

# FORO INTERNACIONAL

---

*Antología de estudios de política  
y relaciones internacionales*

VOLUMEN 4

El tercermundismo y la diplomacia del petróleo:  
la política exterior de Luis Echeverría  
y José López Portillo, 1970-1982

Élodie Brun  
Humberto Garza Elizondo  
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO





ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Volumen 4

El tercermundismo y la diplomacia del petróleo.  
La política exterior de Luis Echeverría  
y José López Portillo, 1970-1982

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Coordinadores generales

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz/Ana Covarrubias Velasco

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS  
DE POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES DE *FORO*  
*INTERNACIONAL*

Volumen 4

El tercermundismo y la diplomacia del petróleo.  
La política exterior de Luis Echeverría  
y José López Portillo, 1970-1982

ÉLODIE BRUN  
HUMBERTO GARZA ELIZONDO  
Editores



EL COLEGIO DE MÉXICO

327.720832

T315

El tercermundismo y la diplomacia del petróleo : la política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo, 1970-1982 / Élodie Brun y Humberto Garza Elizondo, editores. – 1a ed. – Ciudad de México, México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2019. 1 texto electrónico (341 p. : il.) – (Antología de estudios de política y relaciones internacionales de Foro Internacional ; v. 4)

Disponible como archivo PDF

ISBN 978-607-628-846-7

1. México – Relaciones exteriores – 1970-1988. 2. Países emergentes – Política y gobierno – Siglo XX. 3. México – Relaciones económicas exteriores – Siglo XX. 4. México – Historia – Régimen de Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976. 5. México – Historia – Régimen de José López Portillo, 1976-1982. I. Brun, Élodie, 1983-, ed. II. Garza Elizondo, Humberto, ed. III. Ser.

Primera edición, 2019

D.R. © EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.  
Carretera Picacho Ajusco núm. 20  
Ampliación Fuentes del Pedregal  
Alcaldía Tlalpan  
14110, Ciudad de México  
www.colmex.mx

ISBN 978-607-628-846-7

## ÍNDICE

Sobre esta colección	9
La política exterior de México entre 1970 y 1982: la búsqueda de nuevas estrategias <i>Élodie Brun y Humberto Garza Elizondo</i>	11
Cambios recientes en la política exterior mexicana <i>Olga Pellicer de Brody</i> , núm. 50, 1972	41
La política exterior en la coyuntura actual de México <i>Ricardo Valero</i> , núm. 50, 1972	67
El presidente Echeverría en Latinoamérica <i>Carlos Arriola</i> , núm. 57, 1974	97
México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición <i>Eugenio Anguiano</i> , núm. 69, 1977	115
México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual <i>Mario Ojeda Gómez</i> , núm. 69, 1977	159
La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva <i>Yoram Shapira</i> , núm. 73, 1978	191

La política de México en la región de Centroamérica <i>René Herrera y Mario Ojeda</i> , núm. 92, 1983	235
La <i>ostpolitik</i> de México: 1977-1982 <i>Humberto Garza Elizondo</i> , núm. 95, 1984	263
México ante el diálogo Norte-Sur <i>María Luisa González</i> , núm. 95, 1984	291
México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982. Balance y perspectivas <i>Luis M. Herrera-Lasso</i> , núm. 95, 1984	313
Activismo a un bajo costo: la política exterior de México hacia Sudáfrica, 1970-1982 <i>José Antonio Zabalgoitia Trejo</i> , núm. 115, 1989	333

## SOBRE ESTA COLECCIÓN

El objetivo de esta “Antología de estudios de política y relaciones internacionales” es ofrecer una selección de los textos fundamentales que han aparecido en *Foro Internacional*, con el fin de revisar y analizar las relaciones internacionales y la política interna de México a lo largo de más de medio siglo.

Como expresamos en el texto conmemorativo de los cincuenta años de la revista, fue sin duda audaz la decisión de Daniel Cosío Villegas y el pequeño grupo que formó el Centro de Estudios Internacionales en 1960, crear una revista como *Foro Internacional*. Los especialistas en ciencia política y relaciones internacionales eran muy escasos en México y en toda Iberoamérica. En *Foro Internacional* se han publicado más de 1500 artículos, de muy reconocidos académicos entre los que destacan: Barry Ames, Alan Angell, Bertrand Badie, Zbiniew K. Brzezinski, David Baldwin, Fernando Henrique Cardoso, John H. Coatsworth, Wayne A. Cornelius, Robert W. Cox, Daniel Cosío Villegas, Jorge I. Domínguez, Amitai Etzioni, Manuel A. Garretón, Gary Gereffi, Antonio Gómez Robledo, Helio Jaguaribe, Marcos Kaplan, Susan Kaufman Purcell, Robert Keohane, Stephen Krasner, Norbert Lechner, Abraham Lowenthal, José Medina Echavarría, Lorenzo Meyer, Hans Morgenthau, Joseph S. Nye, Mario Ojeda, George Philip, James N. Rosenau, Alain Rouquié, Rafael Segovia, Ian Shapiro, Kathryn Sikkink, Víctor L. Urquidi, Philippe C. Schmitter, Peter H. Smith, Laurence Whitehead, Miguel S. Wionczek y Leopold-

do Zea. La presente colección es sólo una pequeña muestra del acervo existente, pero con ella buscamos continuar la tradición del CEI de dar a conocer a un público amplio los avances de nuestras disciplinas y presentar análisis rigurosos sobre algunos de los principales retos que ha enfrenado el país a lo largo de estos años.

La selección de los artículos y la elaboración del estudio introductorio para cada volumen estuvo a cargo de los profesores investigadores del Centro de Estudios Internacionales, quienes fungieron como editores de cada volumen. La coordinación de la colección ha estado bajo la dirección de la Dra. Ana Covarrubias Velasco, directora del Centro de Estudios Internacionales y del Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, director de *Foro Internacional*.

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ENTRE 1970 Y 1982: LA BÚSQUEDA DE NUEVAS ESTRATEGIAS

Élodie Brun  
Humberto Garza Elizondo

La lectura a posteriori de trabajos académicos ofrece una doble ventaja: la primera, fomenta la comparación intuitiva –ya que el lector contemporáneo no puede desvincularse totalmente de su entorno– y la segunda, permite extraer lecciones para entender mejor la actualidad o, en ocasiones, incluso transformarla. Por ello, en el marco del 60° aniversario de la revista *Foro Internacional*, este volumen *El tercermundismo y la diplomacia del petróleo. La política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo, 1970-1982*, recupera once artículos publicados en nuestra revista, sobre la política exterior que desarrolló México en el periodo mencionado, escritos en el tiempo de las coyunturas que en éstos se analizan (el más antiguo en 1972, el más reciente en 1989).

Para introducir al lector a los estudios seleccionados, abordaremos: 1) el contexto general en el cual se implementó la política exterior de México entre 1970 y 1982; 2) las principales enseñanzas que arrojan los textos compilados para el análisis de política exterior (*Foreign Policy Analysis*) y para el quehacer actual de la diplomacia mexicana; y 3) un balance de las ediciones de *Foro Internacional*, acompañado

por una breve presentación de cada uno de los textos que conforman el volumen.

### CONTEXTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA 1970-1982

En la trayectoria de la política exterior de México, los periodos presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se ubican entre los más activos, sin subestimar, antes, el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) y, después, el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). De la presidencia de Luis Echeverría, sirve como fecha de inicio de su política exterior activa el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas del 5 de octubre de 1971; del mandato de López Portillo, menos dinámico en comparación con el anterior, resalta la actividad diplomática que rodeó al *boom* petrolero mexicano.

Entre las iniciativas más relevantes del gobierno de Luis Echeverría, podemos mencionar la ofensiva regional y el reformismo global asociado con una estrategia de acercamiento con los países del Tercer Mundo, cuyo proyecto más ambicioso consistió en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974. José López Portillo, por su parte, enfocó la atención en el tema energético, aprovechando las reservas de petróleo, con el fin de fortalecer el diálogo Norte-Sur. Este objetivo fue simbolizado en la Cumbre de Cancún en octubre de 1981, y por el papel de México en la resolución de los conflictos armados en América Central.

En ambos casos de activismo diplomático, la política exterior se percibía como un instrumento de legitimación del gobierno en turno para resolver los problemas políticos y económicos internos. Los dos mandatarios en-

frentaron problemas serios en sus respectivas elecciones,<sup>1</sup> lo que cuestionó su legitimidad y dificultó que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantuviera en el poder. Además, Luis Echeverría se veía obligado a buscar que los grupos progresistas del país se olvidaran de los eventos traumáticos de 1968. Esta tarea fue realizada a contracorriente, por haber asumido él mismo, como Secretario de Gobernación, un papel crucial en dichos sucesos.<sup>2</sup> Por otra parte, la economía del país en 1970 mostraba señales de estancamiento y problemas estructurales crecientes, en particular debido al endeudamiento y al agotamiento del modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones.<sup>3</sup>

El esfuerzo de Echeverría por ganarse a los sectores progresistas arrojó resultados parciales: disminuyó la actividad de los grupos guerrilleros y aumentó el número de simpatizantes de la “apertura democrática” que su gobierno

<sup>1</sup> Luis Echeverría fue elegido con pocos votos: en 1970, 34% de los electores se abstuvieron, 25% de las boletas fueron canceladas y 20% de los votantes se pronunciaron en favor de otros partidos. En cuanto a José López Portillo, fue contendiente único, ya que el Partido Acción Nacional, segunda fuerza electoral, no presentó candidato, lo que se interpretó como una brecha en el proceso de democratización. Cfr. Carlos Pereyra, “México: los límites del reformismo”, *Cuadernos Políticos*, núm. 1, septiembre de 1974, p. 59; Yoram Shapira, “Mexican Foreign Policy under Echeverría”, *The Washington Paper*, vol. 6, núm. 56, Beverly Hills/ Londres, Sage Publications, 1978, p. 52.

<sup>2</sup> Felipe Sánchez Barría, “‘En la lucha contra el imperialismo, México y Chile de pie’. Salvador Allende en la política tercermundista de Luis Echeverría en la Guerra Fría Interamericana”, *Foro Internacional*, vol. 4, núm. 218, octubre-diciembre de 2014, pp. 960-961.

<sup>3</sup> Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes en la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2 (50), *La política exterior de México: realidad y perspectivas*, octubre-diciembre de 1972, pp. 142-143; Ricardo Valero, “La política exterior en la coyuntura actual de México”, *ibid.*, p. 296.

ofreció,<sup>4</sup> pero su política incomodó a los grupos económicos más conservadores.<sup>5</sup> Al terminar su sexenio, el mandatario entregó a su sucesor un país en una situación económica preocupante,<sup>6</sup> lo que a su vez perjudicó la imagen del gobierno priista.<sup>7</sup> El presidente José López Portillo intentó recuperar el apoyo de los grupos empresariales nacionales y extranjeros en un contexto de crecientes tensiones económicas que terminaron por explotar con la crisis de la deuda al final de su mandato. El *boom* petrolero de los años precedentes resultó pasajero y no consiguió evitar la temida crisis; sólo alimentó la ilusión de que permitiría resolver algunos de los problemas estructurales de la economía mexicana.

#### ENSEÑANZAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR PARA EL QUEHACER ACTUAL DE LA DIPLOMACIA MEXICANA

Los estudios sobre la política exterior seguida por estos dos presidentes ofrecen valiosas enseñanzas acerca de la evolución del análisis de política exterior (*Foreign Policy Analysis*, FPA). Para entender las decisiones tomadas por Luis Echeverría y José López Portillo, es necesario emplear un modelo complejo y flexible a la vez. Cada una de las iniciativas

<sup>4</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2011 [1976], 3° reimpr., p. 257.

<sup>5</sup> Carlos Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 1 (57), julio-septiembre de 1974, p. 114.

<sup>6</sup> Véanse los anexos de Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1 (69), octubre-diciembre de 1977.

<sup>7</sup> Luis M. Herrera-Lasso, "México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982. Balance y perspectivas", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 3 (95), *La política exterior de México, 1976-1982*, enero-marzo de 1984, p. 358.

resulta de un conjunto de factores, cuyos papeles varían en función de la configuración de éstas. Es decir, varios motivos dieron lugar a las posturas de México en materia de política exterior durante el periodo, modificando su influencia en cada oportunidad, sin que ninguno de estos factores llegará a alcanzar un papel predominante.

Esta observación lleva a pensar que el modelo de análisis propuesto por James Rosenau en *The Scientific Study of Foreign Policy*, en 1980, sigue siendo apropiado para el estudio de la política exterior de un país como México. Cabe señalar que el FPA no ha experimentado cambios teóricos importantes desde entonces, sólo ajustes menores, tales como la inclusión del papel de los medios de comunicación y de las redes sociales en la conducción de la diplomacia.<sup>8</sup> La propuesta de este autor estadounidense va más allá de las dicotomías recurrentes, como por ejemplo entre interno y externo, o entre racional e irracional. Según Rosenau, el diseño de la política exterior depende de cinco variables principales: el líder, la administración pública, el régimen político, la sociedad civil, y el contexto externo.<sup>9</sup>

Estas cinco variables están presentes en los artículos que reúne este volumen. Sus autores subrayan la importancia de un contexto internacional más permisivo durante la presidencia de Luis Echeverría caracterizado por *La Détente* –disminución de las tensiones en la Guerra Fría–,<sup>10</sup> el distanciamiento de Estados Unidos con respecto a América Latina, el surgimiento de un mundo multipolar<sup>11</sup> –con nuevos actores económicos entre las dos grandes potencias

<sup>8</sup> Ajustes que se integran fácilmente en el modelo de Rosenau, en este caso en el marco del papel de los actores no gubernamentales.

<sup>9</sup> James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Frances Pinter, 1980, p. 421.

<sup>10</sup> Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, p. 139.

<sup>11</sup> Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 299.

(Comunidad Económica Europea, Japón, la Organización de Países Exportadores de Petróleo)–, la agudización de la crisis en el mundo capitalista<sup>12</sup> y el despliegue diplomático de la región latinoamericana.<sup>13</sup> En contraparte, la elección de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos representó una limitación seria al margen de maniobra de México durante el sexenio de José López Portillo.<sup>14</sup>

Si bien el perfil del régimen político está poco estudiado en los once textos, prácticamente todos los autores insisten en el rol de la política exterior para legitimar el régimen del PRI y facilitar su permanencia en el poder. La influencia de Luis Echeverría y de José López Portillo es subrayada mediante la identificación de las diferencias en el estilo personal de cada uno de ellos –en especial el cambio de tono en el discurso– y su repercusión sobre la política exterior.<sup>15</sup>

La personalidad de Luis Echeverría se hace presente de manera recurrente, aunque sin entrar en el análisis del carácter y de la socialización del líder; sólo se refiere a su habilidad política, su carisma y su capacidad de adaptación.<sup>16</sup> Por ejemplo, el presidente no tenía un proyecto claro en materia internacional: lo fue desarrollando cuando se dio cuenta de la oportunidad que representaba la política exterior para el logro de los objetivos de su gobierno.<sup>17</sup> También

<sup>12</sup> Eugenio Anguiano, “México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición”, *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977, p. 196.

<sup>13</sup> Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 300.

<sup>14</sup> Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Hacia la globalización*, México, El Colegio de México, 2010, t. VIII, p. 67.

<sup>15</sup> Eugenio Anguiano, *op. cit.*, p. 203.

<sup>16</sup> Mario Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, *op. cit.*, p. 32.

<sup>17</sup> Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, p. 153; Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 293; Eugenio Anguiano, *op. cit.*, p. 196; Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”,

destaca el obstáculo que en un principio representaba una Secretaría de Relaciones Exteriores no preparada y con falta de capacidad y recursos financieros, lo que explica las subsecuentes medidas implementadas en la década de 1970: el nombramiento de economistas como embajadores, la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.<sup>18</sup> En esta misma línea, se señala que tanto Echeverría como López Portillo tomaron en cuenta los intereses y las posturas de los actores no gubernamentales.

El trabajo de Yoram Shapira se dedica a destacar el vínculo intrínseco entre la diplomacia de Luis Echeverría y sus preocupaciones domésticas tanto económicas como políticas.<sup>19</sup> El acercamiento con el gobierno de Salvador Allende en Chile y la posterior ruptura con la dictadura militar de Augusto Pinochet, la asociación con la Venezuela de Carlos Andrés Pérez, el énfasis en la cuestión cubana y el distanciamiento con la España de Franco ilustran tentativas exitosas de acercamiento dirigidas a los sectores progresistas en el país. En un trabajo posterior, Carlos Rico observa el aumento del número de actores participantes en la política exterior mexicana durante este periodo, lo que dificultó la coherencia de la estrategia nacional.<sup>20</sup> Sin embargo, el llamado a la democratización del sistema global y el acercamiento con gobiernos progresistas de América Latina pronto se encontraron con los límites del aperturismo interno, ilustrados

---

*Foro Internacional*, vol. 19, núm. 1 (73), julio-septiembre de 1978, pp. 65-68.

<sup>18</sup> Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, pp. 147-154; Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 294; Eugenio Anguiano, *op. cit.*, p. 195; Yoram Shapira, *op. cit.*, p. 81.

<sup>19</sup> Yoram Shapira, *ibid.*, pp. 62-91; Yoram Shapira, "Mexican Foreign Policy...", *op. cit.*

<sup>20</sup> Carlos Rico, *op. cit.*, p. 171.

con la purga en el periódico *Excélsior*,<sup>21</sup> poniendo en evidencia la ambigüedad de la política priista del momento.

El análisis de la política exterior durante los dos sexenios que nos ocupan también ofrece lecciones para explicar la conducción actual de la diplomacia mexicana a través de algunos paralelismos. Primeramente, la implementación de una política exterior más activa fue resultado de los obstáculos en las relaciones con Estados Unidos que provocaron la búsqueda de una mayor presencia autónoma en el ámbito global. La estrategia tercermundista fue una reacción y no una iniciativa propia; los vínculos con los países de América Latina, Asia, África, Medio Oriente, así como con el bloque socialista, se entendieron originalmente como un contrapeso a la superpotencia.

Ahora bien, es posible que los desencantos que generó el activismo tercermundista de Echeverría y la falta de logros del Diálogo Norte-Sur de López Portillo deban calificarse como el resultado de una política equivocada —al establecer una lógica de competencia y no de complementariedad entre el bilateralismo estrecho con Estados Unidos y la asociación con el entonces Tercer Mundo— y no como una política fallida, demasiado ambiciosa y retórica. Recordemos que el presidente Echeverría promovió la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México después de que no se logró impedir la aplicación de un impuesto adicional de 10% sobre un buen número de las exportaciones a Estados Unidos, cuando la necesidad de multiplicar los socios comerciales de la economía mexicana era ya desde entonces de carácter estructural.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Yoram Shapira, “La política exterior...”, *op. cit.*, p. 76; Eugenio Anguiano, *op. cit.*, p. 200.

<sup>22</sup> En 1970, 71% de las exportaciones totales de México se dirigían hacia Estados Unidos, 52.8% de éstas se encontraban sujetas al impuesto adicional de 10% y alrededor de 67% del déficit comercial de

Elegir entre la cooperación con Estados Unidos, por una parte y el tercermundismo, por la otra, se reveló contraproducente. La Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados se aprobó aunque sin ningún contenido obligatorio debido a la oposición de varios países industrializados. En la misma Asamblea General de las Naciones Unidas, el voto antisionista de 1975 apoyado por México, le ocasionó a la economía nacional un boicot significativo mientras que una mayoría de los países decidió no apoyar la Resolución 3379 por su espíritu radical.<sup>23</sup>

Por el contrario, cuando José López Portillo intentó posicionar los intereses del país en relación con los conflictos en Centroamérica —estabilidad en la frontera, ruptura con el gobierno de Somoza en Nicaragua—, tuvo que hacer frente a la frialdad de Estados Unidos, al tiempo que buscó asociaciones complementarias, con Francia y Venezuela, a fin de poder incorporar la participación de éstos en la solución de dichos conflictos.<sup>24</sup> De la misma manera, acordar proyectos en la región le dio un respiro; en cambio, cuando Brasil adquirió relevancia continental en los años setenta, se redujo el espacio para México y cobró aún mayor importancia el papel de Estados Unidos.<sup>25</sup>

En breve, las autoridades mexicanas no han encontrado la manera de disminuir la dependencia del mercado estadounidense desde esas épocas,<sup>26</sup> por lo que cualquier acercamiento con otros países en desarrollo debe calcularse

---

México resultaba de las transacciones con ese país. Cfr. Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, pp. 144-145; Ricardo Valero, *op. cit.*, pp. 297-302.

<sup>23</sup> Yoram Shapira, "La política exterior...", *op. cit.*, pp. 85-87.

<sup>24</sup> René Herrera y Mario Ojeda, "La política de México en la región de Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. 23, núm. 4 (92), abril-mayo de 1983, pp. 427-438.

<sup>25</sup> Carlos Arriola, *op. cit.*, pp. 109-113.

<sup>26</sup> Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos...", *op. cit.*, pp. 32-38.

teniendo presente esta circunstancia, y no plantearlo como un objetivo en el corto plazo lo cual sería difícil de alcanzar. Cabe subrayar que, incluso durante los momentos de mayor radicalismo retórico, los representantes mexicanos nunca buscaron romper los lazos con Estados Unidos,<sup>27</sup> una prudencia que puede ser ilustrada por la no pertenencia del país a la OPEP, ni al Movimiento de los Países No Alineados.<sup>28</sup>

Aunque es posible advertir una clara tendencia hacia el acercamiento con los países del Tercer Mundo cuando surgieron diferencias y obstáculos con Estados Unidos, la reacción del gobierno ante la situación económica fue menos predecible. El caso de José López Portillo parece seguir una hipótesis conocida, según la cual a mayores recursos económicos corresponde un mayor margen de maniobra internacional. De hecho, después de fracasar en su intento por acercarse a Washington en un ambiente de crisis al inicio de su mandato, el presidente cambió de orientación y procuró una mayor presencia internacional, aprovechando el *boom* petrolero y las expectativas que éste generó.<sup>29</sup> El regreso a una política exterior de bajo perfil confirmó este manejo del factor económico con la crisis de la deuda.

Aquí es oportuno mencionar que Luis Echeverría llevó a cabo una diplomacia activa en condiciones económicas adversas, lo que introduce un segundo elemento en la estrategia tercermundista. Lejos de limitarse a ser portavoz de aspiraciones reformistas, y en ocasiones idealistas, dicha estrategia llegó a incorporar objetivos económicos específicos

<sup>27</sup> Luis Herrera-Lasso M., *op. cit.*, p. 359.

<sup>28</sup> Carlos Rico, *op. cit.*, pp. 46-49.

<sup>29</sup> René Herrera y Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 439; Humberto Garza Elizondo, "La *ostpolitik* de México: 1977-1982", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 3 (95), *La política exterior de México, 1976-1982*, enero-marzo de 1984, pp. 445-456; María Luisa González, "México ante el diálogo Norte-Sur", *ibid.*, p. 327.

de dos tipos: por una parte, se buscó la diversificación de las relaciones comerciales, incluso financieras del país,<sup>30</sup> por la otra, se utilizó el argumento del subdesarrollo como instrumento de presión para cambiar el sistema internacional.<sup>31</sup> Durante los años estudiados, México adoptó criterios comunes con algunos de los países del Tercer Mundo, lo que facilitó la construcción de alianzas y dio mayor visibilidad a sus iniciativas de reformas internacionales como remedio para los problemas internos.<sup>32</sup>

Por último, suele considerarse como una condicionante la dependencia de México del mercado estadounidense. No obstante, como lo analizaron Joseph Nye y Robert Keohane en *Power and Interdependence*,<sup>33</sup> aunque asimétrica, la interdependencia puede ser recíproca en diferentes grados. En el caso que nos interesa, si bien México depende económicamente de Estados Unidos, la estabilidad de este último lo es a su vez de la situación existente al sur de la frontera, en razón de los flujos económicos y de personas. De ser así, ¿en qué medida México puede maniobrar frente a esta interdependencia a fin de defender sus intereses?

En resumen, la experiencia de los gobiernos de Echeverría y López Portillo cuestiona la percepción tradicional que México ha tenido de las estrategias tercermundistas las cuales siguen permeando sus relaciones Sur-Sur actuales. La visión ideologizada –oposición a Estados Unidos, idealismo político– del mundo en desarrollo tal vez sea un obstáculo para el diseño de una política que ofrezca más opciones

<sup>30</sup> Olga Pellicer de Brody, *op. cit.*, p. 140; Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 298.

<sup>31</sup> Yoram Shapira, “Mexican Foreign Policy...”, *op. cit.*, p. 73.

<sup>32</sup> Yoram Shapira, “La política exterior de México...”, *op. cit.*, p. 63; Eugenio Anguiano, *op. cit.*, p. 196.

<sup>33</sup> Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

para México en sus interacciones con un conjunto de países que también presenta oportunidades concretas, tanto en la diplomacia como en la economía.

*FORO INTERNACIONAL Y ESTA ANTOLOGÍA*

Si hoy tenemos la oportunidad de reflexionar y hacer comparaciones a la luz de los estudios existentes de la política exterior de México durante las presidencias de Luis Echeverría y José López Portillo, se debe en buena medida a su cantidad, con un mayor énfasis en el primer caso. La diplomacia desarrollada por Luis Echeverría despertó un verdadero entusiasmo entre los académicos del país y, de manera relativa, entre algunos especialistas extranjeros.<sup>34</sup> De hecho, los dos libros de lectura obligada para el análisis de la política exterior del periodo datan de principios de los setenta<sup>35</sup> y el sexenio de Luis Echeverría sirve de común denominador para entender la diplomacia mexicana hasta el día de hoy.<sup>36</sup> Al comparar la política exterior de Echeverría con la de López Portillo, observamos que la primera está mucho más documentada. En la literatura publicada por El Colegio de México, en buena medida a través de *Foro Internacional*, es posible advertir una corriente de simpatía hacia la política exterior activa, sin evitar las críticas a la manera

<sup>34</sup> Véase el libro y los trabajos mencionados en Yoram Shapira, "Mexican Foreign Policy...".

<sup>35</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites...*, *op. cit.*; Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

<sup>36</sup> Ya sea en conferencias, conversaciones y publicaciones. Un ejemplo de esta tendencia es el análisis de Ana Covarrubias, "La política exterior 'activa'... una vez más", en Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, CIDE/El Colegio de México, pp. 25-46.

como se puso en práctica.<sup>37</sup> El proyecto también interesó porque llegó a convencer.<sup>38</sup> Los investigadores mostraron una preferencia por el estudio de una política innovadora, polémica, aunque desproporcionada y rétorica, sobre aquél de una diplomacia prudente, pero inerte.

