

PROGRAMACION Y ELABORACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO

Por

SANTIAGO HECHEN

1. *Objetivos y medios en política internacional.* La separación entre política interna e internacional, aceptable hasta hace pocos años, está totalmente descartada en la actualidad tanto desde el punto de vista del gobierno del estado como desde el de las relaciones internacionales.

El mundo ha vivido un proceso de transformación, cuyo aceleramiento en los últimos años, lo ha convertido en una unidad difícilmente reductible a elementos aislados e independientes.

El rápido progreso de la ciencia y la técnica ha dado a los hombres los elementos necesarios para superar tiempo y distancia, pero al mismo tiempo les ha impuesto la obligación de vivir en contacto permanente con sus semejantes.

Este contacto y la imposibilidad de aislamiento, estrechan en un solo círculo vital a los seres que habitan el mundo, condenándolos a vivir en comunidad de ideales e intereses o a sufrir las dolorosas consecuencias de la destrucción y miseria universal.

El destino de toda nación se encuentra cada vez más ligado al de las otras, convirtiéndolas en un solo organismo en el que la debilidad o el dolor de un miembro afectan el equilibrio y el bienestar del conjunto, y esta nueva forma de

sensibilidad del todo para con cada una de sus partes integrantes, convierte a cada nación en responsable del bienestar de las demás y responsabiliza a la totalidad de las naciones de la felicidad de cada una de ellas.

Por ese motivo, la acción interna del estado encauzada en el sentido de lograr el progreso de los habitantes de la nación, repercutirá ineludible e inmediatamente en los demás pueblos del mundo, adquiriendo de esta manera el carácter de medida de orden internacional.

La separación actualmente existente entre actitudes de orden interno y de orden internacional, responde a razones prácticas y metodológicas de la Administración Pública, cuyo objetivo es el de facilitar la división del trabajo, pero en definitiva no es más que una abstracción que pretende aislar teóricamente elementos indisolublemente unidos.

Por otra parte, no hay elemento en la naturaleza que no tenga su razón de ser y que no encaje admirablemente, tanto con sus aspectos negativos como positivos, en la total unidad de un armonioso conjunto universal.

La existencia de cada elemento responde a un fin y la pluralidad de ellos conduce al equilibrio universal que nos admira e inquieta permanentemente.

Nada en el universo carece de sentido y razón de ser y cada elemento es algo en sí mismo y parte integrante de unidades de mayor complejidad, y tanto en su individualidad como en su asimilación, su existencia responde a causas determinantes y producirá efectos inevitables.

Los seres humanos no pueden sustraerse a esta regla común y tanto individualmente como en su conjunto son el resultado de causas determinantes que imponen una razón de ser a su existencia y accionan en el mundo modificando su estructura y lo acondicionan para su bienestar y felicidad.

Las causas determinantes de su presencia configuran el fin último por el cual los seres humanos están llamados a existir y el conjunto de acciones que constituyen la vida y

que en última instancia responden a objetivos individuales y colectivos, son los medios con los que la humanidad procura continuar su marcha.

Causas y efectos en el orden de la vida de los pueblos no son más que fines y medios que se reordenan en un accionar interactivo, pues los últimos indican la acción a emprender para el logro de los primeros, los que a su vez impregnarán con su esencia las determinaciones que el consenso general imponga.

No hay en lo individual como tampoco en lo colectivo acciones humanas que no respondan a causas determinantes ni dejen de producir los efectos correspondientes. Aunque las causas sean ignoradas y los efectos no previstos por el individuo actuante, tanto los unos como las otras, tienen vigencia plena y permanente, con la lamentable consecuencia de que ese desconocimiento dejará totalmente librado al azar el resultado de acciones que debieran ser totalmente conscientes y encauzadas para el logro de objetivos determinados.

En relaciones internacionales, es el estado, como ente abstracto que representa a la nación en su conjunto, quién tiene atribuciones para adoptar las decisiones que ordenarán su conducta y determinarán su actuación en el orden internacional.

La abstracción se materializa a través del gobierno constituido y es a sus integrantes a quienes en última instancia corresponderá la responsabilidad, ante propios y extraños, de la actividad que desarrolle.

Esta actividad es resultado de decisiones previamente adoptadas que podrán a su vez, responder a la búsqueda de objetivos determinados con plena conciencia de la relación existente entre los medios que se emplean y los fines que se persiguen y que presuponen un conocimiento pleno del proceso histórico y de las tendencias que lo condicionan.

