

## RECUENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

ÍÑIGO GABRIEL MARTÍNEZ PENICHE<sup>■</sup>

### INTRODUCCIÓN

Durante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una de las prioridades del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD) fue la presentación de enmiendas legislativas y documentos de posicionamiento con el objetivo de avanzar en la construcción de una política exterior de Estado para México.

Las propuestas de modificaciones a los ordenamientos jurídicos vigentes en nuestro país estuvieron dirigidas a redefinir las facultades legales en esta materia para los poderes Legislativo y Ejecutivo con el fin de favorecer el logro de los consensos necesarios en el diseño y ejecución de una política exterior sólida y congruente para México.<sup>1</sup>

■ Asesor de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

<sup>1</sup> Un ejemplo de lo que puede y debe ser la política exterior de México es el ejercicio que se ha venido desarrollando en torno a la problemática en la relación bilateral con Estados Unidos originada por la migración. Durante la segunda mitad de 2005, fue conformado un grupo de trabajo que se encargó de diseñar el documento “México ante el fenómeno migratorio”, el cual ha servido como síntesis de un posicionamiento de Estado de los sectores más representativos de nuestro país sobre este delicado asunto. En el grupo de trabajo participan funcionarios gubernamentales, diputados y senadores de los partidos políticos más representativos del país, académicos, miembros de organismos no gubernamentales, entre otros. El documento se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio.htm>>.

Para cumplir con tal objetivo, fueron presentadas, entre otros, las siguientes iniciativas y documentos:

1. Iniciativa que reforma el artículo 76 constitucional respecto a la ratificación del secretario de Relaciones Exteriores por el Senado de la República.
2. Iniciativa que crea el Consejo Nacional de Política Exterior.
3. Propuesta de modificaciones a la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

A lo largo del presente trabajo revisaremos algunos de los argumentos teóricos y motivaciones políticas que impulsaron a los legisladores del GPPRD a poner el énfasis en la búsqueda de una política exterior de Estado. En la parte final del presente trabajo revisaremos el contenido de las iniciativas y posicionamientos presentados durante la LIX Legislatura con relación a estos temas.

Podemos adelantar que las principales razones del GPPRD para otorgar una alta prioridad a estos temas tuvieron que ver con la necesidad urgente de restaurar la política exterior de México después del cambio de rumbo iniciado por las administraciones de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, y continuada por la ineficaz administración panista del presidente Vicente Fox. El gobierno federal derechista “del cambio” terminó la tarea iniciada por Salinas y Zedillo de empañar tradición jurídica e ideológica que mantuvo a nuestro país como una de las naciones más respetadas en el mundo a lo largo de varios decenios.

El nuevo gobierno estrenó su política exterior rompiendo el acuerdo histórico que teníamos con Cuba y cierra su mandato manifestando su aversión por los regímenes progresistas que han surgido en los años recientes en América Latina. Ahora, como sintetiza magistralmente el embajador Javier Wimer, “el desastre de nuestra política exterior puede resumirse en pocas palabras: tenemos malas relaciones con varios países y excelentes con ninguno”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Embajador Javier Wimer, “Principios de la política exterior mexicana”, ponencia desarrollada durante la presentación del “Proyecto Alternativo de Nación en materia de Política Exterior de la Coalición por el Bien de Todos”, ciudad de México, 2 de mayo de 2006.

Por tanto, en los años que vienen será necesario un enorme esfuerzo para aclarar la orientación que debe tener nuestra actividad internacional, blindándola de posturas orientadas al cumplimiento de intereses coyunturales o motivada por agendas personales o de grupo político.

### ■ LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SUS REPERCUSIONES PARA NUESTRO PAÍS

---

En los últimos años, la creciente globalización de las relaciones internacionales, materializada en los enormes avances tecnológicos, particularmente en las comunicaciones, ha facilitado el incremento exponencial del número y la naturaleza de los actores que inciden en la política internacional.

La globalización ha provocado también la ampliación y diversificación de los temas que tienen que ver con el ámbito de la política exterior. Este fenómeno ha tenido repercusiones en la reducción del control que en los hechos ejercen los Estados sobre su territorio y población. Para algunas naciones esto ha implicado un aumento en el costo de mantenerse aislado.

Hemos sido testigos también de un cambio radical en la estructura del poder en el ámbito internacional. Nuevos Estados se han vuelto más influyentes en el sistema mundial y ha disminuido el poder relativo de otros. Constatamos también un aumento de los procesos de interdependencia y de la cooperación internacional, lo que ha tenido como resultado un incremento de las instituciones internacionales, extendiéndose las responsabilidades internacionales de la mayoría de las naciones.

### ■ CAMBIOS EN LA POLÍTICA INTERNA MEXICANA

---

Durante mucho tiempo, la política exterior de nuestro país gozó de un enorme consenso interno, en parte debido a la falta de competencia democrática. No obstante, en los últimos años, tal vez la característica de política más importante en nuestro país sea, por un lado, un gobierno que no cuenta con una mayoría y

que está ante una gran fragmentación partidaria en el Congreso, y, por otro lado, una enorme pluralidad en la representación de los gobiernos estatales, situación que ha influido para que no exista más el control total del Ejecutivo en una multiplicidad de materias.