Llama la atención el hecho de que, a pesar del número de publicaciones sobre la política exterior de Luis Echeverría, el tema no dio lugar a debates entre los especialistas interesados. Por el contrario, las evaluaciones sobre este sexenio e incluso del de López Portillo presentan un alto grado de coincidencia, hasta el punto en que parecen consensuales. Entre las excepciones, podemos mencionar a Eugenio Anguiano, para quien México desempeñó un papel destacado en la OEA, interpretación que no comparte Ricardo Valero,<sup>39</sup> a su vez, este último autor considera el reconocimiento de la República Popular de China como un gesto innovador, cuando Yoram Shapira recuerda que sólo tuvo lugar después del acercamiento sino-estadounidense en 1972.<sup>40</sup>

También observamos que la literatura existente es en su mayoría contemporánea de los eventos estudiados. Dos de los textos, entre la selección que aquí se presenta, incluyen cuestionamientos a las tesis dominantes. El texto de Hum-

<sup>37</sup> Sería interesante probar tal afirmación con investigadores que han publicado en otras redes diferentes a la de El Colegio de México.

<sup>38</sup> Tal apoyo aparece explícito en los textos siguientes: Eugenio Anguiano, *op. cit.*, p. 199; Yoram Shapira, "La política exterior...", *op. cit.*, p. 62; y más allá en Mario Ojeda, *Alcances y límites...*, *op. cit.*, pp. 13 y 211 ("el cambio nacional más significativo en materia internacional en los últimos treinta años", "una nueva política exterior, más dinámica y universalista, más vigorosa y comprometida"), y en Carlos Rico, *op. cit.*, p. 43 ("la más importante contribución mexicana a los esfuerzos dirigidos a la creación de un nuevo orden económico internacional").

<sup>39</sup> Eugenio Anguiano, *op. cit.*, pp. 198-199; Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 305.

<sup>40</sup> Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 304; Yoram Shapira, "La política exterior...", *op. cit.*, pp. 66-67.

berto Garza sostiene una posición y argumentos diferentes a los anteriores al preguntarse sobre la validez de una diplomacia con principios inmutables, intereses mal definidos y pocos resultados en la práctica.<sup>41</sup> El artículo de José Antonio Zabalgoitia analiza la política mexicana hacia África del Sur entre 1970 y 1982, y cómo ésta permitió una aplicación de los principios básicos de la diplomacia mexicana,<sup>42</sup> mientras que el resto de los autores subrayan, en cambio, la tensión entre estos principios y la estrategia seguida por Luis Echeverría.<sup>43</sup>

Tales conclusiones constituyen un estímulo para futuras investigaciones que permitan entender mejor este periodo clave de la política exterior del país, además de que incorporen aspectos importantes de la agenda diplomática actual de México que no figuran de manera relevante en los trabajos seleccionados. Como ya se ha mencionado, un análisis más detallado sobre la personalidad de los presidentes Echeverría y López Portillo puede ser útil para entender su respectiva lectura de la política exterior y las subsecuentes decisiones en la materia. La posición del primero y su preocupación por los asuntos internos se trabajan con más cuidado en los artículos escritos bajo la presidencia del segundo, tal vez por la diferencia de personalidad y estilo de gobernar entre ambos. Por su parte, Carlos Arriola propone una breve comparación entre Brasil y México, señalando otra área por explorar.<sup>44</sup> Con respecto a los temas, el des-

<sup>41</sup> Humberto Garza Elizondo, *op. cit.*, pp. 341-357.

<sup>42</sup> Modernización económico-social del país, no intervención, libre autodeterminación, igualdad jurídica de los estados, solución pacífica de las diferencias. Ricardo Valero, *op. cit.*, p. 292.

<sup>43</sup> José Antonio Zabalgoitia Trejo, "Activismo a un bajo costo: la política exterior de México hacia Sudáfrica, 1970-1982", *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 3 (115), enero-marzo de 1989, pp. 405-439.

<sup>44</sup> Carlos Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", *Foro Internacional*, vol. 15, núm. 1 (57), julio-septiembre de 1974, pp. 103-115.

arme, el derecho del mar y el narcotráfico resultan poco estudiados.<sup>45</sup> Estas ausencias están pendientes para futuras investigaciones, las cuales pueden y deben inspirarse en el corpus de lecturas existente, una buena muestra del cual se encuentra en los textos que aquí se han seleccionado y ahora se van a presentar.

### PRESENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS

“Cambios recientes en la política exterior mexicana”, de la diplomática Olga Pellicer de Brody, publicado a finales de 1972, presenta un resumen de la problemática económica que provoca los cambios ocurridos en el comportamiento internacional de México en el periodo que se estudia. La autora señala que al inicio de la década de los años setenta, el distanciamiento de Estados Unidos respecto de los países de América Latina se traduce en una relativa tolerancia de Washington hacia los cambios políticos ocurridos en la región, y su indiferencia frente a las condiciones económicas prevalecientes en la misma.

Para entonces, México parecía asumir como fatalidad inescapable el que 70% de su comercio internacional se llevara a cabo con el país del Norte y que de ahí proviniera la mayoría de las divisas por concepto de turismo, bonos en el extranjero, préstamos al sector público, etc. Bajo estas circunstancias, sostiene Olga Pellicer, resultaron inesperadas las declaraciones y actividades de los gobernantes mexicanos que promovían la diversificación de las relaciones económicas del país y presentaban a México como

<sup>45</sup> Sin embargo, son temáticas que se consideran importantes al observar la actuación general de la política exterior del periodo. Roberta Lajous Vargas, *Las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2012, pp. 297-315.

un líder latinoamericano preocupado porque los países industrializados se interesan en los problemas del mundo subdesarrollado.

De acuerdo con el análisis que ofrece la diplomática mexicana, este giro en la política exterior ha sido entendido frecuentemente como un esfuerzo por reducir su dependencia. En realidad fue una respuesta a la gravedad de los problemas internos de la economía agudizados por la situación internacional de esos últimos años, y obedeció a la aspiración de mejorar la imagen del gobierno mexicano, disminuida notablemente a finales de los años sesenta.

En este sentido, la autora concluye que la “nueva política exterior” mexicana no estaba respaldada por estructuras sólidas en el sector público, en especial en la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin la experiencia necesaria para llevar a cabo los objetivos propuestos, por lo que la retórica gubernamental a favor de los intereses y derechos del mundo subdesarrollado, siendo positiva, no podía sustituir por sí sola el largo y necesario proceso de negociaciones diplomáticas.

De manera complementaria con el primer artículo, Ricardo Valero publica, también a fines de 1972, el texto “La política exterior en la coyuntura actual de México”. El autor parte de considerar que el comportamiento internacional de México atravesaba entonces por un proceso de reajuste y actualización. Estos cambios tenían como propósito colocar los cimientos de una nueva etapa en las relaciones internacionales, manteniendo el objetivo de contribuir a la modernización económico-social del país, no obstante utilizando una gama más amplia de recursos y procedimientos, favorecidos en buena medida por el status que guardaba la política mundial.

Para Valero, al iniciar la segunda mitad de 1971 el estallido de la crisis económica vino a configurar un escenario distinto en el terreno diplomático. La primera respuesta

se dio durante el primer informe de gobierno de Echeverría, en el que el énfasis no se puso en la “buena vecindad” con Estados Unidos, sino en algunos de los problemas pendientes entre ambos países, en las diferencias y aun en las fricciones que surgían debido al diferente grado de desarrollo económico, por lo que para México era esencial preservar su soberanía política y su identidad cultural. Por otra parte, el discurso gubernamental comenzó a perfilar la intención de utilizar con mayor frecuencia e intensidad las relaciones exteriores múltiples del país. Así, el rasgo más sobresaliente de la política exterior consistió en el distanciamiento con actitud cautelosa y reservada, y la sustitución de las discusiones formales por tomas de posición definidas ante situaciones y hechos concretos.

El autor sostiene que una política exterior independiente habría de surgir de la voluntad y firmeza con que se aplicaran las reformas estructurales, socioeconómicas y políticas que México requería. Así, Valero formula el pronóstico que, en un lapso no mayor de diez años, la combinación de un crecimiento demográfico acelerado, el desarrollo económico y la diversificación industrial colocarían a México en un lugar destacado a escala internacional. De ahí que fuera necesario anticipar ese escenario y trazar con suficiente flexibilidad las líneas del comportamiento internacional que podría seguir el país, con el fin de superar el estrecho marco que había seguido hasta entonces.

En el momento en que Carlos Arriola publica su artículo “El presidente Echeverría en Latinoamérica”, en 1974, la “nueva política exterior” que Pellicer y Valero habían empezado a estudiar dos años antes ya ha recorrido camino. Con una cercanía inmediata con respecto a los hechos que analiza, Arriola interpreta la diplomacia mexicana del momento a la luz del viaje presidencial de julio de 1974 a varios países latinoamericanos.

Según el autor, las tesis defendidas en el curso del viaje por el presidente Echeverría y las propuestas formuladas a los gobiernos de los países visitados confirmaban el carácter tercermundista de su política exterior y la inclinación mexicana en favor de una integración regional y subregional con los vecinos latinoamericanos para acceder a una “autonomía compartida”<sup>46</sup> en el ámbito internacional.

Arriola explica que el acercamiento de México al gobierno de Salvador Allende en Chile había marcado el inicio de una política comprometida con el continente sudamericano; el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 privó a México de un valioso aliado. Por otra parte, el entusiasta apoyo de Venezuela a las tesis planteadas por el presidente Echeverría, así como los acuerdos firmados, hacían suponer que ese país podría ser el nuevo socio de México para la eventual construcción de lo que Luis Echeverría denominó en Caracas el “eje latinoamericano”.

El artículo extiende el análisis hacia otras latitudes y afirma que los considerables esfuerzos realizados para disminuir la dependencia económica y tecnológica respecto a Estados Unidos, mediante un acercamiento a Japón, Europa y la URSS, no habían dado aún los resultados esperados. En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, seguían enfrentando la indiferencia de Washington para resolver positivamente problemas como el de los braceros.

En conclusión, para Arriola el balance de la política exterior mexicana tercermundista resultó negativo. La respuesta de los países de América Latina a la propuesta de crear un organismo exclusivamente regional que permitiera replantear las relaciones con Estados Unidos, defender los precios de las materias primas y mejorar la capacidad de compra de los países del área no había sido muy favorable, por lo que el autor plantea dudas sobre la posible continua-

<sup>46</sup> Carlos Arriola, *op. cit.*, p. 103.

ción de la política exterior echeverrista cuando se realizaran elecciones en 1976 y un nuevo gobierno asumiera la presidencia del país.

Una vez terminado el sexenio de Echeverría y con un alcance temporal mayor que el de los textos anteriores, Eugenio Anguiano encuentra la ocasión propicia para, en su artículo "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", de 1977, analizar ese espacio geopolítico y derivar en la reflexión sobre la política exterior entre 1970 y 1976.

Para el autor, académico y también funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante este periodo, se produjo un importante cambio de actitud en materia de política exterior que se tradujo en una activa presencia de México en el escenario mundial. Con excepción de las administraciones de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Adolfo López Mateos (1958-1964), el resto de los gobiernos posrevolucionarios relegaron la diplomacia a un papel secundario, estrictamente defensivo, o bien, marcadamente pasivo y conservador.

Según Anguiano, los motivos que impulsaron al presidente Echeverría a darle a su gestión un carácter internacionalista fueron el de restaurar una imagen progresista y revolucionaria del Estado mexicano, la cual había sufrido un serio desgaste, al tiempo que se aprovechaba la oportunidad para buscar una reconciliación con la izquierda mexicana. A la vez, le permitía dar al régimen una conveniente fachada de pluralismo político, particularmente útil a los proyectos de reforma económica y social que desde su campaña electoral había anunciado.

En ese sexenio surgió un discurso tercermundista que buscaba ampliar las relaciones bilaterales de México con el mayor número de países del mundo y así diversificar mercados, intereses económicos y aun políticos. La idea era unir esfuerzos para aumentar el poder negociador de

las regiones en desarrollo frente a las potencias mundiales y, finalmente, promover un reordenamiento del sistema económico internacional.

El balance arroja tres aportes de particular relevancia: 1) la ampliación y diversificación de las relaciones internacionales del país; 2) la campaña en pro de un nuevo orden económico internacional; y 3) el reconocimiento expreso de la identidad de los intereses básicos de México con los de los países del Tercer Mundo. Adicionalmente, se establecieron relaciones diplomáticas con 65 países, en su mayoría de África y Asia, así como con los países socialistas de Europa del Este con los cuales faltaba formalizar tal vínculo. En el ámbito interno, se trataba de contener el activismo estudiantil y dar al régimen un sello de solidaridad con los movimientos revolucionarios latinoamericanos y sus aspiraciones.

En su artículo “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, publicado en 1978, el académico israelí Yoram Shapira, especialista en estudios sobre México y Latinoamérica, profundiza en el esfuerzo de análisis del sexenio de 1970-1976. Subraya la necesidad de una reevaluación de la política exterior de ese periodo. Parte de considerar que Luis Echeverría emprendió dos grandes tipos de iniciativas sobre política exterior que pueden ser consideradas como innovaciones en el comportamiento tradicional de México en temas internacionales. Estas iniciativas también ilustran la “política en cadena”<sup>47</sup>, dado que revelan una fuerte relación entre lo interno y lo externo. La primera categoría de decisio-

<sup>47</sup> Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 1 (73), julio-septiembre de 1978, p. 63.

nes podría denominarse “iniciativas audaces limitadas”<sup>48</sup>, como las políticas hacia Chile y España. La segunda es la de los intentos revisionistas de largo alcance, como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados del 12 de diciembre de 1974 y la propuesta de un Sistema Económico para el Tercer Mundo.

En base a esta categorización, el texto busca establecer el vínculo entre los acontecimientos políticos internos y los cambios de la política exterior, dos procesos interrelacionados: el reformismo frustrado de Luis Echeverría a nivel doméstico y los intereses de la élite, más las propias motivaciones del presidente, actuaron a favor de la promoción de una “nueva política exterior”.

Coincidente con la evaluación de Eugenio Anguiano, para Shapira un rasgo sobresaliente de la política exterior de Echeverría fue el uso de los temas de la agenda internacional como una fuente de legitimación interna. Ésta, a su vez, influyó en la selección de aliados con el objetivo de apoyar la proyección de una imagen progresista de México y de su presidente.

El análisis de Shapira concluye señalando que varias iniciativas diplomáticas no fueron encausadas a lograr objetivos económicos, sino destinadas a movilizar el respaldo de los grupos progresistas-izquierdistas nacionales y al jefe del Ejecutivo, quien actuó durante la mayor parte de su régimen con una estrecha base de apoyo político.

Con el artículo “México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual”, escrito por Mario Ojeda y publicado en 1977, esta selección de textos se encamina ya hacia el sexenio de José López Portillo. Evalúa el debilitamiento de la posición negociadora de México frente a su vecino del Norte y el nuevo giro de la política estadounidense.

<sup>48</sup> Yoram Shapira, *op. cit.*, p. 63.

El autor presenta el nuevo trasfondo de las relaciones México-Estados Unidos, caracterizado por la disminución de la capacidad negociadora de México, dada la crisis económica por la que atravesaba el país y que lo hacía más vulnerable a presiones provenientes del exterior. También importó la política exterior del nuevo gobierno de Estados Unidos, influida por la búsqueda de legitimidad interna e internacional –después de la guerra de Vietnam y el escándalo de Watergate–, por la llamada “crisis de los energéticos” y por la defensa y promoción de los derechos humanos.

Para Ojeda, el México que Luis Echeverría dejó a su sucesor resultó ser más dependiente del exterior debido a un marcado debilitamiento de las bases que le permitieran seguir una política exterior más independiente y una promoción activa de las causas del Tercer Mundo. Los grandes obstáculos internos, económicos y políticos, así como las realidades concretas del mercado internacional y de la estructura del poder internacional explican tal evolución.

Mario Ojeda sostiene que no obstante la gravedad de la crisis económica, el gobierno mexicano no estaba totalmente desarmado frente a Washington. Tenía al menos dos elementos para negociar: la nueva riqueza petrolera y la importancia estratégica de la vecindad inmediata.

Para finalizar, el académico y también embajador mexicano dirige la mirada hacia el futuro: un nuevo tipo de relación parecía estar gestándose entre México y Estados Unidos, en la que al primero le tocaría “disciplinarse” a los criterios tanto del gobierno estadounidense como al de las grandes instituciones financieras internacionales. Pero, a largo plazo México debería concentrarse en fomentar el desarrollo interno y en disminuir la dependencia externa hasta límites tolerables para la soberanía nacional, pero compatibles con las necesidades económicas y los re-

clamos sociales mediante un esfuerzo sistemático y sostenido para atacar las bases reales de esa dependencia.

Las contribuciones de Mario Ojeda a este volumen se completan con el artículo “La política de México en la región de Centroamérica”, en el que comparte autoría con el académico y político nicaragüense René Herrera. Publicado en 1983, dicho texto aborda la nueva política de México hacia la cuenca del Caribe, emprendida en el sexenio entonces recién concluido de José López Portillo.

Para Herrera y Ojeda, la importancia concedida por México a sus vecinos de Centroamérica y el Caribe era algo reciente. Enumeran tres razones como explicación de dicho cambio: 1) la crisis política de Centroamérica; 2) la nueva riqueza petrolera mexicana y, 3) la voluntad política expresada desde el gobierno de Luis Echeverría para activar la política exterior.

Según los autores, la participación de México en la región tenía como objetivo eliminar un foco de tensión que podría derivar en un conflicto internacional próximo a sus fronteras, que tarde o temprano lo llevaría a involucrarse en éste directamente y que afectaría su hasta entonces poco significativa política de defensa nacional. En consecuencia, el objetivo estratégico de México en la región era la contención del conflicto y la estabilidad política.

No obstante, la posición exterior de México se habría visto complicada con dos eventos posteriores al triunfo sandinista de 1979. Por una parte, la identificación que hizo Estados Unidos del conflicto centroamericano como un caso típico de confrontación Este-Oeste; por la otra, la pérdida de dos importantes aliados como Costa Rica y Venezuela, que se volverían críticos del gobierno revolucionario nicaragüense y apoyarían al de Napoleón Duarte en El Salvador. El peligro de regionalización de la guerra, agudizada por la

política de Estados Unidos, colocaba a México frente a una situación complicada.

En estas circunstancias cabe preguntarse si pudieron cumplirse los objetivos de la política exterior mexicana. Para los autores, al considerar que la meta central era evitar la generalización del conflicto, podría decirse que por lo menos ésta se había logrado hasta septiembre de 1982. En lo que hasta ese momento la diplomacia mexicana no parecía haber sido exitosa, era en reducir el clima de tensión.

Herrera y Ojeda luego pronostican que más que verse afectada por el cambio de gobierno, la política exterior de México podría ser influida por la grave crisis económica que vivía el país a partir de febrero de 1982. Ante esta situación era previsible que el gobierno mexicano habría de reorientar su política exterior y plegarse a los dictados de Washington.

El análisis de la política de José López Portillo hacia la región centroamericana encuentra un enfoque complementario en el texto de 1984 titulado “México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982: balance y perspectivas”, de Luis M. Herrera-Lasso. Estudia los avances de la posición regional e internacional de México a la luz de su apuesta por disipar las tensiones, cuando no los conflictos abiertos, en la región centroamericana, incluso a contracorriente de los objetivos estratégicos de Estados Unidos.

El autor define las prioridades de la política exterior de México en función de tres variables: 1) la situación de México como país en desarrollo; 2) la vecindad con Estados Unidos y, 3) el papel de México como productor y exportador de petróleo en ese momento. De acuerdo con la estrategia del gobierno, el petróleo debía contribuir al fortalecimiento de las dos primeras variables: al crecimiento económico mediante un apoyo sustancial al proyecto de desarrollo; y a la soberanía política gracias al uso del poder de

negociación que le otorgara su capacidad de productor y exportador de crudo.

Para Herrera-Lasso, los esfuerzos de México a favor de la distensión internacional se derivan directamente de su situación geoestratégica. En cuanto México se convirtió en país independiente, sus posibilidades de ganar en un enfrentamiento militar con el vecino del norte habían sido nulas. De ahí su apuesta por el desarme y la paz en el ámbito internacional, y por la búsqueda de acuerdos dentro de las instituciones en el ámbito regional y, en especial, en la relación con el poderoso vecino del Norte.

El estudio propuesto por Herrera-Lasso sigue de cerca la hipótesis de que si se generaba una mayor polarización en los conflictos del área, las presiones sobre México para que éste definiera su posición frente a la política estadounidense serían sin duda abrumadoras, y podrían empujar a su gobierno a asumir opciones excluyentes, contrarias al pluralismo ideológico y en general a la conducta que México había mantenido hasta ese momento.

Como conclusión, el autor señala que, a pesar del costo que significó para su relación bilateral con Estados Unidos, la política de distensión que México siguió hacia Centroamérica resultó ser coherente con los principios jurídicos, la ubicación geográfica y el interés nacional, por lo que el balance en última instancia es positivo.

El artículo “La *ostpolitik* de México: 1977-1982”, escrito por Humberto Garza Elizondo, fue publicado en 1984, dos años después de concluido el gobierno de José López Portillo. Hasta aquí se han abordado en este volumen aspectos clave de la política lopezportillista –como la instrumentación del auge petrolero y el protagonismo en la búsqueda de solución a los conflictos centroamericanos–; la política exterior mexicana de este periodo es analizada por Garza en sus relaciones con los países socialistas: su *ostpolitik* (una clara

referencia a la política de ese mismo nombre del canciller alemán Willy Brandt, 1969-1974).

La *ostpolitik* de México, señala el autor, depende de la *westpolitik*. Existen límites a las relaciones de México con el entonces llamado campo socialista, establecidos en función de las relaciones del país con el mundo capitalista. La política exterior de México hacia los países socialistas se desarrollaba en el marco de su orientación obligadamente occidental y tenía como referencia inescapable las relaciones con Estados Unidos.

Así, para Humberto Garza las relaciones entre México y los países socialistas están condicionadas por los siguientes rasgos: 1) la política exterior de Estados Unidos; 2) las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética; 3) las relaciones globales Este-Oeste y, 4) las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

El autor señala que durante el sexenio de José López Portillo, México amplió y profundizó el conocimiento de la historia, del sistema político, de la economía, de la organización social y de la política exterior de los países socialistas. A su vez, el campo socialista manifestó un mayor interés en la política exterior de México, a la que le reconoció el carácter de independiente.

En esencia, al estar ausentes intereses prioritarios, los lazos entre México y los países socialistas se alimentaban de convergencias en el ámbito multilateral en torno a los grandes temas de la agenda política internacional, de objetivos de carácter estratégico y geopolítico en el mediano y en el largo plazos, de intercambios funcionales de protocolos, de expectativas y de mucha retórica.

De esta forma, durante el periodo estudiado, mantener una política exterior independiente representó una de las preocupaciones más sensibles del gobierno mexicano. Por ello, las relaciones con los países socialistas llegaron a ser un indicador de los alcances de su política exterior, la oportu-

nidad para ejercer el “derecho a disentir” frente a Estados Unidos en cuestiones de política internacional. México había vuelto los ojos hacia la URSS y hacia el campo socialista en general para recordarse a sí mismo que el mundo no comenzaba ni se acababa en Estados Unidos, que a pesar del “fatalismo geográfico” y del “determinismo económico”, era posible entablar relaciones armoniosas y constructivas con otros actores en el escenario internacional.

“México ante el diálogo Norte-Sur”, de María Luisa González, también escrito en 1984, recupera desde otra óptica el tema del artículo anterior al abordar el estudio de la evolución de las negociaciones económicas multilaterales y la participación de México en ellas en el contexto del sexenio lopezportillista.

La autora sostiene que México optó por una política multilateral activa basada en el petróleo como principal instrumento de negociación, en la medida en que se agotó el modelo de la relación bilateral México-Estados Unidos. Este dinamismo multilateral se caracterizó por el apoyo a las iniciativas de los países en desarrollo (en el marco de una posición general de conciliación de demandas), apoyo orientado al mismo tiempo a proteger los intereses del país.

Como punto de partida del trabajo se presenta una descripción de la evolución de las negociaciones económicas multilaterales en el periodo de referencia. En segundo lugar, se ofrece un apunte general de la participación de México en los diferentes foros económicos internacionales y se examinan, con mayor detalle, las principales iniciativas mexicanas en ésta área: el Plan Mundial de Energía (propuesto en 1979) y la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo (1981).

La actuación de México en las negociaciones económicas multilaterales adquirió una nueva dinámica a partir de 1979, como resultado de la mayor capacidad de nego-

ciación que obtuvo el país. Ésta se deriva del petróleo en la medida en que la explotación de los nuevos yacimientos permitió restablecer el crecimiento económico y colocó a México como una opción seria para el abastecimiento de crudo. Además, varias dificultades que se registraron en la relación bilateral México-Estados Unidos, como las negociaciones en torno al precio del gas que se vendería a ese país, la iniciativa de Washington sobre política de inmigración y las presiones recibidas para ingresar al GATT, dieron lugar a ajustes en la estrategia de México y al cambio en favor de una política de diversificación.

De esta forma, la política exterior respondió a la necesidad de enfrentar las presiones internacionales como un importante exportador de petróleo, al reconocimiento del deterioro continuo de las negociaciones Norte-Sur y de la economía mundial en su conjunto, y al recrudecimiento de los conflictos en la región de Centroamérica y del Caribe. Así, México encontró en la negociación multilateral una vía para canalizar presiones bilaterales.

Cierra la presente antología el artículo titulado “Activismo a un bajo costo: la política exterior de México hacia Sudáfrica, 1970-1982”, de José Antonio Zabalgoitia Trejo, publicado en 1989. El autor vincula dos acontecimientos geográficamente distantes pero coincidentes en el tiempo: el activismo de México en el ámbito internacional y el creciente cuestionamiento y aislamiento que el régimen racista de Sudáfrica cosechaba por todo el mundo.

Para Zabalgoitia, el caso de Sudáfrica presentaba características únicas en el contexto de la política exterior mexicana: ante la ausencia total de relaciones gubernamentales bilaterales, las declaraciones y las acciones de México con respecto al *apartheid*, a Namibia y a las agresiones de Pretoria contra sus vecinos se canalizaron exclusivamente dentro del marco de las Naciones Unidas. En este sentido,

la política exterior hacia Sudáfrica tuvo una dimensión estrictamente multilateral y no se vio afectada por intereses o límites de carácter bilateral.

Por añadidura, en ese entonces el desagrado por el régimen de Pretoria y sus políticas contaba con el apoyo prácticamente unánime de la comunidad internacional. Este consenso garantizó a México que sus iniciativas no iban a llevarlo a una confrontación con ningún país o grupo de países, con excepción de Sudáfrica misma, lo que redujo todavía más los costos políticos de sus iniciativas.

Entre los intereses de México estaba el que su política de principios hacia Sudáfrica fuera consistente y proyectara una imagen de coherencia y continuidad. Ello establecía un valioso precedente de observancia a los fundamentos declarados, que los fortalecería en otros asuntos en los que el interés nacional y los costos políticos para el país fuesen considerablemente mayores.

Zabalgoitia concluye que la política de México a propósito del *apartheid* dio resultados positivos, dado que permitió respetar sus principios sin generar mayores costos.

