

## *Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual*

José G. Cabra Ybarra\*

Los Estados modernos en su totalidad, ante el imperativo de actuar en el medio internacional, incorporan en sus planes un capítulo orientado al desarrollo de sus acciones en tiempos determinados, en espacios específicos y mediante acciones previamente razonadas; todo ello, con el fin de, en la medida de lo posible, superar las condiciones adversas al logro de sus fines, presentes en el medio internacional como producto del efecto de factores de diversa índole; propiciar el surgimiento de condiciones más favorables, e inclusive replegarse temporal o definitivamente ante la incapacidad para revertir el orden de cosas existente.

Asimismo, la incesante dinámica que caracteriza a las relaciones internacionales obliga a los gobiernos a fijar su atención de manera permanente en el comportamiento de viejos factores y en el impacto transformador de los nuevos, a fin de proceder a efectuar los ajustes necesarios en las estrategias respectivas, las cuales, en ocasiones, en cuestión de minutos, pueden tornarse inoperantes, al tener como fundamento una situación inexistente. De lo anterior se infieren dos evidencias: una, que ningún plan fijo de relaciones puede producir una impresión exacta de la situación; y otra, que en la mayoría de las ocasiones el éxito favorece a los estadistas que de manera oportuna imponen cambios en las conductas correspondientes, inclusive en la dimensión y contenido de los fines que persiguen sus acciones. Vista de manera indicativa más que exhaustiva, la razón de ser de la estrategia en los planes de política exterior de los Estados, sus funciones primarias y algunas de sus características, resta por precisar, explicar y ubicar su función práctica.

---

\* Licenciado en Ciencias Diplomáticas por la UNAM. Cuenta con estudios de Doctorado en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas por la Universidad de París I, Sorbonne, Francia. Profesor de carrera adscrito al Centro de Relaciones Internacionales en el área de Política Exterior de México. Premio Universidad Nacional 2003 a la Docencia en Ciencias Sociales.

Desde una concepción procesal, la política exterior consiste en la aplicación repetida de una serie de criterios, en apariencia constantes, a un molde infinitamente variable de factores de situación y en el ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación, la elaboración de la estrategia tiene, en el proceso, su tiempo, su momento y su función. Ella viene a ser, al tiempo que un punto de llegada después de establecidos los criterios, determinados los factores variables que son pertinentes en la situación y seleccionado un fin, el punto de referencia obligado para la toma de decisiones, el desarrollo de acciones consecuentes y, por último, la valoración de los resultados de la conducta, en términos de los criterios originales.

Partiendo de las referencias conceptuales, teóricas y funcionales incorporadas en el esquema anterior, sus correspondientes contenidos los derivamos de lo expuesto en el capítulo concerniente a la política exterior, incluido en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, elaborado por el titular del Ejecutivo Federal, en cumplimiento de lo señalado en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21 de la Ley de Planeación, al que se sujetarán, de manera obligada, los programas de la administración pública federal.

En principio, la razón sustantiva para actuar en el plano internacional en el corto plazo, se ubica en la percepción de los efectos producidos por los cambios externos e internos en la situación que enfrenta el Estado mexicano. Entre los primeros, el impacto del deshielo bipolar en el equilibrio del poder mundial, la posición y los intereses de las naciones, así como la manera en que éstas se relacionan entre sí. El sistema internacional que se intenta instaurar a partir del fin de la Guerra Fría se aprecia disgregado, atomizado y plenamente globalizado.

En el ámbito interno, al tenor de los cambios desde la perspectiva oficial, derivada de la lectura de los resultados de las elecciones del 2 de julio del 2000, deja constancia de la madurez política y voluntad democrática del pueblo de México, cuyo gobierno, al encontrarse fuera de toda sospecha en cuanto a su legitimidad, ve acrecentada su capacidad negociadora en el exterior, como fruto, además, de la imagen de un México autocalificado de democrático, tolerante y seguro, la cual se estima conveniente redimensionar ante los ojos de un mundo que, al decir del gobierno, se dice sorprendido e interesado por la transición que se opera en México.

