

Capítulo 5 **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y** **RELACIONES INTERNACIONALES**

*“Las sociedades siguen en su formación ciertas reglas,
compuestas de elementos que se encuentran en todas
partes y en todos los tiempos”*
Tocqueville

La materia de las *Relaciones Internacionales* ha sido campo de interés de especialistas y académicos¹⁵⁷, así como de varios protagonistas¹⁵⁸ o testigos de eventos internacionales, ya sean bélicos o aquellos que acontecen en tiempos de paz. No obstante su evidente importancia, la **Administración Pública** como disciplina ha marginado de su estudio el instrumental internacional abocado a preservar la concordia al privilegiar las áreas de *cooperación* entre las naciones. Los gobiernos nacionales y entidades supranacionales, por su parte, cuentan con estructuras *ad hoc* con funciones llevadas a cabo a través de instituciones, procesos y personas, cuya responsabilidad consiste en atender y solucionar lo concerniente a las Relaciones Internacionales.

La Política Exterior

La política exterior es un asunto de *Estado* cuya regulación se rige por dos normas insoslayables y a la vez íntimamente relacionadas; la Constitución Política y las leyes de cada país, por un lado, y el Derecho Internacional Público, por el otro. Decíamos que ambas se encuentran íntimamente relacionadas, pues toda política exterior es una proyección de la política interior, y no es posible concebirlas por separado. Es posible encontrar matices en dicha interrelación, pero esencialmente ambas deben reflejar lo mismo: son un espejo¹⁵⁹. En lo interno, lo que norma la política exterior es la Constitución Política de cada país y las leyes que de ella emanan; en lo externo, el Derecho Internacional Público¹⁶⁰ es el que orienta toda la acción, pues el carácter y las

157 En la **Enciclopedia de las Ciencias Sociales** (*op. cit.*) viene enunciada una bibliografía de más de 40 autores. Tomo IX. Editorial Aguilar, pp. 207-208.

158 Desde Maquiavelo, pasando por Richelieu, Metternich, Theodore Roosevelt, Churchill, Franklin D. Roosevelt, hasta Henry Kissinger.

159 Esta opinión es ampliamente compartida por los especialistas e historiadores de distintas épocas.

160 Seara Vázquez, Modesto, **Derecho Internacional Público**, Editorial Porrúa, 10ª, Ed., México, 1994. Este es un libro exhaustivo que contiene una explicación de la A a la Z de la naturaleza, significado e instrumentación del Derecho Internacional Público.

consecuencias negativas o positivas de las Relaciones Internacionales, deben estar comprendidas en el marco del Derecho. En su defecto, serían atentatorias de la *estabilidad*.

La política exterior se fundamenta en principios y valores que orientan la búsqueda de la satisfacción de los intereses políticos, sociales y económicos de cada *Estado*. Los principios, al involucrarse con los intereses, normalmente entran en colisión, particularmente en lo interno y sobre todo en el contexto de la *globalización* en curso. Cada vez con mayor frecuencia resentimos el vacío de un orden jurídico que como tal obligue a todos los Estados –especialmente a los más poderosos– a cumplir sus responsabilidades y compromisos con los más débiles. Estos últimos carecen, objetivamente, de la fuerza coercitiva para asegurar un trato igualitario o equitativo. Varios problemas contemporáneos reflejan esta carencia: la “guerra preventiva” en Irak; la ausencia de solidaridad internacional y el compromiso de los Estados Unidos en torno al Protocolo de Kyoto; la prueba nuclear de Corea del Norte; el perenne conflicto Israel-Palestina, no obstante las advertencias de la ONU y de todas las potencias, entre otros conflictos.

Siempre ha sido necesario poner en una balanza aquellas prioridades derivadas del orden mundial y las correspondientes al nivel nacional. De ahí la necesidad de arreglar primero la propia casa con el fin no sólo de mostrar una cara limpia al exterior, sino, en los tiempos actuales, mantener la necesaria congruencia entre la realidad interior y la conducta en el exterior, congruencia que se convierte en la mejor carta de presentación a nivel global. Cuando dicha congruencia falla la credibilidad de un país se daña, su imagen acusa deterioro y la eficacia para alcanzar sus propósitos se ve mermada en distintos grados. Sin duda, es muy riesgoso construir y difundir un discurso democrático, participativo, igualitario para copar o cooptar las aspiraciones del electorado interno y acusar una conducta en el exterior que traicione por la vía de los hechos tales principios. En este caso, no hay manera de establecer un equilibrio. Así, cualquiera de las dos políticas (interna o externa), al chocar con una realidad que no la sostenga, acabará por desgastarse al grado de perder el *poder* de conducción en un país.

¿Cuáles son los principios de la política exterior?

Pueden destacarse muchos de ellos: la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las *Relaciones Internacionales*; la igualdad jurídica de los Estados; la

cooperación internacional para el *desarrollo*; la lucha por la paz y la seguridad internacionales¹⁶¹, a los cuales se han agregado los Derechos Humanos; la equidad de género; la no discriminación; los Derechos de los Niños; el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y religiosa¹⁶²; todas las cuestiones relacionadas con el medio ambiente; el Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), etcétera.