Aquí termina el recorrido por la política exterior desarrollada durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo que ofrece esta selección de artículos. Casi medio siglo ha transcurrido desde los acontecimientos estudiados, así como del momento en el que los autores publicaron sus respectivos trabajos. Viejos y nuevos analistas de estos temas, viejas y nuevas lecturas de estos artículos merecidamente de antología, esperan motivar respuestas actualizadas a interrogantes tradicionales de la política exterior de México.



## CAMBIOS RECIENTES EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA\*

OLGA PELLICER DE BRODY

Al iniciarse la década de los setenta el panorama internacional se distingue por tres acontecimientos de signo distinto. De una parte, el debilitamiento de las tensiones entre los Estados Unidos y el mundo socialista que lleva al fin de la era dominada por la concepción occidental de la guerra fría. De otra, el crecimiento económico de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Japón quienes ahora comparten con los Estados Unidos el papel de grandes potencias económicas. Finalmente –y como consecuencia quizá de esta última circunstancia– la agudización de los problemas económicos del mundo capitalista manifestada, entre otras formas, por las frecuentes crisis monetarias, la inflación y el desempleo en algunos de los países más importantes del área.

En el continente americano, la nota sobresaliente es un alejamiento de los Estados Unidos de los países situados al sur del río Bravo. Esto se traduce en cierta tolerancia del país del norte hacia los cambios políticos ocurridos en la región, así como su indiferencia –mayor de lo acostumbrado– por las condiciones económicas prevaecientes en esta parte del mundo.<sup>1</sup> Dentro de esta coyuntura, algunos países

\* Este trabajo se terminó de redactar el 30 de mayo de 1972.

<sup>1</sup> Sobre nuevas tendencias en la política de Estados Unidos hacia

latinoamericanos buscan un cambio en el tipo de relaciones establecidas con el exterior; México parece integrarse a esta corriente desde comienzos de 1971 cuando inicia un estilo nuevo en su comportamiento internacional.

Desde finales de la segunda guerra, el objetivo principal y casi único de la política exterior mexicana fue la adquisición de prestigio, utilizado sobre todo para el mantenimiento de la imagen nacionalista y revolucionaria del gobierno. Los dirigentes mexicanos guardaron el apego a los principios de derecho internacional de corte nacionalista, como la no intervención y la soberanía sobre los recursos naturales, que se invocaban frecuentemente en las reuniones internacionales, contribuyendo a dar legitimidad al sistema político mexicano. En el marco de las reuniones interamericanas México logró mantener una independencia de criterio frente a los Estados Unidos, oponiéndose al fortalecimiento de los aspectos militares de la OEA, a la interpretación extensiva de los tratados interamericanos existentes y a ciertas decisiones del Órgano de Consulta como la que pidió el rompimiento de relaciones con la Cuba revolucionaria. Finalmente, dentro del movimiento favorable al desarme, que adquiere gran fuerza desde comienzos de los años sesenta, México participó activamente, distinguiéndose principalmente por su papel de líder a favor de la proscripción de armas nucleares en América Latina.

Pero en el terreno de la política económica internacional México había seguido un comportamiento pasivo y esencialmente cauteloso. Había evitado el entusiasmo de otros países latinoamericanos –como Brasil o Chile– por los proyectos de colaboración económica continental o por la lucha conjunta de los países subdesarrollados para

---

América Latina ver: Mario Ojeda, “¿Hacia un nuevo aislamiento de Estados Unidos?; posibles consecuencias para América Latina”. *Foro Internacional*, núm. 48.

mejores condiciones de intercambio con los países industrializados. La búsqueda de relaciones con diversas regiones geográficas, que se manifestó con cierta fuerza durante el periodo lopezmateísta, había tendido a desvanecerse hacia finales de los años sesenta.<sup>2</sup> En realidad había cierta complacencia frente a la concentración de las relaciones económicas con los Estados Unidos; situación que ponía en duda la validez de la imagen de independencia que se deseaba configurar a través de la actuación en los órganos interamericanos. Se aceptaba como fatalidad histórica –no del todo negativa– que México dirigiera 70% de su comercio internacional hacia el país del norte y que proviniera de allí la notable mayoría de divisas que ingresan al país por concepto de turismo, bonos en el extranjero, préstamos al sector público, inversión extranjera, etc.

Tomando en cuenta estas últimas circunstancias, han resultado inesperadas las declaraciones y actividades de los gobernantes mexicanos en los últimos meses dirigidas, por una parte, a promover la diversificación de las relaciones económicas del país; por la otra, a presentar a México como un líder latinoamericano a favor de una mayor comprensión de los países industrializados por los problemas del mundo subdesarrollado. Este giro en la política exterior

<sup>2</sup> El siguiente cuadro da una idea de las exportaciones de México y otros países latinoamericanos a la CEE, el Japón y los países socialistas en los últimos años de la década de los sesenta (millones de dólares):

	<i>CEE</i>			<i>Japón</i>			<i>Países socialistas</i>		
	1968	1969	1970	1968	1969	1970	1968	1969	1970
Argentina	505	589	695	29.1	72.1	109.8	46.6	67.0	73.8
Brasil	480	683	780	58.6	105.3	144.9	122.6	129.1	141.7
México	61	80	70	93.8	122.9	94.2	7.5	2.4	3.8
Perú	232	255	350	128.3	139.9	141.9	28.3	24.0	32.9

Fuente: Documento Instituto Atlántico sobre relaciones de América Latina con el mundo industrializado.

mexicana ha sido presentado, frecuentemente, bajo el signo positivo de la lucha de nuestro país por disminuir su dependencia. Si en ello hay algo de cierto, no lo es menos que estas actividades no pueden verse como resultado de la súbita decisión de un presidente empeñado en llevar por nuevos rumbos la política interior y exterior mexicana; menos aún como resultado de un cambio en las relaciones de poder que existen en el país. La “nueva política exterior” es una respuesta a la gravedad de los problemas de la economía mexicana agudizados por la situación internacional de los últimos años; obedece también al deseo de mejorar la imagen del gobierno mexicano que había disminuido notablemente su popularidad a finales de los años sesenta. El objetivo de este trabajo es, en la primera parte, presentar un resumen de la problemática económica que aparece como el detonador de los cambios ocurridos en el comportamiento internacional de México; en la segunda, estudiar estos cambios a la luz de las condiciones internas y externas que han influido sobre ellos. Finalmente, llegamos a algunas conclusiones sobre la fuerza que pueden adquirir las nuevas tendencias que se manifiestan y su significado para resolver algunos de los problemas enfrentados por el México contemporáneo.

## I

*Crecimiento y dependencia.* Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo el crecimiento económico de México hasta el año de 1970 siguió siendo uno de los más altos de América Latina. El avance del proceso de industrialización, impulsado principalmente por la producción de bienes intermedios y de capital, se mantuvo con un vigor sorprendente para quienes vaticinaron el estancamiento de la economía mexicana a comienzos de los años sesen-

ta.<sup>3</sup> En aquella época pareció que las condiciones desfavorables del sector externo aunadas al estrangulamiento del mercado interior llevarían la economía mexicana a un “impasse” cuya única salida era el cambio político necesario para elevar el poder de compra de los sectores populares. Pero, sin producirse el esperado cambio político, el PNB creció a un promedio de 6.5% anual, lo que a pesar de un notable incremento demográfico permitió un crecimiento per cápita del orden de 3.5%.<sup>4</sup>

Los observadores de la economía mexicana no coinciden en la apreciación de los factores que hicieron posible mantener este crecimiento. Para unos fue resultado de los ingresos de capital extranjero que afluyó al país por concepto de inversión extranjera y préstamos oficiales en las proporciones más elevadas de la época de la posguerra. Para otros la “situación privilegiada” de la economía mexicana se explica por la diversificación de sus exportaciones que disminuyó la vulnerabilidad del país a las condiciones desfavorables de los mercados internacionales. Finalmente algunos economistas opinan que se ha subestimado la potencialidad del mercado interno mexicano; en otras palabras, consideran posible que treinta por ciento de la población mexicana que participa propiamente de la llamada “sociedad de consumo” sea capaz –bajo la influencia de la propaganda y el deseo de alcanzar los patrones de consumo

<sup>3</sup> Esta visión pesimista del futuro de la economía mexicana a comienzos de los años sesenta fue presentada en la conocida obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of México's Development* (Harvard University Press, 1963). Los errores de apreciación de Vernon y la posibilidad de encontrar nuevas tesis para explicar el crecimiento mexicano se discuten en Leopoldo Solís, *Realidad económica mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1970, pp. 330 ss, y Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, pp. 271-302.

<sup>4</sup> Fuente: Banco de México.

de la sociedad norteamericana— de sostener la expansión industrial del país.<sup>5</sup>

Sea como fuere, el avance del proceso de industrialización, basado en patrones de consumo y tecnologías provenientes del exterior, no ha resuelto, y por el contrario tiende a agravar, la injusta distribución del ingreso, la subocupación y el desempleo y la crisis, cada vez más aguda, del sector externo de la economía.<sup>6</sup> Los problemas de las relaciones económicas internacionales del país se presentaron con gravedad desde finales de los años cincuenta como resultado de la caída de los precios de los productos tradicionales de exportación mexicanos y el aumento de las importaciones exigidas por el proceso de industrialización. La industrialización cuyo objetivo era lograr la independencia del país respecto a bienes importados tuvo el efecto paradójico de crear una dependencia más aguda y compleja. En la actualidad México ha reducido, casi al máximo, sus importaciones de bienes de consumo pero ha pasado a importar las materias primas, los bienes intermedios y las partes de equipo de reposición necesarios para mantener en funcionamiento y para expandir las industrias establecidas. Esta situación se comprueba al observar que entre 1960 y 1966 la proporción de la demanda interna de bienes de capital satisfecha a través de las importaciones se situó por encima de 50%, alcanzando un máximo de 59.8% en 1965 y un mínimo de 52% en 1961.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ver Hansen, *op. cit.*, pp. 279-286.

<sup>6</sup> Una apreciación de los problemas y perspectivas de la economía mexicana en varios autores, *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1970. Ver en particular el trabajo de Ifigenia Navarrete sobre “Distribución del ingreso en México” y el de David Ibarra, “Mercados, desarrollo y política económica; perspectivas de la economía de México”.

<sup>7</sup> Ver Jorge Eduardo Navarrete, “Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México”, en *¿Crecimiento*

Mientras esto sucedía, el crecimiento de las exportaciones mexicanas fue relativamente débil. En la segunda mitad de los años sesenta las exportaciones tradicionales de México (agrícolas, pecuarias y apícolas, pesqueras y extractivas), que representan tres cuartas partes de las exportaciones totales crecieron a un ritmo muy moderado (3.2% anual). El crecimiento de las exportaciones dependió, pues, del aumento de las ventas al exterior de productos manufacturados, los cuales representan apenas algo más de la cuarta parte de las exportaciones totales.<sup>8</sup>

La confianza en la posibilidad de financiar parte del déficit de la balanza comercial con los ingresos percibidos por concepto de turismo, transacciones fronterizas, etc., se fue desvaneciendo. Estos ingresos no crecieron a la velocidad esperada, situación que aunada a la salida de capital por concepto de turismo al exterior, remesas de inversiones extranjeras e intereses de préstamos oficiales dio por resultado que en 1969 la cuenta de servicios presentara por primera vez un déficit que vino a sumarse al de la balanza comercial.<sup>9</sup>

En estas condiciones, el equilibrio de las cuentas internacionales del país y el incremento en las reservas que

---

*o desarrollo económico?*, ed. por Miguel Wionczek, México, SEP 70, 1972, p. 155.

<sup>8</sup> El aumento de las exportaciones de productos manufacturados se presenta como un signo alentador. Sin embargo, cuando se analiza la composición de los productos manufacturados mexicanos de exportación se observa una marcada inestabilidad; asimismo se notan variaciones de año a año en el volumen de las ventas. Esto sugiere que la mayoría de las empresas industriales exportadoras colocan sus productos en el exterior sólo cuando tienen excedentes respecto al mercado nacional. A su vez, buen número de las exportaciones reflejan, simplemente, el aprovechamiento de una ventaja o concesión transitoria en el mercado externo más que el logro de una posición competitiva internacional para el producto manufacturado mexicano. Ver Jorge E. Navarrete, *op. cit.*, pp. 158 ss.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 168 ss.

se registra en el periodo de 1960-1970 fue posible gracias a la corriente sostenida de inversiones extranjeras directas y préstamos oficiales.<sup>10</sup> Esta dependencia del exterior no había provocado una inquietud notoria entre los gobernantes mexicanos. La alarma comenzó a manifestarse cuando los pagos por concepto de intereses y amortización de la deuda pasaron a representar 25.3% de los ingresos en cuenta corriente. Se hizo entonces evidente que el recurso al crédito externo se había convertido “en un mecanismo amplificador de los desajustes de la balanza de pagos al... crecer los servicios de la deuda más de prisa que los ingresos en cuenta corriente”.<sup>11</sup>

Ante la posibilidad de desembocar en una crisis que llevaría a paralizar el crecimiento de la industria mexicana comenzaron a surgir entre los economistas mexicanos tesis en el sentido de que era necesario encontrar una estrategia nueva para el desarrollo económico del país.

En general se tiende a considerar –señalaba un editorial de la revista *Comercio Exterior*– que, coincidiendo con el cambio de década la economía mexicana arriba a un punto en el que es necesario reorientar el rumbo de su desarrollo a fin de consolidar los avances obtenidos... y encaminarse hacia fases de desarrollo distintas a las transitadas hasta ahora.<sup>12</sup>

Se proponía, en particular, impulsar una política de empleos, elevar los ingresos del sector público y desviarse del camino de la sustitución de importaciones para concentrar mayores esfuerzos en la creación de una industria de

<sup>10</sup> El tema de la inversión extranjera y el crecimiento de la deuda pública del país es tratado con mayor detalle en otros trabajos que se encuentran en preparación.

<sup>11</sup> David Ibarra, *op. cit.*, p. 137.

<sup>12</sup> *Comercio Exterior*, 1970, p. 3.

exportación. Esto último haría posible elevar los ingresos de divisas necesarias para hacer frente a la demanda de importaciones y a las exigencias de la deuda pública.<sup>13</sup>

La validez de estas ideas se confirmó cuando se conocieron las cifras correspondientes al sector externo de la economía en 1970. En ese año las importaciones mercantiles, el turismo al exterior y las remesas por inversiones extranjeras tuvieron un aumento inusitado. En cambio, los problemas de la agricultura mexicana durante el ciclo 1969-1970 tuvieron como resultado un estancamiento de las exportaciones (-1.2%). Así, a pesar de un aumento en los ingresos por turismo al interior y fronterizo, el déficit de cuenta corriente registrado en 1970 fue del orden de 900 millones de dólares, duplicando la cifra correspondiente al año inmediato anterior.<sup>14</sup>

La gravedad de esta situación explica bien que uno de los primeros objetivos del nuevo gobierno fuera iniciar la movilización de la opinión pública a favor de la actividad exportadora en México. Pero estos esfuerzos encontraban un primer obstáculo en la situación imperante en los Estados Unidos, el mejor proveedor y comprador de la economía mexicana.

<sup>13</sup> Desde la primera mitad de los años sesenta los expertos internacionales en problemas de desarrollo ponen el énfasis en las industrias de exportación, rompiendo la línea de “desarrollo hacia dentro” que había caracterizado la industrialización de los principales países de América Latina. En las nuevas ideas está implícita una división internacional del trabajo según la cual los países industrializados tenderán a ceder las industrias de menor tecnología a los países subdesarrollados, especializándose aquellos en la producción que requiere grandes capitales y experiencia industrial y tecnológica. Uno de los primeros trabajos que sintetiza bien estas ideas es: *Nueva política comercial para el desarrollo* (Informe Prebisch a la primera Conferencia de la UNCTAD), México, FCE, 1964.

<sup>14</sup> Banco de México, *Informe anual*, 1970.

*Los Estados Unidos estrechan sus puertas para la entrada de exportaciones.* Desde 1969 se acentuaron en los Estados Unidos los signos de una crisis económica cuyas características principales han sido una inflación incontenible, la agudización del desempleo y la situación deficitaria de la balanza de pagos. Si el proceso inflacionario repercutió negativamente en la economía mexicana, el déficit de la balanza de pagos y las medidas que el gobierno norteamericano tomaría para reducirlo se vieron muy pronto como una amenaza adicional.

La impresión de que Estados Unidos podía provocar una guerra de restricciones comerciales entre los países avanzados cuyas primeras víctimas serían los países en desarrollo se tuvo en México al discutirse la ley comercial de los Estados Unidos para 1970. El proyecto presentado a la Cámara de representantes de aquel país preveía el establecimiento de cuotas de importación para textiles y otros productos, así como extender los poderes de la Comisión Federal de Aranceles y hacer mandataria para el Presidente de los Estados Unidos la introducción de restricciones cuantitativas en cualquier caso en que la Comisión Federal decida que las importaciones afectan sustancialmente a la industria local. El proyecto fue rechazado por el Senado norteamericano, pero los observadores mexicanos vieron en las tendencias proteccionistas que se manifestaron entonces “una posibilidad perturbadora”.

La fortaleza de las presiones proteccionistas indica claramente que esta vez existen razones más poderosas y de fondo que han movido a importantes círculos empresariales y gubernamentales a promover y apoyar vigorosamente la legislación restrictiva.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> *Comercio Exterior*, 1970, p. 886.

En efecto, esas presiones se manifestaron con gran fuerza en agosto de 1971 cuando, para hacer frente a la crisis monetaria, el gobierno norteamericano tomó la conocida decisión de imponer un impuesto adicional de 10% sobre las importaciones sujetas a derechos. De inmediato resultó claro que México era el país latinoamericano más afectado por esta medida. En 1970 las exportaciones mexicanas a Estados Unidos sumaron 985 millones de dólares, es decir, 71% de las exportaciones totales de México; ahora bien, 52.8% de estas exportaciones quedaban sujetas al impuesto adicional de 10%.<sup>16</sup>

La primera respuesta del gobierno mexicano a estos acontecimientos fue intentar una negociación bilateral con los Estados Unidos con el fin de lograr un trato preferencial para las exportaciones mexicanas. Esta reacción era un indicio de la confianza en una “relación especial” con el país del norte la cual había permitido, por ejemplo, recibir el trato de la “nación más favorecida” a pesar de no existir un acuerdo comercial en este sentido. Sin embargo, la respuesta norteamericana a la política de México en agosto de 1971 no permitió concebir esperanzas sobre las posibilidades de recibir un trato especial dentro de la corriente proteccionista de los Estados Unidos.

La suspensión del impuesto adicional de 10% no alteró la fuerza de las presiones en los Estados Unidos dirigidas a limitar sus importaciones. Así, a finales del mes de febrero, mientras reaparecía el interés por el problema de la salinidad de las aguas del Río Colorado —signo seguro de un deterioro en las relaciones mexicano-norteamericanas— la prensa informaba que la Cámara de Representantes de los Estados Unidos estudiaría el problema de las relaciones comerciales entre México y el país del norte. El problema

<sup>16</sup> “The countries the surcharge will hit”, *The Economist*, Londres, 21 de agosto de 1971, p. 60.

básico que se deseaba discutir era el de la necesidad de que México redujera voluntariamente sus exportaciones de jitomate e incluyera entre otros productos “voluntariamente limitados” las fresas, los pepinos y otros que se producen en los Estados Unidos.<sup>17</sup> Al mismo tiempo, el presidente del subcomité de asuntos interamericanos hizo explícita la tendencia a desentenderse de los problemas comerciales de América Latina al declarar a un reportero mexicano:

Los países latinoamericanos tienen la obligación de buscar otros mercados, de abrir otros mercados en otras regiones del mundo y no concentrarse en el mercado estadounidense.<sup>18</sup>

Mientras esto sucede, aumentan las presiones de los sindicatos norteamericanos en contra de las industrias maquiladoras establecidas al sur del Río Bravo, consideradas una competencia desleal a la mano de obra norteamericana. La influencia de estas presiones se refleja bien en el proyecto de ley Burke-Hartke, el cual, de ser aprobado, provocaría el cierre de 330 compañías estadounidenses en México que emplean cerca de 44 000 trabajadores.<sup>19</sup>

Todas estas circunstancias que agudizan la difícil situación del sector externo de la economía mexicana se conjugan para que se inicie el cambio en la política exterior mexicana que se observa desde la llegada al poder del licenciado Echeverría. A su vez, la forma y la celeridad de estos cambios se encuentra determinada por los acontecimientos internacionales y los objetivos del gobierno mexicano en materia de política interior.

<sup>17</sup> *Excélsior*, 24 de febrero de 1972.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Excélsior*, 29 de abril de 1972.

## II

*Los nuevos caminos hacia el exterior.* En su discurso de toma de posesión, el Presidente anunció la decisión de conceder prioridad a la promoción de exportaciones así como la de poner en marcha una política exterior destinada a encontrar mercados y capitales para la economía mexicana.

Seguiremos luchando porque sean más justas las relaciones de intercambio, principalmente entre países unidos por la geografía y por una amistad recíproca. Pero exploraremos nuevos mercados en todas las regiones del mundo y generalizaremos el sistema de normas para alentar la fabricación de artículos cuya calidad y precios sean competitivos en el extranjero.<sup>20</sup>

Siguiendo estos lineamientos se adoptaron en el orden interno diversas medidas dirigidas a mejorar la posición de México como “país exportador”. Entre ellas destacan la reestructuración del sistema de estímulos fiscales a las exportaciones y la modificación del reglamento que regía las actividades de las industrias maquiladoras de exportación.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, p. 179.

<sup>21</sup> El nuevo régimen fiscal amplía significativamente los beneficios fiscales concedidos, se diversifica el número de posibles empresas beneficiarias, se amplía el tipo de operaciones susceptibles de acogerse al régimen y las clases de artículos beneficiados; finalmente, se simplifican los trámites administrativos necesarios para disfrutar de los estímulos. (Ver *Comercio Exterior*, marzo 1971, p. 178 ss). Por lo que toca a las maquiladoras, los dos aspectos básicos de la nueva reglamentación son: la extensión del ámbito de operación de las plantas maquiladoras de las zonas fronterizas del norte del país a los litorales y otras líneas fronterizas y la intención de incorporar en ellas materias primas y bienes intermedios de fabricación nacional. Ver *Comercio Exterior*, 1971, pp. 274 ss.

En el terreno de la política exterior, la diplomacia empeñada en la adquisición de prestigio a través de iniciativas para la desnuclearización –que caracterizó al sexenio del presidente Díaz Ordaz– dio lugar a una política exterior muy activa cuyo primer objetivo fue ampliar el horizonte para las relaciones económicas de México.

La formulación de esta política no ha sido tarea fácil. Requiere de un cambio en las actitudes de los grupos dirigentes acostumbrados a ver en el trato directo con los Estados Unidos el medio más efectivo, si no el único, de llevar adelante las relaciones económicas del país. Con esta tradición resulta comprensible que no se hayan formado en el sector público o privado cuadros capaces de planear las actividades para lo que, de manera un tanto ambiciosa, se ha llamado la “reestructuración de nuestras relaciones económicas con el exterior”. Así, los primeros actos internacionales del gobierno del licenciado Echeverría surgieron en forma caótica permitiendo preguntarse si obedecían a una estrategia bien definida; o bien, si eran respuestas apresuradas a las presiones creadas por una situación económica desfavorable. En ocasiones pareció, incluso, que los cambios en el estilo de la política exterior eran simplemente una llamada indirecta a los Estados Unidos, una forma de recordarle las ventajas mutuas que supone un trato preferencial al comercio mexicano.

Ahora bien, un año y medio después de haberse iniciado el giro en la política exterior mexicana se distinguen las tendencias que seguirá en los próximos años, aunque no se puede precisar aún el grado de seriedad o intensidad que lleguen a adquirir. Estas tendencias se dirigen hacia la diversificación de mercados; el acercamiento con otros países subdesarrollados –en especial aquellos que presenten un carácter progresista y tiendan hacia una política exterior independiente–; y la búsqueda de socios capitalistas capaces de contribuir al desarrollo de la actividad exportadora en México.

*La diversificación de mercados.* La política anunciada en el discurso de toma de posesión se puso en marcha de inmediato enviando misiones comerciales a Europa, Canadá y Japón, con el fin, entre otros, de consolidar vínculos comerciales, eliminar intermediarios y establecer mecanismos de cooperación técnica y financiera. Asimismo, nombrando nuevos embajadores, la mayoría de ellos economistas, quienes definieron un nuevo estilo de la diplomacia mexicana: en sus declaraciones a la prensa la acción política internacional no mereció comentario alguno, mientras el énfasis se puso exclusivamente en la proyección económica de México. Esta tendencia provocó algunos temores, llevando a ciertos observares a preguntarse si la Secretaría de Relaciones Exteriores se estaba transformando en una Secretaría de Comercio Exterior y, en consecuencia, la estrategia de México en el orden internacional se definiría, exclusivamente, con el criterio de economistas.<sup>22</sup>

El acento en las cuestiones económicas dominó los encuentros del Presidente mexicano con los Jefes de Estado de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua en la primera mitad de 1971. Allí el gobierno mexicano exploró las posibilidades de aumentar exportaciones hacia esos países, en especial las de los productos manufacturados que tienen ya un mercado en Centroamérica.<sup>23</sup> Insistió, también, en la conveniencia de hacer inversiones conjuntas; el interés

<sup>22</sup> Ver los textos de las declaraciones en *Comercio Exterior*, marzo 1971, pp. 203 ss.

<sup>23</sup> Se piensa que existen oportunidades para una amplia gama de productos entre los que destacan el hierro y acero, especialmente la tubería y accesorios; las manufacturas de vidrio y cobre; equipo de cocina; medicamentos; alimentos envasados y diversos tipos de maquinaria de transporte. Ver los comunicados conjuntos de las entrevistas y diversos comentarios sobre las posibilidades de exportación de mercancías y capitales en *Comercio Exterior*, junio de 1971.

de este objetivo se puso de manifiesto cuando el Banco de Comercio Exterior anunció en junio de 1971 que ponía en marcha un programa de crédito a mediano plazo para favorecer establecimiento de empresas mixtas en el área centroamericana.