El fin del régimen de partido único en México ha tenido un impacto significativo en la capacidad del Ejecutivo para definir e instruir la política exterior mexicana. El proceso de democratización ha permitido también una mayor descentralización en la toma de decisiones. Algunos analistas consideran, por tanto, que el margen de acción del Ejecutivo se ha reducido, lo que ha traído consigo una mayor *politización* de la política exterior mexicana.

Estos fenómenos han otorgado los incentivos para que nuevos actores busquen participar más activamente en los asuntos de política exterior de nuestro país, con la finalidad de avanzar sus intereses particulares. En el Congreso de la Unión, por ejemplo, hemos sido testigos en los últimos años de la proliferación de iniciativas que tienen por objeto modificar la distribución de las facultades legales formales en esta materia.

Igualmente, se ha incrementado la discusión sobre los temas relacionados con la política exterior. Podemos decir que aunque todavía no es un contrapeso real del Ejecutivo en estos asuntos, pues no cuenta con las facultades ni con la capacidad técnica y política para hacerlo, el Congreso de la Unión se ha convertido en una caja de resonancia de la política exterior mexicana.

Pero no sólo el Congreso ha reclamado mayores márgenes de participación en la política exterior de nuestro país; también lo han hecho los estados de la Federación, las organizaciones empresariales, las no gubernamentales, los círculos académicos, entre otros.

#### LOS NUEVOS RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

La política exterior es la política pública de los Estados orientada hacia el mundo exterior. Su función principal es la de salvaguardar la independencia y la integridad territorial del Estado-nación. En

un sistema en transición hacia la democracia como el que vivimos en nuestro país, la política exterior, como cualquier otra política pública, debe representar y defender los intereses de la mayoría de los ciudadanos.

Durante los últimos años, la actividad internacional cada vez más intensa a la que se enfrenta el Estado ha motivado el desarrollo de una creciente actuación en el ámbito exterior de las distintas dependencias del gobierno, del Congreso de la Unión, de los gobiernos estatales, de entidades académicas, de asociaciones civiles, de organismos no gubernamentales y empresariales, entre otros. Debido a estas nuevas realidades, la política exterior de México ha comenzado a entenderse como la suma de todos los esfuerzos de carácter internacional, y no solamente el ejercicio de la diplomacia tradicional.

Al mismo tiempo, la política exterior de México se enfrenta al reto de definir con claridad una agenda internacional que reconozca y pueda jerarquizar la diversidad de objetivos nacionales que en su conjunto respondan al interés nacional de nuestro país así como a la posición y al papel que deseamos y debemos ocupar en el mundo actual.

En el PRD coincidimos en que la política exterior de nuestro país debe ser una política de Estado, congruente con los principios contenidos en nuestra Constitución.<sup>3</sup> Su implementación práctica debe procurar ser el resultado de los consensos posibles por alcanzar entre las fuerzas políticas, sociales y económicas, de manera que las aspiraciones nacionales se reflejen en una agenda de prioridades internacionales que relacione correctamente las políticas públicas por instrumentar con la defensa de los verdaderos intereses de nuestra nación.

Por ello, como afirma el embajador Jorge Navarrete, la política exterior de Estado que necesitamos para México debe contener cuando menos los siguientes tres elementos: “una visión lúcida de los intereses y objetivos nacionales, una apreciación realista de los

---

<sup>3</sup> Por decreto publicado el 11 de mayo de 1988, el Congreso de la Unión elevó a rango constitucional los principios de la política exterior, tal como se inscriben en la fracción X del artículo 89 de la Constitución mexicana.

recursos de que se dispone para alcanzarlos y un conocimiento acabado de las cambiantes restricciones y oportunidades del entorno mundial”.<sup>4</sup> Y, simultáneamente, la acción gubernamental debe buscar el mejor resultado de la interacción dinámica de estos tres elementos, en términos de crecimiento, desarrollo y equidad.

A pesar de estos grandes desafíos que enfrenta nuestra relación con el exterior, los resultados que nos deja la administración panista del presidente Fox han sido la improvisación, el desdén de la experiencia acumulada por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y la ausencia de una política de Estado que responda a los intereses nacionales y contribuya al desarrollo del país.

La administración foxista desdeñó los principios constitucionales de política exterior<sup>5</sup> y no tuvo la capacidad ni la voluntad de avanzar en la construcción de un amplio consenso nacional que permitiera definir con claridad los objetivos y metas de una política exterior de Estado para nuestro país, que esclareciera el nivel e intensidad que debían tener las relaciones de México con las distintas regiones, países, organismos y mecanismos.

## ■ POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO

En los últimos años, la política exterior de México, que otrora gozó de amplio consenso, ha venido reflejando más la visión del grupo político tecnocrático que se ha mantenido en el poder, que el verdadero consenso nacional que se requiere para dar fortaleza a esta área estratégica para la seguridad de la nación. Su diseño,

<sup>4</sup> Jorge Eduardo Navarrete, ponencia desarrollada durante la presentación del “Proyecto Alternativo de Nación en materia de Política Exterior de la Coalición por el Bien de Todos”, ciudad de México, 2 de mayo de 2006.