Son estas consideraciones producto de la visión que se tiene del entorno internacional, motivador de la política, de los valores que, en momentos, guían la conducta de los Estados y de la preocupación generalizada que se

percibe por incorporarlos en los esquemas que han de dar forma y sustento a la paz futura entre las naciones, y en su dinámica, donde nuestro país habrá de buscar la satisfacción de sus intereses y el logro de sus propósitos por la vía de su actuación exterior. Momentos en los que los timoratos, de la mano de los modernos redentores de un México que ha dado muestras de su voluntad de cambio, proponen que, ante una nueva circunstancia reconfiguradora del sistema internacional y ante un México nuevo, una política exterior nueva, en la que debería producirse un replanteamiento de su función doctrinaria y contribución a los fines de una política exterior moderna, pragmática y ajustable a los propósitos de las nuevas corrientes que pretenden consolidar sus posiciones sobre nuevas bases de poder en el mundo. El debate, aún cuando circunstancial y útil para reafirmar uno de los elementos de nuestra identidad, se resuelve al decidir el Ejecutivo Federal, enfocarlo en la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales; ello por la vía de una conducta externa encaminada a su protección, a su defensa o a la satisfacción de sus demandas.

El titular del Ejecutivo Federal enunció, de manera general, lo que llama "intereses fundamentales de la nación mexicana", y entre ellos, los siguientes:

a) garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior;

b) asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores mexicanos no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países;

c) aprovechar, en beneficio de la nación, nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación, en función de las necesidades y prioridades del país;

d) encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo, y

e) participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación sobre la base del derecho internacional y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

El Ejecutivo Federal da expresión a los deseos, aspiraciones, preocupaciones y necesidades de la nación, en respuesta a los efectos de los cambios externos e internos que están afectando la condición del Estado, y por ende los niveles de vida de la sociedad mexicana. El darles respuesta conforme a sus altas responsabilidades exige, primero, integrarlas en propósitos explícitos, y

segundo, delinear conductas que, tomando en cuenta el clima prevaeciente en las relaciones internacionales, se proponga prevenir y organizar las conductas externas tendientes al logro de los fines cuya satisfacción demandan los intereses fundamentales de la nación, es decir, proponer una estrategia.

La respuesta a los imperativos anteriores lleva a precisar los siguientes propósitos: la política exterior mexicana, bajo las directrices del gobierno, promoverá la democracia, fortalecerá la promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universales reconocidas en la materia, asegurando la plena aplicación de los instrumentos internacionales y la armonización de nuestra legislación interna con las obligaciones internacionales; la negociación migratoria es, y seguirá siendo en el mediano plazo, un tema prioritario para México; se contribuirá a la revitalización del sistema multilateral; se construirán consensos bajo el principio de corresponsabilidad entre las naciones, a fin de instrumentar acciones para hacer frente a los grandes temas de la agenda internacional como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el combate al crimen organizado internacional, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente, la prevención ante los desastres naturales y, de manera especial, la cooperación internacional para el desarrollo; buscar nuevas áreas de oportunidad y lograr una mejor distribución y un equilibrio de esfuerzos y recursos acordes con la economía mundial; impulsar los intercambios económicos, comerciales, culturales, educativos y científicos e intensificar la cooperación para el desarrollo; crear espacios de entendimiento y diálogo privilegiado con naciones del sur del continente y evitar que los patrones de violencia y de crimen organizado repercutan en países vecinos; fortalecer las relaciones comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera y traducir en nuevas opciones para productores y consumidores mexicanos la amplia red de acuerdos de libre comercio, de asociación económica, de cooperación y diálogo político establecidos.

Son estos propósitos el resultado de una situación que plantean los dictados de los intereses fundamentales de la nación mexicana, misma que demanda decisión y acción. Si, además, este propósito equivale al fin que persigue el Estado al entrar en acción, la meta que desea alcanzar queda por conocer, como lo anotábamos en párrafos anteriores, la correspondiente estrategia. Al respecto, se presentan tres propuestas: 1) la primera de ellas, la que se incorpora en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, consistente en articular las acciones internacionales del gobierno en torno a cinco objetivos estratégicos. Primero, promover y fortalecer la democracia y los dere-

chos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional. Segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero. Tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional. Cuarto, utilizar los esquemas de concertación internacional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política. Quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo plazo;

2) la segunda propuesta estratégica parte de la necesidad impostergable del cambio de nuestra política exterior y anuncia el establecimiento de dos grandes directrices como ejes rectores de la política exterior de México, la cual no implica restar importancia a otros temas o regiones, sino que simplemente reconoce que, por consideraciones estratégicas, estos ejes deben recibir una atención prioritaria. El primero es la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos, y el segundo, la activa participación de México en la construcción del nuevo sistema internacional. Se considera, asimismo, que ambos ejes no son sólo compatibles, sino inseparables. Que ambos deben instrumentarse en forma paralela, fortaleciendo y dando equilibrio a la política exterior de nuestro país, y

3) la tercera posición estratégica asignada a la práctica de la política exterior del régimen actual proviene del secretario de Relaciones Exteriores en turno, Luis Ernesto Derbez. Y decimos posición estratégica y no propiamente propuesta de estrategia, debido a que, en sí misma, no lo es, en la medida en que se limita a precisar el espíritu y la intención de la estrategia original del gobierno de la República, descalificando implícitamente aquellos planteamientos de su antecesor que originaron conflictos de apreciación y de criterio con importantes sectores de la sociedad mexicana y que concluyeron con su renuncia.