El acontecimiento más importante dentro de la política de diversificación fue, sin duda, la visita del presidente Echeverría al Japón, acompañado de una movilización sin precedente de la opinión pública a favor del fortalecimiento de relaciones entre ambos países. Si la apertura del mercado japonés fue un objetivo importante de la visita, el de buscar apoyo técnico y financiero para la industria mexicana —tema que trataremos más adelante— lo fue todavía más. Se intentaba así una “diversificación de la dependencia”, idea que parece ejercer cierto atractivo sobre algunos dirigentes mexicanos.<sup>24</sup>

Pero esta diversificación no incluye, hasta ahora, un programa de acercamiento a los países socialistas. Con excepción del acuerdo bancario con Cuba, que permite por primera vez una corriente comercial entre ambos países, poco se ha hecho para mejorar las relaciones económicas con el mundo socialista. Esta situación contrasta con la política de otros gobiernos latinoamericanos —de signo político tan diferente como los de Brasil, Ecuador o Perú— que en los últimos años han tratado de incrementar su comercio con esta área. Sin embargo, el interés de algunos sectores de la iniciativa privada mexicana por el mercado de la República Popular China, así como el ambiente internacional creado por los recientes acuerdos de Moscú, permite suponer que se iniciarán los preparativos para que México tenga una presencia más activa en Moscú y Pekín así como en los

<sup>24</sup> La posibilidad de obtener éxito en el programa de acercamiento al Japón es discutida más adelante, en el artículo de Luis Medina.

países de Europa oriental que han mostrado mayor interés por comerciar con México.<sup>25</sup>

Ahora bien, mientras se llevaban a cabo actividades cuyo objetivo era la búsqueda de mercados, surgió en algunos sectores del gobierno el interés por la acción política internacional que parecía haberse olvidado en los primeros momentos de la “diplomacia comercial”. Este interés proviene al parecer, de las tensiones creadas en las relaciones mexicano-norteamericanas por el impuesto adicional de 10%, y de las necesidades de la política interna empeñada en exaltar la imagen liberal y progresista del gobierno.

*La solidaridad con el mundo subdesarrollado.* El presidente Echeverría sorprendió a los observadores de la política exterior mexicana al anunciar su asistencia a la Asamblea General de la ONU durante el periodo de 1971. La decisión fue inesperada si se piensa que el gobierno había mostrado una franca inclinación por los procedimientos de tipo bilateral, en especial por los encuentros presidenciales que dominaron las actividades de México en el exterior a comienzos de ese año. Además, en el primer informe de gobierno se notaba una cierta indiferencia por las Naciones Unidas, las cuales no habían merecido comentario alguno. Esto permitía pensar que el interés súbito por el organismo mundial era una forma de responder al fracaso de las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos sobre el asunto de 10% a las importaciones.

Durante la visita del presidente Echeverría a la ONU hubo un cambio notorio en la política tradicional de México hacia los países avanzados en el seno de los organismos internacionales. En los discursos pronunciados por México

<sup>25</sup> El estudio de Blanca Torres, presentado aquí mismo, contiene un estudio detallado de las relaciones económicas de México con los países socialistas.

durante los últimos años en el debate general había dominado el tema relativo al mantenimiento de la paz, mientras se dejaban en la penumbra los asuntos relacionados con problemas económicos. Esta orientación de los discursos reflejaba bien la cautela del gobierno mexicano frente a los esfuerzos conjuntos del mundo subdesarrollado para ejercer presión sobre los países industrializados mediante pronunciamientos o denuncias en los organismos mundiales. La renuencia de México a unirse a estos esfuerzos había sido señalada por altos funcionarios. Así, el jefe de la delegación de México a la reunión de la UNCTAD en Nueva Delhi había declarado en 1968:

Hasta hoy se ha advertido cierta desestimación o escepticismo hacia los esfuerzos que realiza el mundo en desarrollo en el campo de la cooperación económica internacional. Los representativos de esta situación mantienen los progresos indudables de nuestro país en el orden económica interno y externo y piensan que México está en condiciones de resolver sus problemas económicos externos mediante arreglos bilaterales con las partes directamente interesadas.<sup>26</sup>

A la luz de esta tradición, el discurso pronunciado en octubre de 1971 contenía elementos novedosos: ahora el énfasis se puso en la solidaridad con los países subdesarrollados en sus esfuerzos por mejorar relaciones comerciales, y en la denuncia de los perjuicios causados a las economías de los países de menor desarrollo por la tendencia proteccionista en los Estados Unidos.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Conferencia sustentada por el licenciado Plácido García Reynoso en El Colegio de México, julio de 1968. Reproducida en Secretaría de la Presidencia, de la Serie estudios, núm. 3.

<sup>27</sup> Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Serie estudios, núm. 2, pp. 7-13.

Al hablar en esta forma, el Presidente mexicano adoptó un estilo tercer mundo sorprendente para la diplomacia mexicana. Pero llevar este nuevo estilo más allá de una declaración en las Naciones Unidas exigía mejorar las relaciones de México con otros países subdesarrollados; sobre todo con aquellos de América Latina que se han distinguido por su posición avanzada en los organismos internacionales.<sup>28</sup> El viaje a Chile se inscribe dentro de esta perspectiva, aunque en él intervinieron consideraciones relacionadas con la situación interna de México.

La elección de los países latinoamericanos hacia los cuales debía dirigirse el interés de México se hizo en función de sus repercusiones en la política interna del país. Brasil, por ejemplo, no resultaba aliado conveniente para un gobierno empeñado en la idea de la “apertura democrática”. Por el contrario, Chile ofrecía la oportunidad de colocar a México en la corriente más progresista de América Latina. La política exterior se convertía así en un elemento para despertar la simpatía por el gobierno en diversos sectores de la sociedad mexicana; en especial entre los intelectuales, que, separados violentamente del régimen con motivo de los acontecimientos de 1968, han vuelto, atraídos por el interés del nuevo Presidente en fomentar el diálogo personal con algunos de ellos.

<sup>28</sup> Las relaciones de México con sus vecinos del sur se habían enfriado en los últimos años al grado de que, en algunos organismos internacionales, México era visto como un miembro distante del grupo latinoamericano. Para mejorar esta situación, el actual gobierno ha cambiado, por ejemplo, su política en materia de Derecho del mar. Después de haber tomado una posición contraria a la tesis de las 200 millas marítimas de mar territorial, México ha tomado una posición conciliatoria inclinándose por una idea de “mar patrimonial” que recoge gran parte de las demandas incluidas en la tesis de las 200 millas. A la luz de esta nueva política se celebró la visita del Presidente Echeverría al Perú durante el trayecto hacia Chile.

Si las consecuencias del viaje a Chile fueron, sin duda, favorables al gobierno de Allende, el beneficio principal de la visita se encuentra en la vida interna de México. Al defender el derecho de los países a realizar expropiaciones, denunciar la intervención de las compañías extranjeras en la vida interna de los países y, en fin, dar apoyo a un gobierno que se dirige hacia el socialismo, el presidente Echeverría adoptó un estilo nacionalista que recuerda la época del general Lázaro Cárdenas; y esta evocación –que contribuye a la popularidad del gobierno– es particularmente importante cuando comienzan a tomar forma la inquietud y el escepticismo tanto por el escaso dinamismo de la economía mexicana<sup>29</sup> como por la debilidad de las medidas adoptadas por el terreno de la economía<sup>30</sup> o la reestructuración del aparato político del país.

Visiblemente el gobierno mexicano piensa encontrar en la política exterior independiente –que nos recuerda en sus orígenes y manifestaciones a la política exterior brasileña de

<sup>29</sup> El producto bruto interno en México en el año de 1971 aumentó 3.1 por ciento, frente al incremento promedio de 7 por ciento de la década de los sesenta. Aunque los factores de origen externo influyeron en esta baja de la tasa de crecimiento no pueden verse como los únicos o los más importantes. “De hecho –dice el informe de la CEPAL– han seguido acentuándose los síntomas de agotamiento de la pauta de desarrollo, como lo ponen de manifiesto la gestación de desequilibrios acumulativos en la balanza de pagos, el mercado de trabajo, el desarrollo regional, la distribución del ingreso y las finanzas del sector público. Los problemas estructurales anotados son el reflejo de la falta de cambio y ajustes decisivos en la estrategia de crecimiento que al mantenerse casi inalterables a lo largo de más de tres decenios han dejado de responder a las necesidades de una economía que ha ganado mucho en tamaño y complejidad”. CEPAL, *México, notas para el estudio económico de América Latina 1971*, marzo de 1971, p. 1.

<sup>30</sup> Los cambios introducidos en la legislación impositiva a finales de 1971 no pueden verse como una verdadera reforma fiscal considerada un paso indispensable para mejorar las finanzas del sector público

la época de Quadros y Goulart— un instrumento para negociar con los Estados Unidos; también un elemento para dialogar con grupos internos temerosos o entusiasmados por el elemento nacionalista implícito en esta forma de política. Ahora bien, el alcance efectivo de una política nacionalista en el momento actual del desarrollo mexicano se encuentra determinado por la actitud que el Estado adopte frente al crecimiento del capital extranjero en la economía del país. Por este motivo, el interés por las exportaciones y sus consecuencias en el trato a la inversión extranjera merecen un comentario más detallado.

*Exportaciones e inversión extranjera.* El aspecto de mayor trascendencia de la nueva política exterior mexicana es, en nuestra opinión, la búsqueda de socios capitalistas capaces de impulsar la nueva época del desarrollo económico de México: aquella dirigida a la creación de una industria de exportación que tendría en países centroamericanos y en regiones aún no definidas claramente su marco natural de expansión.

La idea de impulsar la salida al exterior de las industrias ya establecidas e iniciar el desarrollo de aquellas cuya producción esté determinada por las posibilidades existentes en el mercado internacional ha encontrado limitaciones muy serias en la estructura misma de la industria mexicana. Se trata de una industria destinada, casi exclusivamente, a satisfacer la demanda interna; por otra parte, ha crecido en condiciones de excesiva protección, dando por resultado la existencia de industrias poco competitivas que difícilmente tendrían acceso a los mercados internacionales. Las posibilidades de exportación se encuentran pues, en las empresas de mayor productividad; aquellas que frecuen-

---

y evitar el endeudamiento progresivo del país. Sobre este tema véase aquí mismo el trabajo de Rosario Green.

temente están dominadas por las grandes corporaciones internacionales.<sup>31</sup> Aparece entonces un problema adicional: el de las restricciones impuestas por estas corporaciones a sus subsidiarias en el extranjero, tales como la de prohibir o limitar exportaciones cuando éstas implican una competencia dentro de la misma empresa. Un estudio reciente de la Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas en que se analizan las cláusulas restrictivas a la exportación contenida en los contratos de transferencia de tecnología a los países en desarrollo presenta la siguiente información sobre nuestro país:

Se examinaron 109 convenios para el uso de patentes, marcas comerciales y *know how* no patentado encontrándose diversos tipos de cláusulas que limitaban las exportaciones. De los 109 convenios 104 contenían cláusulas que limitaban las exportaciones; en 53 casos la limitación tomaba la forma de prohibición absoluta. Los otros tres tipos más frecuentes de limitación fueron los siguientes: regulación de exportaciones a través de patentes y marcas comerciales, autorización previa por parte del proveedor de tecnología y el requisito de que las exportaciones se realicen a través de una empresa determinada.<sup>32</sup>

En estas circunstancias resulta comprensible el interés por encontrar apoyo financiero y tecnológico para la creación de industrias nuevas, destinadas 100% a la exportación. Esto se puso de manifiesto durante el viaje del presidente Echeverría al Japón cuando se concedió gran importancia

<sup>31</sup> Ver nota 24. Allí aparecen entre los productos manufacturados susceptibles de ser exportados a Centroamérica los alimentos envasados, medicamentos y maquinaria de transporte. Como se sabe, la producción de estos artículos en México está controlada por las grandes corporaciones internacionales.

<sup>32</sup> Citado en *Comercio Exterior*, 1971, pp. 383 ss.

al establecimiento de empresas de capital japonés para industrias de exportación en México. Para ello se ofrecía el incentivo de una mano de obra barata así como la posibilidad de servir de base de expansión para las ventas japonesas en otros mercados latinoamericanos y en la zona fronteriza de los Estados Unidos. En cambio, México adquiriría la posibilidad de diversificar la oferta exportable y ampliar las adquisiciones de bienes de capital y tecnologías japonesas que pueden contribuir a la modernización de la industria mexicana.

El destino de las negociaciones en este sentido es aún incierto; pero es un hecho que el interés por atraer capitales para impulsar las exportaciones se ha reflejado en una actitud de complacencia hacia la inversión extranjera en general. Prueba de ello son las declaraciones oficiales —pronunciadas poco antes de la salida a Japón— en el sentido de que había terminado en México la época de las nacionalizaciones.<sup>33</sup> Parece entonces que se acepta y cobra fuerza la idea de un “desarrollo asociado” dentro del cual la limitación a la influencia de los grandes monopolios internacionales en México no aparece como uno de los elementos esenciales. Y es aquí en donde aparecen los límites del cambio que México está intentando en sus relaciones con el exterior y en donde se observan algunas contradicciones entre la simpatía por los países que, como Chile intentan reformas estructurales, y las tendencias que predominan en el desarrollo económico de México.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> *Excelsior*, marzo de 1971.

<sup>34</sup> Estaría más allá de los límites de este trabajo entrar en discusiones sobre la situación actual de la inversión extranjera en el país. Sin embargo, por la importancia que tiene para definir el tipo de relaciones económicas con el exterior parece conveniente dar breves datos sobre el particular. Durante la década de los sesenta se puso de manifiesto que México era uno de los países latinoamericanos más atractivos para la inversión extranjera. Ésta creció a un ritmo vertiginoso,

Actualmente, en la política de México hacia la inversión extranjera se distinguen dos preocupaciones centrales: de una parte, dar seguridad a estas inversiones, lo cual se puso de manifiesto en el discurso pronunciado por el presidente Echeverría ante inversionistas nacionales y extranjeros el 3 de diciembre de 1970, mismo que refleja bien la política oficial sobre el tema

... no tenemos una mentalidad expropiatoria, no habrá ninguna restricción a la libre convertibilidad de la moneda, no habrá modificaciones en el tipo de cambio; será éste un régimen de garantías. Nuestros amigos que vengan a compartir responsabilidad en la inversión y en la producción industrial deben estar tranquilos...<sup>35</sup>

Por otra parte, lograr que la inversión extranjera colabore en los esfuerzos para aumentar exportaciones. Por ejemplo, en el caso de la industria automotriz el gobierno

---

pasando de 994 millones de dólares en 1960 a 1 478 millones en 1965 y a 2 150 millones en 1968. La mayoría de las inversiones se realizaron a través de las subsidiarias de grandes corporaciones internacionales dirigiéndose a los sectores más dinámicos de la economía mexicana: en especial a la industria química, la de alimentos procesados, la automotriz y la de aparatos electrónicos de uso doméstico. Al parecer, el atractivo principal para estas inversiones ha sido doble: de una parte la existencia de una estructura de mercados fuertemente protegida que ofrece incentivos al inversionista y le permite la obtención de tasas de ganancia elevadas aun en condiciones de subutilización de la capacidad instalada; de otra, la explotación de actividades cuyo auge se manifiesta a escala mundial, como el turismo, en las que buscan participar, también a escala mundial, las corporaciones multinacionales.

Para la situación de la inversión extranjera ver el artículo de Miguel Wionczek "La inversión extranjera privada; problemas y perspectivas" en *Crecimiento o desarrollo*, *op. cit.*, pp. 199-234. Véase aquí mismo el trabajo de Lorenzo Meyer.

<sup>35</sup> *La política económica del nuevo...*, *op. cit.*, p. 190.

ha advertido que los permisos para la importación de los insumos necesarios a esta industria serán detenidos si, para 1977, no se ha logrado exportar el equivalente a lo que se importa. En otros casos, hay indicios de que el gobierno está dispuesto a no insistir en el requisito de la “mexicanización” cuando se trata de empresas que usan a México como base de exportación. Se espera así llegar a una buena relación con la inversión extranjera que sigue encontrando en México un campo propicio para sus actividades y al mismo tiempo parte de su producción cumple el objetivo de proporcionar divisas al país.<sup>36</sup>

Llegados a este punto podemos adelantar algunas conclusiones comenzando por señalar el carácter improvisado de los cambios ocurridos en la política exterior mexicana. Ellos corresponden, sólo en parte, a un programa establecido previamente por la actual administración; en gran medida se han venido formulando de manera un tanto pragmática para dar respuesta a los problemas creados por la crisis del sector externo de la economía o al interés del gobierno por mejorar su imagen liberal y progresista.

Los motivos anteriores permiten pensar que la nueva política exterior no está respaldada por estructuras dentro del sector público o privado con la experiencia necesaria para llevar adelante los objetivos propuestos. Por ejemplo la diversificación de las relaciones económicas internacionales exige al gobierno mexicano mejor información para penetrar en los mercados de Europa, Japón o los países socialistas; pero exige, ante todo, de la existencia de un sector empresarial genuinamente interesado en dar una nueva orientación a sus actividades.

En otro orden de cosas, una participación más activa de México en la política internacional requiere el fortaleci-

<sup>36</sup> Ver *Business International Mexican Round Table*, Briefing Paper, México, 1971.

miento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de los organismos con menores recursos económicos dentro de la administración pública mexicana. La declaración de un Jefe de Estado en organismos internacionales a favor de los intereses y derechos del mundo subdesarrollados es, sin duda, positiva. Pero no sustituye al largo proceso de negociaciones diplomáticas que ha permitido a países como Brasil, la India o Chile adquirir enorme prestigio y ascendencia en el seno de organizaciones como la UNCTAD.

Ahora bien, la pregunta más importante suscitada por la nueva política exterior mexicana es la de saber si será un factor determinante para el “crecimiento con estabilidad” que ha distinguido a México de otros países de América Latina. Aparece entonces la inquietud sobre las consecuencias que una política de exportaciones puede tener en la acentuación de la influencia del capital extranjero en la economía mexicana; aparecen también las dudas sobre el éxito de esta política en la situación internacional contemporánea; por una parte, toma forma en el mundo capitalista la amenaza de una guerra comercial encabezada por los Estados Unidos; por la otra, los esfuerzos para una mayor participación en el comercio internacional encuentran la competencia de otros países latinoamericanos, principalmente el Brasil, buscando en la salida al exterior una solución para el agotamiento de su proceso de sustitución de importaciones.

Estas circunstancias llevan a tener una visión cautelosa de las posibilidades de la política exterior como instrumento para solucionar problemas político-económicos del México contemporáneo. Si no toma forma simultáneamente una política exitosa para la solución de problemas como la distribución del ingreso, la carencia de empleo o las desigualdades entre el campo y la ciudad, será difícil consolidar la imagen liberal y progresista que el actual gobierno ha tratado de proyectar en la política exterior.

## LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA COYUNTURA ACTUAL DE MÉXICO

RICARDO VALERO

El comportamiento internacional de México atraviesa por un proceso de reajuste y actualización. En ocasiones, sus expresiones más significativas son interpretadas como si se tratara de una sustancial remodelación en la política exterior. Sin entrar de inmediato al examen de su significado y alcance, lo cierto es que el gobierno mexicano, hoy en día, desplaza buena parte de su atención hacia este ámbito de actividad. Se han sucedido encuentros con mandatarios de otros países y aumentado las declaraciones y pronunciamientos al respecto, lo mismo que las intervenciones en foros con proyección mundial.

En un nivel mayor de generalidad, el propósito parece consistir en colocar los cimientos de una nueva etapa en las relaciones internacionales del país. No hace muchos años, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, afirmaba que la política exterior de México había dejado atrás la cautela y desconfianza extremas, para convertirse en instrumento activo y complementario al servicio del desarrollo económico.<sup>1</sup> Pero al igual que

<sup>1</sup> Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", en *Foro Internacional*. Vol. VI, octubre-diciembre, 1965, y enero-marzo, 1966, núms. 22-23, El Colegio de México.

en otras dimensiones de la vida nacional, esta conversión hubo de pasar por evidentes errores y confusiones. Si en el plano interno se procuraba preferentemente incrementar el producto nacional bruto, relegando a un futuro incierto la atención de los llamados aspectos sociales del desarrollo, nada tiene de extraño que en lo internacional se creyera suficiente propiciar el pluralismo comercial, pero extraído éste de su insustituible contexto político. El objetivo de la política exterior, en el presente, sigue siendo coadyuvar a la modernización económico-social del país, con la diferencia de utilizar, para su consecución, una gama más amplia de recursos y procedimientos, en buena medida favorecidos por el estado que guarda la política mundial.

Antes de seguir adelante, conviene precisar que, como en el pasado, la política exterior actual de México tiene su fundamento en los principios de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de diferencias y cooperación creciente entre los miembros de la comunidad internacional. En consecuencia, no se trata de una ruptura radical con anteriores lineamientos de conducta internacional, sino de un intento para imprimirles mayor dinámica y adecuación ante la realidad contemporánea. Por lo demás, cualquier innovación que se intente en este campo puede descansar en el antecedente que le proporciona una tradición consistente y de relativa autonomía, sobre todo si se considera como punto de referencia comparativo el comportamiento de la mayor parte de los países latinoamericanos.

## I. LOS INICIOS

Los cambios en la política exterior han aparecido de manera gradual y todo indica que no obedecen a una estrategia seria y previamente planificada. En efecto, durante la cam-

paña electoral de 1969-1970 las posiciones de México en el mundo no fueron objeto de discusiones a fondo. En algún momento, el candidato del PRI explicó que debido a su preocupación por los asuntos nacionales no había pensado en la posibilidad de modificaciones en esta materia. Es normal, hasta cierto punto, que las cuestiones de orden interno tengan prelación en un proceso político de esa índole. Sin embargo, cabría recordar que en otros países –y no sólo las grandes potencias o aquellos involucrados directamente en conflictos que rebasan sus fronteras–, se presenta con cierta frecuencia el caso de que los asuntos internacionales ocupen un lugar destacado en las plataformas electorales.

Aquí, los pronunciamientos a este respecto fueron abstractos e incluso desarticulados. El candidato del PRI se limitó a suscribir principios generales, sin exponer ideas no digamos audaces sino por lo menos novedosas. En el discurso con el que tomó posesión como presidente de la República, manifestó su convicción latinoamericanista y un deseo de acercamiento con todos los países del mundo. La tesis más importante fue aquella en la que México, debido a su ubicación geográfica, podría fungir como puente entre los Estados Unidos y América Latina. Ya como Presidente en funciones, exhibió una carencia de planes concretos: llegó a declarar, incluso, su intención de no salir al extranjero en los primeros años de su gobierno.<sup>2</sup>

Las primeras medidas dignas de mencionarse están en conexión con la institución encargada de ejecutar la políti-

<sup>2</sup> “Realmente no pienso salir del país en dos o tres años, nos estamos encarrilando aquí. Yo quiero salir con mucha frecuencia a la provincia mexicana; como ustedes han visto, salvo uno que otro fin de semana he salido todos sin excepción.” Al contestar la pregunta: “Señor Presidente, ¿piensa usted corresponder pronto a esta visita?”, formulada por un periodista en el hangar presidencial al iniciar la gira de trabajo por el Estado de Yucatán, en donde se realizó la entrevista con el Presidente de Costa Rica. México, 18 de mayo de 1972.

ca exterior. En primer lugar, se puso en práctica un sistema para facilitar la mejor comprensión, examen y cumplimiento de las instrucciones impartidas a las representaciones de México en el exterior: los encuentros en la Guaira, Viena y Cozumel entre altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el conjunto de embajadores mexicanos acreditados en alguna región del mundo.

Por otra parte, entre los nuevos embajadores y cónsules se designaron varios profesionistas especializados en las disciplinas económicas. Dada la importancia creciente del comercio exterior, se partió de la idea de que el país necesita impulsar, antes que otros, sus vínculos económicos con el resto del mundo. Esta percepción quedó plenamente de manifiesto en una entrevista al presidente Echeverría aparecida en un suplemento especial de *Le Monde Diplomatique* dedicado a México. Al referirse en ella a su política exterior, explicaba que la etapa por la que atravesaba el país “exigía la renovación de todos los cuerpos administrativos” y que, en virtud de sus facultades legales, había decidido “designar numerosos jóvenes embajadores, representantes de la nueva generación de técnicos e intelectuales”. Añadía que la circunstancia de que fueran expertos en comercio internacional, obedecía a un propósito deliberado: el de señalar la importancia que su gobierno concedía “al aumento y diversificación de las relaciones económicas con todos los países del mundo”.<sup>3</sup>

A los economistas les fueron atribuidos, de esta suerte, rasgos especiales, quedando todavía por verificarse el resultado de las gestiones a ellos encomendadas. Desde luego, la empresa no es de fácil realización. Huelga decir que el estímulo al comercio exterior es esencialmente un problema de productividad interna, que se expresa, entre otras formas, en la confección de artículos de buena calidad con posibilidades de colocarlos en los mercados internacionales a pre-

<sup>3</sup> *Le monde diplomatique*, mayo, 1971.

cios competitivos. Pero, además, a nadie escapa el descuido de ciertas reglas diplomáticas básicas. Por ejemplo, no se tuvo suficientemente en cuenta que las negociaciones entre Estados rebasan el mero conocimiento de las posibilidades de intercambio de bienes y servicios. Con no escasa frecuencia, aún los arreglos en cuestiones comerciales específicas pasan por la más amplia y fundamental negociación política.

Lejos de haberse atacado en su raíz las obvias y conocidas deficiencias del servicio exterior, que tienen que ver con los anacrónicos sistemas de reclutamiento, los estímulos profesionales reales y el auténtico respeto de los procedimientos que debieran regir el funcionamiento de este servicio público –de hecho, el único instituido como tal en la administración pública mexicana–, en el mejor de los casos podría afirmarse que sólo se difirieron aquéllas y permanece, con toda su vigencia, la necesidad omitida desde hace muchos años de disponer de personal diplomático altamente calificado y debidamente especializado.

## II. ORIGEN Y CAUSAS DEL NUEVO COMPORTAMIENTO INTERNACIONAL

En rigor, las medidas de carácter internacional a lo largo de los primeros meses de actuación del nuevo gobierno no constituyeron sino una especie de prolongación *ad absurdum* de la inercia del pasado. Sin contar con la actividad de México en algunos organismos internacionales que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, y en particular en aquellos encargados de atender los problemas del desarme y del desarrollo progresivo del derecho internacional donde existe una sólida tradición de mantenimiento y defensa de posiciones avanzadas, la nota característica de la política exterior fue el apoliticismo y el cumplimiento rutinario de expedientes.

Empero, al iniciarse la segunda mitad de 1971 el estallido de una crisis, que de tiempo atrás venía gastándose, vino a configurar un cuadro distinto. Apareció en el país una nueva y complicada situación que habría de afectar el curso de la política exterior como resultado de la combinación de diversos factores, incluso de signo opuesto. Estos elementos procedían, por igual, de la dinámica propia del sistema y de la evolución de la vida internacional.<sup>4</sup>

Entre aquellos factores cuyo origen es doméstico sobresalen la contracción económica y la búsqueda de recuperación del prestigio gubernamental; los que se desprenden de las variaciones en el escenario internacional son, principalmente, las tendencias empeñadas en la redistribución del poder mundial y la intensificación del movimiento diplomático en América Latina; por último, en una categoría intermedia, no debe dejar de señalarse el deterioro de las relaciones mexicano-norteamericanas.