La globalización y sus efectos en la Administración Pública

Retomando el argumento del vínculo existente entre política interna y externa, veamos que propone el Programa de las Naciones Unidas para el *Desarrollo* (PNUD) como cualidades de un *Estado* Nacional: “un *Estado* capaz de conducir el rumbo general de la *sociedad*, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la *democracia* como principio de organización social. La reforma del *Estado* tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada *sociedad*”¹⁶³.

Por su parte, y abundando sobre la necesidad de hacer coincidir la política exterior e interior, la siguiente es la lista de los Objetivos del Milenio consensuados en la ONU en 2005: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el *desarrollo*¹⁶⁴.

Difícilmente alguien podría estar en contra de estas aspiraciones legítimas, pero es preciso recalcar que tienen un sentido global, es decir, buscan (más o menos) uniformar las circunstancias entre los países para posibilitar la comunicación entre iguales, acortar las distancias ideológicas, cerrar las brechas del *desarrollo* y con ello ir alcanzando gradualmente estadios

161 **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Artículo 89, Fracción X.

162 *Vid supra* 51.

163 PNUD, **La Democracia en América Latina**, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara. Buenos Aires, Argentina. 2004, p. 28. Citado por Tello Macías, Carlos en **Revista Nexos**, México, Octubre de 2006, p. 63.

164 Fuente: www.un.org/spanish/millenniumgoals.

universales de *justicia social*. Se busca que dichos estadios no solamente sean más solidarios, sino fundamentalmente eficaces en el sentido de proveer a la *sociedad* de oportunidades reales de alcanzar una vida digna en lo colectivo y lo individual.

La tarea, sin embargo, es gigantesca. Podríamos decir sin temor a equivocarnos que ningún *Estado-Nación* es capaz de cubrir todos estos requisitos, aunque cabría afirmar que la gran mayoría de ellos lo intentan. Esto se traduce en un incremento mayúsculo de la responsabilidad del *gobierno* de cada *Estado* al tratar de hacer coincidir lo interno con lo externo. Un ejemplo de iniciativa encaminada en esta dirección lo constituye el nacimiento, *desarrollo*, crecimiento y expectativas para el futuro de la Unión Europea¹⁶⁵.

La *globalización*, por razones de dominio implícitas en el juego de la lucha por el *poder* mundial, siempre ha sido imperfecta. Al contrario de lo que postula, la *globalización* lejos de representar un “orden mundial”, se percibe como un “desorden”, toda vez que por medio de la tecnología actual es posible superar cualquier frontera e inyectar como valor fundamental la “*competitividad*”. Esto en primera instancia es sano, pero a la larga promueve el enfrentamiento entre regiones dentro de un país. Por otro lado provoca la profundización de la desigualdad entre quienes poseen más recursos –sobre todo mayor educación– y quienes por razones históricas están rezagados. De esto se deriva que las pretensiones del PNUD y de los Objetivos del Milenio no sean compatibles con la realidad; son inalcanzables al chocar con el discurso financiero internacional, el cual, independientemente del contenido específico de cada acción que propone, pone el énfasis en el esfuerzo que cada país realiza en lo particular¹⁶⁶.

Consideramos que la *competencia* es una condición, pero no un valor; en todo caso es una estrategia para aumentar los niveles y calidad de la educación, salud, nutrición, trabajo, vivienda, etcétera. Por sí misma, la *competencia* puede convertirse en un recurso demagógico si no se acompaña de esfuerzos

165 Esta entidad de naciones es un fenómeno de integración regional, espacio de confrontación y concordia, que conjuga intereses y principios de un todo sin perder los valores de cada uno. Fuente: http://europa.eu/abc/eurojargon/index_es.htm.

166 El índice de Equidad que maneja la OCDE, nos señala que de sus países miembros (30) los más equitativos son Suecia y Dinamarca, y los menos equitativos México y Turquía (la evaluación se hace a través del coeficiente Gini). Tratándose del “club de los ricos”, es fácil percatarse que aún ahí las diferencias son abismales (compárense, por ejemplo, México y Finlandia). De esto se deduce que el discurso de la homogeneización derivada de la globalización no tiene mucho sentido al no tener en cuenta las diferencias en el desarrollo interno de los países.

que consumen décadas, sobre todo en el horizonte histórico de naciones y pueblos escasamente desarrollados o con bajos niveles de vida. El vínculo entre política exterior e interior del que hablamos anteriormente resulta clave en dichos esfuerzos.

El Fondo Monetario Internacional en sus Perspectivas de la Economía Mundial de septiembre de 2006 señala: “En... mercados emergentes... las autoridades deben adaptarse a la existencia de condiciones mundiales más difíciles reduciendo las vulnerabilidades y realizando reformas que sustenten el ímpetu de crecimiento actual. Los sucesos recientes indican... que [los] mercados emergentes siguen siendo vulnerables a la turbulencia de los mercados financieros mundiales. Los países [más] expuestos... son los que aún tienen un sector público con un balance débil, profundos déficits en cuenta corriente y expectativas de inflación no muy bien afianzadas... [éstos] deben esforzarse más por impulsar reformas de mercado, sobre todo las encaminadas a suprimir obstáculos a la competencia y crear un clima propicio para un crecimiento vigoroso liderado por el sector privado”¹⁶⁷.

Cada uno de los ocho postulados del PNUD, de las metas del milenio o bien de los pronunciamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para lidiar exitosamente con los problemas de la economía, requieren de un quehacer administrativo público serio y bien estructurado. En la Figura 16 se muestran algunos requerimientos que consideramos relevantes.

