente fue el eje de la cohesión nacional y que en el contexto de la política exterior se basó durante mucho tiempo en el no alineamiento y en la retórica de un tercermundismo muy arraigado. (Vergara,1992, p.17). Ante la actual situación mundial, las contradicciones de la política exterior mexicana saltan a la vista. Uno de los principales elementos del discurso de la diplomacia mexicana fue un notable anti imperialismo, sustentado en la promoción de formas de latinoamericanismo. La realidad de la economía mexicana dirige a los sectores



más dinámicos hacia Estados Unidos y Canadá. En este contexto, América Latina queda sólo como un remanente en el discurso diplomático. El comercio exterior ha marcado la pauta: “En 1970 México destinaba el 10 por ciento del total de sus exportaciones hacia América Latina, e importaba el 3 por ciento; para 1995 sólo se exporta hacia América Latina el 5.1 por ciento y se importa menos del 2 por ciento. Por el contrario, con Estados Unidos las exportaciones de México en 1995 fueron un total de 83.4 por ciento y las importaciones provenientes de este país fueron de 74.3 por ciento.” (Méndez,1997, p.281) Ante estas tendencias económicas, es claro ver que el discurso latinoamericanista mexicano es sólo una ficción doctrinaria, sin ningún vínculo con la realidad geoeconómica.

México tiene un especial interés en la seguridad nacional por razones tan simples como su situación geopolítica y geoeconómica. México es un país altamente dependiente de Estados Unidos, esta situación no es fortuita y en gran medida se debe a su realidad geopolítica y geoeconómica. Estados Unidos es el primer consumidor a nivel mundial de materias primas, lo cual ha generado que el comercio de México se vea monopolizado hacia su vecino del norte. Esta interdependencia económica es compleja y genera que México sea altamente vulnerable a cualquier cambio del mercado norte americano. El hecho de que México dependa de un socio comercial como lo es Estados Unidos, y que el mercado norteamericano sea la fuente principal del financiamiento y el principal lugar de procedencia de la inversión extranjera, hace que México tenga un reducido margen de maniobra para sus acciones internacionales. Este problema visto desde los términos de seguridad nacional, han llevado a que el gobierno mexicano busque la diversificación de sus socios comerciales y de sus relaciones con el exterior.