

Del interés nacional al objetivo concreto: asignando tareas a la política exterior.

Erik Ernesto Gutiérrez Muñoz*

Palabras clave: Interés nacional, política exterior, estrategias, objetivos, toma de decisiones.

Introducción

El dogma dicta a todo estudioso de la política exterior que todo Estado, sin importar su composición, localización o relevancia estratégica, mantiene interacciones con otro u otros Estados; ya sea por razones de carácter fronterizo, por intercambios comerciales o por necesidades políticas, *inter alia*. Por tanto, todo Estado tiene una política exterior, pues esta es el bazo comunicador del Estado con el resto del mundo.

En efecto, todo Estado tiene una política externa, la cual no surge de la nada, sino que es fruto de la necesidad del Estado de hacer frente a determinados factores en determinadas circunstancias. El *cómo* se llega a esta situación desde la *política en general*, es decir, sin constreñirnos únicamente a la política externa, será el objeto de la primera parte de este ensayo. En la segunda mitad del mismo, dedicaremos nuestros esfuerzos a esclarecer el proceso que debe seguirse, así como los elementos que deben ser tomados en consideración para llegar del *Interés nacional al objetivo concreto de política exterior*.

Del proceso de la *política en general*.

En su actuar, el Estado tiene una guía, un fin último que alcanzar, el que motiva su acción y hacia el cual dirigirá todos sus esfuerzos—todas sus *políticas*. Este fin último es denominado *Interés Nacional*. Debido a su naturaleza, el Interés Nacional no es específico,

* Profesor Adjunto nivel “B” adscrito al área de política exterior de México del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Forma parte del Seminario de Política Exterior de esa misma casa de estudios desde el año 2007. Es miembro del consejo editorial de *Escenarios XXI* y de la revista *Cuadrivio*, publicación en la que es responsable de la sección *Política*.

sino tan general, tan amplio, que en él concurren todas y cada una de las aspiraciones, necesidades y anhelos de un conglomerado nacional en algún momento determinado de su historia.

El Interés Nacional es, por tanto, el origen y el fin de todas las políticas públicas. *Origen*, puesto que de acuerdo con la teoría clásica, es la nación la que decide organizarse y construir al Estado,^[1] siendo éste el garante de su seguridad y bienestar. La nación, entonces, se constituye en Estado y el Estado debe velar por la nación.^[2] Para satisfacer estas necesidades, el Estado llevará a cabo políticas, cuya naturaleza estará determinada por el tipo de necesidades que estas deban satisfacer; de tal suerte que existirán políticas de salud, de educación, económicas, de seguridad, etc. Y es también *fin*, por que el éxito o el fracaso de la política será medido en contraste con el Interés Nacional que le dio origen y que debió satisfacer.

Como señalamos anteriormente, el Interés Nacional comprende las necesidades, aspiraciones y anhelos de un conglomerado nacional. Sin embargo, para dotar a estas necesidades y anhelos de un carácter más operativo desde el punto de vista estatal, se requiere la presencia de otros dos elementos; a saber, el *mito de la misión nacional* y el o los *tomadores de decisiones*.

Dejemos por ahora de lado el *mito de la misión nacional* y digamos que él o los tomadores de decisiones,^[3] serán los encargados de identificar e interpretar las necesidades nacionales—de otro modo infinitamente tanto diversas como dispersas—a fin de enunciar

[1] Si bien a estas alturas, la visión de «un Estado, una nación», se encuentra más que desfasada, la teoría clásica se sustenta en esta visión, según la cual *el individuo* decide ceder su soberanía a un ente socialmente construido que le representará. Esta visión se explora a mayor profundidad dentro de dos obras clásicas; a saber: *El Contrato Social o los principios del derecho Político*, de Jean-Jaques Rousseau y el *Leviatán o la materia y poder de una república eclesiástica y civil*, de Thomas Hobbes.

[2] Para ejemplificar la situación, basta con observar los artículos 39 y 40 constitucionales. El artículo 39 constitucional señala a la letra que «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno». Así pues, se sustenta el hecho de que todo poder público—es decir cualquier instancia de gobierno, brazo ejecutor y visible del Estado—tiene el deber inalienable de servir al pueblo.

Por su parte, el artículo 40 constitucional a la letra dice que «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental». Aquí se expresa que es *la nación mexicana o el pueblo*, el que *decide* por sí mismo *organizarse* en forma de Estado.

[3] Dependiendo del ordenamiento jurídico interno de cada Estado, la responsabilidad de la toma de decisiones recaerá en uno o en varios individuos.

el Interés Nacional en una fórmula general, pero gramaticalmente concreta; es decir, que en su naturaleza sea general pero en su enunciación no sea nebulosa ni cambiante, a fin de que esta pueda convertirse en el criterio primordial que guiará la acción estatal.

En este proceso de formulación del Interés Nacional, *el* tomador de decisiones—a partir de este momento emplearemos únicamente el singular— puede proceder de tres formas básicas: puede hacer prevalecer dentro de la formulación del Interés Nacional el sentir general de la nación; influenciar ese sentir con los intereses propios del grupo político al que pertenece; o hacer prevalecer los intereses propios de su grupo sobre los intereses de la nación. En este tercer supuesto, evidentemente no puede hablarse de *Interés Nacional* sino de *interés de grupo* y por consiguiente, las acciones gubernamentales emanadas de ese interés no estarán dirigidas a la satisfacción de las necesidades de la nación. Esta clase de acciones puede generar amplio descontento y desaprobación dentro del conglomerado nacional, colocando al grupo gobernante en una situación delicada, por lo que debe resultar preferible para el tomador de decisiones optar por alguna de las otras dos vías antes señaladas. Cabe aquí la siguiente precisión: nos hemos abstenido de llamar *política* a la *acción gubernamental* emanada de un interés de grupo, pues consideramos que la *política* en estricto sentido, es aquella que nace y se orienta hacia el Interés Nacional.