Pero también, y esto no es lo menos frecuente, pueden responder a la improvisación y la necesidad de resolver situa-

ciones careciendo de un conocimiento general suficiente que permita ubicar la relación de causa a efecto, y sin el dominio de la técnica que facilita el estudio previo a la adopción de decisiones.

Esta última situación, lamentablemente se repite en numerosos estados modernos, y se traduce para los propios interesados en desaciertos frecuentes, lo que obliga a retroceder y comenzar nuevamente. Por lo general, las decisiones, equivocadas o correctas, responden a la inclinación personal, a la intuición o a los deseos de la persona responsable, antes que al resultado de una racional y correcta interpretación de los hechos en relación con los objetivos que se persiguen.

El fruto que se obtiene, teniendo en cuenta un margen razonable de aciertos, es desalentador, porque los cambios frecuentes de responsables impondrá modificaciones en la conducción, con las consiguientes vacilaciones y titubeos que tanto afectan a las relaciones exteriores del estado y que imprimen una falta de continuidad en su política exterior que perjudicará sus propios intereses, pero al mismo tiempo afectará a la comunidad de naciones que no puede sustraerse a los problemas y dificultades de cada uno de sus miembros.

Por este motivo es de fundamental importancia para toda nación la adecuación de su política exterior a las necesidades internas, y el conocimiento de los objetivos que se persiguen mediante ella, a fin de aplicar los medios de que se dispone para su obtención, y son éstos precisamente, los que imposibilitan resultados favorables, cuando razones de organización interna obstaculizan la exacta interpretación de las necesidades y la continuidad en la política que se desarrolla para su satisfacción.

2. *Ordenamiento de la política exterior mexicana.* El esquema del estado actual de las relaciones internacionales de México, se presenta con líneas definidas que demuestran ser resultado de metódica planificación y ajustada y firme ejecución. El lirismo principista del siglo pasado y comienzos del

presente, ha sido sustituido por un racionalismo que gira en torno a intereses reales presentes y futuros y se fundamenta en una trayectoria histórica conocida.

Examinando separadamente las actitudes internacionales se pueden encontrar aparentes contradicciones que sugieren la idea de ser fruto de improvisación, pero consideradas en su conjunto y despojadas de razonamientos y justificaciones no siempre ajustados a la realidad, con que la diplomacia mexicana tradicionalmente ha presentado sus planteamientos, adquieren la cohesión y el vigor de medidas ordenadas hacia la obtención de objetivos definidos.

La argumentación de los representantes mexicanos gira permanentemente en torno a los denominados principios tradicionales de su política internacional entre los que se destaca la no intervención, pero su interpretación y aplicación a las diferentes situaciones varía según las circunstancias y de acuerdo a las necesidades de la posición que deben defender.

Esa referencia obligada y permanente a los principios tradicionales convierte a las argumentaciones en espejismos que atraen la atención hacia posiciones aparentes que pueden estar muy distantes de la realidad y que en gran número de casos nada tienen que ver con la actitud predeterminada que finalmente se habrá de poner de manifiesto.

Pero, mediante un estudio profundo de las actitudes internacionales adoptadas por México, puede observarse una coherencia permanente en las argumentaciones con que las fundamentan sus diplomáticos, y al mismo tiempo una continuidad bien definida en los lineamientos de su política internacional que demuestran la existencia de objetivos y la perseverancia en el intento de alcanzarlos, aunque también se puede observar que las fundamentaciones no siempre responden a las decisiones adoptadas en cada situación particular ni las justifican.

Esta aparente incoherencia, permite extraer algunas conclusiones en relación con la programación y ejecución de la

política exterior. En primer término, se puede afirmar la existencia de planificación en su política internacional en torno a objetivos bien definidos y prefijados, que es puesta en práctica superando los cambios en el elenco gobernante y que permite adoptar decisiones acordes con una línea preestablecida, imprimiéndole un carácter de continuidad altamente efectivo y satisfactorio.

En segundo término, se observa la existencia de un órgano del Estado encargado de aplicar las decisiones adoptadas en otro nivel, pero cuya disciplina y técnica depurada le permiten superar los inconvenientes de la falta de conocimientos profundos respecto a la estrategia global que se aplica y a las razones de la actitud particular que se adopta.

3. *El Órgano de aplicación.* Entre los diferentes tipos de organización de los Ministerios de Relaciones Exteriores existentes en la actualidad, el de México presenta características propias y bien definidas que lo diferencian netamente de los demás e imponen un estudio especial, impidiendo su asimilación a otros suficientemente estudiados y conocidos.