<sup>5</sup> Existen algunos diplomáticos como Gustavo Iruegas que han sugerido que “en la época de la globalización y en el proceso de cambio interno por el que pasa México, se hace necesario revisar lo vigente y lo faltante en los principios normativos de la política exterior mexicana”. Iruegas sugiere el establecimiento de nuevos principios doctrinarios como el impulso a la generalización del comercio justo, alentar la convergencia cultural de la humanidad, promover el orden internacional jurídicamente sustentado, impulsar el desarrollo humano y preservar el medio ambiente. Gustavo Iruegas, “Los principios y los fines”, en *La Jornada*, 21 de septiembre de 2005, p. 10.

objetivos, metas y estrategias desplegadas han carecido de una visión de Estado y han respondido más a compromisos contraídos con algunos sectores nacionales y con determinadas instituciones internacionales, abandonándose así la visión de desarrollo nacional para nuestro país.

Ya desde la primera mitad de los años ochenta, con la introducción en nuestro país del modelo neoliberal, encabezado por una élite tecnocrática que se ha mantenido en el poder político en México, fueron tomadas una serie de decisiones en política exterior que respondieron claramente a la necesidad de dar un viraje a la posición que México había adoptado en el ámbito internacional durante los años previos a la introducción de las reformas neoliberales.

A partir de la administración del presidente Miguel de la Madrid, pero con mayor claridad durante el gobierno de Salinas de Gortari, la política exterior de México fue reorientada con el objetivo de atar las reformas macroeconómicas introducidas en nuestro país. La conclusión fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual “legitima” dichas reformas estructurales y da un viraje histórico a nuestra política exterior al optarse por un alineamiento político y económico con Estados Unidos, dejando de lado la tradición histórica de nuestro país de tratar de buscar equilibrios con dicha nación.

La administración del presidente Fox no sólo continuó con la política iniciada por las últimas tres administraciones priistas, sino que de hecho profundizó la dependencia con Estados Unidos. Paradójicamente, los problemas en la implementación de la política exterior a los que se ha enfrentando la administración del presidente Vicente Fox tienen que ver justamente con la incapacidad de su gobierno para lograr los consensos nacionales de los que algún día gozó nuestra política exterior.

Al pretender imponer una política exterior facciosa, el gobierno panista del presidente Fox se ha topado una y otra vez con los reclamos de la gran mayoría de los analistas y voces autorizadas en nuestro país en materia de política exterior, quienes le han exigido no abandonar nuestros principios históricos sin antes procesar en el interior las propuestas de nuevas orientaciones.

La política exterior de México ha sido frecuentemente presentada como una disyuntiva entre una política de principios y una

de intereses. De acuerdo con el diplomático Gustavo Iruegas, “la política de intereses se contrapone a la de principios solamente si se le da al término *intereses* el significado de pragmatismo, por los efectos prácticos y el provecho material inmediato que produce y, por su parte, los principios se entienden como reglas inflexibles y desconectadas de la realidad que terminan siendo una fastidiosa impedimenta”.<sup>6</sup>

Como trataremos de explicar más adelante, nosotros coincidimos con la necesidad de establecer una política exterior de Estado que defina con la mayor claridad el conjunto de objetivos nacionales que respondan a una apreciación realista de los recursos con los que cuenta nuestro país y su disponibilidad para alcanzarlos, así como un conocimiento acabado de las cambiantes restricciones y oportunidades del entorno internacional. Estos objetivos nacionales deberán ser identificados con claridad, jerarquizados y articulados consistentemente.

#### ■ LAS ASPIRACIONES, EL INTERÉS Y LOS OBJETIVOS NACIONALES

Uno de los componentes de la visión actual de las relaciones internacionales radica en la percepción de la enorme complejidad del mundo moderno, del avance del proceso de transnacionalización, de la interdependencia cada vez mayor entre las distintas sociedades nacionales, del creciente entrelazamiento entre los aspectos políticos, económicos y tecnológicos que presentan esas relaciones y de la progresiva sectorialización y tecnificación de la política exterior.

Dichas tendencias han dado lugar al surgimiento de una serie de ámbitos –políticos, ideológicos, religiosos, comerciales, financieros, tecnológicos, energéticos, militares o culturales– dotados de un alto grado de especificidad propia y definidos por un repertorio de intereses, actores y regulaciones que les confieren cierta autonomía frente a las clásicas relaciones de poder entre las grandes potencias.

---

<sup>6</sup> Gustavo Iruegas, “Principios e intereses”, en *La Jornada*, 30 de enero de 2006.



Estos nuevos fenómenos han llevado a varios analistas en México a repensar la manera en que conceptualmente se enfrentan las preocupaciones que los Estados tienen respecto al cumplimiento de su seguridad nacional. Conceptos como el de *aspiraciones nacionales*, *interés nacional*, *identidad nacional*, *objetivos nacionales*, deben ser clarificados con el fin de tener la mayor objetividad en el diseño de la estrategia de política exterior que requiere nuestro país para lograr la mayor operatividad en el cumplimiento de sus metas internacionales.

De acuerdo con el general Clemente Vega, actual secretario de Defensa Nacional mexicano, las aspiraciones nacionales “constituyen la base fundamental de la seguridad nacional, en ellas se reúne la expresión más auténtica de una comunidad, con el propósito de preservar un sistema de vida, que permita el desarrollo de sus integrantes, como resultado de un proceso histórico, el cual resume ideales y anhelos en forma coherente”.<sup>7</sup>

Por su parte, el concepto de *interés nacional*, como ha sido explicado y entendido tradicionalmente, parece ejercer una influencia reduccionista en virtud de la cual todos los demás intereses de una nación se subordinan en última instancia a unos cuantos intereses irreductibles: la supervivencia física de la nación, la libertad de sus ciudadanos y la subsistencia económica de los mismos.<sup>8</sup> Esta noción, al permitir justificar y responder a metas y objetivos tan diversos, generales, ambiguos y con una gran carga emocional, dificulta la capacidad del Estado para otorgar respuestas claras a la gran diversidad de desafíos que enfrenta la complejidad del

---

<sup>7</sup> Clemente Vega G., *Seguridad nacional / Concepto, organización, método*, Sedena, México, 2000, p. 19.