Como se puede apreciar, satisfacer cada uno de estos requerimientos obliga a instrumentar decisiones y *políticas públicas* que como tales demandan la conjunción de instituciones públicas, privadas y sociales, que deben coordinar sus diagnósticos, pronósticos y acciones y hacer un seguimiento puntual para evaluar todo el proceso antes, durante y después del desarrollo del mismo.

Aparentemente todo este engranaje de políticas tiene que ver exclusivamente con la política interior, pero no es así, porque el contexto global ha de influir en todo momento en el sentido de brindar orientación a las *políticas públicas*. Y es ahí donde se entiende el vínculo indispensable entre política interior y exterior, con objeto de participar en el entorno internacional sin menoscabo de la *soberanía*, la *autodeterminación*, la independencia y la *autonomía*.

167 Fuente: www.imf.org/external/esl/index.asp

Figura 17
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO



Es difícil concebir que un *Estado* predemocrático o antidemocrático, pobre o rico, desigual y desesperanzado, tuviese cabida en el ámbito de la toma de decisiones en el mundo actual, a pesar de las injusticias que prevalecen en este último. Visto de otra manera, un *gobierno* autocrático, populista en extremo, irresponsable, teóricamente sería incapaz de ocupar un lugar respetable en el concierto de las naciones. No obstante, si ese *gobierno* posee grandes recursos, es posible que tenga un alto *poder* de influencia y/o negociación y sea, al menos, tolerado. En cambio, una nación pobre siempre resultará vulnerable ante la búsqueda de ganancias por parte del capital financiero y comercial y sus desigualdades domésticas e internacionales se ahondarán, pues la ciencia y la tecnología le estarán vedadas debido a sus condiciones precarias, realimentándose así el “círculo de la pobreza”¹⁶⁸.

De lo anterior se desprende una conclusión: en los países rezagados política, económica y socialmente, la *autoridad* está llamada a ejercer el *poder* en nombre de la *sociedad*, y las instituciones que componen el *gobierno*, por ende, están obligadas a no quedar al margen del *desarrollo*, del conocimiento y de la tarea de impulsar la cultura democrática. Este fenómeno requiere que la **Administración Pública** emprenda la tarea de la preparación continúa para atender las tareas propias de cada ministerio o secretaría de *Estado*, pues la suma de todo ello significará una presencia internacional sólida y trascendente.

Geoestrategia y Administración Pública

La “estrategia” es un concepto originalmente acuñado en la antigua Grecia ligado al dominio militar¹⁶⁹. Al paso del tiempo, ha llegado a formar parte del léxico de la Diplomacia, cuando se aplica a los Estados-nación; y de los negocios, desde la óptica de la *globalización*. Hoy se denomina *geoestrategia* a la función que garantiza los equilibrios mundiales¹⁷⁰ y regionales, entre los Estados-Nación, así como los equilibrios intrarregionales. La estrategia, en este sentido, posee una visión territorial y se vale de diversos instrumentos de dominio o *poder* que van desde los más sutiles hasta los más violentos.

168 Myrdal, Gunnar. *Asian... op. cit.*

169 Rodríguez Castro, Santiago, **Diccionario etimológico Griego-Latín del Español**. Editorial Esfinge, 1995, pág. 48.

170 Kissinger, Henry, **La Diplomacia**, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 (1994). Ver el Capítulo sobre el Nuevo Orden Mundial, pp. 11-22, particularmente toda la reflexión. acerca del equilibrio del poder. También se puede consultar a Felipe González en su artículo “Los límites de la libre determinación”, publicado en Varios autores, **Fin de Siglo**, McGraw Hill, México, 1996, pp. 111-115.

Obviamente la influencia de un país sobre otros se sostiene tradicionalmente en su mayor *poder* militar, pero en los tiempos actuales, resulta más acertado decir que tal influencia va aunada al *poder* económico, científico, tecnológico, comunicacional, etcétera. En este escenario, el poderío militar puede no ser lo preponderante, excepto en situaciones límite donde las otras variantes de influencia no permiten lograr el *poder*. Adicionalmente, la cultura y la religión resultan ser elementos subyacentes en el alma colectiva de los pueblos que propician o rechazan, según las circunstancias, la intervención del “otro” en sus asuntos internos.

En la *globalidad*, la *geoestrategia* es menos aprehensible al ya no estar a cargo de ningún *Estado-Nación*¹⁷¹, sino que directa o indirectamente, éstos sirven a intereses supranacionales en manos de los llamados poderes fácticos, que manipulan decisiones de toda magnitud al estar en condiciones de manejarse con mayor eficacia en el universo de los flujos de información a nivel mundial¹⁷². De esta manera, los *Estados* han de reforzar todas sus instituciones públicas, privadas y sociales con el fin de recuperar ciertos elementos que les permitan entre otras cosas, garantizar la *seguridad* nacional y la internacional, muchas veces rebasada por el crimen organizado, el terrorismo y la corrupción financiera; regular las grandes migraciones poblacionales de los países pobres a los ricos; interactuar con lucidez y fuerza moral en un mundo complicadísimo y de muchas formas desequilibrado y por ello desequilibrante.