Desde el cambio de poderes federales, en diciembre de 1970, comienza a acentuarse la amenaza de un estancamiento económico, manifestada sobre todo en presiones inflacionarias. La contracción general de la actividad económica, en especial del ritmo de la inversión, fue primero calificada como circunstancial. Debido a su persistencia, más adelante se le endilgó, por quienes dirigen las finan-

<sup>4</sup> El estudio de la política exterior no escapa a las experiencias comunes del análisis sociológico. Así, resulta imposible, como ante cualquier fenómeno de coyuntura, examinar sólo un aspecto por significativo que sea e imprimirle la categoría de fundamento exclusivo en la interpretación. Proceder mediante cortes, departamentalizando fenómenos que son de hecho unitarios, sólo se justifica por razones metodológicas, aunque al finalizar el razonamiento se requiera una interpretación que recoja los resultados parciales. En cierta forma, es el método propuesto en la introducción del libro de Joseph Black y Kenneth Thompson. *Foreign policies in a world of change*. N. Y., Harper and Row, Publishers, 1963.

zas públicas nacionales, el rebuscado término de “atonía”. En realidad, esta “atonía” surgía de un complejo proceso que en última instancia tiene su explicación en la acción combinada de los factores que, en su conjunto, sustentan la estructura económica.

Sin pretender un análisis meticuloso, podría decirse que hasta la década de los años sesenta el país pudo conservar su estabilidad institucional sin comprometer seriamente el crecimiento económico. Se sortearon, con relativo éxito, diversos y graves problemas, en medio de marcados retrocesos en las economías latinoamericanas, llegándose a suponer entonces que se vivía una especie de “milagro mexicano”.

Hacia fines del decenio, sin embargo, la mayor parte de los mecanismos económicos en los que se fincó el proceso comenzó a mostrar endeblez. El esquema escogido, presentado en forma oficial como “desarrollo estabilizador”, tuvo a la postre resultados contraproducentes. En términos comparativos, se mantuvo una alta tasa de crecimiento del producto nacional bruto, pero a cambio de un creciente endeudamiento externo; esto es, se obtuvo un avance en el proceso de industrialización, pero también un notable reforzamiento de la dependencia del país respecto al exterior.

El problema esencial que significa la delimitación entre la acción gubernamental y la iniciativa privada, en términos generales fue resuelto de la siguiente manera: se le ofreció una muy amplia y hasta indiscriminada protección a la inversión privada, manteniendo virtualmente congelados los mecanismos fiscales. Al gobierno, por su parte, le correspondió sobre todo hacerse responsable de la inversión llamada social y de la ampliación de la obra de infraestructura. Como complemento para suplir la carencia de capitalización nacional, se recurrió a los empréstitos e inversiones internacionales. En consecuencia, el estímulo a la actividad de la iniciativa privada se tradujo en un detrimento de la posición del gobierno en la orientación general de la vida económica.

En un plano estático, podrían identificarse otros rasgos que son, acaso, los más reveladores. En medio de una actividad económica caracterizada por sus bajos rendimientos, se fortalecieron en el país unos cuantos polos económicos; el estímulo a las actividades industriales no tuvo correlato similar en las agrícolas, las cuales prácticamente dejaron de ampliarse; para dar impulso a la acumulación de capital se mantuvieron bajos los salarios en la mayor parte de la población activa. La excesiva concentración de la riqueza, unida al aplazamiento generalizado de la satisfacción de las demandas populares, tuvo su corolario en el aumento masivo de la marginalidad social y económica, lo mismo en el campo que en las ciudades. De este modo, se acumularon diversos desequilibrios sumamente marcados, tanto en el orden sectorial como en el regional y social.

Para los efectos de esta somera descripción, es conveniente hacer un apunte acerca del reflejo de esta situación en el sector externo de la economía. En su desenvolvimiento industrial, el país siguió el modelo de desarrollo basado en la sustitución gradual de importaciones. A lo largo de los últimos dos decenios, el proceso sustitutivo superó el rubro de los bienes de consumo y numerosos productos intermedios. De este modo alcanzó un estadio en el que los suministros externos de bienes de capital y formas complejas de tecnología resultan indispensables para asegurar el funcionamiento de los mecanismos económicos. En consecuencia, para continuar avanzando es necesario aumentar el volumen de divisas, hecho que, a su vez, implica una elevación sustancial, cualitativa y cuantitativa, de los volúmenes de exportación.

Sin embargo, el sector externo acusaba, igualmente, un creciente desequilibrio en las transacciones corrientes y considerable dependencia respecto de los ingresos de capital extranjero. La situación se agravaba con la carga ascendente del servicio y la amortización de la deuda pública externa y, en menor medida, por las importaciones fronte-

rizas. En la primera mitad de la década pasada, la balanza comercial registró, como promedio anual, un déficit de 360 millones de dólares, en tanto que en la segunda se elevó a 600, alcanzando en 1970 los 1 088 millones.<sup>5</sup>

Al recordar el lugar prominente de los productos primarios en la composición de las exportaciones de México, es preciso indicar que en este periodo las exportaciones agrícolas, abarcando los principales productos, prácticamente sufrieron restricciones de mercado, y en muchos casos, incluso se estancaron.

El balance de pagos con Estados Unidos también actuó como factor de gravitación en la vulnerabilidad del sector externo. Apenas cabe insistir en el hecho de que alrededor de 67% del déficit comercial de México es resultado de las transacciones con aquél país. En 1970, el déficit registra su más alto nivel en la historia reciente: ascendió a 865 millones de dólares, es decir, se incrementó 83% en relación con el año anterior.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La información económica fue recogida, básicamente, de la revista *Comercio Exterior*, publicada por el Banco Nacional de Comercio Exterior.

<sup>6</sup> Valor del Comercio Exterior de México con Estados Unidos (en millones de dólares):

Año	Exportaciones		Importaciones	
	Total	Estados Unidos	Total	Estados Unidos
1963	829	596	1 239	849
1964	904	608	1 492	1 022
1965	999	625	1 559	1 024
1966	1 036	647	1 605	1 024
1967	984	619	1 748	1 099
1968	1 037	707	1 960	1 234
1969	1 384	805	2 078	1 297

Fuentes: "América en Cifras 1970". *Instituto Interamericano de Estadística*. OEA, Washington, D. C., 1971 y "Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos", *Dirección General de Estadística*, S.I.C., 1969.

El saldo de la balanza comercial, tradicionalmente deficitaria para México, aumentó en más de 100 millones a lo largo de la década, debido al descenso relativo en los precios de los bienes de exportación, a la inestabilidad de los mercados para productos primarios y a la existencia de barreras no arancelarias. El turismo, que había venido funcionando como nivelador en la balanza comercial, también empezó a mostrar cierta fragilidad como resultado de los gastos de mexicanos en el extranjero por este concepto, y de las restricciones impuestas al gasto de los turistas estadounidenses.

Todo el panorama descrito tendía a complicarse conforme se intensificaba el curso proteccionista en los Estados Unidos, que culminó en agosto de 1971 al formular el gobierno norteamericano su nueva política económica. La inconvertibilidad de dólares en oro; el congelamiento de los precios, rentas y dividendos por un plazo de 90 días; la reducción del gasto gubernamental y la imposición de una sobretasa de 10% a la mayoría de las importaciones, fueron decisiones que repercutieron, con diferente intensidad, en todos los países vinculados a los mercados mundiales capitalistas.

México fue de los más perjudicados con el recargo adicional; aparte de otras consideraciones, ocupa el quinto lugar entre los compradores de Estados Unidos y realiza con este país la mayor parte de su intercambio comercial. Se encontró de esta manera, ante la renovada exigencia de modificar la estructura de sus intercambios comerciales. Era preciso limitar el ritmo de endeudamiento externo, reduciendo la presión que ejerce sobre el balance de pagos su servicio y amortización.

Fue así que cobró mayor urgencia el requerimiento, reconocido hacía tiempo, de diversificar geográficamente la orientación de las exportaciones, pero, más que esto, de dirigir los esfuerzos hacia la ampliación de la capacidad para importar, incrementando las exportaciones de productos

manufacturados. Además de disposiciones concretas como son los estímulos fiscales para la exportación o la creación de organismos gubernamentales encargados de coordinar y racionalizar estas funciones, como son el Instituto Mexicano de Comercio Exterior o la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, se pensó que un instrumento auxiliar lo podría constituir una diplomacia bien encauzada y hábilmente conducida.

Por otra parte, los diferentes problemas originados en la estructura económica, en el plano de la política se tradujeron en la agudización del autoritarismo. De ahí el interés, e incluso el imperativo planteado al nuevo gobierno mexicano por modificar procedimientos, estilo y lenguaje y que haya hecho del cambio de actitudes mentales, del ajuste institucional y del diálogo nacional, mediante el ejercicio de la crítica y la autocrítica, señalamientos altamente recurrentes.

Yendo un poco más lejos, se diría que las tentativas de democratización de la sociedad civil, a través de la ampliación de las bases de participación ciudadana, pronto se vieron limitadas por la intensificación y potencial elevación explosiva de los conflictos sociales. Hacia la segunda mitad de 1971 comenzaron a brotar actividades de carácter “disruptivo”, hasta entonces poco extendidas en el país. Sin entrar al examen de los múltiples efectos de estas actividades, podría sostenerse la hipótesis de que, por lo que se refiere al gobierno, subrayaron su preocupación por crear un clima de mayor confianza y restituir su desgastado prestigio como catalizador de la unidad nacional.

La política exterior constituye un canal de extraordinario valor para el logro de estas finalidades. En primer término, le ofrece foros donde pueden plantearse con gran flexibilidad opiniones y propósitos cuya traslación inmediata al ámbito interno provocaría inevitables fricciones. En segundo lugar y lo que es más importante, el prestigio que le reporta la adopción de ciertas posturas internacionales,

en última instancia se traduce en el acrecentamiento de las bases en que sustenta y legitima sus acciones y decisiones.<sup>7</sup>

Por lo que respecta a las variables de orden externo, se encuentra, en primer lugar, la situación que prevalece en la política mundial. Ha sido señalado, con tanta frecuencia como razón, que el clima en que se desarrollan las relaciones internacionales difiere del que existía hace poco tiempo; que se percibe un abatimiento del grado de hostilidad entre las grandes potencias; que asistimos al desmoronamiento de los bloques monolíticos formados en la posguerra, y probablemente como resultado de todo ello, al fin de la guerra fría. Acontecimientos recientes como las entrevistas del presidente Nixon con los gobernantes de China y de la Unión Soviética han terminado por confirmar la mutación.

Entre las líneas que tienden a reestructurar la economía internacional, dejando de lado la estimación del nivel de influencia ejercido, destaca la consolidación y el surgimiento paralelo de diversos centros dinámicos que tratan de hacer sentir su propio peso: Estados Unidos, la Unión Soviética, Japón, el Mercado Común Europeo y China.

En el plano político, la bipolaridad como marco de referencia básica comienza a ceder el paso a un sistema multipolar que refleja, con mayor fidelidad, la estratificación internacional contemporánea. Para decirlo con palabras de Helio Jaguaribe, al lado de la Unión Soviética y Estados Unidos hay otros centros de decisión que podrían, mediante el

<sup>7</sup> No se trata, sin embargo, de la vieja tesis de que la política exterior se utiliza en forma deliberada para distraer la atención de la opinión pública respecto de los problemas nacionales, sino meramente de examinar la interdependencia y las mutuas conexiones entre estos dos ámbitos de la realidad del país. Un estudio completo sobre las vinculaciones entre el desarrollo económico y la política exterior de México es el de Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*. El Colegio de México, 1972.

desarrollo autónomo, asegurar su viabilidad a largo plazo.<sup>8</sup> Estos núcleos corresponden justamente a las coordenadas y puntos de concentración del poder económico internacional.

La ampliación del abanico en que se produce la política mundial ha proporcionado indirectamente a los pequeños y medianos Estados un mayor margen de actuación independiente. Si durante los años de apogeo del “equilibrio del terror” se hacía casi inevitable la afiliación a uno de los bloques en pugna, en la actualidad existe la posibilidad, por lo menos teórica, de apoyarse en más de uno de ellos, capitalizando en beneficio propio las rivalidades o simples desavenencias entre aquéllos. Este fenómeno, de disgregación bloquista y de ampliación en las posibilidades de disenso, que tiene un alcance planetario, quizás no esté mejor representado que por el comportamiento en la arena internacional, antes inimaginable, de países como Rumania o Perú.

Ahora bien, las corrientes que favorecen la configuración de un nuevo sistema de relaciones internacionales no afectan tan sólo a las grandes potencias. Delinean, también, un marco que propicia agrupaciones y alianzas transnacionales más flexibles que las existentes en los últimos decenios.

En un primer plano, se encontrarían las coincidencias en planteamientos y posiciones entre Estados afines por el grado de evolución socioeconómico alcanzado. Después vendrían los esfuerzos por articular “espacios económicos regionales, como mecanismos de defensa contra la acción de los centros hegemónicos y ocasionalmente como medio para facilitar la asimilación del progreso tecnológico y la acumulación de capital”.<sup>9</sup> Finalmente, se presentan los ca-

<sup>8</sup> Helio Jaguaribe, “Dependencia y autonomía en América Latina”, en *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo XXI, 1970, pp. 32-35.

<sup>9</sup> Celso Furtado, *La hegemonía de los Estados Unidos y América Latina*. Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A., 1971, p. 75.

sos de acciones conjuntas entre gobiernos identificados por sus posturas ideológicas.

Matizados por la formalidad o informalidad correspondiente en cada caso, en la región latinoamericana han cobrado forma los tres tipos de agrupamientos a que se ha aludido. Para los propósitos de este ensayo, es suficiente indicar que en el pasado reciente se ha registrado en el área un intenso movimiento diplomático.

En América Latina, en efecto, se ha producido un renacimiento nacionalista, estimulado por la agudización de los problemas sociales y económicos, por la desintegración de las economías locales que ha traído aparejada la penetración de los grandes consorcios transnacionales y, aunque indirectamente, debido también a la postergación del interés norteamericano en la región. Siendo América Latina “el círculo más cerrado de la esfera de influencia norteamericana”, quedaría por discutirse si, desde el punto de vista militar, su mantenimiento ha dejado de tener significado. De cualquier manera, el hecho es que el gobierno de los Estados Unidos no ha dado muestra, ciertamente, de un auténtico interés por el área latinoamericana.<sup>10</sup> Absorbido por compromisos emanados de su posición como primera potencia mundial y por la evolución del conflicto en el Sudeste Asiático, su preocupación se reduce a favorecer el *statu quo* latinoamericano, apoyado en algunos países que considera clave. Esta virtual ausencia de política hemisférica ha sido calificada por algunos comentaristas, tal vez con involuntaria ironía, como de “discreta presencia”.

Si se trazara un mapa político de América Latina podría detectarse la existencia de varios centros con una co-

<sup>10</sup> El subsecretario del Departamento de Estado, encargado de las Relaciones Latinoamericanas, Charles E. Meyer, ha declarado recientemente que su país tiene una política hemisférica, pero que debido a su complejidad resulta difícil definirla.

respondiente irradiación ideológica: la línea desarrollista brasileña apoyada en una estrecha cercanía con los Estados Unidos y obsesada por lo que en ese país se estima, desde antaño, como “la amenaza de un cerco” por parte de sus vecinos hispanoparlantes; el esfuerzo de apertura del gobierno militar argentino, tanto en su vida interna como en relación con los demás países de la región; la línea nacionalista encabezada por los países signatarios del Acuerdo de Cartagena; el complicado mosaico que presenta el Caribe y que alcanza los extremos más radicales: desde el socialismo cubano hasta el régimen de Haití; finalmente, los países centroamericanos y México, que si bien han procurado intensificar sus relaciones, han encontrado, asimismo, obstáculos de monta determinados por sus diferentes grados de desarrollo socioeconómico.

Ahora bien, la conjugación de todos estos elementos ha determinado que, tras un largo periodo que denotó una carencia de perfiles diplomáticos sobresalientes, hayan proliferado en América Latina los encuentros y consultas entre Jefes de Estado.<sup>11</sup> En el cono Sur, aunque no en exclusiva, se maneja un diferente instrumental, encaminado hacia el reacomodo y la definición de influencias entre los países más grandes en esa región. Otros gobiernos, como el de Chile y Perú, con menor capacidad política y económica pero basados en la autoridad ideológica de las reivindicaciones sociales que llevan a cabo, emplean también la política ex-

<sup>11</sup> Realizaron encuentros en esta época: el presidente Allende con el presidente Lanusse; los presidentes Allende y Lanusse con todos los presidentes de los países miembros del Acuerdo de Cartagena; el presidente Lanusse con el presidente Garrastazú Medici; el primer ministro Fidel Castro con el presidente Allende, haciendo breves escalas en Perú y en Quito en donde se entrevistó con los respectivos jefes de Estado; los presidentes Caldera y Pastrana Borrero. Además, se registraron muchos otros a nivel de ministros de Relaciones Exteriores.

terior para fortalecer sus posiciones y facilitar los propósitos nacionales que desean ver realizados.

El precio de permanecer al margen de estos desplazamientos puede ser un peligroso aislamiento, doblemente perjudicial en una era como la que se vive, señalada por la facilidad y rapidez de las comunicaciones, la búsqueda de articulación de esfuerzos supranacionales y la acentuación de las diferencias entre los Estados de acuerdo con su poderío y posibilidades económicas.

Una última causa, y no por cierto menos relevante, es la crisis por la que atraviesan las relaciones del país con los Estados Unidos, no obstante haber sido calificadas por el presidente Nixon como de “deslumbrante ejemplo” para el Hemisferio. En buena medida, la actuación internacional de México en el pasado más reciente tuvo como supuesto una suerte de “special relationship” con el gobierno norteamericano, reforzada luego de allanarse las diferencias entre ambos países por el “caso de Cuba”.

Este curioso e informal vínculo parte de la base de que los problemas entre los dos Estados son susceptibles de encauzarse hacia la concertación de acuerdos y supone que, al margen de la política global de los Estados Unidos, el trato hacia México sigue una mecánica distinta: la negociación entre ambas partes se lleva a cabo por separado y en forma directa. Para tal fin se dispone de canales flexibles y expeditos de muy diverso tipo. La consideración principal tiene su centro en el respeto mutuo en aquellos asuntos que son primordiales para cualquiera de ellos o, para decirlo en términos más precisos, en el derecho de México para disentir en lo que considera esencial a fin de preservar su autonomía.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Ver el ensayo de Mario Ojeda Gómez, “El perfil internacional de México en 1980”, en *El perfil de México en 1980*. Vol. III, México, Siglo XXI, 1972, p. 294.

Después de la renovación de poderes federales en México, se pensó que se buscaría prolongar esta “relación especial mexicano-norteamericana” en razón de algunas declaraciones del nuevo secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa, sobre todo cuando afirmó que entre ambos países existía, desde hacía algún tiempo, una consistente y prolongada “luna de miel”. La prueba de fuego, sin embargo, iba a venir más adelante al ampliarse el proteccionismo en la economía norteamericana, el 15 de agosto del año pasado. El gobierno mexicano intentó poner en movimiento y hacer efectiva la “relación especial”, negociando por separado una dispensa del gravamen adicional. A tal efecto, envió a Washington una misión encabezada por un Secretario de Estado y cuya gestión no pudo haber sido menos afortunada: al igual que otros gobiernos como el de Japón y el de Canadá que también invocaron, implícitamente, un tratamiento particular, el secretario Torres Manzo no logró su propósito, pero tampoco siquiera la promesa de una consideración preferencial, de un estudio a largo plazo o de alguna otra fórmula de cortesía de las comúnmente empleadas en estas situaciones.

### III. LA RESPUESTA A LA CRISIS Y LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR

En el plano de la política exterior, la primera respuesta a la crisis se advierte, aunque tímidamente, en el primer informe de gobierno. Por una parte, al hacer una revisión y balance de las relaciones con los Estados Unidos, no se puso tanto el énfasis en la “buena vecindad”, cuanto en algunos de los problemas entre ambos países cuya solución ha quedado pendiente. En este texto se reconocen, como un hecho, las diferencias y aún las fricciones, que surgen por el diferente grado de evolución económica, afirmándose en

seguida que lo esencial para México es preservar su soberanía política y su identidad cultural.

Por otra parte, comenzó a perfilarse la intención de emplear con mayor intensidad las relaciones multinacionales del país. De hecho, los pronunciamientos más destacados contenidos en este capítulo del Informe de 1971 se produjeron en relación con el desarme mundial y los fondos marítimos y oceánicos fuera de la jurisdicción nacional. En lo referente al primero de estos tópicos, se señala que las intervenciones de los representantes mexicanos tomaron siempre como punto de partida el interés de los pequeños y medianos Estados, por lo general contrapuesto al de las grandes potencias. En cuanto al segundo de ellos, se expresó el temor de que la explotación de los recursos vivos o minerales que yacen en esa zona se llegue a significar por una nueva forma de colonialismo, insistiéndose en la tesis de que el régimen internacional que eventualmente se instituya debe partir de la base de que estas riquezas son patrimonio común de toda la humanidad.

La visita del presidente Echeverría a la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 5 de octubre de 1971, representó la búsqueda de nuevos horizontes para la política exterior de México, a través del aliento y utilización extensiva de las vías e instrumentos multilaterales. Lo más relevante de esta comparecencia, sin embargo, no estriba tanto en el acto en sí mismo, cuanto en el sentido que procuró imprimírsele.

Ante este foro, otros dos jefes del ejecutivo mexicano habían hecho con antelación intervenciones directas: el presidente Miguel Alemán, a su paso por los Estados Unidos, circunscribiéndose a enviar un mensaje; el presidente Adolfo López Mateos, pronunciando una vaga reflexión a propósito de las relaciones entre el poder, el derecho y el desarme universal. El primero que abordó en forma concreta los puntos contenidos en la agenda de uno de sus periodos de sesiones fue el presidente Echeverría.

Empero, la mayor novedad radica en el intento por parte de México para acercarse a los enfoques y planteamientos de los países que integran el llamado tercer mundo. Cierto que en el pasado, y a manera de ejemplo, México favoreció casi siempre la descolonización producto de la posguerra, pero no lo es menos que nunca quiso comprometerse a una participación activa en las reuniones del grupo de Estados no-alineados. A diferencia de otros países latinoamericanos, se redujo a asistir a algunas de ellas, aunque manteniéndose siempre alejado, en calidad de simple observador.<sup>13</sup>

Si bien desde el punto de vista formal esta intervención del presidente Echeverría se dividió claramente en dos secciones, la segunda parte constituyó propiamente el eje de la exposición. Luego de una revisión del Programa de Trabajo del XXVI Periodo de Sesiones de la Asamblea, se fijó la postura general de México ante las principales cuestiones económicas prevalecientes en el mundo contemporáneo. El punto de partida fue el rechazo de las teorías de poder que sustentan sistemas oligárquicos, y la confianza en el establecimiento de una sociedad democrática a nivel internacional: “ningún país o grupo de países, por poderosos

<sup>13</sup> Debe reconocerse que las circunstancias internacionales han cambiado y, por lo mismo, variado la función y posiciones del tercer mundo en el escenario mundial. Las nociones de “neutralismo positivo” y “no-alineamiento” en buena medida se han transformado en la de “Estados en vías de desarrollo”, hecho que resalta los aspectos económicos por encima de las orientaciones políticas. Esto representa, justamente, una inversión de los términos en que planteaba este conjunto de Estados su participación en los asuntos mundiales, al finalizar la década de los años cincuenta e iniciarse la de los sesenta. No obstante, no hay que olvidar que en las cuestiones económicas sub-yacen siempre elementos políticos, de manera que otorgarles preferencia no significa necesariamente ausencia de compromiso. Antes bien, en no pocas ocasiones negociarlas, o simplemente exponerlas, exige la adopción de una postura ideológica abierta, con objeto de situarlas en su verdadera dimensión.

que sean, puede arrogarse la conducción exclusiva de los asuntos mundiales ni, menos aún, la tutela de las demás naciones”, se afirma en el mensaje. Se pone énfasis, además, en que el fin de los antagonismos de la posguerra no debe dar origen a una “nueva y radical división del mundo entre los países privilegiados y los que luchan por abandonar el subdesarrollo”, para lo cual “la solidaridad de las naciones en vías de desarrollo constituye hoy una fuerza política” que no puede desestimarse.<sup>14</sup>

Todavía en esta visita a la Asamblea General de la ONU hubo de presentarse un serio escollo: la actitud del gobierno mexicano ante la representación en el exterior del pueblo chino. En efecto, quizás la perspectiva del policentrismo internacional en ningún caso estuvo mejor representada y permitió, asimismo, pulsar el verdadero alcance de la actitud independiente de los Estados, que ante este problema crucial de nuestro tiempo, diferido desde 1949.

Cuando en las Naciones Unidas se decidió esta cuestión, México, en una primera instancia, se pronunció a favor de la tesis norteamericana relativa al procedimiento que significaba, de hecho, el reconocimiento de la existencia de “dos Chinas”. Fracasada esta proposición, favoreció la propuesta albanesa concerniente al fondo, no sin antes justificar su voto y dejar constancia de su insatisfacción por los mecanismos procesales en que se desarrolló la votación.

No obstante la notoria ambigüedad, a la luz de la anterior posición del país frente a este tópico hubo un avance considerable. No sería sino más adelante, al consolidarse la nueva tendencia del comportamiento internacional de México, cuando se suspendieron las relaciones diplomáticas

<sup>14</sup> Ver el discurso y los comentarios complementarios del Cuaderno de Documentación publicado por la Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, 1971.

con Formosa y se establecieron éstas con el gobierno que tiene su sede en Pequín.

La voluntad de inscribirse en las coordenadas “tercermundistas” fue aún más patente en el discurso del presidente Echeverría ante la Tercera Reunión de la UNCTAD, el 19 de abril de 1972. Como punto de partida, hizo un balance de los magros resultados en el campo de la cooperación internacional. Calificó, así, al primer decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo como el de la desilusión, ya que las esperanzas cifradas en los diez años anteriores se vieron frustradas por la resistencia de los países desarrollados para adoptar medidas libremente negociadas y concertadas. Pero lo más significativo, en este caso, fue la aceptación, implícita y explícita, del ideario que los países en desarrollo han elaborado en su lucha por superar el atraso económico y social, en particular en las esferas del financiamiento externo, los términos de intercambio internacional, las reformas internas de base, la transferencia de tecnología y los procesos de integración.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Los puntos más destacados en esta comparecencia fueron los siguientes: creación de un marco adecuado de cooperación internacional; responsabilidad solidaria de todos los países para mantener la estabilidad y seguridad internacionales; censura del proteccionismo creciente de las grandes potencias industriales, que sobre todo afectan los esfuerzos de los países que se encuentran en vías de desarrollo; reiteración del principio de no reciprocidad y la adopción de ventajas especiales en favor de las naciones menos evolucionadas; necesidad de ampliar el Sistema General de Preferencias; facilidades a la exportación de los bienes manufacturados de los países en proceso de industrialización; crítica a las presiones inflacionarias que son producto de la crisis monetaria internacional; reestructuración de los organismos financieros internacionales; no condicionamiento político del financiamiento internacional, sobre todo a los países que ensayan fórmulas revolucionarias; necesidad de que en el interior de los países menos evolucionados económicamente se introduzcan reformas de base; apego a las inversiones extranjeras y de las empresas multinacionales a los

En la intervención ante la UNCTAD hubo también otra diferencia cualitativa que no debe dejar de mencionarse: la presentación de iniciativas y propuestas, en contraste con la actuación cuasipasiva de épocas anteriores. La que recibió mayor publicidad e impulso por parte del gobierno mexicano es la que tiende a elaborar una “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”. Igualmente se formularon otras como la de emplear, para fines de desarrollo en las regiones o países pobres, los recursos liberados con la entrada en vigor del tratado relativo a las armas bacteriológicas, o para imprimir secuencia y periodicidad orgánica a las reuniones del grupo llamado de “los 77”.