<sup>8</sup> En la jerga de los internacionalistas se entiende por interés nacional, en primer lugar, el imperativo de seguridad propio de cada Estado. Por ejemplo, Estados Unidos inscribe en su interés nacional tener bombas atómicas; en el de México está el no tenerlas. Una forma más programática de expresar el interés nacional consiste en determinar los objetivos nacionales, los que pueden ser permanentes y generales, como son la seguridad y el desarrollo, o más específicos, como el desarrollo humano y el crecimiento económico. Pueden ser también circunstanciales, como para Estados Unidos es acabar con sus enemigos terroristas dispersos por el mundo y para México atenuar la emigración de sus nacionales. (Gustavo Iruegas, “Principios e intereses”, en *La Jornada*, 30 de enero de 2006.)

sistema internacional contemporáneo, donde se han diversificado los valores con su proliferación de intereses contrapuestos y con un margen cada vez mayor de incertidumbre.

El concepto tradicional de *interés nacional* impide también proporcionar criterios para identificar intereses específicos, jerarquizarlos y compararlos, con el fin de plantear alternativas de políticas públicas concretas para ser aplicadas. También impide la clara identificación de las prioridades nacionales y la consiguiente operación de agenda de política exterior para el cumplimiento de las aspiraciones nacionales de nuestro país.<sup>9</sup>

Los intereses nacionales de un Estado deben constituirse en el siguiente escalón en la definición de los objetivos nacionales. El gobierno, elemento constitutivo del Estado, “tiene la obligación de analizar las aspiraciones y traducirlas en intereses”.<sup>10</sup> El *interés nacional* es definido como la “síntesis de las aspiraciones nacionales, gestionadas por el poder político del Estado (gobierno), que resume aspectos de identidad nacional (cultura, tradición, costumbres, etc.), en un marco de integración y coordinación solidario y con capacidad de convertirse en sendos objetivos nacionales”.<sup>11</sup>

En síntesis, “el reto fundamental de creación en política, consiste en desarrollar el interés nacional, a veces confuso y subjetivo, en objetivos claros, concretos y precisos, para que ese interés nacional pueda valer como medidas orientadoras de toda una sociedad en un país determinado”<sup>12</sup>. Por tanto, los intereses de la nación deben ser desmenuzados y deben integrarse en una agenda clara y consistente de política exterior. Los objetivos nacionales tendrán que sintetizar las aspiraciones e intereses nacionales para proyectarlos en todo el ámbito del Estado.

---

<sup>9</sup> El general Clemente Vega menciona que corresponde a los planificadores decidir sobre el procedimiento más adecuado para operativizar los intereses nacionales, con una sola condición: la organización de los intereses por tipos o prioridades debe ajustarse a la capacidad del poder nacional de cada Estado. (Clemente Vega, *op. cit.*, p. 36.)

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>12</sup> *Idem*.

## LA AGENDA INTERNACIONAL

El concepto de *agenda internacional* obedece a la percepción de que existe un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en donde proliferan diversos actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) y grupos de interés, que con mayor frecuencia buscan la satisfacción de sus aspiraciones en el frente externo. Así, los intereses nacionales se vuelven mucho más sectorializados, desagregados y específicos –de tal manera que cada vez son menos susceptibles de ser englobados bajo el concepto abstracto del *interés nacional*– para constituir más bien una suerte de *agenda internacional* cuya elaboración pasa a representar una tarea central en la planificación de la política exterior.

A las tradicionales cuestiones geopolíticas, estratégicas y militares que monopolizaban la definición de *interés nacional* en el pasado, comienzan ahora a agregarse nuevos temas de interés vital para las relaciones entre los Estados, como las relaciones económicas y comerciales, la competencia industrial y tecnológica, sus vinculaciones financieras, la energía, el medio ambiente, el terrorismo, el narcotráfico y los nexos raciales, ideológicos y religiosos entre las distintas sociedades nacionales.

Al mismo tiempo, el tradicional predominio de los asuntos relacionados con la seguridad estratégica de las naciones (identificadas con su propia supervivencia), cede paso a una percepción menos jerarquizada de los distintos intereses nacionales, que permite que unos u otros tomen la primacía dependiendo de los países, los sectores o los periodos de tiempo involucrados.

Por último, no sólo se diversifican los intereses que persigue cada país en sus relaciones exteriores, sino que se multiplican también los canales de que cada sociedad nacional dispone para competir, cooperar o negociar en torno a estos intereses. Toda una variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo la fragmentación del Estado en múltiples burocracias sectoriales que acompañan a los sectores privados en la persecución de sus intereses, multiplican también los canales de comunicación entre las diversas sociedades nacionales y facilitan el entrelazamiento de los distintos temas.