171 Figueroa Pla, Uldaricio, **Organismos internacionales**, Editorial Jurídica de Chile, 1991. El autor hace una reflexión interesante sobre los actores internacionales, clasificándolos en cinco tipos: Estados (superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias, medianas y pequeñas potencias y micro Estados); bloques (Unión Europea, No alineados, grupos de los 77, Grupo de los 8, Bloque árabe, Commonwealth, etc.); Grupos de Presión (ideológicos como los de la Democracia Cristiana o la Social Democracia o la Internacional Socialista; los sindicales como la Confederación Mundial de Trabajo; humanitarios como Amnistía Internacional o la Cruz Roja Internacional; religiosos como el Consejo Mundial de Iglesias; sociedades transnacionales como Exxon, laboratorios, IBM, Wal Mart, McDonalds; jurídicos como la Comisión Internacional de Juristas; familiares como los Kennedy, los Clinton, los Bush, los Rockefeller; las personalidades como el Papa, el Secretario de la ONU, de la OEA); las Organizaciones No Gubernamentales (como Greenpeace) y los Organismos Internacionales (dependientes a su vez de las Naciones Unidas o de otras entidades supragubernamentales, o bien intergubernamentales interdependientes; en este rubro enlista 161 entidades, a las que hay que añadir otras de reciente creación). Como se puede apreciar el orden mundial actual es complejísimo.

172 Castells, Manuel, **La Era de la Información**, 4ª Ed., Vol. III, Siglo XXI Editores, México, 2004. En el volumen II, capítulo 5, se pregunta el autor: ¿Es el *Estado* impotente? (como ejemplos de la crisis contemporánea del Estado-nación pone a México y al Gobierno Federal de los Estados Unidos; al primero como dependiente de la economía mundial, y al segundo como rehén del miedo al terrorismo). En el volumen III, pág. 120, nos muestra la capacidad de conexión internacional al Internet, demostrando que son abrumadoras las posibilidades de comunicarse por este medio, tantas como la imposibilidad de tratar de controlarlo, lo cual deja a los estados prácticamente al margen de lo que corre por la red.

¿Cómo afecta esta situación a la **Administración Pública**?

Más allá de la Diplomacia, a la que nos referiremos más adelante, los *Estados*, a través de sus gobiernos, han ido sofisticando y depurando sus aparatos de *seguridad*, desde el nivel municipal hasta el nacional. Ello ha derivado en un gasto público que compite con el gasto social. Se han multiplicado las plazas de empleados en *seguridad pública* a una tasa mayor que las de educación o de salud públicas; se ha invertido proporcionalmente más en la compra de armas y en el desarrollo de sistemas de inteligencia, que en los apoyos agropecuarios¹⁷³.

En la esfera privada, los particulares —especialmente las clases media y alta— han hecho importantes inversiones para protegerse de la inseguridad pública en calles y hogares dentro de los espacios urbanos. En lo tocante a las empresas, también se han realizado importantísimos gastos de infraestructura a fin de proteger los comercios, bancos y fábricas. Por otro lado, las compañías de *seguridad* privada han crecido como hongos a nivel mundial. Si además hablamos de la producción y tráfico de armas ligeras (pequeñas) utilizadas por millones de personas en el mundo y cuya inversión apenas se puede calcular por estar en las obscuridades, la preocupación es mayor¹⁷⁴.

No obstante esta focalización en la seguridad, los controles sociales y gubernamentales sobre los comportamientos de las fuerzas públicas y privadas, así como el funcionamiento casi impune del crimen organizado, dejan mucho que desear.

Aunado a lo anterior, es un hecho la acción del terrorismo internacional¹⁷⁵ que a partir del 11 de septiembre de 2001 modificó las estrategias de defensa y ataque en torno al mismo, así como las propias reglas de la guerra, pues ahora la *sociedad* y los gobiernos han cobrado consciencia de la posibilidad de ser sus víctimas al estar sujetos a fuerzas anidadas en su propio seno¹⁷⁶. Dichas fuerzas utilizan medios, armas y tácticas no convencionales que representan

173 En el último Presupuesto Público de México (2007), el alza en el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública es de 58%, mientras que para Salud es del 24% y para Educación es de 4.2%. El rubro de apoyo al campo bajó en 9.4% y de Comunicaciones y Transportes (infraestructura) baja 21%. Esta tendencia a privilegiar la Seguridad se repite a nivel mundial.

174 Ver los resultados de la Encuesta sobre la Transferencia o Comercialización de Armas Pequeñas en www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2005/2005SASCh4_su_mmary_sp.pdf.

175 Así lo advertimos en los casos de Madrid (Atocha, 11 de marzo de 2003) y Londres (7 de julio de 2005).

176 Sinclair, Andrew, **An Anatomy of Terror**, McMillan, Great Britain, 2003, 400 pp. Incluye un estudio y reflexión exhaustivos sobre el terrorismo internacional.

un reto a la imaginación, orden y disciplina de los gobiernos, a fin de estar en condiciones de sistematizar e interpretar información útil para prevenir el terror ajustándose al Derecho y a las condiciones de la *democracia*.

En suma, la *seguridad pública nacional*, y por lo tanto internacional, constituyen actualmente un desafío de gran envergadura para toda la **Administración Pública** en apoyo a la *soberanía, autonomía y autodeterminación*.

La inseguridad, el terrorismo y la migración forman un trinomio que pone en jaque permanente a los gobiernos. Al ser la *seguridad* una responsabilidad integral del *Estado*, no es posible concebir a sus componentes (*seguridad internacional, nacional y pública*) por separado. Veamos la Figura 18 para apreciar los vínculos entre dichos componentes.