Hemos dicho que será el tomador de decisiones el que formule el Interés Nacional a partir de la interpretación de las necesidades de la masa nacional. Para llevar a cabo este proceso, el tomador de decisiones debe recabar primero la información pertinente sobre el estado que guarda la nación. Este proceso de recolección de información será denominado dentro del método como la *medición de los factores pertinentes a la situación* y aunque este paso constará de dos etapas—a saber, la medición de los factores internos y la medición de los factores externos al Estado—por ahora solamente nos enfocaremos en la medición de los factores internos al Estado.

El Estado emprenderá, entonces, la extensa tarea de recolectar la información o dicho propiamente, los *factores*, propios de las distintas áreas que compongan la realidad nacional. Antes de continuar, definamos *factor* como «todo elemento susceptible de

provocar un cambio».[⁴] De esta definición se deduce la cantidad infinita de factores existentes dentro del Estado mismo, sin mencionar aquellos presentes fuera de él.

A fin de dar cierto orden a esta cantidad inmensa de factores, el Estado puede separarlos en tres tipos básicos: los factores políticos, los económicos y los sociales. Estos mismos factores, por sus características serán también tangibles o intangibles, fijos o variables. Los factores fijos y tangibles serán, por ejemplo aquellos ligados a las cuestiones geográficas, como serían el territorio del Estado, sus fronteras, sus climas, etc. Un factor intangible y variable sería el nivel de nacionalismo de la población o la moral nacional; mientras que un factor tangible y variable sería el número de habitantes, su escolaridad promedio, así como los indicadores económicos como el PIB, la balanza de pagos, etc. Cabe destacar que las acciones que el Estado haya emprendido con anterioridad, así como los resultados que las mismas hayan arrojado, también se constituyen como factores de particular importancia.

Hemos insistido en que la cantidad de factores es infinita. Para hacer frente a esta situación, el Estado (o en su caso el analista) deberá tener siempre en cuenta que los factores deben tener un propósito, una relevancia particular para el tomador de decisiones. La relevancia de los factores será relativa a la situación particular y al momento metodológico en el que nos encontremos; pues la utilidad de la medición de factores se extenderá a diferentes pasos posteriores del proceso de la política. Recalquemos entonces, que en este primer momento, el objetivo de la medición de factores será localizar las principales necesidades y carencias de la nación, a fin de generar un panorama amplio y fundamentado en función del cual se pueda determinar el Interés Nacional.

Cabe aquí hacer una precisión. Si bien por su orden la Medición de Factores ocuparía el segundo lugar del *método de estudio de la política exterior*—del cual hablaremos más adelante—el rol que juega es, por decirlo de alguna manera, bi-direccional. Si concibiéramos la metodología de forma gráfica, las flechas que comunicarían cada paso serían dobles; de tal forma que el Interés Nacional dictaminará la importancia relativa de los factores y a su vez, los factores existentes expresarán al tomador de decisiones las principales necesidades nacionales, nutriendo así la consecuente formulación del Interés Nacional.

[⁴] José Germán Cabra Ybarra; *Manuscrito*, inédito, *mimeo*.

Pero retomemos el hilo que guiaba nuestro camino previo, pues antes de hablar de *política exterior* debemos, como lo hemos hecho, hablar de *política* en general. Una vez que el tomar de decisiones ha formulado el interés nacional, ha llegado el momento de señalarle *objetivos* a la política. De la medición de los factores se desprenderá la información referente las áreas específicas en las que se requiera la acción del Estado. El Estado determinará la manera pertinente de hacer frente a las necesidades específicas de cada área estableciendo objetivos concretos. Las necesidades específicas constituyen entonces un factor y la prioridad con la que el Estado abordará dichas necesidades, estará dictada por el Interés Nacional, pues éste es «el criterio primordial en cuyos términos el Estado juzgará la importancia relativa de los factores y determinará las actitudes, decisiones y acciones que adoptará». [5]

Como señalamos anteriormente, el Interés Nacional es sumamente general; sin embargo, para planificar su actuar el Estado debe dividir esta generalidad en áreas específicas a las cuales asignará una política adecuada —vg. Seguridad, Economía, Salud, etc. — a fin de dividir sus esfuerzos en áreas especializadas. Por lo tanto, de acuerdo a la naturaleza del factor al que se deba hacer frente, el Estado generará una política adecuada, de tal suerte que si el factor es de carácter económico, se generará una política económica y si el factor es de carácter externo, el Estado generará una política externa y así sucesivamente. *Los objetivos* de cada una de estas políticas serán concretos y estarán orientados a satisfacer el interés nacional dentro del área específica de su competencia. (Véase Figura 1)

Figura 1. Interés Nacional, Políticas específicas y Objetivos concretos.



[5] José Germán Cabra Ybarra, *Manuscrito*, inédito.