La agenda internacional incluye un conjunto de objetivos nacionales que responden en buena medida a la forma como está dividida la sociedad y el Estado, susceptibles de ser identificados con relativa claridad, jerarquizados, articulados o compensados, como ocurre cuando algunos de ellos tienen que ser total o parcialmente sacrificados para satisfacer otros de mayor importancia.

De acuerdo con el general Clemente Vega, los objetivos nacionales deben ser: *unitarios*, con capacidad para garantizar el desarrollo del Estado o preservarlo frente a diferentes antagonismos; *universales*, deben enmarcarse en un entorno de justicia, equidad y bajo un régimen de derecho; *permanentes*, con altos y prolongados tiempos de duración; *flexibles*, con capacidad para enfrentar contingencias que afecten el desarrollo y seguridad del Estado; *comprensibles*, en los que esté involucrada la gran mayoría de la población y que otorguen garantías para asegurar a la sociedad un desarrollo nacional con estabilidad y seguridad.<sup>13</sup>

Los objetivos nacionales pueden ser permanentes o coyunturales. Los permanentes se encuentran generalmente inscritos en la Constitución y se distinguen por abarcar grandes periodos en la historia de un país y por conjugar las aspiraciones de la nación con los intereses nacionales del gobierno o poder político de un país.

Los objetivos nacionales permanentes pueden ser divididos en distintos ámbitos: 1. *Políticos*: buscan preservar la independencia, soberanía e integridad territorial para mantener el sistema político o forma de gobierno; 2. *Económicos*: buscan promover el desarrollo nacional y ejercer soberanía sobre los recursos del Estado; 3. *Sociales*, buscan mantener un ambiente de derecho con libertad, justicia e igualdad y asegurar la sobrevivencia de la cultura nacional con identidad; y 4. *Militares*, buscan disponer de fuerzas armadas institucionales, con capacidad y organización para hacer frente a las amenazas que traten de perturbar la consecución de los objetivos nacionales.<sup>14</sup>

Los objetivos nacionales coyunturales o temporales se definen e interactúan en condiciones y circunstancias totalmente diferentes a los permanentes. Los rasgos que los diferencian o caracterizan

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 49-50.

pueden ser: su vigencia o temporalidad es mucho más corta; se formulan y hacen presencia cuando surgen antagonismos o amenazas con capacidad de perturbar la seguridad nacional; normalmente responden a intereses nacionales del gobierno o poder político del Estado; y son manejados a través de enunciados políticos o directrices gubernamentales.<sup>15</sup>

Los gobernantes en turno deben ser capaces de captar e interpretar los deseos y aspiraciones que, en cada momento, condicionan la voluntad nacional y conducen al establecimiento de los objetivos nacionales con el fin de integrar una agenda internacional clara y comprensible.

#### EL PROCESO DE ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA INTERNACIONAL

La agenda internacional de política exterior constituye un repertorio de objetivos o temas más precisos y susceptibles de ser operacionalizados. Dicho proceso incluye una serie de funciones que se podrían englobar en tres categorías: 1. El establecimiento de la agenda; 2. La fijación de los objetivos (jerarquización de los temas); y 3. La determinación de los cursos alternativos de acción (operacionalización de la agenda internacional).

El establecimiento de la agenda incluye la identificación de los temas que podrían integrarla, la selección de los más relevantes y su definición. La identificación se basa en una percepción o conciencia inicial, refinada por la aplicación de algunos criterios para jerarquizar la definición del tema. Éste es el proceso mediante el cual un tema, habiendo sido reconocido como tal y colocado en la agenda a que se refiere una política, es percibido por las distintas partes interesadas; es explorado con mayor detalle, articulado y, en la medida de lo posible, cuantificado.

La segunda función de este proceso consiste en la jerarquización de los temas identificados como relevantes y la selección de los que deben ser incluidos en la agenda. La definición del tema es importante porque su identificación está fuertemente basada

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 50-51.

en la intuición, en la influencia de determinados grupos de poder y en la acción política.

La operacionalización de los intereses nacionales –la identificación, selección y definición de los intereses específicos que componen la agenda internacional de un país determinado- es lo que permite establecer los objetivos, prioridades y opciones que enfrenta un país en las distintas áreas por las que atraviesa su accionar externo. La inclusión de un tema en dicha agenda, y la correcta definición de sus alcances, es condición necesaria para que la política exterior de un país fije sus objetivos en relación con determinado tema.

**INICIATIVAS Y DOCUMENTOS PRESENTADOS  
POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD DIRIGIDOS  
A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR  
DE ESTADO PARA MÉXICO**

*INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 76  
DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA  
PARA QUE EL SECRETARIO DE RELACIONES  
EXTERIORES SEA RATIFICADO POR LA CÁMARA  
DE SENADORES*

Desde la perspectiva del PRD, en los últimos años la política exterior de nuestro país ha sufrido un grave deterioro, tanto por la incorrecta aplicación de los principios constitucionales sobre la materia como por el incapaz manejo de la diplomacia por parte de los últimos secretarios del ramo.

Sólo queremos mencionar algunos casos:

1. El manejo casi personal de la diplomacia con Cuba, que colocaron al punto de ruptura nuestras históricas relaciones;

2. El torpe manejo de las relaciones con Estados Unidos y la ineficiente defensa de nuestros connacionales, lo que ha propiciado el incremento del número de migrantes mexicanos muertos en la frontera estadounidense, además de la multiplicidad de iniciativas antiinmigrantes por parte de las fuerzas más conservadoras en ese país.