Por último, en la diplomacia multilateral se ha procurado confirmar una antigua decisión que le permite al país, en la distribución de competencias, preferir la jurisdicción de los organismos de vocación universal a los puramente regionales. Es cierto que a las asambleas de la OEA asistió el Secretario de Relaciones Exteriores, pero siempre absteniéndose de tomar alguna iniciativa importante. Ante las cuestiones del terrorismo, los gastos regionales en armamentos o el levantamiento de las sanciones contra Cuba, que fueron los temas políticos más importantes debatidos en los órganos del sistema interamericano, los representantes de México se circunscribieron a apoyar posturas afines a las tradicionalmente adoptadas.<sup>16</sup>

---

intereses de los países beneficiarios; incremento de la transferencia de tecnología; libre disposición de los recursos naturales; canalización preferente de la ayuda internacional hacia los países de desarrollo relativo menor; y, finalmente, apoyo a los esfuerzos de integración, en particular al que se lleva a efecto en América Latina.

<sup>16</sup> Respeto al derecho de asilo; no establecimiento de organismos supranacionales para combatir actos terroristas; destinar los recursos disponibles al logro de adelantos económicos y no desperdiciarlos en inútiles gastos armamentistas; no reconocimiento de la validez de los fundamentos aducidos para sancionar a Cuba.

Otra de las búsquedas de la nueva política exterior de México es la del mejoramiento de los términos en que se registran sus relaciones bilaterales. En este sentido, sobresale la visita de Estado hecha a Japón, en la que se buscaba diversificar los intercambios económicos y obtener asistencia técnica y financiera, no obstante el anuncio de que el principal móvil era político.

Sin embargo, y a pesar de haberse informado que los resultados superaron con creces las expectativas, lo cierto es que deben éstos contemplarse con mayor detenimiento. En el terreno político no hubo acuerdos en verdad sobresalientes. En el económico, los arreglos acusan con claridad la profunda disparidad entre un país altamente industrializado y otro en desarrollo: creación de empresas con capital mixto e instaladas en México para fines de exportación; financiamiento para los proyectos siderúrgicos y para el programa de electrificación nacional de México y, finalmente, mejoramiento de los puertos mexicanos en la costa del Pacífico. De la ampliación para México del sistema japonés de preferencias, que se veía con entusiasmo, en definitiva nada se obtuvo.

También en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos se percibe una voluntad de cambio. En una entrevista concedida al diario francés *Le Figaro*, el presidente Echeverría declaraba a principios de este año:

tenemos unos dos mil kilómetros de frontera común con EE.UU. Eso nos obliga, aún en mayor medida que cualquier otro país de América Latina, a definir nuestra personalidad, a afirmar nuestra independencia, a preservar nuestra economía. Pero eso es todo. Tratamos de hacer inclinar a nuestro favor la balanza de los intercambios comerciales, pero no la de los insultos.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> *Excélsior*, 8 de marzo de 1972.

En los discursos más importantes del presidente Echeverría en su visita a ese país durante el mes de junio del año en curso, lejos de encubrirse las dificultades y diferencias entre los dos países con giros protocolarios, se colocó el acento en la justificada insatisfacción por el estado que guardan varias de ellas, en especial el intercambio comercial, la salinidad del valle de Mexicali y el trato de que son objeto los trabajadores migratorios mexicanos. Por otro lado y mediante una acertada solución de continuidad, fueron reafirmadas en ellos las posturas y tesis “tercermundistas” que habían venido exponiéndose con anterioridad.

Asimismo, aludiendo clara aunque en forma indirecta a los Estados Unidos, fue asumida una posición crítica frente a la política mundial, al señalarse el contrasentido de que las grandes potencias coexistan entre sí pacíficamente y sean incapaces, en cambio, de hacerlo con Estados que no comprometen ni ponen en peligro su seguridad nacional. Por último, se manifestó por lo menos extrañeza, debido a la ambigüedad del comportamiento del gobierno norteamericano que es capaz, en la hora actual, de negociar cuestiones complejas y difíciles con dirigentes de regímenes diferentes al suyo, pero ha carecido de iniciativa e imaginación para actuar en consonancia ante problemas comparativamente secundarios, ante gobiernos con los que se supone median vínculos de cordialidad y simpatía.

Es, sin embargo, en las relaciones de México con los países de América Latina donde se ha centrado el mayor interés de la nueva política exterior. En efecto, el gobierno mexicano ha conferido gran importancia a las reuniones de consulta entre los países latinoamericanos, lo mismo a las que tratan cuestiones económicas como a las que examinan problemas jurídico-políticos. En más de una ocasión, ha reiterado confianza en los procesos regionales y subregionales de integración.

En el discurso del presidente Echeverría ante el Consejo de la OEA, el 15 de junio último, fueron dos las principales

tesis expuestas, cuya puesta en práctica si bien no implicaría la ruptura de la prepotencia norteamericana en ese organismo, *the majority of one*,<sup>18</sup> al menos permitiría su conversión en útil instrumento de discusión y negociación: la aceptación de la diversidad ideológica y política de los Estados del Continente y la actuación en bloque de los países latinoamericanos para defender sus propios y auténticos intereses.

Con los países situados en el mar Caribe, México ha dado muestras de querer aumentar el nivel de intercambio, sobre todo de tipo comercial. Incluso, ha llegado a proponer la formación de un bloque económico entre ellos, dentro del proceso general de integración regional.

Asimismo, ha procurado intensificar y ampliar las relaciones bilaterales con los países del área. El presidente Echeverría ha tenido encuentros con casi todos los jefes de Estado centroamericanos, en los que, además de reiterar la disposición del gobierno mexicano para otorgar trato preferencial a las exportaciones provenientes de esos países, expuso tesis interesantes relativas a la solidaridad y cooperación entre los países latinoamericanos, el establecimiento de empresas mixtas con capitales nacionales y el rechazo de las modernas formas de colonialismo tecnológico y científico.

En el contexto general de este interés creciente por la evolución de América Latina, la medida más sobresaliente ha sido el viaje del presidente Echeverría a Perú y a Chile. En primer lugar, apenas es necesario resaltar, que exceptuando Cuba, se trata de los dos países constituidos en la avanzada progresista del área, sobre todo el segundo con su experimento de tránsito pacífico al socialismo.

<sup>18</sup> Título del libro de Minerva Morales de Etzioni, dedicado justamente al sistema interamericano y referido a la esencia del panamericano en estos términos. *The majority of one. (Towards a theory of regional compatibility)*. Beverly Hills, California, SAGE Publications, Inc., 1970.

Por lo que se refiere a la escala en Perú, lo más significativo reside en el empeño por limar asperezas y acaso obtener áreas de acuerdo con respecto a una cuestión que el gobierno peruano considera fundamental para su interés nacional: la fijación de los límites del mar territorial.

La visita a Chile se produjo en un momento en que el gobierno chileno enfrentaba una doble y fuerte presión. Nacional, con la ruptura definitiva de la democracia cristiana con la unidad popular y la táctica puesta en marcha por aquélla de impedir al gobierno cumplir su programa y objetivos, mediante la sistemática obstrucción desde el parlamento donde la oposición tiene mayoría. Extranjera, debido a la persistencia de las amenazas norteamericanas de aplicar sanciones y el escándalo que provocó la difusión de los documentos secretos de la ITT para impedir la llegada al poder del doctor Salvador Allende.

Desde su llegada a Santiago, el presidente Echeverría manifestó su interés en visitar un país donde se opera un proceso de liberación nacional, para el cual ofreció la plena solidaridad del gobierno de México. En el curso de la visita, sus principales intervenciones tuvieron un claro corte nacionalista: reconocimiento del camino democrático chileno; posibilidad de que los cambios en América Latina se verifiquen a través de la vía pacífica y dentro del marco institucional; unidad latinoamericana para la superación de la dependencia; respeto a la pluralidad y diversidad de los caminos y sistemas de organización latinoamericanos; e insistencia en el derecho de los Estados a la libre disposición de sus recursos, con el corolario de que cualquier controversia respecto a las expropiaciones y nacionalizaciones debe conducirse dentro de la competencia del Estado que adopta la medida.

En el comunicado conjunto dado a conocer al final de la visita, quedó reflejado el acuerdo entre los dos gobiernos, así como la coincidencia y similitud de preocupaciones ante varios problemas regionales e internacionales de actualidad.

#### IV. ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

El gobierno mexicano ha venido tomando decisiones en materia de política exterior en las que, por igual, han contribuido oscilaciones internacionales y procesos sociales internos. El rasgo más acusado reside en el alejamiento definitivo de la actitud general cautelosa y de reserva, y la sustitución de las disquisiciones formales por tomas de posición definidas ante situaciones y hechos bien determinados.

Es verdad que, hasta ahora, son tan sólo medidas aisladas, pero que bien podrían convertirse en una transformación de fondo, en el caso de persistir y de cobrar cabal coherencia la tendencia. Esto, además de redundar en una mejor imagen de México en el mundo, contribuiría a realizar diversos objetivos nacionales, mediante un efectivo proceder en la comunidad internacional en tanto que potencia de dimensiones y alcance intermedios.

Sin dejar de reconocer sus evidentes aciertos y méritos, parece de mayor utilidad advertir las limitaciones en que están aquéllas envueltas. Así por ejemplo, no se han asumido en plenitud muchas de las consecuencias que dimanar de manera directa de las posiciones adoptadas; es decir, en numerosos casos no han pasado de las simples declaraciones para convertirse en políticas concretas. Las directrices de la política exterior han descuidado el campo que ofrecen los países de Europa Occidental, siendo que otros Estados latinoamericanos han obtenido un mayor provecho de sus intercambios con la Comunidad Económica Europea. Ante los países socialistas se carece de una clara política; más que recibir aportaciones positivas, estas relaciones, supuestamente cordiales, se han visto empañadas en los últimos tiempos, sobre todo por la expulsión del país de varios diplomáticos soviéticos. Una mejor utilización de las relaciones multilaterales del país hubiera implicado revisar

algunas decisiones frente a los organismos internacionales, de manera preferente la relativa a su tácita renuncia a formar parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ha sido olvidado, en suma, que la renovación genuina exige una acción conjunta y simultánea en los más diversos frentes.

Persiste en la política exterior la frecuente separación entre algunos de los principios en que se apoya y numerosas situaciones que justamente demandarían su aplicación. En cuanto al tema de Vietnam, ha habido incluso algún retroceso; la intensificación de la agresión norteamericana hubiera merecido, por lo menos, alguna alusión a los principios jurídicos que constantemente se invocan. La inercia no ha dejado de presidir las relaciones con Cuba, a pesar de ciertas demostraciones de amistad hacia México por parte del gobierno cubano.<sup>19</sup> Ciertamente que una de las claves de la política es no prescindir de la noción de realidad, pero su eficacia, asimismo, depende de la congruencia que se le imprima en todos los planos.

Clave para la actuación internacional del país seguirán siendo sus relaciones con los Estados Unidos. Por consiguiente, casi es ocioso insistir en que el “exagerado bilateralismo” no ha tenido sino resultados negativos y peligrosos para México. Como bien se ha señalado, en el mejor de los casos podría decirse que, hoy en día, las diferencias entre ambos se presentan con menos tensiones.<sup>20</sup> Aparte de la cada vez más ostensible relación de dependencia econó-

<sup>19</sup> En la reunión de Cozumel, el Embajador de México en Cuba se refirió a estas demostraciones: el primer homenaje a Juárez, este año, en un país latinoamericano; la puesta del nombre de “Juárez” a una escuela primaria y a otra secundaria, del nombre de “Héroes de Churubusco” a un jardín de niños y del nombre de “Adolfo López Mateos” a un Centro Deportivo. *El Nacional*, lunes 7 de febrero, 1972.

<sup>20</sup> Mario Ojeda Gómez, “México y los Estados Unidos”, en *El Gallo Ilustrado*, suplemento del periódico *El Día*, 19 de septiembre, 1971.

mica del país, son numerosos los problemas que aún no se resuelven de modo satisfactorio. La salinidad del río Colorado; la situación de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, e incluso la de los llamados “tarjetas verdes”; la estabilidad de cuotas y precios de los productos básicos de exportación; la propiedad del archipiélago de Santa Bárbara; la vulnerabilidad a que están expuestas las empresas maquiladoras en la frontera; el contrabando, para no hablar de la experiencia de la “operación interceptación”, son evidencias palmarias que no permiten otra conclusión.

Por lo demás, la “relación especial y amistosa” ha probado su fragilidad, e incluso su carácter de mero espejismo, en los momentos en que se han visto envueltos intereses de ambos países y nada autoriza a pensar que en el futuro la situación mejore. Más aún, México debe prepararse para estar en condiciones de afrontar problemas que desde ahora es factible avizorar: la responsabilidad por la contaminación en las zonas limítrofes; la legislación relativa al mar y la explotación de las riquezas marítimas contenidas en el Golfo de México; la evolución de la discriminación de que es objeto el grupo étnico de origen mexicano residente en los Estados Unidos; las restricciones al gasto del turismo norteamericano, sin contar los que podrían suscitarse con motivo de las fricciones entre el creciente nacionalismo latinoamericano y los intereses y constantes intromisiones en asuntos de carácter interno de los grandes consorcios norteamericanos en la región.

Es probable que los frutos de una actuación internacional más dinámica no cristalicen con rapidez, ni aumente a corto plazo la capacidad de negociación del país frente al exterior. Pero está comprobado, históricamente, que de la pasividad y del idealismo carente de sustancia no es posible esperar, de parte de las grandes potencias, sino actos de arrogancia cuando no abiertas agresiones. Por lo tanto, debiera existir plena conciencia de que aún intereses

concretos e inmediatos, como el aumento de los volúmenes de exportación o la búsqueda de equilibrio en el balance de pagos, están mejor garantizados por el prestigio que se desprende de una actuación independiente, en relación con otra de subordinación u obsecuencia.

La limitación más profunda tiene que ver con cuestiones de otro orden. Casi de manera automática, la auténtica política exterior independiente surgirá de la voluntad y decisión con que se introduzcan las reformas estructurales, socioeconómicas y políticas, que el país requiere. Además, se ha de tener presente que si esas dos dimensiones carecen de unidad y coherencia, a la postre pueden traducirse en una espiral más cerrada de desgaste en las instituciones y en la legitimidad gubernamental.

Como ha sido estudiado, en un lapso no mayor de diez años, la combinación de un crecimiento demográfico acelerado, el mantenimiento del desarrollo económico y la diversificación industrial, colocarán a México en un lugar destacado en el concierto de naciones.<sup>21</sup> De ahí que sea indispensable anticipar esa perspectiva y trazar, desde ahora y con suficiente flexibilidad, las líneas del comportamiento internacional previsible que podrá seguir el país. Pero si la política exterior no puede, ni debe tampoco descansar en variables puramente circunstanciales, es justo reconocer que en definitiva todo dependerá de la adopción de medidas que rebasan siempre el marco estrecho de una sola ramificación y que su éxito o fracaso está supeditado a las vicisitudes globales por las que se desenvuelva el país en el futuro.

<sup>21</sup> Mario Ojeda Gómez, "El perfil internacional de México en 1980", *loc. cit.*, pp. 289-325.

## EL PRESIDENTE ECHEVERRÍA EN LATINOAMÉRICA

CARLOS ARRIOLA

El viaje emprendido por el presidente Luis Echeverría en julio de 1974 a varios países latinoamericanos se vio precedido por una serie de iniciativas de la cancillería mexicana que dieron pie a que ciertos observadores pensarán en un cambio de la posición “tercermundista” de la política exterior de México, o bien en la existencia de “dos políticas exteriores”.<sup>1</sup>

Sin embargo, las tesis sostenidas en el curso del viaje por el presidente Echeverría y las proposiciones formuladas a los gobiernos de los países visitados parecen confirmar el carácter “tercermundista” de la actual política exterior, así como la inclinación mexicana en favor de una integración regional y subregional con los países latinoamericanos que les permita acceder a una “autonomía compartida” en el ámbito internacional. La alternativa a esta opción la constituiría el modelo brasileño que se ha inclinado por

<sup>1</sup> Ver los artículos de Gastón García Cantú y Samuel I. del Villar en *Excelsior*, México, los días 15-VI-74 y 5-II-74, respectivamente. Los motivos que dieron base a estas reflexiones fueron principalmente el viaje del Secretario de Relaciones Exteriores a Chile, así como diversas declaraciones del mismo con respecto a las relaciones con los Estados Unidos.

un desarrollo “separado”, de acuerdo a lo definido por el ex-ministro de planeación Roberto Campos en términos de “nacionalismo en los fines, internacionalismo en los medios y supraorganismo de mercados”.

## DOS MODELOS DE DESARROLLO

Uno de los aspectos más interesantes del viaje del presidente Echeverría fue la reunión del comité empresarial Brasil-México celebrada en São Paulo, el 22 de julio de 1974, en presencia del presidente mexicano, en la que la confrontación entre estos dos modelos fue muy clara. Por la parte brasileña, fue el director del Instituto de Economía de la Fundación Getulio Vargas, Julián M. Chacel, quien trazó a grandes rasgos las principales características del proceso seguido por su país de 1964 a 1973. La posición mexicana fue expuesta por el Secretario de Industria y Comercio José Campillo Sainz.<sup>2</sup>

Los aspectos más destacados del modelo brasileño, según lo expresado por el Dr. Chacel, son los siguientes: *a*) “profunda integración entre gobierno, tecnocracia y empresariado”, *b*) “Apertura” al exterior mediante promoción de exportaciones, en las que se busca “una nueva palanca para la promoción del desarrollo interno”, y mediante “un claro llamamiento a la participación del capital extranjero, para permitir que se instale un capitalismo de grandes unidades de producción que representen verdaderamente economías de escala”, *c*) concentración geográfica y personal del ingreso (la concentración, constituye “una anomala-

<sup>2</sup> Los textos de las exposiciones hechas en São Paulo están tomadas de la versión proporcionada por *El Día*, México, 23-VII-74. Por razones de espacio se suprimieron los datos concernientes a las tasas de crecimiento de ambos países.

lía del modelo”), *d*) utilización de procesos indirectos de redistribución. Como ejemplos se citaron dos: la campaña masiva de alfabetización de adultos y el programa de “integración social”, según el cual “determinada proporción del producto nacional es reorientada compulsoriamente para la formación del ahorro destinado a los trabajadores que tienen coparticipación de los beneficios de las empresas”.

Por otra parte, el director del Instituto Brasileño de Economía señaló que ante la nueva coyuntura mundial que frena el desarrollo económico de los países importadores de petrolero (la cuenta de petróleo pasó de mil a tres mil millones de dólares) el Brasil piensa enfrentar la coyuntura con las siguientes medidas: *a*) “recurrir al capital extranjero para garantizar todos los ingresos en divisas necesarios a la compra de bienes de equipo que permitan continuar en un nivel de alta actividad económica y con alto nivel de ocupación económica”; *b*) “internacionalizar la economía a través del desarrollo agrícola”; *c*) programa de sustitución de importaciones, especialmente en aquellos insumos que corresponden “a renglones muy pesados del lado de la importación en la balanza de pagos”, y con líneas especiales de crédito para bienes de capital. Esta política, reconoció el expositor, tendrá un efecto inducido sobre las compras en el exterior, pero “nuevas importaciones tendrán que ser financiadas en una forma u otra, habrá un cambio de estructura en las importaciones, pero quizás el nivel absoluto de las importaciones permanecerá en las mismas cifras de hoy en día”.

Ante la coyuntura internacional y especialmente frente a la crisis del petróleo, concluyó el Dr. Chacel, Brasil tiene que repensar la idea de integración económica de América Latina aunque “lo ideal sería el libre movimiento de capitales, de mercancías y de agentes para que se pudieran maximizar a nivel mundial todas las potencialidades del globo terrestre”. Sin embargo:

En el caso de Brasil, creo que está muy claro que tendrá que asegurar con los países que tiene frontera común una integración física. En este sentido es un buen ejemplo el acuerdo celebrado recientemente con Bolivia para el aprovechamiento del carbón; los proyectos de coinversión, las centrales eléctricas con Paraguay y tengo entendido que también marcha bien un proyecto de coinversión en una central eléctrica con Argentina.<sup>3</sup>

Por su parte, el Secretario mexicano de Industria y Comercio inició su exposición haciendo una crítica del modelo anterior de crecimiento económico seguido por México, basada en los siguientes puntos: *a)* la desigualdad regional “amenazaba” con crear un colonialismo interno, “y esto es injusto, es explosivo y es un cuello de botella para un desarrollo sano”; *b)* los resultados numéricos del desarrollo (que produjeron una “borrachera”) ocultan “terribles” desigualdades. Por otra parte delineó la nueva concepción y estrategia del desarrollo mexicano: *a)* “humanista” o sea “compartido” ya que busca una distribución equitativa de los beneficios, a fin de convertirlo en “tarea nacional”; *b)* “independiente”, ya que reconoce la necesidad del capital extranjero, pero “en la medida en que no establezca esquemas de subordinación”, que no desplace a empresas nacionales y que se ajuste a los objetivos y políticas de desarrollo y en este sentido se expidió la ley de inversiones extranjeras; *c)* la sustitución de importaciones continuará siendo el factor de crecimiento y como prácticamente ya no se importan bienes de consumo, “existe un amplio campo para desenvolvernos en el mercado de bienes intermedios y de capital”; *d)* la protección a la industria disminuirá paulatinamente a fin de hacerla competitiva para que sea capaz de lanzarse a los mercados externos; *e)* descentralización industrial;

<sup>3</sup> *Id.*

f) estímulos a las industrias fabricantes de bienes de capital y de artículos de primera necesidad; g) creación de industrias agropecuarias que permitan la incorporación del campesino a las actividades industriales.

Todas estas medidas, añadió el funcionario mexicano, se llevan a cabo dentro de un nuevo estilo de gobierno que calificó de “democracia llevada a una operancia real y cotidiana”, por la participación de los interesados en las decisiones y discusión de los problemas. Al mismo tiempo reiteró el respeto a la libertad “como un derecho fundamental del hombre”, y a la iniciativa privada, que constituye “uno de los factores o motores más importantes del progreso”. En síntesis, definió el camino como uno de “libertad con justicia”.

Con respecto a América Latina, el licenciado Campillo señaló: “somos definitivamente integracionistas”, pero es necesario superar el aspecto comercial para alcanzar “la complementación industrial”, añadiendo, que de los 20 convenios de complementación que se han firmado hasta ahora. México y Brasil participan en 13, “pero hay que ponerlos en marcha y hay que acelerarlos”. Los mercados de México y Brasil, continuó, representan las dos terceras partes de la población latinoamericana lo cual favorecerá economías de escala que permitirán “lanzarnos a venderles a terceros países”. Por último cabe mencionar que el mismo funcionario explicó las bondades del organismo latinoamericano propuesto por el presidente Echeverría en Lima, días antes, en términos de las ventajas que podría proporcionar para la defensa de los precios de las materias primas, así como de la mejor capacidad de compra de bienes de capital y tecnología.

En las exposiciones formuladas destaca la existencia de varios problemas comunes a los dos países: a) necesidad de adentrarse en las mejores condiciones posibles en la producción de bienes intermedios y de capital; b) urgencia de aumentar la capacidad competitiva de la industria; c) la con-

centración regional y personal del ingreso que obliga a una apertura hacia el exterior. Difieren, en cambio, en varias de las estrategias adoptadas para enfrentar los problemas anteriores particularmente en cuanto a *a)* el papel del capital extranjero; *b)* la importancia asignada al mercado interno y *c)* la actitud frente a América Latina. Sobre este último punto conviene subrayar que aunque los dos países consideran a América Latina como un mercado adicional, no sólo para la exportación de mercancías sino para la realización de inversiones, cada uno de ellos ha adoptado estrategias que difieren radicalmente.

#### POLÍTICAS DIFERENTES HACIA AMÉRICA LATINA

La política brasileña frente a América Latina se ha caracterizado por una marcada ambigüedad pues a pesar de que el país continúa oficialmente adherido a los propósitos de integración regional, en la práctica se comporta como una emergente potencia mundial que considera contar con recursos suficientes para consolidar en forma separada su propio desarrollo. Por ello mantiene con los países de la región “un bilateralismo correcto pero distante”<sup>4</sup> que le ha permitido gran flexibilidad en sus relaciones con el resto del mundo, pero que ha creado, en Latinoamérica, la imagen de un país que ha concertado con los Estados Unidos “un pacto implícito de subimperialismo”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Helio Jaguaribe, *El Brasil y la América Latina*. Documento presentado en la reunión celebrada en el Instituto para la Integración de América Latina (Intal), celebrada en Buenos Aires del 3 al 5 de julio de 1974. Mimeo.

<sup>5</sup> *Id.* El editorial de *Jornal de Brasilia* publicado durante la visita del presidente Echeverría a Brasil es un alegato en contra de la imagen de que el país está ejerciendo “cualquier suerte de imperialismo”. Reproducido por *El Día*, México, 24-VII-74.

Frente a esta imagen “subimperialista”, México se ha esforzado por crear una radicalmente diferente, que podría denominarse –valga la expresión– “solidarista”. La propuesta para una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la ayuda brindada al régimen chileno de Unidad Popular y el acercamiento a los países del Tercer Mundo constituyen los ejemplos más significativos de ello. Estos temas ya han sido estudiados con amplitud por varios autores<sup>6</sup> por lo cual aquí se mencionarán solamente las nuevas tesis expuestas por el presidente Echeverría, durante su viaje, sobre el concepto de desarrollo, así como algunas de las proposiciones formuladas.

Fue en Quito, primera escala en el continente sudamericano, donde el presidente Echeverría hizo una revisión de las teorías sobre el desarrollo. Señalando la necesidad que existe de descolonizar “los conceptos de liberación económica”, denunció las tesis sobre las “etapas” del crecimiento y añadió: “el subdesarrollo, se origina en la dependencia y en la explotación”.<sup>7</sup>

La propuesta mexicana de Carta de los Derechos y Deberes de los Estados no se hizo:

... en nombre de oligarquías postergadas que piden concesiones a oligarquías preeminentes. Lo hacemos en favor de los sectores populares que demandan niveles dignos de existencia.

Las reformas que deben realizarse, añadió el Presidente, deben traducirse en un “beneficio generalizado y no en una nueva fuente de desigualdad interna”, pero estos esfuerzos

<sup>6</sup> Ver *Foro Internacional*, núms. 50 y 56 que fueron consagrados a la política exterior de México.