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, el Estado desarrollará tantas políticas como necesidades existan y cada política tendrá tantos objetivos como sean necesarios para satisfacer el interés nacional. Estos objetivos podrán ser de largo, mediano o corto plazo; volveremos sobre esto más adelante. Ahora bien, para alcanzar sus objetivos, el Estado deberá echar mano de los recursos disponibles dentro de su esfera interna. Sin embargo, llegará el caso en el que el Estado no cuente con la *capacidad* necesaria para hacer frente a algún factor determinado, por lo que se verá obligado a recurrir al exterior en su búsqueda de satisfactores. Será hasta este momento cuando se decida emplear a la política exterior.

Se considera necesario hacer uso de la política exterior.

Como puede deducirse del apartado anterior, la política *exterior* no es la primera opción del Estado para hacer frente a sus necesidades *internas*. La causa de lo anterior es que el emplear la política exterior implica desarrollar acciones en un medio más allá del control del Estado—el *medio internacional*—lo que implica un cúmulo mayor de dificultades, esfuerzos y consideraciones por parte del Estado.

Podemos concluir entonces, que el Estado se valdrá de la política exterior cuando no pueda satisfacer sus necesidades únicamente con sus capacidades internas o bien, cuando el factor al que se pretenda hacer frente sea de carácter externo.

¿Qué es y cómo se estudia la política exterior?

Ahora sabemos *cuándo* es necesaria la política exterior, pero seguimos sin saber *qué es*; por lo tanto, debemos *conceptualizar* a la política externa. César Villalba, el alumno más aventajado del Doctor Cabra Ybarra, cita a su maestro al conceptualizar política exterior como «todas aquellas actitudes, decisiones y acciones que emprende un Estado, frente a otros Estados, con el objetivo fundamental de satisfacer los intereses predominantes de la nación que lo conforma».[⁶]

[⁶] César Villalba Hidalgo, *Aspectos Básicos para Estudiar la Política Exterior*, en *Boletín de Política Exterior de México*, Mayo-Junio de 2003, p. 2.

El concepto, entonces, no se encuentra disociado de las consideraciones que se habían señalado durante el proceso que hemos seguido y que nos ha llevado al momento en el cual el Estado determina la necesidad del empleo de la política exterior. En efecto, la política externa se lleva a cabo *frente a otros Estados*, es decir, fuera del ámbito interno del Estado que la ejecuta. De igual forma, la política exterior, como todas las demás públicas, tiene como objetivo primario el *satisfacer los intereses predominantes de la nación*, es decir, el Interés Nacional.

Continuemos destacando que, para su estudio, la *política* debe ser considerada como un *proceso* en el cual intervienen diferentes pasos que se dan coherencia entre sí. La política exterior no es, evidentemente, la excepción. Siguiendo esta lógica, el estudio de la política externa también debe seguir un proceso determinado. Existen varias aproximaciones teóricas que pretenden explicar éste proceso, pero a nuestro juicio, la más acabada de estas propuestas la constituye aquella que conocemos como el *Método de estudio de la Política Exterior*.

Indiscutiblemente el legado más importante del Dr. Cabra Ybarra, el *Método de estudio de la Política Exterior* es la herramienta de la que el estudioso de la política exterior puede valerse para dotar a su análisis de una sistematización lógica y ampliamente refinada, aunada a una sólida propiedad en el manejo conceptual. Otra virtud de éste método, es que puede ser utilizado tanto para realizar análisis académicos sobre la política externa, como para guiar al tomador de decisiones en su formulación de dicha política.

A *grosso modo*, diremos que el Método consta de 8 pasos interconectados (Véase figura 2), que generan un ciclo infinito en cuyo inicio y en cuyo final se sitúa al *Interés Nacional*, origen y fin de toda política. A éste paso le sigue *la medición de factores pertinentes a la situación*; proceso de acopio y discriminación de información que dotará de elementos al tomador de decisiones, entre los que destacan las áreas que requieren la atención del Estado, la capacidad relativa del Estado y la localización en el exterior de los posibles satisfactores o amenazas al interés nacional.

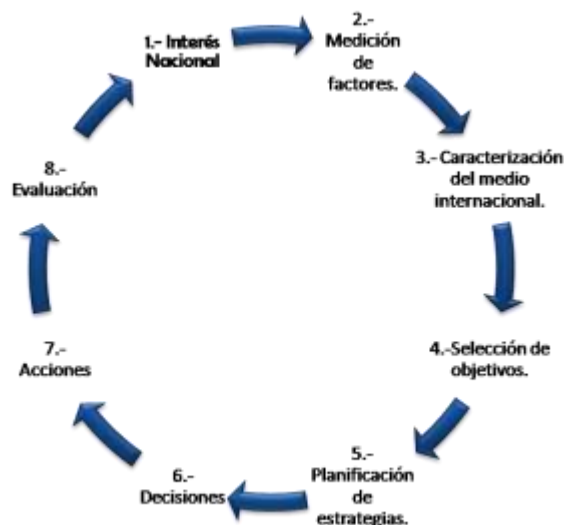
El siguiente paso, *la caracterización del medio internacional*, consiste en determinar que tan proclive es el medio para la ejecución exitosa de la política. De igual forma, arrojará indicios que nutrirán la planificación de las estrategias. *La selección de*

objetivos es el paso en el cual se asignan tareas específicas a la política externa, siempre en función del interés de la nación.

La planificación de las estrategias implica desarrollar el *cómo* alcanzar dichos objetivos, generar escenarios y posibles vías de acción. *La decisión* implica la selección de una de las vías de acción propuestas por la estrategia, en virtud de su tasa de riesgo-beneficio o bien, de la necesidad imperiosa de la nación.^[7] Por su parte, *las acciones* son la ejecución de la estrategia y se encuentran dictadas por la misma.