Figura 18
SEGURIDAD RESPONSABILIDAD INTEGRAL DEL ESTADO



Observemos cómo la *seguridad* tiene que actuar en cuatro esferas íntimamente ligadas:

Figura 19
CUATRO ASPECTOS DE LA SEGURIDAD



Hablábamos en el Capítulo 4. *Compartir el Poder Público* sobre la necesidad de coordinación interna para la protección de la población nacional y extranjera y de todos los estratos sociales. Si una personalidad o turista extranjero es secuestrado esto afecta las relaciones bilaterales y la imagen global del país; si las calles son inseguras y las manifestaciones de rechazo al *gobierno* se vuelven consuetudinarias, se resiente el turismo; si los asaltos y robos a los inversionistas se vuelven rutina, el capital se aleja. Y así, la inseguridad pública puede ser causante del deterioro de las *Relaciones Internacionales*, de manera que una forma de prevenir esta situación consiste en aumentar la *eficiencia* y la *eficacia* de los resultados por parte de las fuerzas públicas y la organización social, lo que tiene que ver con la **Administración Pública**.

En la misma línea de pensamiento, el crimen organizado (cuyo ámbito abarca el narcotráfico, el tráfico de armas, personas e información económica privilegiada, entre otros asuntos) ha llamado la atención sobre la necesidad de interconectarse internacionalmente en forma mucho más eficaz. No sólo la “Interpol” (International Police), sino los gobiernos a través de todos sus mecanismos han reactivado medidas para contender contra una serie de poderes desintegradores de la comunidad, cuyos alcances económicos son

enormes por su capacidad de corrupción, de cooptación y manipulación, tanto de autoridades como de entes privados y particulares. La acción corrosiva de estas fuerzas altera los valores de convivencia esenciales y las formas de interrelación política y económica al interior de cada nación y entre los pueblos y gobiernos.

Pensemos en cómo el terrorismo, el crimen organizado y la inseguridad pública, junto con la migración, han alterado el orden mundial. Los fenómenos migratorios se han subordinado a los de *seguridad*. Cada día se levantan barreras físicas, legales y psicosociales orientadas a evitar los crecientes flujos de países pobres a ricos por razones económicas, sociales, políticas y de seguridad personal y familiar¹⁷⁷. Sin embargo, cada día con mayor empuje, los migrantes encuentran las formas de burlar los controles o de llenar los requisitos de ingreso y permanencia en otro país.

En este escenario conviene resaltar la migración masiva: la de los desamparados, sean víctimas o beneficiarios –según sea el caso– de redes de contrabando de personas en todo el mundo. Esto ha sido objeto de atención de múltiples organizaciones no gubernamentales (ONG's) estructuradas en otro conjunto de redes, éstas positivas, abocadas a atenuar las terribles condiciones a que están sujetos los migrantes, entre quienes se encuentran niños, jóvenes, adultos y ancianos de ambos sexos. Independientemente de los juicios de valor implícitos, las autoridades están sujetas a presiones políticas, económicas y sociales para tratar de controlar una situación que dadas las condiciones de desigualdad se encuentra desquiciada¹⁷⁸.

177 Desde hace siglos, los muros, vallas, verjas, bardas y/o alambrados, han “servido” para separar clases sociales, levantar palacios y templos, para salvaguardar el *poder* terrenal o religioso y para colocar márgenes entre pueblos o religiones. Destacan la Gran Muralla China, que cumplió su cometido desde el siglo III a.C. hasta el siglo XVII de nuestra época; el Peñón de Gibraltar (Inglaterra-España); el Muro de Berlín (símbolo de la guerra fría); Vietnam (Indochina-Francia); Sahara Occidental (Marruecos-Mauritania); Yemen (Norte y Sur); Corea del Norte-Corea del Sur (paralelo 38); República de Irlanda-Irlanda del Norte; Chipre-Turquía; Melilla y Ceuta (España-Marruecos); Cisjordania (Israel-Palestina), y Estados Unidos-México. Fuente: pan.starmedia.com/noticias/inmigracion/muromexicousa_161712.html

178 Sartori, Giovanni, **La Sociedad Multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros**, Taurus, Madrid, 2001. El capítulo 7 ofrece una reflexión ética a la cual se enfrentan las personas y sus ciudades frente a la inmigración, pues tienen que resolver cuatro diversos aspectos: el lingüístico, el de costumbres, el religioso y el étnico. El problema de fondo es si se acepta o no la inmigración, si se integra o se balcaniza, situación no resuelta hasta el momento por ningún país. Por otro lado, Alain Touraine, en **¿Podremos Vivir Juntos?** (Ed., PPC, Madrid, 1997) hace una interesante reflexión sobre la combinación entre igualdad y diversidad, mediante la asociación de democracia política y la diversidad cultural. El problema que conlleva la migración es difícil de solucionar, porque normalmente los migrantes carecen de derechos democráticos en el país de destino y sufren de discriminación o marginación por su condición de extranjeros y/o diferentes.