Esta diferenciación no surge de su legislación básica, ni de su reglamentación, ni de su organigrama funcional, que son similares a los de los otros estados que mantienen legislación y reglamentaciones actualizadas, sino de elementos difícilmente ponderables que superan los estrechos límites de la observación directa.

De acuerdo al artículo séptimo de la ley correspondiente del 25 de enero de 1934, "El Servicio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos comenzará por el puesto de Vicecónsul, los otros puestos hasta Consejero y Cónsul de Primera, serán cubiertos exclusivamente por ascenso, en los términos que fijan esta Ley y su Reglamento. . ."

En apariencia desde el año de promulgación de esta ley, se intentó establecer una Carrera Diplomática y Consular, como medio de transformar a los integrantes del Servicio Exterior en un cuerpo permanente y especializado y al margen

de los cambios políticos internos, pero como válvula de escape, el mismo artículo en su parte final indicaba como excepción la prevista en el siguiente.

Esa excepción establecida en el Artículo octavo permitía la designación, mediante "acuerdo expreso" y sin limitación de tiempo en cuanto a su permanencia, "a personas que no figuren en el escalafón" y en cualquier puesto del Servicio Exterior.

Es decir que, mientras la vía normal es la del ingreso por el cargo inferior, previo examen de competencia, se deja expedita una segunda para designaciones directas del Presidente de la República.

En la Reglamentación del 30 de abril de 1934 se completa la adecuación del Concurso de Ingreso al Servicio Exterior con el régimen imperante, exigiendo a los candidatos en el inciso K del artículo 97 "Dos cartas suscritas por personas que merezcan la confianza del Secretario de Relaciones Exteriores y que, al abonar la conducta moral del solicitante, hagan constar la identificación ideológica del mismo con la política del Gobierno, expresando con amplitud los hechos en que funden su opinión".

Lo que normalmente sucede en todos los países del mundo en forma oculta y sin una finalidad expresa, en México adquiere carácter legal y tiene objetivos bien definidos. Se trata de lograr homogeneidad en los elementos que desde los diferentes puestos que ocupan en el Servicio Exterior deben defender la política internacional que sustenta México y representarlo ante las demás naciones del mundo. Y, aunque la reglamentación indica solamente que es necesaria la identificación ideológica con la política del gobierno, esa ideología no es la de un gobernante determinado sino la de la Revolución institucionalizada que se manifiesta por intermedio del Partido que la representa.

De esta manera se ha convertido al Servicio Exterior Mexicano en un instrumento eficaz al servicio de los intereses

del país. Su composición asegura idoneidad y rigurosa identificación ideológica que garantizan homogeneidad y condiciones mínimas necesarias para aceptar y comprender las instrucciones que reciban.

Aunque hasta hace algunos años las jerarquías superiores eran cubiertas por designaciones especiales de elementos ajenos al Servicio Exterior, para asegurar la orientación acorde con la posición sustentada por el Jefe del Poder Ejecutivo, la mayoría era absorbida con posterioridad y transformada en funcionarios de carrera de acuerdo al Artículo 71 del Reglamento.

Actualmente son muy limitadas las designaciones de funcionarios ajenos al cuerpo permanente y la orientación general queda en manos del Secretario de Relaciones Exteriores que de acuerdo a la fracción II del Artículo 89 de la Constitución Federal es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Por su intermedio se canalizan las instrucciones que reciben los Miembros del Servicio Exterior que reflejarán las decisiones que en materia de política internacional adopta el Jefe del Poder Ejecutivo. Dichas instrucciones al ser interpretadas por los funcionarios integrantes de un Cuerpo homogéneo e identificado con principios de validez permanente para los intereses de la Nación, pueden diferir en la forma de ser presentadas y defendidas debido a las características personales de cada funcionario, pero conservan un fondo común que las identifica en razón de la comunidad ideológica que los caracteriza, y que salva en buena medida la falta de una preparación profesional previa que podría asegurar mayor homogeneidad.

La falta de cursos especiales previos al ingreso en el Servicio Exterior, salvada parcialmente de esta manera, obliga a apelar al recurso poco satisfactorio de fundamentaciones dialécticas que giran en torno a principios de derecho internacional interpretados de acuerdo a las conveniencias del mo-

mento, pero que suele no estar de acuerdo con interpretaciones anteriores.