Finalmente, *la evaluación* implica contrastar las acciones realizadas por la política con su impacto real sobre el interés nacional. La política será exitosa si acierta a coadyuvar a la satisfacción del interés de la nación o será un fracaso si no consigue plasmar ese aporte. La evaluación, por tanto, nos remite nuevamente al Interés Nacional, por lo que el proceso se repite nuevamente: si la política es exitosa, se continuará el proceso o se ajustará de acuerdo al cambio en los factores de situación; si la política fracasó, deberá de replantearse, previo análisis, los objetivos, las estrategias, las acciones o cualquier combinación de las anteriores.

Figura 2. El Método de Estudio de la Política Exterior



Fuente: Elaboración propia con base en los trabajos de José Germán Cabra Ybarra

[7] Existe una amplia gama de teorías referentes a la toma de decisiones. Aquí solamente enumeramos un posible criterio, muy básico, según el cual se puede elegir una estrategia u otra.

Como se dijo al inicio del presente ensayo, en este espacio abordaremos con cierta profundidad cuatro de los ocho pasos de la metodología, haciendo especial énfasis en el proceso de la selección de los objetivos. Durante la primera parte de nuestras reflexiones, abordamos el origen del interés nacional y esbozamos el proceso y la finalidad de la medición de los factores internos.

Hagamos una precisión necesaria: Realizamos tal ejercicio pues consideramos que todas las políticas pueden tener en común la primera etapa del proceso, es decir, todas nacen del interés nacional y todas requieren llevar a cabo una medición de factores a fin de conocer las necesidades específicas de su competencia y asignarse los objetivos consecuentes. Ahora bien, en el ámbito específico de la política exterior se deberán hacer algunas precisiones, tanto al interés nacional como, principalmente, a la medición de factores. Retomemos, pues, el proceso justo en el punto en donde lo dejamos y continuemos el análisis, esta vez, con conocimiento de causa.

Algunas precisiones sobre el Interés Nacional

Resumamos: una vez establecido el interés nacional, el Estado evaluó aquellas áreas que requerían su atención, las jerarquizó de acuerdo con el Interés nacional y les asignó una política específica que hiciera frente a determinado tipo de factores. Si el Estado debe hacer frente a un factor de carácter externo, surgirá una política externa. De igual forma, si el Estado no puede hacer frente a determinado factor únicamente con sus capacidades internas, se ejecutará una política exterior para brindar al Estado las capacidades necesarias para satisfacer aquel factor.

Debemos realizar ciertas precisiones sobre las elaboraciones hechas previamente, puesto que deben considerarse otros elementos cuando se trata específicamente con cuestiones de política exterior. Remitámonos nuevamente al Interés Nacional y retomemos el elemento pendiente del *mito de la misión nacional*.

Al hablar específicamente de política exterior, Cabra Ybarra señalaba—influenciado por O. Lerche—que el Interés Nacional tiene dos fuentes: el mito de la misión nacional y el

grupo tomador de decisiones.[⁸] Para O. Lerche, el mito de la misión nacional es aquella visión que un grupo nacional tiene de sí mismo cuando mira al mundo; en sus propias palabras son «aquellos valores en la política exterior, compartidos por la masa, cuya maximización por parte del gobierno es demandado por un amplio consenso».[⁹] Es precisamente por su naturaleza orientada al exterior, que decidimos dejar de lado este elemento cuando hablamos de la política en general.

El mito de la misión nacional, agregaba Cabra Ybarra, será fruto de la experiencia histórica del Estado. Para dar contenido a lo anterior, tomemos por ejemplo el caso mexicano y situémonos en el siglo XIX. A lo largo de los primeros 44 años de su vida independiente (1821-1865), México enfrentó tres guerras internacionales, múltiples bloqueos en sus puertos y un intento de reconquista por parte de España. Sufrió también la pérdida de la mitad de su territorio original y la imposición de un Emperador extranjero. Fruto de estas atroces experiencias, no sorprende que el México moderno condene el uso de la fuerza y la amenaza dentro de las relaciones internacionales.[¹⁰]

Como puede inferirse, el mito de la visión nacional podría estar relacionado con lo que comúnmente denominamos como *principios de política exterior*. En efecto, los postulados de Raitzel, Kaplan y Coblenz parecerían concordar con esta aproximación, pues dicen que el término «*principios* se utiliza para indicar modos duraderos de comportamiento o guías relativamente establecidas a la acción que caracteriza a las naciones (...)».[¹¹]

El mito de la visión nacional influye también en las *actitudes*—que podrían ser equivalentes a los *modos de comportamiento*—que el Estado debería adoptar. Continuando con el caso mexicano, el conglomerado nacional esperaría que el México actual desarrollase una política exterior pro-latinoamericana antes que una política pro-estadounidense, la cual sería, sobra decirlo, profundamente impopular, fruto precisamente de la experiencia histórica.

[⁸] José Germán Cabra Ybarra, *Manuscrito*, inédito, *mimeo*.

[⁹] Charles O. Lerche; *Foreign Policy of the American people*, Tercera Edición, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1967, pp. 5-6. El original aparece en inglés. Traducción libre.

[¹⁰] Véase el Artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[¹¹] William A. Raitzel, Morton A. Kaplan y Constance G. Coblenz; *United States Foreign Policy 1945-1955*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1956, páginas 472-473; citado por Charles O. Lerche, *op. cit.*, p. 13.