Hay otro tipo de migración forzada, como la que deviene de persecuciones políticas, guerras civiles o condiciones inaguantables por el acoso de grupos delincuenciales como los narcotraficantes o bien pandillas como la de los “Maras” en el suroeste de los Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y sur de México¹⁷⁹. En el tema migratorio habría que incluir a la “fuga de cerebros” de los países llamados “emergentes” a los ricos que ofrecen al personal calificado mejores condiciones salariales y de calidad de vida, *desarrollo profesional*, etcétera, pero que producen un desarraigo a veces definitivo y descapitalizan a las *sociedades* que los necesitan¹⁸⁰.

La tensión que hay entre abrir y cerrar las puertas a la migración es enorme. Por supuesto que se puede regular, pero esto implica una transformación cultural, esencialmente democrática, que conlleva abrir los ojos, el corazón y aguzar el sentido común con el fin de integrar un mundo diverso, equilibrar las condiciones de igualdad y de muchas formas corregir graves problemas que el *desarrollo* económico desequilibrado ha causado al planeta y a sus pobladores.

La migración ha pasado de ser un problema de residencia en países extranjeros o de obtención de visados para trabajar, estudiar o visitar, a ser un tema altamente especializado que requiere de mucho mayor profesionalización en los cuadros administrativos públicos que ejercen *autoridad*. Esto no sólo debido a razones de *seguridad*, sino por las transformaciones económicas que la migración conlleva y por elementales necesidades de respeto a los derechos humanos y a la solidaridad internacional que deben prevalecer en el mundo.

Es posible equilibrar este cúmulo de problemas a través de la promoción económica, el turismo y la cooperación científica, técnica y cultural. Todos ellos implican una concepción más acabada de las *Relaciones Internacionales*, pues el ministerio encargado de ellas no puede actuar con éxito si no recibe el apoyo de otras instancias públicas, privadas y sociales que dentro de sus respectivos ámbitos establecen e intensifican relaciones con gobiernos y entidades extranjeras. Ejemplos de dichas instancias son la banca, el comercio (piénsese en los tratados de libre comercio que alteran el conjunto de la economía de un país o de una región), la inversión extranjera, el turismo, la protección de derechos sindicales, la acción concertada de corrientes ideológi-

179 Ejemplos de esta circunstancia se pueden encontrar en los exilios debidos a la guerra civil española y el franquismo, el régimen militar argentino, la dictadura chilena, o el extendido movimiento transnacionalizado de los “Mara Salvatrucha”, así como los provocados por los cárteles del narcotráfico.

180 Ver a Ruy Pérez Tamayo en *Acerca de Minerva*. Parte Segunda. Capítulo XXIV, “La Fuga de Cerebros”. Fuente: omega.ilce.edu.mx:3000/sites/ciencia/volumen1/ciencia2/40/htm/minerva.htm.

cas y políticas, el intercambio de experiencias académicas, de investigación y estudios profesionales, entre otras.

Todo lo anterior ha generado una visión más diversificada de la diplomacia, aspecto que merece una mención y reflexión aparte.

Diplomacia Actual

En el aspecto específicamente “diplomático” existe una gama de instituciones que cuidan las relaciones con el exterior, entre las que se destacan las secretarías o ministerios facultados para el efecto, los cuales descansan o se apoyan en una red de embajadas, consulados y/o en oficinas especializadas en asuntos concretos. La Diplomacia¹⁸¹ es toda una carrera profesional con hondas raíces en el mundo, abocada a formar personal calificado para representar a sus respectivos países, con apego al Derecho Internacional¹⁸² y ateniéndose a estrictos protocolos de acercamiento o distanciamiento que prevalecen en las relaciones entre los *Estados*.

La Diplomacia está llamada a resolver asuntos delicadísimos como los derivados del enfriamiento de relaciones con otro país, su rompimiento o el agravamiento de las mismas hasta llegar a declaraciones de guerra. Por el lado de la cooperación, la Diplomacia tiene que ver con la preparación y la culminación de la firma de acuerdos o tratados, según sea el caso, en los cuales están involucrados los gobiernos e indirectamente las sociedades y sus instituciones.

La regulación no solamente proviene del Derecho Internacional, sino muchas veces, en esta disciplina pesan más las tradiciones no escritas, practicadas algunas veces con maestría, por parte de los diplomáticos. Estas personas son consideradas por otros y por sí mismos como parte de “cuerpos de élite” y se distinguen por dominar dos o más idiomas, poseer una vasta cultura general y estar dispuestos a sacrificar aspiraciones personales y familiares al dedicarse plena y exclusivamente a los asuntos del *Estado* al cual representan¹⁸³.

181 Borja, Rodrigo, **Enciclopedia...** *op. cit.*, pp. 305-310.

182 *Vid supra* 161.

183 Prácticamente en todos los países, existen dos tipos de formación de cuadros destinados a la Diplomacia: la ofrecida por las universidades o instituciones de educación superior y la establecida dentro de los ministerios o secretarías facultadas a manera de servicio civil. Esta última está sujeta a evaluación constante de dos tipos: la de presentar y acreditar conocimientos mediante exámenes *ad hoc*, y la de desempeño.

En el mundo globalizado, el trato diplomático tradicional se ha visto envuelto en una dinámica de acontecimientos que por lo menos cuestionan la idoneidad de las normas vigentes. Dichas normas ciertamente eran funcionales para circunstancias e instituciones de antaño, pero ante la dinámica actual resultan burocráticas, lentas e ineficaces. Las llamaríamos incluso apergaminadas frente a la rapidez, exactitud y *sustentabilidad* que demandan las nuevas condiciones.