<sup>7</sup> *El Día*, México, 12-VII-74.

serían estériles si no se lleva a cabo una lucha conjunta por lo que:

Es imperativo articular nuestras decisiones dentro de un programa general establecido de común acuerdo; es preciso dar vida a un proyecto viable que actúe por encima de las simples denuncias verbales.

Esta idea de conjugar esfuerzos se tradujo en la proposición, formulada en Lima, de crear un organismo exclusivamente latinoamericano y que constituye –sin duda– una de las iniciativas más importantes del viaje, ya que de concretarse significaría un cambio importante en las relaciones de América Latina con los Estados Unidos y, por ende, podría influir para que Brasil definiera el alcance de su solidaridad con América Latina. Sería demasiado largo incluir aquí todas las funciones que tendría a su cargo el nuevo organismo, pero conviene señalar al menos las más importantes: defensa de los precios de las materias primas, coordinar las estrategias de comercialización y empleo de recursos naturales y el fortalecimiento del poder de compra de bienes de capital y tecnología.

Sin esperar a la creación del organismo latinoamericano, el presidente apoyó en Costa Rica a la empresa centroamericana comercializadora de café y anunció el ingreso de México a la Unión de Países Exportadores del Banano (UPEB), que se encuentra en formación. Asimismo, ofreció sus buenos oficios para gestionar el ingreso al mismo de Ecuador, lo cual, hasta el momento, no se ha logrado.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La UPEB es una iniciativa de Costa Rica a la que se adhirieron Colombia, Panamá y Honduras. Una primera reunión tuvo lugar en San José, en mayo de 1974 y posteriormente en la isla Contadero se reunieron los jefes de gobierno de Costa Rica y Panamá con el presidente electo de Colombia, López Michelsen, en junio del mismo año.

También hay que mencionar la proposición formulada al gobierno de Perú para crear una asociación de productores de plata y el convenio suscrito con Argentina, para la defensa del precio del azúcar, abierto a la firma de todos los países productores.

Dentro de esta política la visita a Argentina constituyó una de las piezas claves de la estrategia mexicana. Según cierta prensa hubo “veladas protestas” de Itamaratí debido a que en el momento de invitarse al presidente a visitar Brasil no se sabía que Argentina estaría incluida en el itinerario.<sup>9</sup> Independientemente de la veracidad de esta información, lo que importa destacar es el marcado apoyo de Echeverría a la continuidad del régimen constitucional en un momento de crisis interna, producida por el fallecimiento del general Perón, apoyo similar al proporcionado al gobierno de Salvador Allende. Pero más importante aún fue la proposición de estrechar relaciones, dirigida, al parecer, a contrabalancear la influencia de Brasil y el papel de líder regional que le asignó el ex-presidente Nixon cuando afirmó que para donde se incline Brasil se inclinará el continente:

Las relaciones entre países con grado semejante de desarrollo –afirmó Echeverría– forman el más sólido sustento para poner en marcha un vigoroso y eficaz sistema de cooperación regional. La definición de metas comunes y la amplitud de los acuerdos e intercambios entre México y Argentina, redundarán en beneficio de nuestros pueblos y serán *una*

---

Ecuador, principal exportador de banano no ha querido adherirse argumentando que solamente la comercialización del fruto se encuentra en manos de las compañías extranjeras. La reunión constitutiva de la UPEB tendrá lugar en Panamá el 17 de septiembre de 1974.

<sup>9</sup> “Los enigmas de una visita”. *Oiga*, Lima, Perú, 12-VII-74. Año XII, núm. 583.

*aportación decisiva para el equilibrio político y para el progreso de todo el continente.*<sup>10</sup>

Uno de los primeros signos visibles de esta solidaridad lo constituye el apoyo de México a Argentina en uno de los puntos más graves de sus diferencias con Brasil: el de la posible modificación de la cuenca del Río de la Plata por los proyectos hidroeléctricos brasileños. A este respecto se lee en el documento citado:

En tal sentido subrayan la obligación de todas las naciones para que en la ejecución de sus políticas y planes de desarrollo aseguren que no se perjudique el medio ambiente de otros Estados.<sup>11</sup>

Sin embargo, fue en Venezuela donde las tesis y proposiciones en pro de la unidad latinoamericana, sostenidas por el presidente Echeverría, resultaron mejor acogidas. Ante todo porque fue el único país que se adhirió plenamente a la proposición formulada en Lima de crear un organismo permanente de cooperación y consulta exclusivamente latinoamericano, ya que tanto Argentina como Perú, sólo prometieron estudiar el proyecto al igual que Brasil. Por

<sup>10</sup> *El Día*, 20-VII-74. El cursivo es mío.

<sup>11</sup> *Id.* Argentina sustenta la tesis de la obligatoriedad de consultas previas en la explotación de recursos naturales compartidos por dos o más Estados, en tanto que Brasil sostiene que una simple comunicación es suficiente. En diciembre de 1973, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución favorable a las tesis argentinas, a la que se opusieron Brasil, Bolivia y Paraguay mientras que Uruguay se abstuvo. Para algunos observadores esa votación fue la causa por la que se pospuso la VI Conferencia de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata que debería celebrarse en el mes de diciembre del mismo año en Buenos Aires, que se llevó a cabo en junio de 1974. *El Día*, México, 10 y 11-VI-74.

otra parte, México contó con el franco y decidido apoyo de Venezuela para incrementar su vinculación con el Pacto Andino. Este apoyo resulta de especial interés ya que el golpe de estado en Chile había privado a México de un valioso aliado dentro del Pacto. Pero, además, el apoyo venezolano llega en un momento en que, gracias a los ingresos extraordinarios que este país ha recibido por el aumento reciente en los precios del petróleo, está llamado a jugar un papel de primera importancia dentro de la asociación.

La entusiasta recepción que se prodigó al presidente Echeverría puede explicarse en función de la cercanía existente entre los dos regímenes, del interés que las tesis mexicanas sobre la libre disponibilidad de los recursos naturales representan en estos momentos en que Venezuela plantea la nacionalización del petróleo, y por los conflictos fronterizos con Brasil. En efecto, dentro de los esquemas continentales de seguridad elaborados por los ideólogos brasileños, la Guyana (sobre la que Venezuela tiene reclamaciones) es considerada, al igual que Uruguay, un punto prioritario.<sup>12</sup>

A su vez, el presidente Echeverría apoyó abiertamente los programas venezolanos tendientes a nacionalizar el petróleo y prometió que en caso de que “los intereses petroleros internacionales” trataran de boicotear al país, México haría lo necesario para ayudar a Venezuela. También reiteró el presidente una de sus tesis de política exterior en la que ha innovado las tradicionales prácticas de la diplomacia mexicana y que había sido sostenida con motivo del golpe de Estado en Chile: la de que México no es indiferente a lo que ocurra en otros países latinoamericanos. En el discurso pronunciado en la Casa Amarilla afirmó:

<sup>12</sup> Sobre las preocupaciones venezolanas ver E. González, “La presencia de Brasil en sus fronteras”, *El Día*, México, 23-1-74. También Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y Revolución*, pp. xiv y ss. México, Siglo XXI, 5a. edición.

Los atentados contra nuestra soberanía no sólo ocurren dentro de nuestras respectivas fronteras. Ésta se ve amenazada cada vez que en un pueblo hermano triunfa la intervención extranjera, cuando se sacrifica la democracia o se claudica ante las pretensiones colonialistas. Se consolida, en cambio, cuando alguna de nuestras naciones se compromete en el propósito común de liquidar la dependencia.<sup>13</sup>

### ¿RIVALIDAD O COOPERACIÓN?

Las declaraciones y proposiciones formuladas durante el viaje sugieren la existencia de un enfrentamiento de actitudes y políticas entre México y Brasil que encontraría sus fundamentos en razones de orden económico, como en otros exclusivamente políticos. Esta tesis parece apoyarse en las reservas frente a Brasil manifestadas por el gobierno mexicano durante los primeros años de la gestión del presidente Echeverría (la primera misión comercial mexicana a Brasil se envió solamente en julio de 1973), en los adversos comentarios de prensa que en diversas ocasiones se han hecho en los respectivos países y, sobre todo, en la frialdad con que según algunos observadores fue recibido el presidente Echeverría en Brasil.

Sin embargo, de la simple lectura de los comunicados conjuntos expedidos en Brasilia y Buenos Aires se aprecia que el nivel de cooperación que se estableció con Brasil es en realidad muy superior. Mientras que en Argentina

<sup>13</sup> *El Día*, 26-VII-74. Cuando el golpe de Estado de Chile, sin mencionar directamente este país, el presidente Echeverría manifestó: "La destrucción de la libertad, donde ocurra, jamás será para los mexicanos algo ajeno y distante. Toda acción en contra de un pueblo libre disminuye la libertad total y en esa medida nos afecta insoslayablemente." Ver *Excélsior*, México, 17-IX-73.

hubo un intercambio de notas entre los ministros de Relaciones Exteriores en que se sugieren áreas de colaboración científica y tecnológica, el comunicado conjunto expedido en Brasil constata la firma de un convenio de cooperación turística, otro de transportación marítima y la firma de un protocolo entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil y Nacional Financiera de México mediante el cual se constituyen grupos mixtos para el estudio de problemas relacionados con “la producción y abastecimiento de aluminio, estaño, cobre, níquel, plomo, zinc, roca fosfórica, azufre, mineral de fierro, celulosa y papel, industria siderúrgica y *producción de bienes de capital*”. También cabe mencionar la creación de comités permanentes de la Comisión Mixta Brasil-México y “la particular satisfacción por las numerosas entrevistas y entendimientos entre empresarios mexicanos y brasileños”. Los industriales de ambos países, por su parte, expidieron un comunicado en el que anunciaron la concertación de once acuerdos de transferencia de tecnología, ocho coinversiones, once acuerdos de intercambio comercial y varios planteamientos tendientes a agilizar las relaciones comerciales y económicas entre los dos países.<sup>14</sup> El Secretario de Industria y Comercio de México también mencionó, al regreso, que de los 50 acuerdos de coinversiones suscritos durante el viaje los de mayor envergadura fueron firmados con Brasil, Venezuela y Perú, los más numerosos con Ecuador y Perú y resalta que Argentina no es mencionada. Para el gobierno mexicano era difícil suscribir acuerdos a largo plazo ya que el vacío de poder que se creó a la muerte del general Perón abrió en ese país la puerta a la lucha de facciones y quizá a una nueva intervención militar.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Id.* 23-VII-74.

<sup>15</sup> *Excélsior*, I-VIII-74.

Por otra parte fueron muy significativos los comentarios formulados por la prensa brasileña con motivo de la visita presidencial, ya que en general subrayaban que las posibilidades de cooperación entre “las dos mayores potencias de América Latina” eran más importantes que las divergencias existentes en algunos campos de política exterior. *O Estado de São Paulo* llegó incluso a proponer una *entente* entre los dos países y un reparto de zonas de influencia ya que, según el diario, la “dictadura constitucional” existente en México, lo acerca –políticamente– más a Brasil que a Venezuela. Asimismo destacaron que en 1973 México fue, después de Brasil, el país latinoamericano que recibió un volumen mayor de inversión extranjera. “Los hechos –afirmó *Folha de São Paulo*– dominan las intenciones.”<sup>16</sup>

Este pragmatismo prevaleció también en las interpretaciones de la prensa brasileña sobre los motivos del viaje del presidente Echeverría a Sudamérica, que fue explicado en términos de prestigio interno, de recuperación del liderazgo de los países de lengua castellana en el continente (liderazgo que se vio amenazado por el general Perón) y, sobre todo, en términos de mejorar la capacidad mexicana de negociación frente a los Estados Unidos.<sup>17</sup>

Sin embargo, el tono de estos comentarios y “la ausencia de conflictos de ninguna especie” entre los dos países, subrayada por el presidente Geisel durante la visita de su colega mexicano, no fueron suficientes para ocultar la existencia de importantes divergencias en las políticas de los dos países. Ciertamente, éstas no se agotan en las diferentes estrategias adoptadas frente a los problemas planteados por el proceso de crecimiento económico (que finalmente

<sup>16</sup> Los comentarios, formulados principalmente por *Jornal do Brasil* y *O Estado de São Paulo*, fueron reproducidos parcialmente por *El Día* (15, 16, 23, 24, 27 y 31 de julio) y *Excelsior* (22 y 24 del mismo mes).

<sup>17</sup> *El Día*, 31-VII-74.

en el caso de México no han sido seriamente aplicadas) ni tampoco en las divergentes posiciones existentes en algunos campos de política exterior, como sería el caso de Cuba. A este respecto, el “pragmatismo responsable” de la política exterior brasileña acaba de comprobarse con el anuncio de establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China y por ciertos signos de flexibilidad con respecto a Cuba.

Los puntos de conflicto se originan más bien en la política expansionista brasileña en Sudamérica que paulatinamente ha ido extendiendo su órbita de influencia. El problema para México no es competir con Brasil por el control del hierro y gas boliviano o por el potencial hidroeléctrico de Paraguay sino radica en el hecho de que conforme Brasil incorpore verdaderos satélites, ello aumenta su capacidad de negociación con los Estados Unidos y disminuye automáticamente la de México. Esto sí constituye un punto delicado para el país, ya que desde la adopción de medidas unilaterales por el presidente Nixon en agosto de 1971 se vio que la supuesta existencia de “una relación especial” constituía una ilusión. Desde esta perspectiva parecen acertados los comentarios de la prensa brasileña sobre los motivos del viaje del presidente Echeverría a Sudamérica acerca de que México buscaba cierto liderazgo que mejorara su capacidad de negociación con los Estados Unidos. Asimismo es plausible pensar que entre los dos países no se irá ni a la colaboración total ni a la rivalidad absoluta sino más bien a una *cooperación antagónica*.

## CONCLUSIONES

El acercamiento de México al gobierno de Unidad Popular de Chile marcó el inicio de una política “comprometida” en el continente sudamericano que se llevó a cabo bajo un

signo “tercermundista”. La ayuda efectiva prestada al régimen de Salvador Allende y la vinculación al Pacto Andino constituyeron los signos más visibles del deseo mexicano de estrechar relaciones con aquellos países comprometidos con el cambio y deseosos de obtener un grado mayor de autonomía. El golpe de Estado en Chile privó a México de un valioso aliado y constituyó, además, un avance de las “fronteras ideológicas” proclamadas por Brasil.

El entusiasta apoyo de Venezuela a las tesis y proposiciones formuladas por el presidente Echeverría en el curso de su viaje, así como los acuerdos firmados, permiten suponer que este país constituirá el nuevo punto de apoyo de la política mexicana frente al Pacto Andino, y para la eventual constitución de lo que el presidente Echeverría denominó en Caracas el “eje latinoamericano”. Con respecto a la rivalidad brasileña-argentina parece difícil que se adopten medidas concretas que instrumenten las declaraciones oficiales hechas en Buenos Aires. Verbalmente por lo menos, se continuará apoyando al gobierno posperonista, ya que constituye en la actualidad un contrapeso al expansionismo brasileño.

Por último cabe preguntarse sobre las perspectivas de la posición “tercermundista” de la actual política exterior de México. Ante todo hay que recordar que estas posiciones se basan en el fortalecimiento del Estado, el apoyo al capital nacional, la diversificación de la dependencia, la búsqueda de mercados externos y de alianzas y, cuando es posible, en la adquisición de la capacidad nuclear. La impugnación del orden económico internacional y de la política de bloques por parte de los defensores del tercermundismo tiene como objetivo mejorar su capacidad de negociación con el exterior y obtener una participación mayor en el orden mundial. Por lo mismo conviene hacer una sumarisima revisión de algunas de las condiciones internas que enfrenta el proyecto mexicano.

En lo interno, el elevado ritmo de inflación constituye una amenaza a la “unidad nacional” sobre la que se fincó el crecimiento del país, y ha provocado enfrentamientos hasta ahora verbales entre las clases sociales. El régimen, que se ha comprometido con estrategias “justas” de desarrollo, se ha visto obligado a apoyar, por lo menos parcialmente, las reivindicaciones obreras. Por otra parte, las posiciones internacionales sostenidas por el presidente Echeverría no han sido comprendidas, o no han querido ser aceptadas, por la mayoría del sector privado, que demuestra poco interés por un desarrollo autónomo y que temeroso, además, de cualquier tipo de movilización popular, se inclina por la aplicación de un modelo de desarrollo similar al brasileño.<sup>18</sup>

En lo externo, los considerables esfuerzos realizados para disminuir la dependencia económica y tecnológica de los Estados Unidos, mediante un acercamiento a Japón, Europa y la URSS principalmente, no han dado aún los resultados esperados. En el plano bilateral, las relaciones con los Estados Unidos continúan enfrentando una cierta indiferencia del gobierno norteamericano para resolver positivamente los problemas existentes, como el de los bra-

<sup>18</sup> El presidente de la Confederación de Cámaras de Comercio que formó parte de la misión comercial enviada a Brasil en 1973 elogió a su regreso y puso de modelo el ejemplo brasileño, añadiendo: “En México estamos perdiendo el tiempo y sacrificando al país con declaraciones demagógicas.” Ver *Excelsior*, 6-VIII-73. Asimismo es de mencionar que mientras se encontraba el Presidente en Latinoamérica, el asesor general del mismo organismo declaró: “el sector empresarial siente indispensable hacer una fuerte llamada de atención hacia el poder público para que haga prevalecer las garantías constitucionales y elimine los embates de los profesionales del caos”. *Excelsior*, 27-VII-74. A su vez el presidente de la Cámara Americana de Comercio declaró por la misma fecha que los inversionistas norteamericanos han manifestado durante el presente año, una tendencia a no invertir pues esperan conocer a fondo la interpretación que se dé a la Ley de Inversiones Extranjeras. *El Día*, 26-VII-74.

ceros, a pesar de las manifestaciones exteriores de amistad entre funcionarios de ambos gobiernos.

Por otra parte, la respuesta de los países de América Latina visitados, a la proposición de crear un organismo exclusivamente latinoamericano que permitiera replantear las relaciones con los Estados Unidos, defender los precios de las materias primas y mejorar la capacidad de compra de los países de la región, no ha sido muy favorable. Como se indicó anteriormente, salvo Venezuela, que se adhirió a dicha iniciativa, los demás gobiernos tan sólo prometieron cortésmente estudiar dicha proposición. Entre otros países, es probable que se cuente con la simpatía de Costa Rica, Panamá y Colombia, con las reservas de Bolivia, Paraguay, Uruguay y, desde luego, con la oposición de la junta militar chilena.

Todas estas consideraciones, a las que habría que añadir muchas más, pueden ayudar a comprender el porqué de la existencia de ciertas actitudes que parecen contradecir la política tercermundista del presidente Echeverría. Por otra parte, plantean algunas dudas sobre su posible continuación una vez que se realicen las elecciones de 1976 y un nuevo gobierno asuma la dirección del país.

# MÉXICO Y EL TERCER MUNDO: RACIONALIZACIÓN DE UNA POSICIÓN

EUGENIO ANGUIANO\*

## INTRODUCCIÓN

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría se produjo un importante cambio de actitud en materia de política exterior que significó una activa presencia mexicana en el escenario mundial. Con la excepción de las administraciones del general Lázaro Cárdenas y del licenciado López Mateos, el resto de los gobiernos emanados de la revolución relegaron la diplomacia mexicana a un papel estrictamente defensivo, o bien, marcadamente pasivo y conservador; lo importante era preservar la soberanía que “vino a ser en la práctica sinónimo de autodeterminación y de no intervención”.<sup>1</sup>

Esa preocupación por preservar la autonomía mexicana libre de presiones e intervencionismos extranjeros, dio lugar a la continuidad de principios como la libre autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica de las naciones y otros similares, a los cuales se han asido los distintos gobiernos mexicanos en un instinto de conservación. En momentos críticos, en los foros internacionales se ha sabido reaccionar

\* Investigador asociado a El Colegio de México.

<sup>1</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1976, p. 3.

con una defensa lúcida de la sobrevivencia independiente, hasta donde es posible, de los países, cualesquiera que sean su tamaño, sistema político vigente y papel que desempeñen en los asuntos mundiales. Por ello se encuentra una posición uniforme de México, en momentos de peligro, a los principios de libre autodeterminación y de no intervención y esto le ha dado cierta tradición internacionalista al país, a pesar de la ausencia de una sólida política exterior. A esto hay que agregar la capacidad desarrollada por el Estado mexicano durante el periodo de confrontación intensa entre las dos grandes potencias del mundo, que representan también sistemas antagónicos, para atenuar su alineación con Estados Unidos y salvaguardar un mínimo de libertad de acción.

En esencia, ha habido una constante preocupación por proteger la soberanía del país y mantener una actitud de convivencia y conciliación internacionales, a pesar de la coincidencia de intereses habidos entre algunos gobiernos mexicanos y los grupos internos de poder, con los Estados Unidos y el capitalismo exterior. Esta coexistencia de corrientes, nacionalistas mexicanas por un lado, con manifestaciones de dependencia ideológica, tecnológica, económica y cultural del exterior por el otro, se ha mantenido a partir de la segunda guerra mundial. Gradualmente, sin embargo, se fue imponiendo la corriente conservadora, al mismo tiempo que la mayor reputación de estabilidad y solvencia de México en las grandes capitales de occidente, contrarrestaba las manifestaciones de nacionalismo de la preguerra. A medida que se fueron negociando diversos aspectos pendientes desde los años veinte y treinta, particularmente lo relativo a la deuda externa cuyo pago estuvo prácticamente suspendido de 1928 a 1941,<sup>2</sup> y otras cuestiones derivadas de las relaciones bilaterales mexicano-estadounidenses, la retórica

<sup>2</sup> Véase a Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México*. El Colegio de México, 1976, Cap. III.

oficial se volvía más cautelosa respecto a lo que ocurría en la periferia de las metrópolis hegemónicas.

En el plano doméstico, la reincorporación del país al escenario internacional significaba la pacificación y unificación definitivas del mismo, así como la respetabilidad de los regímenes emanados de la prolongada etapa revolucionaria y de su posterior institucionalización. A medida que la presencia de México en los organismos y foros internacionales o regionales de la posguerra se consolidaba, cedían las campañas externas de desprestigio a la estructura estatal mexicana y se acrecentaba la confianza del capital privado internacional (y también del capital interno). Simultáneamente, la diplomacia nacional se orientaba hacia posiciones que evitaran toda fricción o conflicto con los aliados hemisféricos, sin renunciar a los principios de defensa de la soberanía y buscando proteger la economía mexicana de intromisiones foráneas nocivas al peculiar sistema mixto que se desarrollaba en el país.<sup>3</sup>

Esta actitud se vinculó con la orientación dada a la estrategia económica general que buscó, desde los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y especialmente de Miguel Alemán, fincar el progreso de la nación en un modelo de desarrollo convencional capitalista cuyo “principal motor y meta es el crecimiento agregado, y sus principales requerimientos políticos son el aquietamiento de la clase trabajadora y de los campesinos, aparejado con la cooperación activa de los sectores más privilegiados”.<sup>4</sup> De manera que la polí-

<sup>3</sup> El control estatal sobre los recursos naturales básicos para la economía; la legislación mexicana que limita la propiedad privada y le antepone consideraciones de orden social; el concepto de inalienabilidad del patrimonio nacional; el rescate efectivo de recursos nacionales a través de la nacionalización; y la importancia creciente del Estado en la vida económica del país, han dado lugar a la llamada “Economía mixta”.

<sup>4</sup> Richard R. Fagen, “The Realities of US-Mexican Relations” en el número 4, vol. 55 de la revista *Foreign Affairs*, julio de 1977, p. 691.

tica exterior quedó, en primer lugar, relegada en relación a otras variables internas que ocuparon lugar prioritario en las preocupaciones de gobernantes y políticos; además, el comportamiento de la diplomacia se supeditó a los dictados de la prudencia excesiva, en aras de ofrecer seguridad y confianza en México.

La abstención del voto en cuestiones de candente controversia internacional, el bilateralismo exagerado y la elusividad para comprometerse con terceras posiciones –dada la ubicación de México en el bando capitalista– fueron las características dominantes en las actitudes de los distintos gobiernos mexicanos. El caso de Cuba, donde el instinto de conservación prevaleció y llevó a nuestra diplomacia a reiterar la defensa de los principios fundamentales, fue una excepción que dio personalidad política de vanguardia nacionalista al régimen mexicano.<sup>5</sup> Fuera de esta ocasión, la pasividad internacionalista mexicana sólo se abandona para luchar por causas pacifistas, desarme, igualdad racial y solución de problemas económicos diversos.

La tendencia a considerar como residual a la política exterior, de descansar para tales menesteres en un marcado bilateralismo, con el mayor centro de influencia sobre México –Estados Unidos, y de simplemente defenderse de circunstancias internacionales adversas a los intereses del Estado y la nación, han sido parte del carácter pasivo de la diplomacia mexicana y del divorcio existente entre principios establecidos y relativamente inalterables, con el funcionamiento mismo de la política exterior y de sus

<sup>5</sup> El gobierno mexicano defendió la libertad de mantener relaciones diplomáticas con el régimen revolucionario de Cuba, oponiéndose parlamentariamente a las medidas adoptadas contra él en la OEA, por considerarlas contraproducentes al reglamento y al espíritu de la organización, pero finalmente aprobó la resolución que declara “incompatible” con la región, un régimen marxista-leninista.

instrumentos. De ahí la constante improvisación de soluciones, el exagerado legalismo en que se refugian los voceros oficiales ante el exterior y la frecuente incongruencia entre declaraciones y actitudes reales.

Por otra parte, en el plano mundial se ha venido presentando de 1945 en adelante, el fenómeno del surgimiento de nuevos Estados como resultado de la caída de los imperios coloniales; éstos, sumados a los países anteriormente independientes, comienzan a integrarse en un movimiento tercermundista. Aparte de lo ambiguo que pudiera ser tal movimiento y de la inexistencia como unidad o bloque del Tercer Mundo, es clara la presencia de un grupo mayoritario de naciones que se debaten en un mayor o menor subdesarrollo económico y que dependen considerablemente del exterior para poder lograr la superación de su situación actual. Tal dependencia puede darse en uno o varios campos: comercial, financiero, tecnológico, militar, político, industrial, etcétera. En todo caso, hay un común denominador de los países periféricos, en desarrollo, dependientes, o como se les quiera llamar, y es su incapacidad para influir en los movimientos o cambios de la estructura mundial de los mercados (de bienes, servicios y capitales), o en la orientación general del proceso de modernización económica y tecnológica.