Ahora bien, que no haya lugar a dudas: desde nuestra perspectiva el interés nacional es uno, general y común a todas las políticas. No existe un interés nacional diferente para la política exterior, sino que dentro de la generalidad del mismo, deben tomarse en cuenta particularidades específicas al momento de emplear el interés nacional como un elemento operativo; es decir, cuando el interés nacional funge como ese ya mencionado criterio primordial en cuyos términos el Estado juzga la importancia de los factores y determina y valora las formas de acción que adoptará. Es en ese momento cuando se puede considerar al mito de la misión nacional como un elemento de tal criterio. El papel que juega entonces el mito de la misión nacional es el de influenciar las actitudes y decisiones que el Estado desarrolle en materia de política exterior. Señalemos también que la actitud predispondrá también la acción y por tanto, influirá—si bien no de forma determinante—tanto sobre los *objetivos* como sobre las *estrategias* que el Estado considere adoptar.

Precisiones sobre la medición de factores pertinentes a la situación.

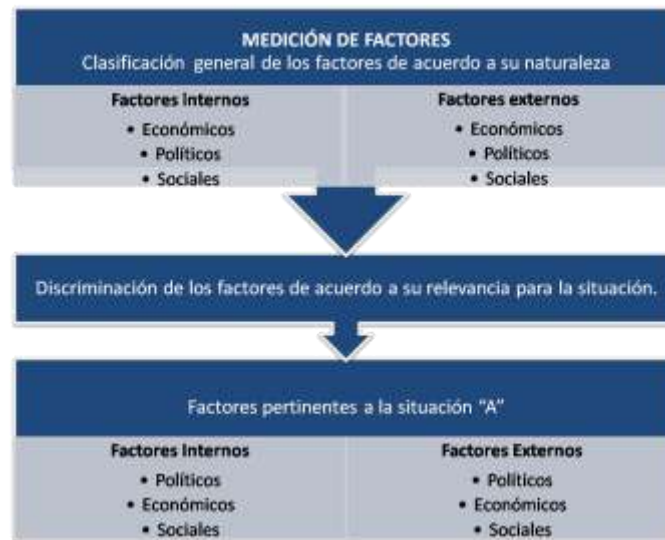
La principal característica que distingue a la política exterior del resto de las políticas desarrolladas por el Estado, es el ámbito en el que ésta se ejecutará—el ámbito externo. Precisamente porque su ámbito de acción es distinto, la medición de los factores pertinentes a la situación será también diferente a la que hemos señalado con antelación, particularmente en el hecho de que en este caso, prestaremos mayor atención al papel que juegan los factores externos.

Durante nuestro primer acercamiento a la medición de factores, ésta arrojó dos elementos fundamentales; primero, los elementos necesarios para la formulación del interés nacional; segundo, reflejó aquellas áreas que requerían la atención del Estado y a pesar de que no se habló en específico de la medición de factores externos, se estableció que, en caso de que la naturaleza del factor al que se deseé hacer frente fuese externa, la respuesta del Estado también sería externa.

Apuntamos también que una vez que se conocen las áreas que requieren la atención del Estado, éste determina la mejor manera de hacer frente a la situación específica, a la cual denominaremos ahora como situación «A», asignando objetivos concretos. Sin embargo, antes de asignarse los objetivos concretos a las políticas específicas, el Estado

realizará un nuevo escaneo de factores, tanto internos como externos, discriminando en este análisis a aquellos factores que no sean *pertinentes* a la situación A, es decir que en esta ocasión únicamente se tomaran en cuenta aquellos factores que tengan o puedan tener cierta incidencia en lo referente a la situación específica que aborda. (Véase Figura 3)

Figura 3. Medición de Factores



Fuente: Elaboración propia.

Elaboremos un ejemplo a fin de esclarecer el punto anterior. Supongamos que está en el interés nacional el modernizar su industria petroquímica, sin embargo fruto del análisis de los factores pertinentes a esa situación se determina que el Estado no cuenta con los recursos económicos o humanos necesarios para emprender dicha modernización. Será labor de la política externa atraer los recursos necesarios emprender dicha tarea, pero la administración los mismos será tarea de la política interna que los requiera.

Ahora bien, la política externa, a su vez, deberá conocer los factores pertinentes a su situación. Continuando con el ejemplo, la política exterior deberá conocer, primero en qué áreas específicas se requiere su acción y, segundo, de qué elementos puede valerse para emprender su tarea, vg. aquellas áreas específicas en las que se requiera la inversión o la intervención de agentes externos dentro del proceso de modernización, aquellos elementos humanos capaces de realizar la negociación específica de forma más ventajosa para la nación, la legislación interna en función de la cual podrían ofrecerse ventajas para atraer a

los inversores, la tasa de amortización más conveniente para celebrar los préstamos de acuerdo con las capacidades nacionales, etc. Estos factores, como puede observarse, son de carácter interno.

Evidentemente, la política externa debe conocer también los factores externos que incidan sobre la situación que enfrenta. En este caso hipotético, el Estado deberá conocer qué inversores estarían dispuestos a participar en el proyecto, qué empresas poseen la tecnología más avanzada del área y quiénes fabrican dicha tecnología, así como el estado que guarda la economía mundial, pues ésta influirá sobre la disposición general a otorgar préstamos o generar inversiones.