Como nunca antes en la Historia, el fenómeno políticogeoestratégico está imbricado con la economía, de manera que las instituciones planeadas para insertarse en lo internacional, han debido involucrarse en juegos de *poder* de gran complejidad y magnitud. Esta circunstancia exige de los jefes de *Estado* y de *gobierno* una doble cualidad: la que deviene de la legitimidad interna, con programas viables y pertinentes hacia cada una de sus comunidades nacionales, y la que requiere el desenvolvimiento autónomo de un país en un mundo de soberanías¹⁸⁴.

En cuanto a lo estrictamente económico, los *Estados* han sido muchas veces sobrepasados en sus decisiones. Existe gran tensión en el ambiente, porque ahora la transnacionalidad de los negocios se ha incrementado. Las firmas o consorcios son capaces de aglutinarse en monopolios u oligopolios dispersos en varios países, sobre todo en donde la mano de obra es abundante y barata, en donde el cumplimiento de los requisitos de protección al ambiente es laxo, en donde la observación de reglas mínimas de derechos laborales es flexible, en donde la carga fiscal es mínima y en donde se encuentre una accesibilidad a los mercados tanto física como comunicacional¹⁸⁵.

Esta situación coloca a los gobiernos en circunstancias difíciles de manejar, pues sus márgenes de opinión y decisión son muy estrechos, dadas las necesidades socioeconómicas que tienen que cubrir. De esta suerte, la participación de los gobiernos en la toma de decisiones es considerada como un elemento,

184 Utilizo el concepto de “soberanías compartidas” para tratar de explicar que el nuevo “orden mundial” por establecerse en la mayor parte del planeta, habrá de poner mayor atención a cómo compartir el *poder*, más que a cómo obtenerlo. La Unión Europea es un buen ejemplo de esta posibilidad, pues compromete a los países a ceder partes de su soberanía, para obtener a cambio, ventajas y condiciones más favorables para el desarrollo de su población y de su propio país.

185 El Índice de competitividad que publica el Banco Mundial (2004-2006) señala cuatro indicadores importantes: Desempeño Económico, Eficiencia de las Empresas, Eficiencia del Gobierno e Infraestructura (cada uno de ellos se desagrega en varios otros); lo cual refleja una calificación de mayor a menor capacidad de los países para insertarse en la globalidad, o bien, para ser utilizados inescrupulosamente por las grandes firmas transnacionales. Fuente: www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/competitividad_uno/ponencias/1_0_ruiz.pdf.

pero no el definitivo para los equilibrios socioeconómicos y la participación con éxito de los países en el juego económico internacional¹⁸⁶.

Financieramente hablando, las instituciones internacionales ejercen un papel de presión sobre los *Estados* para que adopten medidas tendientes a favorecer a los mercados. Para ello cuentan con grandes recursos a su disposición, ministrados gradualmente, conforme se cumplan las reglas de *estabilidad* macroeconómica, con el fin de no alterar en demasía al sistema como un todo funcional. En este sentido, la **Administración Pública** de los países dependientes ha asumido un papel de adaptación al carecer de los medios económicos, financieros, tecnológicos y científicos que le permitan liderar una o varias corrientes autónomas. Entonces, las instituciones públicas han de ubicarse en el contexto de las necesidades de la economía mundial y asimilar los cambios con el mayor aplomo posible, con algún derecho de manifestar de vez en cuando su inconformidad, pero al fin y al cabo siempre disciplinándose. Todas estas realidades y exigencias comprometen muchas veces a la Diplomacia tradicional.

¿Cómo realizar una tarea pública más eficaz coadyuvando desde la **Administración Pública** a las *Relaciones Internacionales* de cualquier país? La manera más inteligente de lograrlo consiste en establecer mecanismos de coordinación interna, en función de la necesidad de fortalecer todo el tiempo las Relaciones Internacionales.

En este mundo globalizado, toda institución pública, privada o social se siente obligada a establecer áreas específicamente abocadas a las *Relaciones Internacionales*. Esto crea una especie de caos orgánico para conducir con orden, y sobre todo eficacia, las acciones relacionadas con el tema. Mencionaremos varios ejemplos en la esfera pública:

- Prácticamente cada ciudad importante (digamos de más de un millón de habitantes) cuenta con su área de *Relaciones Internacionales* para ofrecerse como territorio adecuado a la inversión de todo tipo.
- Cada estado federado o comunidad autónoma opera con la misma lógica, y aquellos que son fronterizos, lo hacen no solamente por negocios sino

186 Chossudovsky, Michel, **Globalización de la Pobreza**, Siglo XXI Editores, México, 2002. En su página 15 señala: “alrededor de 450 multimillonarios mundiales poseen en conjunto una riqueza que sobrepasa el PIB sumado del grupo de países de bajos ingresos, donde vive el 59% de la población mundial”. Este dato por sí solo apunta no solamente a la desigualdad sino a las posibilidades reales que tiene la inmensa mayoría de los países de influir en el marco mundial de la Economía y la Política.

para darle orden y concierto a las zonas compartidas con el extranjero, de por sí complicadas en su manejo.

- Dentro de cada país se están formando regiones con vocación productiva diversa: agropecuaria, industrial, turística, etc., las cuales operan estructuras administrativas para atender sus relaciones internacionales.
- Cada ministerio o secretaría, por ejemplo Salud o Educación, Medio Ambiente o cualquier otra materia, tiene su respectiva área de *Relaciones Internacionales*.