3. El manejo poco profesional y descortés que diversos funcionarios de Relaciones Exteriores desarrollaron para que el canciller

mexicano ocupara la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, lo que significó una de las derrotas más visibles para la diplomacia de México.

4. El diferendo creado por el propio presidente Vicente Fox en la última Cumbre de las Américas, que generó un clima innecesariamente ríspido con diversos países de Sudamérica;

5. El absurdo diferendo con el presidente venezolano Hugo Chávez; y

6. El más reciente caso del diferendo con el entonces presidente electo de Bolivia, Evo Morales, sobre la venta de gas.

Todos estos casos muestran que la política exterior de México no debe quedar a cargo de funcionarios inexpertos y poco calificados. Peor aún es el hecho de que el Congreso de la Unión sólo se ha limitado a escuchar las explicaciones, sobre hechos consumados, que la Secretaría de Relaciones Exteriores manifiesta en sus comparecencias.

Por mandato constitucional, según la fracción I del artículo 76 de la carta magna, corresponde a la Cámara de Senadores analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso.

La fórmula propuesta por el texto constitucional, sin duda, funcionó durante todo el tiempo que duró el régimen del partido de Estado. Sin embargo, los tiempos actuales han cambiado radicalmente y la sociedad mexicana demanda ahora una mayor confluencia de facultades, controles y balances entre el Ejecutivo y el Legislativo en los asuntos de política exterior.

Ya no es factible ni deseable, que el Ejecutivo Federal tome decisiones importantes para el futuro de toda la república sin el concurso del Congreso y que éste sólo se limite a escuchar lo hecho por los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Congreso de la Unión requiere ser copartícipe activo en el diseño, aplicación y desarrollo de una verdadera política exterior de Estado y ello, como primer paso, necesariamente implica que la designación del Secretario de Relaciones Exteriores sea ratificada por el Poder Legislativo. En un cargo de vital importancia para el futuro de la república y para todos los mexicanos en su conjunto, se requiere un canciller con un perfil

profesional, responsable y de alta capacidad, y no una figura de mera confianza del presidente en turno.

El Estado mexicano precisa cambios profundos que garanticen una mayor participación de todos los sectores de la sociedad en el diseño de las políticas públicas ya que éstas afectan directamente a la población en su conjunto. En concreto, se requiere imperativamente una real política exterior del Estado mexicano, que planifique los objetivos, a corto, mediano y largo plazos, en el ámbito internacional y que determine las prioridades que beneficien a la república en su conjunto.

*INICIATIVA PARA CREAR EL CONSEJO  
NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR*

La iniciativa de Ley tiene por objeto constituir el Consejo Nacional de Política Exterior como un organismo autónomo e independiente en sus decisiones, que funcionará como un órgano consultivo del gobierno federal y del Congreso de la Unión para formular recomendaciones públicas no vinculatorias y promover el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores políticos, sociales y económicos, en relación con la política exterior de México.

El Consejo deberá actuar en concordancia con los principios normativos de política exterior, contenidos en la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución. Sus recomendaciones ayudarán al gobierno federal a definir las prioridades de la agenda de política exterior de México, así como a la coordinación de las diferentes agencias gubernamentales y organismos públicos. Igualmente, las recomendaciones que formulará sobre las negociaciones de acuerdos y tratados internacionales contribuirán al mejor conocimiento por parte del Congreso de la Unión de los diversos asuntos por abordar en materia de política internacional.

El Consejo habrá de integrarse por nueve miembros, mexicanos distinguidos, expertos en la relación de nuestro país con el mundo, con una altísima calidad moral para servir de puente entre los diversos sectores que tienen incidencia en la política exterior de nuestro país. Los consejeros durarán en su cargo tres años y su cargo será honorífico. Se integran al Consejo también 36 consejeros invitados especiales permanentes, pertenecientes a los gobiernos federal y estatales, al Congreso de la Unión, a los centros de investigación,



instituciones de educación superior y colegios y asociaciones de profesionistas, a las asociaciones civiles y organismos no gubernamentales y a los organismos del sector privado, quienes darán elementos a los consejeros con plenos derechos para la toma de decisiones.

La creación del Consejo facilitará el diálogo y la construcción de acuerdos entre la representación de todas las partes interesadas e involucradas en las relaciones exteriores de nuestro país. Dicho organismo tendrá, además, un efecto democratizador, acorde con el cambio que vive el país. El Consejo reforzará también las estrategias para establecer una agenda de política exterior que contribuya al fortalecimiento de nuestra seguridad nacional y que esté sustentada en un gran acuerdo nacional. Finalmente, el Consejo contribuirá a blindar nuestra política exterior del riesgo de convertirse en una política de intereses coyunturales o motivada por agendas personales o de grupo político.

*PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LA LEY  
DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO*

La Ley del Servicio Exterior Mexicano (SEM) data de 1994 y sufrió una primera reforma en 1998. Al momento de su toma de posesión en el año 2000, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, anunció la creación de una comisión *ad hoc* de carácter independiente y plural, cuyo mandato consistiría en llevar a cabo una evaluación de los mecanismos de ingreso, ascensos, rotación, evaluación y depuración del SEM.