Por lo tanto, podemos decir que dentro de la medición de factores específica a cada situación, la política externa deberá conocer tres elementos fundamentales: primero, el factor que le da origen y, por tanto, el área específica en la que se requiere su intervención; segundo, las herramientas internas y externas de las que puede valerse para ejecutar su tarea y, tercero, la localización externa de los recursos necesarios para hacer frente al factor que da origen a la política.

Más allá de los resultados de la medición de factores, la política externa deberá prestar especial atención a la disposición que guarda el medio internacional y la implicación que esta disposición tendrá en la tarea de la política externa.

Caracterización del medio internacional

El medio internacional es el espacio, dinámico y anárquico, en donde se generan las interacciones entre los Estados. Es *dinámico*, porque las interacciones son múltiples y los factores que inciden en él son siempre cambiantes. Es *anárquico*, porque no hay un control efectivo y absoluto que lo regule. Es en este espacio tan particular, en el que el Estado ejecutará su política exterior.

La dinámica—o el «clima»—prevaliente en el medio internacional afectará la política externa en diversas formas. Su incidencia, ya sea propicia o adversa, será relativa de acuerdo a las características propias tanto del medio como de los propósitos en concreto que el Estado persiga.

Explicuemos el punto anterior en función de distintos ejemplos. Digamos que el medio internacional de la era bipolar permitió que fuera más asequible—y deseable—celebrar alianzas militares para los Estados con un peso militar relativamente bajo dentro de la escena internacional, situación poco probable en otro tiempo y en otro «clima». Estos Estados buscaron dichas alianzas, dado que el medio mismo hizo recomendable conformarlas para la apoyar en la defensa del Estado ante cualquier eventual amenaza externa, se debe señalar también que la idea misma de la amenaza, surgía del medio internacional. Abundemos en el ejemplo y tomemos el caso específico del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), instancia que fue apoyada e impulsada incluso por Estados que ostentaban una actitud contraria al uso de la fuerza armada. Hay que insistir en que, en este caso, fue el medio internacional el que hizo recomendable tal acción, aún cuando ésta estuviera contrapuesta a la *actitud* del Estado, emanada de su mito de la misión nacional.

En otro momento, el medio internacional puede truncar las posibilidades del Estado en su búsqueda de satisfactores. Esta vez, situémonos en el periodo comprendido durante la Segunda Guerra Mundial y supongamos que determinado Estado no contendiente determinó necesario hacerse con un préstamo para llevar a cabo un proyecto determinado de infraestructura. El medio internacional, determinado por la conflagración bélica, no era nada propicio, sino más bien adverso al de inversiones de capital, puesto que los esfuerzos de los Estados estaban concentrados en el esfuerzo militar.

En otro supuesto, el medio internacional puede afectar negativamente la consecución del algún objetivo, pero al mismo tiempo generar oportunidades para emprender otro tipo de acciones y atraer distintos beneficios al Estado. Volvamos al ejemplo de la Segunda Guerra Mundial y concentrémonos en esta ocasión en el caso mexicano. La guerra, como ya hemos dicho, cerraba las puertas a las inversiones y a los préstamos generalizados, pero a cambio, abría para México la posibilidad de posicionar de mejor manera sus productos en el mercado internacional. En efecto, lo productos primarios mexicanos abastecían al mercado estadounidense, cuyo sector primario había sido ampliamente debilitado por la concentración de hombres en el esfuerzo bélico. Este factor abriría una nueva posibilidad al Estado mexicano, que aprovechó tal circunstancia para celebrar el llamado *acuerdo bracero*; según el cual se permitía el ingreso de mano de obra

mexicana a los Estados Unidos. En ambos casos, las ventanas se cerraron al finalizar la guerra, lo que implicó lógicamente un cambio en el medio internacional; de aquí extraemos que el Estado deberá generar la estrategia pertinente para aprovechar de la mejor manera posible el clima imperante dentro del medio internacional.

Un cambio en el medio internacional puede también disipar—o crear—una amenaza de carácter externo. Sigamos con el caso mexicano, pero retrocedamos unos cuantos años. Cuando México decidió expropiar el petróleo en marzo de 1938, la respuesta internacional fue bastante adversa, pero la posibilidad de una intervención armada por parte de los Estados afectados se vio disipada, debido, primero, al clima de inestabilidad prevaleciente en Europa, y segundo, gracias a la invasión de Polonia por parte de Alemania en septiembre de 1939 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Dicho todo lo anterior, concluiremos que la caracterización del medio internacional influirá sobre la asignación de los objetivos a la política externa, sobre las estrategias que será necesario emplear para alcanzar dichos objetivos, aprovechando o haciendo frente a la dinámica imperante en el medio internacional y, por supuesto, sobre las acciones que el Estado lleve a cabo, de acuerdo con la estrategia, para alcanzar sus objetivos y coadyuvar a satisfacer su interés nacional.

La asignación de objetivos a la política exterior.

La asignación de objetivos es, quizá, el proceso que menos reflexiones académicas ha generado. Por el contrario, abundan los trabajos en torno del interés nacional, de la toma de decisiones o de la planificación de estrategias. Razón por la cual decidimos dedicarle particular énfasis. Debemos comenzar definiendo *objetivo* como aquella meta que el Estado desea alcanzar para coadyuvar así a la satisfacción de su interés nacional.