En el contexto de esta problemática, su aportación más importante consiste en aumentar el número de ejes conforme a los cuales se desarrollaría la política exterior del gobierno, pasando de cinco a seis. Una decisión que, si observamos los razonamientos en los que se fundamenta, no puede uno menos que concluir que, con ello, pretende demostrar el conocimiento de una materia y un área de la cual sólo conocía sus implicaciones económicas.

Los ejes resultantes son:

- 1) promoción y defensa de los derechos humanos;
- 2) atención y defensa de los mexicanos en el extranjero;

- 3) defensa del multilateralismo;
- 4) promoción cultural, y
- 5) atención prioritaria a nuestros socios estratégicos.

Reitera, asimismo, la premisa de que la política exterior debe ser un instrumento fundamental para la promoción de nuestro desarrollo, ayudando a nuestra nación a reaccionar de manera efectiva ante los retos que provienen de un mundo cambiante, preparándonos para encarar desafíos futuros y ser parte activa de las principales decisiones que disponen las nuevas reglas de convivencia internacional, siempre en el marco de los principios establecidos en el párrafo X del artículo 89 constitucional. Tres propuestas estratégicas que, a la postre, se funden en una sola que acaba siendo un marco de referencia para justificar determinadas decisiones, sin continuidad ni coherencia.

Finalmente, antes de concluir y en relación con los términos de nuestro planteamiento central, la funcionalidad de las estrategias de la política exterior de los últimos años, estimamos necesarias algunas precisiones personales sobre el particular:

1) entendemos que el interés nacional es algo más que la norma por medio de la cual los factores de situación se consideran pertinentes y sugieren determinadas conductas; es también el criterio definitivo que sirve para medir el éxito o el fracaso de la política exterior de un Estado. Una buena política exterior es aquella que hace progresar el concepto de interés que inspiró la acción desde un principio; una mala política exterior es aquella que fracasa. Así pues, podríamos decir que el concepto de interés es, al mismo tiempo, el punto de partida y el fin del proceso de la política exterior;

2) lo perdurable del interés nacional es sólo relativo. Nada permanece inmóvil en las relaciones internacionales y el interés nacional no constituye una excepción a esta regla;

3) que, desde una concepción procesal, la estrategia es sólo uno más de los pasos que integran el proceso;

4) cuestionar la infuncionalidad o la funcionalidad de una estrategia para calificar el éxito o el fracaso de la política exterior de un Estado, como puede ser determinante, puede no serlo, toda vez que siendo —como lo es en realidad— un elemento importante de aquélla, no es el único. Son múltiples los ejemplos en los que, a pesar de contar con estrategias bien estructuradas, la política exterior de los Estados fracasa, al no alcanzar los objetivos propuestos, bien puede ser por no corresponder éstos a los intereses reales de la nación, o por la propuesta de ellos después de una lectura incorrecta de los factores presentes en el medio en el cual pretende operar el Estado o, por qué no, al no evaluar las capacidades o el poder de que se dispone para alcan-

zar determinados fines. Inclusive por una o varias decisiones tomadas de manera caprichosa, espontánea o visceral por el responsable de su conducción, o finalmente por una acción desarrollada al margen de los fundamentos previos, y

5) en el caso que nos ocupa, la función de las estrategias correspondientes es sólo un factor más de la política exterior mexicana que incide en el logro de ciertos objetivos y no es la causa directa de ellos, toda vez que, en los resultados, han influido lecturas determinadas del medio internacional en el cual se ha propuesto actuar el Estado, objetivos tal vez inalcanzables en un momento dado, y decisiones al margen de las estrategias o acciones incongruentes. Con todo ello de por medio, concluiremos que, si bien la política exterior de México durante los últimos años tiene técnicamente sus explicaciones en torno a los resultados no obtenidos, pudiendo algunos de ellos atribuirse al conflicto de estrategias, no es eso lo que satisface las necesidades de la sociedad mexicana, sino lo que incida de manera directa en sus planteamientos tendientes a su seguridad y su bienestar; lo demás sale sobrando.