Las reformas que se plantearon pretendieron “reforzar la estructura y el funcionamiento del SEM para lograr la conformación de procesos transparentes, confiables y permanentes que den certidumbre, y con ello fortaleza, a quienes se comprometen con la carrera diplomática. Se busca fortalecer a la Institución por encima de intereses individuales y se mantiene pleno respeto a la equidad de género”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, Senado de la República, 30 de diciembre de 2001.

Para muchos diplomáticos y analistas de la diplomacia mexicana, “después de casi cuatro años de implementación de la llamada Ley Castañeda, ésta ha afectado los derechos laborales del personal del SEM y ha impedido el normal desarrollo de las actividades diplomáticas de nuestro país”.<sup>17</sup> Adicionalmente, ha permitido la incorporación de funcionarios diplomáticos mediante mecanismos discrecionales que desvirtuaron el espíritu del cuerpo, el sentido de carrera y la mística del SEM.

Desde la perspectiva del GPPRD, la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) vigente carece de una visión clara para fortalecer y modernizar a un órgano del Estado, a la cancillería y al Servicio Exterior.<sup>18</sup> Son también fundamentales una serie de reformas reglamentarias y administrativas para el mejor desempeño del servicio diplomático, por lo que sugerimos se lleven a cabo las siguientes acciones:

1. LÍMITE A LOS NOMBRAMIENTOS HECHOS  
POR EL EJECUTIVO DE LOS JEFES DE MISIÓN  
Y DE CARGOS SUPERIORES EN LA SRE

Los nombramientos hechos por el Ejecutivo y por el secretario, tanto en lo que se refiere a los jefes de misión<sup>19</sup> como a los cargos superiores<sup>20</sup> en la SRE y en el extranjero, deberían sujetarse a una cuota máxima que decida el Poder Legislativo. Parte de este argumento tiene que ver con que, en la actualidad, varios de los jefes de misión y subsecretarios son ajenos al SEM.

Es necesario recordar que, de acuerdo con el artículo 76 constitucional, el Senado tiene la facultad de “ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de los agentes diplomáticos y de los cónsules generales”.

<sup>17</sup> Documento de posición de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano con relación a las posibles reformas a la Ley del Servicio Exterior Mexicano, octubre de 2005.

<sup>18</sup> México tiene actualmente representación diplomática en poco menos de una tercera parte de los Estados miembros de la ONU (70 embajadas).

<sup>19</sup> De conformidad con el artículo 1 *bis* de la LSEM, los jefes de misión son los titulares de las representaciones diplomáticas, esto es, de las embajadas y misiones permanentes; estas últimas son las representaciones del Estado mexicano ante organismos internacionales.

<sup>20</sup> Por “cargos superiores” se entiende aquellos de director general hacia arriba.

Por tanto, nos parece que Ejecutivo debe mantener la facultad de nombrar a los jefes de misión y a los funcionarios superiores de la SRE. No obstante, pensamos que en aras de avanzar hacia la profesionalización de los miembros del cuerpo diplomático mexicano, es necesario que el Senado de la República ratifique aquellos nombramientos de ciudadanos que no sean miembros del SEM.

## 2. INGRESO PARALELO (ART. 34) Y DESIGNACIÓN DEL PERSONAL TEMPORAL (ART. 7)

Muchos diplomáticos plantean que “el ingreso paralelo<sup>21</sup> al SEM deberá ser eliminado”. El espíritu de este mecanismo de ingreso es permitir que funcionarios que no entraron a la SRE por examen de oposición, pero que han adquirido experiencia y capacidad en la materia, puedan formar parte del personal de carrera del SEM, siempre y cuando “obtengan una evaluación favorable de la comisión de personal”. Pensamos que debe continuar este mecanismo de ingreso, pero debe ser limitado a notables excepciones, que cuenten con probado reconocimiento.

Igualmente, se ha planteado que los nombramientos temporales<sup>22</sup> (nombramientos políticos) deberán reducirse al mínimo, pues crean privilegios inaceptables. Coincidimos con tal afirmación. No

<sup>21</sup> Art. 34 de la LSEM: “El personal temporal o asimilado de la rama diplomático-consular y técnico-administrativa, así como los funcionarios de la Secretaría, podrán ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera de la rama diplomático-consular siempre que cumplan con los requisitos de ingreso previstos en las fracciones I, III, IV, V y VI del artículo 32 de la presente ley y obtengan una evaluación favorable de su desempeño por parte de la Comisión de Personal”. Esto es, no se les exige que presenten el examen de ingreso al SEM ni los cursos en el IMRED, sino simplemente contar con antigüedad y participar exitosamente en los concursos de ascenso.

<sup>22</sup> Art. 7 de la LSEM: “El personal temporal es designado por acuerdo del secretario. Dicho personal desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo que no excederá de 6 años, al término del cual sus funciones cesarán automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. Los nombramientos de personal temporal se harán, cuando sea posible, en plazas que no pertenezcan al Servicio Exterior de carrera”. El Reglamento estipula que con excepción del rango de embajador, cónsul general o representante permanente, que requerirán el acuerdo del presidente de la república, el secretario expedirá los nombramientos temporales en cualquier otro rango en las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa.

obstante, pensamos que debe existir cierto margen de maniobra del Ejecutivo en turno para allegarse de funcionarios que sin ser miembros del SEM, cuentan con la experiencia y la capacidad para desempeñar las tareas de política exterior que requiere el Estado mexicano.