A estas alturas del ensayo, el proceso por el cual se llega del interés nacional al objetivo de política externa ya ha sido ampliamente esbozado, pero se especifica aquí con mayor claridad. Nos encontramos frente a un proceso que va de lo general a lo particular; del interés nacional, al objetivo en concreto. Veamos; en función del interés nacional—general y común para todas las políticas públicas—el Estado determinará qué áreas requieren de su atención, esta es la primera particularización. En segundo momento,

dependiendo de la naturaleza de estas áreas, generará una política acorde a los factores particulares a los que tendrá que hacer frente. Esto constituye una tercera particularización y así sucesivamente, puesto que una vez generadas las políticas internas pertinentes, se presentará el caso en que el Estado, a través de sus políticas específicas, no sea capaz de hacer frente a sus necesidades—señalados dentro de los objetivos específicos de la política interna—solamente con sus recursos nacionales; es en esta zona particular y reducida en la que se requerirá el apoyo de la política externa. De tal suerte que hemos tenido que particularizar en cinco ocasiones antes de llegar por fin a asignarle un objetivo concreto a la política exterior. (Véase figura 4)

Figura 4. El camino del Interés Nacional al Objetivo concreto de política exterior.



Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar en la figura anterior, todos pasos previos se encuentran contenidos dentro de la esfera del interés nacional y el objetivo de política exterior no aporta sino una pequeña parte de la esfera. De aquí sustentamos dos postulados que hemos hecho a lo largo de este ensayo: primero, que la política exterior no es la primera opción del Estado al momento de hacer frente a sus necesidades internas y; segundo, que la política exterior no tiene por objeto satisfacer a la totalidad del interés nacional, sino el coadyuvar a su satisfacción.

Ahora bien, los factores que influyen en la selección del objetivo (véase figura 5) ya se han señalado también con antelación. De nueva cuenta, solamente especificaremos el

proceso. Fruto del proceso de particularización señalado en el Figura 4, podemos observar cómo el objetivo está dictado en función del interés nacional. En el proceso de selección del objetivo, el tomador de decisiones tendrá que tomar en cuenta también al mito de la misión nacional, que influirá en la acotación de la naturaleza y forma del objetivo. Recordemos también que es en virtud de las necesidades de la nación y de las capacidades de la misma que se asigna un objetivo. La necesidad indica el área que debe ser satisfecha y la capacidad indica los elementos de los que el Estado puede valerse para satisfacer una necesidad determinada. Por último, el medio internacional abrirá o cerrará posibilidades, lo que delimita aún más la posible naturaleza y forma del objetivo. El medio internacional propiciará cierto tipo de objetivos y dificultará otros, abrirá o cerrará posibilidades, generará o disipará amenazas; en todos estos casos, el objetivo deberá adecuarse al medio internacional o, en caso de necesidad imperiosa, el objetivo deberá dar paso a una estrategia eficiente que de pie a la consecución del objetivo, aún y cuando el medio internacional le sea completamente adverso.

Figura 5. Factores que inciden en la formulación del objetivo de política externa



Fuente: elaboración propia

Procedamos ahora a señalar cómo pueden clasificarse los objetivos de política externa. En su sentido más simple, la política exterior tiene *tres tipos básicos* y generales de objetivos, que ya hemos podido atisbar levemente a lo largo de nuestros argumentos anteriores, a saber:

1.-Atraer al interior del Estado aquellos elementos que éste requiera y que no puedan ser generados dentro de él, para así coadyuvar a satisfacer las necesidades de la nación, identificadas en el interés nacional;

2.- Prevenir que algún factor presente en el medio internacional afecte negativamente a la nación; y

3.- Aprovechar las oportunidades que se generen en el medio internacional, fruto de la aparición de algún nuevo factor, para de esta forma engrandecer el interés nacional.

A estos tres tipos de objetivos básicos se les suman tres *objetivos primordiales del Estado*; siempre que un factor amenace estos tres fines, el Estado se verá obligado a reaccionar. Estos objetivos primordiales son: 1. la supervivencia del Estado; 2. La seguridad del Estado y; 3. El bienestar de sus nacionales.^[12] Las reacciones—las acciones—del Estado orientadas hacia estos objetivos primordiales y también hacia los objetivos concretos de la política exterior, pueden situarse dentro de cuatro vías de acción elementales: la acción diplomática, la acción económica, la acción psicológica o la acción militar.^[13]

Por otro lado, anteriormente señalamos, sin elaborar más al respecto, que los objetivos pueden clasificarse también por su *dimensión en el tiempo*, ^[14] como objetivos de largo, mediano o corto plazo. En esta clasificación, entre mayor sea la dimensión temporal del objetivo, menor la premura que tiene el Estado por alcanzarlo y, por consiguiente, serán también menores los recursos que se destinen a conseguirlo; y viceversa, entre menor sea la temporalidad, mayor el interés y mayores los recursos destinados a tal fin.

Tomemos como ejemplo de objetivo a largo plazo, aquel expresado por Jorge Castañeda, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, de establecer una *Comunidad Económica de América del Norte*. ^[15] Ante esta situación, dos de los objetivos a mediano plazo serían, por supuesto, el promover la integración como un factor deseable para las partes y procurar convencerles de considerar, primero, y discutir después, dicha

[12] Véase: Charles O. Lerche; *op cit*, p. 11.

[13] *Ibidem*; pp. 7-8.

[14] Véase: P. M. Kamath, *Foreign Policy-Making and International Politics*, Primera Edición, New Delhi, Radiant Publishers, 1990, p. 23; y Charles O. Lerche, *op cit*, p. 12.