Este complejo sistema de interacción con el exterior, las más de las veces desordenado, complica enormemente a la Diplomacia, pues los actores encuentran formas de evadir formatos de actuación que sienten pesados para sus fines (pensemos, por ejemplo, en lo que representan los objetivos de promoción comercial tan en boga). Ante esta realidad, los ministerios o secretarías de *Relaciones Exteriores* o su equivalente, junto con sus embajadas y consulados, son considerados por muchos funcionarios como males necesarios, aunque no siempre indispensables.

Por otro lado, los poderes legislativos y judiciales de cualquier *gobierno* también establecen sus *Relaciones Internacionales*, al margen del órgano facultado para ello.

Hay tres asuntos extremadamente delicados a los que las *Relaciones Internacionales* tradicionales se han tenido que adaptar, pues afectan directamente el asunto de la *soberanía*: el primero es la *observación electoral internacional* que de muchas formas avala la *legitimidad* de los distintos regímenes para ejercer con todo derecho el *poder*¹⁸⁷. El segundo es la *capacidad de juzgar y*, en su caso, *penalizar* crímenes de lesa humanidad, terrorismo o narcotráfico, por las anteriores y nuevas convenciones de las Naciones Unidas y la reciente creación de la Corte Penal Internacional (1998) y las correspondientes regionales¹⁸⁸. El tercero es la cuestión de los *Derechos Humanos*¹⁸⁹.

187 Una de las conclusiones del Foro de Barcelona en 2004, acerca de la observación electoral, es que ésta se justifica: “con la finalidad de ayudar en todo aquello que sea necesario para el buen funcionamiento de los comicios, así como por asegurar la fiabilidad y transparencia...” Fuente: www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?IdDoc=2063.

188 Para profundizar en el tema se puede consultar la página de la Corte Penal Internacional: www.cinu.org.mx/temas/Derint/cpi.htm; y revisar por su interés el caso Pinochet. Fuente: www.analitica.com/bitBiblioteca/pinochet/auto.asp

189 *Vid supra* 51.

Ante esta irrupción de las *Relaciones Internacionales* como una cotidianidad en el quehacer público, a la *administración gubernamental* le toca una tarea de redefinición, precisión y diferenciación entre las distintas entidades y territorios a su cargo, con el fin de establecer *políticas públicas* con distintas materias, para que se puedan concertar acciones muy concretas en donde los responsables tengan claridad sobre sus respectivos alcances, rindan informes y cuentas sobre su actuación y, de alguna manera, coadyuven a una definición de *Política Exterior* más racional y eficaz para el país. El beneficio derivado de ello será obtener mejores resultados de todas las gestiones que al respecto deban realizarse.

En contraste, el sector privado se mueve mucho más rápido, eficiente y eficazmente para lograr sus propósitos, al sólo estar obligado a rendir cuentas a sus accionistas, pagar impuestos y observar las regulaciones que los gobiernos nacionales y las convenciones internacionales imponen. Sin embargo, los integrantes de dicho sector no tienen que acudir a los Congresos o Parlamentos, tampoco deben enfrentar a los medios de comunicación diariamente, ni es necesario para sus negocios que estén visibles; es más, puede resultarles mayormente redituable permanecer en la sombra.

En este marco, las *Relaciones Internacionales* del sector privado han crecido en importancia, mientras que las del sector público se han disgregado. Tal realidad afecta, en el fondo, la influencia que puede tener un país en el medio internacional. Existen personalidades del mundo empresarial cuya opinión en un momento dado puede pesar más que la posición de un *gobierno*; por ejemplo el Foro de Davos Suiza, celebrado anualmente desde 1970, es una tribuna económica cuya penetración en la *opinión pública* internacional puede afectar positiva o negativamente la conducción de un país.

En síntesis:

- El tema internacional ha ido imponiéndose en el mundo actual como ineludible.
- Hoy se habla de “*competitividad*”, “*innovación*”, “*adaptabilidad*” más que de “*nacionalismo*” o “*revolución*”. Los primeros son términos técnico-económicos, mientras que los segundos son ideológicos y se considera que chocan con la realidad del mundo actual.
- La Economía lleva la batuta en el concierto internacional.

- Las estructuras administrativas públicas tradicionales –especialmente las diplomáticas– han sido rebasadas por el dinamismo del mercado global.
- La concepción de sociedades cerradas es antifuncional en el mundo actual.

Consecuentemente:

- Los gobiernos deben actuar por dos vías (una interna y otra externa), pero bajo una sola concepción, cuidando que prevalezca el concepto de *nación*.
- La **Administración Pública** está obligada a reconsiderar el alcance y profundización del tema de las Relaciones Internacionales, para coadyuvar a establecer una *política pública* que sirva a todo el país y a cada entidad que lo compone, sin menoscabo de la iniciativa social y empresarial.
- La **Administración Pública**, a través de sus entidades facultadas para llevar a cabo las *Relaciones Internacionales*, está obligada a planear conjuntamente y a ejecutar programas coordinadamente.

Las reflexiones aquí desarrolladas, entre muchas otras, forman parte de la **Visión de Estado** que la **Administración Pública** debe poseer en materia internacional, pero de ninguna manera agotan el debate sobre el tema, mismo que se complementa con los demás temas abordados en este libro.