### 3. HOMOLOGACIÓN PARA LOS FUNCIONARIOS QUE REGRESAN A MÉXICO (ART. 6)

Muchos diplomáticos que regresan al país no ejercen una función conforme al rango que poseen de acuerdo con su experiencia y capacidad en el escalafón de su carrera diplomática. Es necesario hacer compatibles estos dos ámbitos en beneficio del profesionalismo y la eficacia de nuestra política exterior.

### 4. ROTACIÓN

La rotación de los miembros del SEM debe ser obligatoria, previsible y programada, por lo que no deberá estar sujeta a decisiones coyunturales por parte de las autoridades de la SRE bajo el argumento de las restricciones presupuestarias. Se deberán respetar estrictamente los tiempos mínimos y máximos de estancia y de servicio fijados por la LSEM para los miembros del personal de carrera y temporal del SEM, tanto en México como en el extranjero. Deben reducirse los márgenes de discreción con los que cuenta la Comisión de Personal para “recomendar” los traslados al canciller.

### 5. CAPACITACIÓN Y PREPARACIÓN ACADÉMICA (ART. 11 BIS)

La capacitación y la actualización de los cuadros del SEM debe ser un derecho y una obligación permanente. La capacitación de los miembros del servicio diplomático debe convertirse en prerrequisito obligatorio para todo concurso de ascenso y programa de rotación de personal.

La profesionalización del personal diplomático debe estar acompañada con otras medidas como el derecho, después de un mínimo de 15 años de servicio, y por sólo una sola vez durante su carrera a un año sabático, con goce de sueldo, que se dedicará a fines de capacitación en áreas que repercutan en beneficio de la propia secretaría.

## 6. EXAMEN DE MEDIA CARRERA (ARTS. 38 Y 39)

Es necesario eliminar el examen de media carrera por su inoperancia y debido a que duplica innecesariamente los mecanismos de evaluación que constituyen los exámenes de ascenso establecidos. Este es un requisito innecesario que puede convertirse en un nuevo obstáculo para los ascensos del personal de carrera. En el SEM todos los cargos de escalafón son obtenidos mediante concurso de los aspirantes y siempre en función de las plazas vacantes. Lo que sí debe mantenerse es la comisión inmediata a una adscripción consular, requisito establecido para ascender al rango de consejero para quienes hayan ingresado por el concurso normal.

## 7. EVALUACIÓN QUINQUENAL (ARTS. 40, 40 BIS Y 40 TER)

Debe desaparecer la evaluación quinquenal de los miembros del SEM debido a que los criterios establecidos, elaborados por una empresa privada extranjera, son abiertamente subjetivos y coyunturales; además, al miembro del SEM al que se le aplique una evaluación negativa carece de la posibilidad de ejercer su legítima defensa.

Existe un alto grado de subjetividad y discrecionalidad que puede implicar la calificación de logros documentados y méritos del evaluado sin acotar parámetros de medición. Además, los concursos de ascenso no se abren con una periodicidad determinada, sino sólo cuando existen plazas que ofrecer para cada rango, las cuales suelen siempre ser menores a la demanda. Esto ha impedido el ascenso a la categoría inmediata superior en los plazos establecidos.

## 8. TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS

Los procesos disciplinarios a los que son sometidos los miembros del SEM deben ser transparentes. Debe establecerse en la LSEM un procedimiento de impugnación. Esto debe servir para evitar excesos, despidos o cambios de adscripción injustificados por parte de los funcionarios de la cancillería. Por tanto, es necesario otorgar mejores condiciones de certeza jurídica y legalidad a los miembros del SEM.

En abono de lo anterior, debe plantearse la incorporación de la figura de *ombudsman*, que participe en todo procedimiento disciplinario, con atribuciones para la procuración y defensa de los derechos de los miembros del SEM en sus dimensiones individual y colectiva.

#### 9. PRESTACIONES

Deben revisarse las prestaciones que se otorgan a los miembros del SEM, las cuales, desde nuestra perspectiva, no son congruentes con un esfuerzo nacional de austeridad para la república. El caso de los gastos para la educación de los hijos en el exterior es sólo un ejemplo de que es necesario ajustar las necesarias recompensas que deben gozar los miembros del SEM con una disminución de privilegios para la alta burocracia de nuestro país.

#### CONCLUSIÓN

La política exterior de México, tan reconocida y respetada en el pasado por todos los países del mundo, resultó ser una de las áreas desmanteladas por la administración panista del presidente Vicente Fox. La continuidad que nos ofrece la derecha tecnocrática en la persona de Felipe Calderón, no es más que seguir el mismo camino del descrédito y vergüenza para México.

Las propuestas de modificaciones a los ordenamientos jurídicos vigentes en nuestro país llevadas a cabo por el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados estuvieron dirigidas a redefinir las facultades legales necesarias en esta materia para los poderes Legislativo y Ejecutivo con el fin de favorecer el logro de los consensos necesarios en el diseño y ejecución de una política exterior sólida y congruente para México.

Es preciso reconstruir el sentido de rumbo de la acción externa y el diseño honesto, inteligente y profesional de la política internacional de México. Sólo mediante una política exterior de Estado, que busque lograr los consensos posibles en torno a esta delicada materia, podremos redimensionar la posición que nuestro país puede y debe jugar en la nueva estructura del sistema internacional.