[15] Castañeda, Jorge G., Prólogo de la publicación: *México en el mundo 2002 Vol. II: Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Fernández de Castro, Rafael (coordinador), Ariel-ITAM, México, septiembre de 2002, p 18

idea. En un segundo momento, se deberían formular los mecanismos propicios para regular el hipotético proceso de integración. En el mismo sentido, dos objetivos a corto plazo serían, por un lado, mantener buenas relaciones con Estados Unidos y Canadá y por el otro, fortalecer y ampliar los mecanismos de cooperación ya existentes.

P. M. Kamath hace una clasificación sumamente extensa de objetivos,^[16] de los cuales deseamos destacar únicamente aquellos que él clasifica como «objetivos contradictorios». ^[17] El objetivo contradictorio es resultado de la amplia gama de objetivos que persigue el Estado y que a veces se contraponen entre sí. Señalemos, por ejemplo, la contradicción existente entre el discurso y las acciones anti-sistémicas de Venezuela bajo la administración de Hugo Chávez y el hecho de que precisamente Venezuela sea el cuarto proveedor de petróleo a los Estados Unidos.^[18] Nosotros podemos explicar esta «contradicción» en función de las necesidades específicas a los que cada objetivo está dirigido. Por un lado, Venezuela persigue el objetivo de encabezar una revolución bolivariana contraria al *status quo* impuesto por el capitalismo; por el otro lado, Venezuela es un Estado exportador de crudo. El Estado *necesita* vender este producto para hacerse de recursos y financiar sus proyectos. Existe, sin duda una «contradicción» discursiva; sin embargo, las necesidades de la nación siempre estarán situadas por sobre cualquier discurso.

De cara a la decisión: ¿Principios o Interés Nacional?

A lo largo de este trabajo hemos señalado más de una vez que la necesidad de la nación se sobre pone a cualquier otro criterio. Lo anterior surge de un interés particular suscitado por la común percepción de que la política exterior de algunos Estados, entre ellos México, está dictada—y a la vez, limitada—por una serie de principios inmutables. En ese supuesto; ¿el principio de política exterior se situaría antes que el interés nacional?, o bien ¿el objetivo

[16] Véase: P. M. Kamath,; *op cit*, capítulo 2: «Objectives of Foreign Policy: What goes to determine them?» pp. 19-55.

[17] *Ibidem*, p. 25

¹⁸ Detrás de Canadá, Arabia Saudita y México. En efecto, en Junio de 2011, Venezuela exportó a los Estados Unidos 1, 012, 000 barriles por día. Fuente: U.S. Energy Information Administration; «Petroleum and other liquids»; URL: http://205.254.135.24/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html; consultado el 25 de Julio de 2011.

debería entonces adecuarse al principio aunque la necesidad de la nación sea distinta? Ya hemos dado respuesta a estas inquietudes en momentos previos; pero aprovechemos la explicación de los objetivos contradictorios para demostrar nuevamente nuestro sentir al respecto.

De acuerdo a algunos autores, es común que el grupo tomador de decisiones considere a los principios como «más o menos subjetivos» y que se encuentre con alguna discrepancia entre los principios y el interés general;^[19] por tanto nuestra inquietud no es del todo errada. Ahora bien, al momento de actuar, los principios no son determinantes para el Estado: lo único que determina el actuar del Estado es el interés nacional.

Tomemos como ejemplo al México post-revolucionario—que tenía fresca en la memoria experiencias acaecidas durante de la lucha de facciones, tales como el bloqueo de Veracruz, la Expedición Punitiva y la incesante sombra de una inminente guerra con Estados Unidos— que en 1942 tuvo que declararse «en estado de guerra» con las Potencias del Eje, luego del hundimiento de dos embarcaciones con bandera mexicana. Es decir, que a pesar de su experiencia histórica y de su vocación por la paz, México debió emprender acciones bélicas^[20] para salvaguardar uno de los intereses fundamentales del Estado: su seguridad. En palabras del entonces Presidente Ávila Camacho, «la actitud» que tomaba México emanaba de una «necesidad de legítima defensa».²¹

Si bien en ese entonces los ahora conocidos como *principios de política exterior* aun no se elevaban a rango constitucional, si existía la experiencia histórica propia del mito de la misión nacional. La situación entonces es muy clara: en caso de que la necesidad apremiante se contraponga al *principio*, el Estado optará por atender la necesidad sobre el principio, eligiendo la vía de acción que haga frente a la situación de forma cabal, pues la

¹⁹ Véase: William A. Raitzel, Morton A. Kaplan y Constance G. Coblenz; *op. cit.*, p. 473.

^[20] Ávila Camacho enfatizaba en su discurso del 28 de mayo de 1943—en el cual declaraba el *estado de guerra*—que México no *declaraba la guerra*, dado que esa acción implicaba asumir la responsabilidad de la acción. Por el contrario, al entrar en *estado de guerra*, México hacía énfasis en que su actuar era una respuesta hacia un factor y no una convicción de agresión. En todo caso, el mismo Ávila Camacho señala que, «a fin de que no existan confusiones, el *estado de guerra* significa *la guerra*».

Véase: «Discurso del Presidente Manuel Ávila Camacho del 28 de mayo de 1942», disponible en «500 años de historia de México en documentos», dirección URL: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1942_243/Discurso_del_presidente_Manuel_vila_Camacho_inform_1438.shtml, consultado el 7 de julio de 2011.

^[21] Véase: «Discurso del Presidente Manuel Ávila Camacho del 28 de mayo de 1942», *ibídem*.

necesidad se encontrará en el Interés Nacional y éste es el inicio y el fin, tanto de todas las políticas públicas.

Ciudad Universitaria, Agosto de 2011