Pero esta necesidad de defender posiciones mediante argumentaciones basadas en principios generales susceptibles de diferentes interpretaciones y ajustables a las necesidades del momento, surge de la separación existente entre la instancia responsable de la elaboración de la política exterior y adopción de decisiones, y el instrumento encargado de aplicarla en el ámbito internacional.

Es decir, la Secretaría de Relaciones Exteriores no es el laboratorio de política internacional de México, pues este elemento de fundamental importancia para la elaboración de una política exterior coherente y ajustada a las necesidades internas de la Nación, no es de su competencia, ya que el mismo funciona separadamente de los organismos constitucionalmente señalados, sin quitarle eficacia, muy por el contrario, asegurándole realismo, efectividad y continuidad al desarrollo de su política internacional.

4. *Evolución política interna.* La independencia impuso a México como a los demás estados hispanoamericanos un carácter republicano a su gobierno con el consiguiente contralor entre poderes que impide la discrecionalidad en el manejo de los asuntos del estado y exige periodicidad que el carácter electivo del gobernante impone.

Ambos elementos, periodicidad y contralor, han tenido vigencia permanente a través de su historia en el plano institucional, excepto breves períodos de concentración de poderes y permanencia, impuestos durante determinados gobiernos inicialmente constitucionales y en el breve pero borrascoso paso por el Imperio.

El modelo constitucional estadounidense que sometió a dura prueba a todos los pueblos que en él se inspiraran, impuso en el orden de la política internacional, en la mayoría de los casos, discontinuidad en los lineamientos e ineficacia en los planteos, totalmente contrarios a las necesidades de la política

exterior que exige definición de objetivos y continuidad en el desarrollo y aplicación de una política determinada.

Durante más de un siglo de vida independiente, las relaciones internacionales de México tuvieron como finalidad primordial la defensa territorial y la búsqueda de refuerzos para sostener o derrocar gobiernos. Esta cooperación debía pagarse necesariamente con un mínimo de subordinación, lo que en definitiva desencadenaba sentimientos inamistosos.

Esta situación fue motivo permanente de un estado de alerta y animadversión para con los Estados Unidos, desde donde debía llegar a través de una enorme y fácilmente franqueable frontera el apoyo que finalmente decidiría cualquier situación política interna.

Aunque en la raíz del resentimiento mexicano hacia Estados Unidos se habrá de encontrar la disputa que privó a México de una gran extensión territorial, la verdadera causa de su mantenimiento es el deseo permanente de liberarse de subordinaciones impuestas por propio requerimiento, y ese deseo es el que impulsa a convertir al principio de no intervención en la piedra angular de la política internacional de México.

Solamente cuando se produce la Gran Revolución Mexicana al concluir la primera década de este siglo, se inicia una era de consolidación de su nacionalidad con la incorporación definitiva de los aborígenes al elenco gobernante, lo que conduce a una mayor estabilidad de sus gobiernos que dejando de ser representativos de una minoría, se componen de elementos cuya extracción asegura una total representatividad del pueblo mexicano.

La institucionalización de la revolución y la permanencia en el poder del partido que la representa fue posible más que por el uso de fuerzas de represión que impidieran la aparición de focos subversivos, por la consolidación de un sentimiento nacional que solamente esperaba su oportunidad para ponerse de manifiesto.

Las circunstancias por las que atravesaba el mundo cooperaron para que la revolución fructificara, pues la primera guerra mundial ocupó totalmente la atención de Estados Unidos y lo impulsó al mismo tiempo a modificar la estrategia global aplicada a su política internacional, induciéndolo a ganar posiciones en los demás países de América Latina, momentáneamente descuidados por los Estados europeos.

Esta nueva preocupación aligeró el control ejercido sobre los acontecimientos internos de México y obligó a los primeros gobiernos surgidos de la revolución afianzarse con menores compromisos, lo que les permitió adoptar actitudes de mayor independencia hasta llegar en la década del 30, a nacionalizaciones que aunque resistidas, fueron finalmente aceptadas por Estados Unidos, sin las consecuencias funestas que en otras circunstancias pudieron haberse producido.

El afianzamiento de la conciencia nacional y la liberación de presiones externas explican la permanencia en el poder de una revolución convertida en partido único, y en este elemento de la política interna del país se encuentra la explicación del mantenimiento de planes de gobierno internos y de posiciones internacionales acordes con sus necesidades, que superan los cambios periódicos y la inestabilidad que el régimen constitucional vigente impone a los poderes ejecutivo y legislativo.

5. *Planificación y decisión en política internacional.* Aunque el Jefe del Ejecutivo y responsable de la política exterior de México, goza de la facultad de decidir en materia de política exterior con absoluta independencia de su predecesor, la continuidad en los lineamientos de la misma está asegurada en el propio proceso eleccionario que comienza y concluye dentro del único partido que puede llevarlo al poder, y por encima de los preceptos constitucionales están las disposiciones del partido, gobierno paralelo y permanente, que establecerán los lineamientos generales a los que habrán de ajustarse las actitudes internacionales que adopte el Poder Ejecutivo y que contarán con el apoyo del Poder Legislativo.

Esta es la respuesta mexicana a la necesidad de mantener una política internacional acorde con las necesidades del país y al abrigo de los vaivenes que el cambio de los elencos gobernantes imprimen normalmente a las posiciones internacionales que adoptan los estados que han seguido el modelo estadounidense en sus regímenes constitucionales.

Esta forma de solución, al mismo tiempo que impide la modificación de actitudes que suele acompañar a los cambios del responsable de la conducción de las relaciones internacionales con el consiguiente beneficio de una continuidad altamente provechosa, permite también la adopción de posiciones que interpretan el sentimiento popular, ya que este se encuentra reflejado en la estructura del partido, pero separa totalmente la facultad de planificar y decidir, del órgano de aplicación de la política internacional con los inevitables perjuicios que ocasiona la falta de un conocimiento profundo de las finalidades que se persiguen por parte de quienes tienen la responsabilidad de defender las posiciones que se sustentan.

La ventaja mayor que se obtiene mediante este sistema es la mejor coordinación de los planes de política internacional con los que contemplan las necesidades del desarrollo nacional, pues permite ajustar la política exterior a las necesidades del país, siendo éste uno de los obstáculos más difíciles de salvar en los estados que habiendo adoptado el régimen republicano de gobierno mantienen separados al organismo encargado del estudio y aplicación de la política internacional con los de jurisdicción interna.

En el caso de México la separación constitucional existe, pero en la práctica desaparece, pues la fijación de objetivos es atributo de la Revolución institucionalizada que no reconoce periodicidad, separación de facultades ni delimitación de jurisdicciones.

6. *Vigencia y continuidad del sistema.* La actual organización mexicana en lo que se vincula a sus relaciones internacionales responde a características propias y bien definidas

que aseguran las bases mínimas indispensables para garantizar un funcionamiento acorde con las necesidades de la nación.

Su ordenamiento posibilita continuidad en los lineamientos generales de su conducta internacional, realismo en la interpretación del sentimiento popular y adecuación a las necesidades del país con coordinación en el planeamiento que comprende todos los aspectos del interés nacional sintetizados en la Revolución institucionalizada, responsable directa y permanente de la conducción general.

Las decisiones en materia de política internacional, facultad del Presidente de la República, se ajustan a esos lineamientos generales de la política internacional mexicana, mediante el recurso a un proceso eleccionario en el que queda eliminada toda posibilidad de acceso al poder de un Jefe del Ejecutivo que no comparta totalmente los principios sustentados.

Y el Servicio Exterior, organismo encargado de la aplicación de estas decisiones, tiene asegurado un perfecto funcionamiento acorde con las instrucciones recibidas, pues su integración responde al requisito fundamental de la idoneidad acompañado de las garantías suficientes para impedir la intromisión de elementos que no compartan la ideología revolucionaria.

El proceso de adecuación al régimen imperante, ha sido lento y el perfeccionamiento de las instituciones, hasta lograr el grado actual de eficiencia, demandó varias décadas de gobiernos revolucionarios, pero como su funcionamiento depende del mantenimiento de situaciones extraconstitucionales, que sólo pueden tener vigencia dentro de un régimen de partido único o sin oposición, sus posibilidades de perdurabilidad están supeeditadas a condiciones políticas internas que en los últimos años comienzan a modificarse e insinúan la necesidad de cambios en la forma adoptada para el manejo de las relaciones exteriores, cuya eficiencia actual está respaldada exclusivamente en la mayoría absoluta con que cuenta el Partido Re-

volucionario Institucional y que comienza a sufrir sensible deterioro en su homogeneidad y en elecciones parciales que anuncian la aparición de oposiciones dignas de ser tenidas en cuenta en futuro próximo.

SANTIAGO HECHEN (Lamadrid 1194, Rosario). Doctor en Diplomacia. Actualmente es Director del Departamento de Historia y profesor titular en la Facultad de Filosofía de nuestra Universidad. Publicó "Proyección internacional de Brasil" (1964).