Entre esos países de América Latina, África y Asia, el bienestar social interno dista mucho de satisfacer las aspiraciones de vida de sus respectivos pobladores; por otro lado, tales aspiraciones se ven condicionadas por los patrones de vida alcanzados en las regiones adelantadas del planeta. Por ello, independientemente de la forma como el Estado pretenda reaccionar ante su realidad,<sup>6</sup> habrá siempre formas

<sup>6</sup> Hay quienes detestan que su país sea clasificado como pobre, subdesarrollado o "tercermundista", particularmente si sus niveles de ingreso y de consumo personales resultan superiores a los del habitante medio de un país desarrollado capitalista o socialista.

de interdependencia exterior influidas en grado diverso por el carácter desigual del poder de negociación que tienen los países entre sí.<sup>7</sup> De ahí que, aunque el énfasis dado por el Estado a sus relaciones y grado de colaboración con los demás países dependientes y en vías de desarrollo sea mínimo, en casos concretos que le afectan directamente —por ejemplo la controversia sobre los derechos del mar o los derechos especiales de giro en el Fondo Monetario Internacional— el país adopta una posición contraria a los intereses de las grandes metrópolis de poder político y económico, alineándose, aunque sea temporalmente, con esa mayoría de Estados convencionalmente llamada Tercer Mundo.

México es uno de esos países. En el régimen del presidente Echeverría, de una mezcla de principios tradicionales, posiciones legalistas, necesidades de política interna y realidad económico-política, surgió una militancia tercermundista que perseguía algunos objetivos tan importantes como ampliar las relaciones bilaterales de México con el mayor número de países del mundo y así diversificar mercados, intereses económicos y aún políticos; unir esfuerzos para elevar el poder negociador de las áreas atrasadas frente a las potencias mundiales y, finalmente, promover una total reorganización del sistema económico internacional. Lo que se logró en ese esfuerzo diplomático y los obstáculos que frustraron parte de los objetivos, será tema de las siguientes páginas, en las que se trata de encontrar un significado a la corriente tercermundista en boga y se adelantan algunas hipótesis respecto a las tendencias que están imperando en el gobierno del presidente López Portillo en materia de política tercermundista.

<sup>7</sup> Tal desigualdad se ve en el campo económico, científico-técnico y político-institucional. Incluso, el precepto de la igualdad jurídica de las naciones, base del sistema internacional vigente, se ve supeditado en la práctica por el poder de veto que tienen unas cuantas potencias.

### ¿EXISTE UN TERCER MUNDO?

Uno de los conceptos más repetidos en la retórica oficial del sexenio de Echeverría fue el de Tercer Mundo. Se hicieron conferencias, seminarios, reuniones políticas, competencias deportivas y las más variadas actividades que se puedan imaginar en nombre del Tercer Mundo. Tal proliferación se explica, en parte, por la necesidad de despertar una amplia conciencia cívica y política dentro del país, sobre el cambio de estilo diplomático que implicaba un abandono del conservadurismo mexicano para aventurarse en asuntos multilaterales.

Además, había importantes cambios en el panorama mundial que obligaban a pensar en el surgimiento de un nuevo tipo de colaboración entre los países en vías de desarrollo, orientado a forzar a las naciones industrializadas, capitalistas o socialistas, a modificar sus políticas comercial, financiera y tecnológica, a fin de mejorar la participación de los productores de materias primas y de artículos semielaborados en los beneficios de la economía internacional. En este sentido, ya se había venido definiendo con bastante precisión, la participación de tres grupos de Estados en las negociaciones iniciadas dentro de las Naciones Unidas desde 1961;<sup>8</sup> negociaciones encaminadas a reducir las pe-

<sup>8</sup> En diciembre de 1961 la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución (1710-XVI) que establecía el primer “decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo” cuyo objetivo político era ofrecer, mediante la cooperación internacional, soluciones apropiadas a los problemas urgentes del comercio y el desarrollo de los países menos adelantados. Un año después surgió otra resolución –1785 (XVII)– para ligar con mayor precisión “el progreso económico y social en todo el mundo” con “una continua expansión del comercio internacional equitativo y mutuamente ventajoso” (ver *Documentos de política internacional*, Sría. de la Presidencia, México, 1975, p. 160). Y, por fin, en diciembre de 1964, quedó establecida la Conferencia de las Naciones

ligrosas diferencias entre ricos y pobres, alentando para ello un rápido desarrollo de los países más atrasados. Dos de esos tres grupos reunían dentro de ellos a países con características relativamente homogéneas en lo referente al grado de industrialización alcanzado, a los niveles de bienestar social vigentes y al tipo de sistema político-económico adoptado. Tal era el caso de los llamados países industriales de economía de mercado (Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Australia, Nueva Zelanda y Japón), y los países socialistas de Europa Oriental. La actitud de ambos grupos frente a la revisión de las cuestiones relacionadas con el fomento del comercio internacional, la cooperación financiera, los problemas de la transportación marítima y otros asuntos conexos, respondía a criterios políticos e intereses económicos lo suficientemente unificados, como para esperar una acción coordinada similar a la de un bloque.<sup>9</sup>

En cambio, el tercer grupo de naciones era de tal manera numeroso y heterogéneo que sólo se aglutinaba en torno a quejas comunes sobre lo inadecuado de la participación de los países atrasados en el comercio internacional. En la primera reunión de la UNCTAD, celebrada en Ginebra del 23 de marzo al 16 de junio de 1964, se adoptó un criterio geográfico para identificar conjuntos de países aunque desde luego se tomó en cuenta la muy obvia distinción entre naciones capitalistas y socialistas. Quedaron así los siguientes compartimientos:

---

Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), como órgano de la Asamblea de la ONU.

<sup>9</sup> El grupo socialista cuenta, además de con intereses táctico-ideológicos comunes, con un pacto militar y una alianza económica. Las naciones capitalistas están menos unidas en intereses económicos y hay subgrupos dentro del conjunto, aunque reaccionan como bloque militar frente a los socialistas.

Grupo A, subdividido en África y zona Mediterránea donde irónicamente quedaba Sudáfrica, y Asia y Medio Oriente.

Grupo B, al que se calificó de “países industrializados” incluía, además de a Estados Unidos y a los países de Europa Occidental, a otros de muy relativo desarrollo con una extrema dependencia del exterior, como Chipre, España, Grecia, Irlanda, Islandia, Liechtenstein, Portugal, San Marino, Turquía y otros similares.

Grupo C, correspondiente a Latinoamérica, con todos los países de la región –incluyendo a Cuba– que estaban en las Naciones Unidas.

Grupo D, países socialistas y de Europa Oriental.

A medida que se fue definiendo el campo de las negociaciones en la UNCTAD primera, se impuso un convencionalismo divisional más simple y acorde con la realidad. En lugar de hablarse de cinco agrupaciones, simplemente quedó una separación en tres partes: capitalistas, socialistas europeos y países de menor desarrollo que en esa ocasión sumaban 77. En un lapso de 13 años han pasado cuatro reuniones de la UNCTAD<sup>10</sup> con la participación creciente de países, pero todavía se distingue al grupo o “bloque de los 77”, como un tercer frente que lucha por imponer modificaciones al sistema económico mundial, particularmente en lo concerniente a las relaciones entre los Estados capitalistas

<sup>10</sup> UNCTAD I, Ginebra, Suiza, 1964, representantes de 120 países (por reglamento integran la UNCTAD todos los Estados miembros de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados y del Organismo Internacional de Energía Atómica).

UNCTAD II, Nueva Delhi, India, 1968, 121 representantes y 135 miembros.

UNCTAD III, Santiago de Chile, 1972, 134 representantes y 142 miembros.

UNCTAD IV, Nairobi, Kenia, 1976, 139 representantes y 153 miembros.

ricos y los que están en vías de desarrollo. Este bloque ha llegado allí países, muchos de los cuales apoyan decisiones del conjunto por simple voluntarismo político de reformas internacionales, sin analizar a fondo sus propias estructuras políticas, semif feudales, que en muchos de ellos resultan anacrónicas y por lo tanto contrarias a cualquier posibilidad de progreso social. De cualquier forma, esta coalición, con sus muchas limitaciones, es la objetivización más cercana a un tercer mundo que trata de arrancar algunas ventajas a los poderosos de la economía mundial.

#### UNA CONCEPCIÓN MÁS AMPLIA DE TERCER MUNDO

La identificación de Tercer Mundo con el “bloque de los 77” de UNCTAD da lugar a una definición restringida del concepto. En todo caso, para fines de análisis histórico, se vuelve más útil mantener la división entre países industrializados capitalistas y socialistas por un lado, y naciones de menor desarrollo por el otro, aunque con ello tampoco se satisfaga la idea de una tercera posición económico-política. Más aún, en términos de sistemas sociales o ideológicos, resulta poco realista suponer la existencia de un camino que no sea el del capitalismo, ni el del socialismo. Por eso hubo desde un principio opiniones adversas a la tipificación de tercermundismo, entre ellas la no exenta de una buena dosis de maniqueísmo de Ernesto “Che” Guevara, de que “No hay tercer mundo. Hay dos mundos, el capitalista y el socialista. Bajo estos dos mundos sufren o viven las naciones colonizadas o los pueblos libres”.<sup>11</sup>

No obstante lo anterior, si la referencia a un tercer mundo se desprende de consideraciones geopolíticas, además

<sup>11</sup> Rene Arteaga, “México y la UNCTAD”, Archivo del Fondo, núm. 3, FCE, México, 1973, p. 36.

de las relativas a las estructuras económicas y grado de evolución, entonces se puede tener una idea más amplia de naciones periféricas, pueblos emergentes, países marginados o en vía de desarrollo y, más recientemente, tercer mundo. Estos países luchan por superar etapas de atraso interno y por adoptar formas sociales de producción capitalista e incluso presocialistas, en las que la propiedad privada sobre los factores de la producción está considerablemente limitada por el Estado. Hay también países que emergen de la liquidación del colonialismo político tradicional, particularmente de África y Asia, y que se enfrentan, en grado variable, a los efectos de la influencia económica externa, y de la confrontación bipolar socialismo-capitalismo, así como al más reciente impacto de las tendencias pluricentristas.

Del conflicto entre las dos grandes potencias y sus aliados próximos, por ejercer la hegemonía y el control de esferas de influencia, se han desprendido movimientos neutralistas y subsistemas de cooperación intraestatales, que permiten a los países débiles consolidar su personalidad autónoma y resistir la total alineación a la estrategia e intereses de cualquiera de los dos polos de poder. Esta relativa independencia de maniobra política se ha incrementado en la medida en que la distensión de la Guerra Fría ha dado lugar a una mayor coexistencia entre sistemas económico-políticos antagónicos y en la medida en que han surgido discrepancias en el seno de los dos bloques militares auspiciados por las superpotencias. En un caso extremo de confrontación bélica entre Estados Unidos y la URSS, difícilmente podría existir margen alguno de evasión a la alineación con uno de los dos bandos, y entonces se cancelaría la tercera posición.

Considerada la limitación anterior, de todas maneras existen movimientos individuales o de grupos de países, por librarse de los dictados del conflicto este-oeste a fin de crear un "neutralismo activo". El primer caso importante de esta

tendencia lo constituyó Yugoslavia a fines de la década de los cuarenta; posteriormente, hubo varios intentos de países afroasiáticos por crear un camino intermedio.

Después de que el mundo vivió los duros años de la guerra de Corea, de la lucha por la independencia de Vietnam y del resto de Indochina del dominio francés, así como otras crisis derivadas tanto del conflicto bipolar como del proceso de desintegración de las colonias de Europa Occidental, las condiciones para una política exterior neutral fueron paulatinamente madurando. Esta posibilidad la comprendieron líderes nacionalistas nuevos como Nasser, quienes empezaron a establecer compromisos de cooperación con las potencias capitalistas y simultáneamente con la Unión Soviética, evitando alienarse militarmente con cualquiera de las dos superpotencias. Favoreció a esta neutralidad, el cambio de liderazgo soviético que significó, en lo internacional, una importante actitud conciliatoria de los sucesores de Stalin para con sus adversarios capitalistas, y un esfuerzo por ganarse la simpatía de Estados considerados antes como simples lacayos. El pragmatismo diplomático de Bulganin y Khrushchev hizo posible acabar con la disputa con el régimen de Tito; permitió la ejecución de programas de ayuda de diversos tipos a los países periféricos, e instruyó a los partidos comunistas de varios países subdesarrollados, para que colaborasen con sus propios gobiernos.<sup>12</sup>

Frente a esa transformación de la política exterior soviética –que incluyó el abandono de todas sus bases militares en el exterior excepto las cobijadas por el Pacto de Varsovia, la desocupación de Austria y el inicio de un apoyo diplo-

<sup>12</sup> El primer paso de Khrushchev, para la reconciliación con Tito, fue la eliminación del Cominform. En India el partido comunista ofreció apoyo a Nehru, pero éste lo rechazó sin menoscabo de “las buenas relaciones con la Unión Soviética”. (Ver Charles L. Robertson, *International Politics since World War II: A short history*, Londres, 1966.)

mático a los árabes en su pugna con Israel— contrastaba la rigidez estadounidense que incluso veía con desconfianza las actitudes intermedias de India, Yugoslavia o Egipto. Con todo, el cambio táctico de Moscú habría de dar un viraje importante a la tensión bipolar, al favorecer acontecimientos como la conferencia de Ginebra sobre Indochina y Corea, así como la reunión en la cumbre que tuvieron en esa misma ciudad los “cuatro grandes” (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y la URSS).

A mediados de los cincuenta, sin haberse detenido la carrera armamentista, ni modificado las estrategias básicas de la Guerra Fría, existía ya un campo propicio para la formación de una especie de tercera fuerza neutral, compuesta por los países que no estaban atados a pactos militares. El desarrollo de las bombas de hidrógeno hizo que los soviéticos replantearan la concepción stalinista de la incapacidad de las armas para determinar un cambio en la supuesta inevitabilidad de la derrota del capitalismo; al tiempo que obligaba a los estadounidenses a pensar en negociaciones políticas y no sólo en la amenaza del poder masivo de destrucción, como medio para “disuadir” a su enemigo (con China no se aceptaba la menor flaqueza negociadora). Es decir, el poder de destrucción abrió la posibilidad de una competencia pacífica, una lucha político-ideológica, entre dos sistemas que se habían asustado ante la opción del enfrentamiento bélico directo; esto, a su vez, hizo viable la aparición de un tercer mundo —en el amplio sentido político— que con mayor libertad de acción pudiera convivir con los otros dos polos de conflicto.

El antecedente más importante, que simboliza el surgimiento de nuevos Estados con aspiraciones a desempeñar un activo papel en el escenario mundial, fue la conferencia Afro-Asiática de Bandung, Indonesia, de abril de 1955. Este cónclave fue convocado por las llamadas “potencias de Colombo” —Birmania, Ceilán (Sri Lanka), India, Indonesia y

Pakistán— sin especificar claramente los objetivos del mismo. A pesar de ello, la respuesta fue entusiasta y los representantes de muy alto nivel —Jefes de Estado o de gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores—. Las características comunes de los 29 países participantes<sup>13</sup> eran: el peso de una herencia de dominación colonial; la similitud de intereses dada por los problemas de los Estados en construcción; el deseo de encontrarse por primera vez para varios de ellos, y la decisión de aprovechar esa oportunidad para definir sus propias actitudes frente a problemas mundiales en boga.

A pesar de las características comunes de los países participantes en la Conferencia de Bandung, las diferencias entre ellos eran también muy grandes. Durante la Conferencia se formó una fuerte corriente anticomunista encabezada por Turquía, Pakistán e Iraq a los que apoyaban otros doce Estados; su actitud provocó una fuerte discrepancia con las corrientes neutralista y socialista dirigidas por India, China y Egipto, seguidos a su vez por once naciones más. Finalmente, la necesidad de buscar soluciones a problemas comunes, soslayó las diferencias y permitió el consenso unánime<sup>14</sup> sobre varios aspectos importantes entre los que destacaron los siguientes:

<sup>13</sup> Aunque la invitación a la reunión se hizo a “todos los Estados independientes” habidos entonces en Asia y África, quedaron fuera: Corea del Norte y del Sur, China Nacionalista (los cinco promotores de la idea reconocían a China Popular), Israel, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda. Todos los asistentes representaban a países económicamente menos desarrollados, con la excepción del Japón. Destacó la presencia en la conferencia, entre otros, del presidente Sukarno (anfitrión), del príncipe Norodom Sihanouk, y de los primeros ministros John Kotelawala, Abdel Nasser, Jawaharlal Nehru, Pham Van Dong y Chou En-lai. (Ver Keesing’s *Contemporary Archives 1955-1956*, pp. 4181 a 4185.)

<sup>14</sup> En Bandung se estableció el compromiso de adoptar resoluciones sólo por la unanimidad, por lo que en el Comité de Asuntos Políticos las discusiones eran acaloradas. Al final de la Conferencia

1. La firme defensa de los derechos humanos, particularmente del principio de libre autodeterminación de los pueblos, al que se consideró irrenunciable en cualquier tipo de cooperación internacional.

2. Una crítica a la carrera armamentista de las grandes potencias y al surgimiento del neomilitarismo; a cambio de ello, se postuló el mantenimiento de la paz como elemento indispensable para que pudiera reducirse la dependencia de los países periféricos de uno u otro polo hegemónico.

3. El establecimiento como normas de coexistencia pacífica entre países afroasiáticos con sistemas económicos y políticos distintos, de los cinco principios de Panche Shila.<sup>15</sup> Posteriormente, varios puntos de la declaración de Bandung fueron incorporados a resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero lo fundamental es que se formó un frente unido ante los problemas políticos y económicos de la Guerra Fría.

El esfuerzo de Bandung respondía a retos de coyuntura tales como el fin de la primera guerra de Indochina y a la necesidad de respetar los acuerdos de paz de Ginebra; era importante como medida para romper el cerco impuesto a China por Estados Unidos y sus aliados, buscando la forma de incorporarla a los intereses regionales; significaba oposición al imperialismo y a toda forma de alineación determinada por la Guerra Fría, y respondía al interés de algunos líderes nacionalistas por proyectar, a nivel internacional, idearios, programas e intereses de sus respectivos Estados.

---

resultaron cuatro resoluciones y dos declaraciones (problemas de los pueblos dependientes, y paz mundial y cooperación).

<sup>15</sup> Establecidos en 1954 en el Tratado entre India y China, fueron los siguientes: Respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía; no agresión; no interferencia en los asuntos internos; igualdad y beneficio mutuo; coexistencia pacífica.

Las diferencias posteriores, surgidas entre los concurrentes a Bandung, no impidieron que en septiembre de 1961 se efectuara nuevamente un encuentro de representantes de alto nivel de 23 naciones afroasiáticas (incluyendo a Chipre), a las que sumó una latinoamericana (Cuba)<sup>16</sup> y una europea, en Belgrado. Ahí se produjo una declaración de 27 puntos, relacionados con temas políticos candentes,<sup>17</sup> que exigió a los participantes adoptar compromisos opuestos a las líneas de conducta asumidas por los bloques oriental y occidental, formando así el movimiento de los países no-alineados.

A 16 años de distancia, los planteamientos de Belgrado pueden parecer inocuos y suscribirlos hoy no ofrecería ningún inconveniente por parte incluso de Estados totalmente alineados a alguno de los dos bloques hegemónicos, pero en su momento constituyeron un verdadero pronunciamiento diferente a la rigidez de posiciones que mostraban soviéticos y estadounidenses. La definición de criterios políticos distintos a los impuestos por la confrontación de sistemas, les dio a los países no alineados la personalidad de

<sup>16</sup> Hubo una reunión preparatoria en junio de 1961, en El Cairo, a la que se invitó al gobierno mexicano quien declinó asistir. Participaron en esa ocasión observadores de Bolivia, Brasil y Ecuador.

<sup>17</sup> El clima de la conferencia estuvo dominado por la crisis de Berlín y por la decisión de la URSS de reiniciar las pruebas nucleares. A pesar de esa tensión bipolar, se condenó a toda forma de "colonialismo, neocolonialismo y dominación imperialista"; se apoyó la lucha de Argelia por su independencia, la independencia de Angola, los derechos del pueblo palestino, la oposición a la política del "apartheid" en Sudáfrica y otros movimientos similares. Simultáneamente se conminó a las potencias a negociar un desarme total que incluyera el desmantelamiento de bases militares en territorios extranjeros y la suspensión de pruebas nucleares. Adicionalmente a la declaración general, se hizo un llamado a la Unión Soviética y a Estados Unidos, para que buscaran la paz, obligando a Khrushchev y a Kennedy a contestar el mensaje. (Ver Keesing's Contemporary Archives, vol. XIII, 1961, 1962, pp. 18601 a 18605).

una tercera opción, que buscaba consolidar la paz mediante la liquidación del neocolonialismo, el armamentismo y el intervencionismo de las potencias en los asuntos internos de los Estados débiles.

A través de sus diferentes reuniones en la cumbre y ministeriales,<sup>18</sup> el movimiento de los no alineados fue evolucionando hacia una militancia política cada vez más definida en favor de los países emergentes, de causas antiimperialistas y de movimientos de liberación nacional. En la práctica, sus choques más fuertes han sido con Estados Unidos y sus aliados más próximos, en tanto las fricciones con la Unión Soviética y las naciones del Pacto de Varsovia han resultado menores.

Para la reunión de Colombo, el grupo de No Alineados se amplió a 86 Estados, entre los que se cuenta también a la Organización para la Liberación de Palestina, así como a países con simpatías e intereses pro-capitalistas. De América Latina estuvieron cinco países como miembros permanentes, y fueron invitados en calidad de observadores otros diez Estados de la región.<sup>19</sup> Hubo voceros de doce organizaciones internacionales —entre ellas Naciones Unidas, la Organización para la Unidad Africana y la Liga Árabe— y de movimientos nacionales de liberación. Fueron admitidas también, en calidad de huéspedes, siete naciones, algunas de las cuales como Rumania han firmado pactos

<sup>18</sup> Se han efectuado desde 1961, cinco conferencias de jefes de Estado y Gobierno: La comentada de Belgrado; El Cairo, 1964; Lusaka, 1970; Argelia, 1973, y Colombo, 1976. Además de seis conferencias a nivel ministerial y numerosos contactos entre los integrantes del grupo.

<sup>19</sup> México mantuvo su tradicional abstención de convertirse en miembro activo y reiteró su status de observador, al lado de Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Uruguay y Venezuela. Al régimen de Pinochet simple mente no se le invitó y de hecho Chile dejó el grupo de los No Alineados. Sólo son miembros activos Argentina, Cuba, Guyana, Perú y Trinidad y Tobago.

colectivos de defensa (el de Varsovia en este caso) que las descalifican para formar parte activa de los No Alineados.

Desde el comienzo de las actividades de los No Alineados, a pesar de diferencias ideológicas entre ellos, se puede apreciar uniformidad de criterios políticos frente a problemas mundiales específicos. Así, es posible distinguir un apoyo continuo a los árabes en el conflicto del Medio Oriente; una oposición constante al racismo y a la política del “apartheid” seguida por los regímenes blancos del sur de África; apoyo al proceso de descolonización, y solidaridad con los regímenes socialistas y con organizaciones de liberación nacional que han triunfado en Indochina.<sup>20</sup>

La inclinación política que sostenidamente han defendido los No Alineados en conjunto, frecuentemente choca con los intereses estadounidenses y los de sus aliados europeos. En cambio, no han surgido pugnas serias entre aquellos países y los del Pacto de Varsovia, a pesar de las diferencias de opinión que hay al respecto entre, por ejemplo, Arabia Saudita y Cuba, o entre ésta y Camboya.<sup>21</sup> Con base en lo anterior, se afirma que los países No Alineados constituyen en rigor una especie de comparsa de los intereses soviéticos y un apoyo incondicional a éstos, en las controversias habidas entre los bandos socialista y capitalista. La imputación es exagerada y responde al obvio propósito de “satanizar” en occidente el tipo de “neutralidad activa” que

<sup>20</sup> En 1975 se consolidaron los triunfos contundentes del Gobierno Real de Unificación de Kampuchea, de Hanoi y del Gobierno Revolucionario Provisional de Vietnam del Sur y del Frente Patriótico Laosiano, de manera que en la Conferencia de Colombo asistieron tres Estados ya unificados bajo el liderazgo socialista indiscutible.

<sup>21</sup> En Argel, en 1973, hubo incluso una polémica bastante fuerte entre Fidel Castro y Norodom Sihanouk, respecto al papel del “hegemonismo de las dos superpotencias”. Finalmente se evitó una discrepancia mayor, gracias a la sagaz intervención del presidente Boumedienne.

ha pretendido seguir dicho grupo; esta acusación busca también el rechazo de toda posible identificación de los No Alineados, con un bloque tercermundista. En realidad, lo que desde el principio ha chocado (incluso desde la Conferencia Afro-Asiática de Bandung) con la política de Estados Unidos, ha sido la decisión de los participantes, de abrir una opción política para las naciones periféricas, distinta a la impuesta por el bipolarismo mundial.

La coincidencia de intereses, que desde principios de la presente década ha habido, entre la línea política de los No Alineados y la batalla parlamentaria por modificar la estructura de las relaciones económicas internacionales (que respalda la acción de los países exportadores de petróleo y el empleo de ese producto petrolero como arma negociadora), es otra de las razones de la aversión que se tiene a los No Alineados entre las potencias capitalistas.

La aglutinación de Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos en un foro que carece de mecanismos específicos de operación o de órganos permanentes,<sup>22</sup> no puede dar lugar a un bloque o algo que se le parezca. Sin embargo, a diferencia del Grupo de los 77 en UNCTAD, el de los No Alineados es menos aleatorio porque su finalidad no es sólo el votar en masa para lograr reformas económicas, sino también sostener un programa político uniforme que implique acciones complementarias en diversos campos y respecto a temas concretos (boicot a Israel, bloqueo a Rodesia y Sudáfrica, retiro de tropas extranjeras de Corea, renegociación de la deuda externa de los países en desarrollo, etcétera). Si alguna posibilidad existe, de una acción más coherente de las naciones periféricas por modificar las desiguales re-

<sup>22</sup> Funciona una oficina o "buró coordinador" de las reuniones programadas, con participación rotativa de algunos miembros del grupo y cuyo responsable principal es el país anfitrión de cada reunión cumbre.

laciones económicas y políticas que tienen con las zonas industrializadas y las potencias del mundo, ésta se podría dar en el contexto del movimiento de los No Alineados, pues su margen de maniobras se amplía en proporción directa al pluricentrismo mundial, y a las diferencias entre los bloques capitalista y comunista.

### ¿HACIA DÓNDE SE ORIENTA EL MOVIMIENTO TERCERMUNDISTA?

La larga referencia a lo acontecido en UNCTAD y en las conferencias de países No Alineados fue con el propósito de encontrar una identificación de Tercer Mundo. A pesar de que este concepto es vago, lo ocurrido en Naciones Unidas y en sus distintos foros especializados, así como la lección de la OPEP y su capacidad de unificación política en torno al petróleo (lo que obligó, entre otras cosas, a la convocatoria del llamado Diálogo Norte-Sur), ha significado una identificación de objetivos y voluntades políticas de los países en vías de desarrollo, en torno a la obtención de un nuevo orden económico mundial.

La justificación de tal búsqueda se encuentra en la escasa participación de los países periféricos en las corrientes internacionales de comercio; en la debilidad de las exportaciones de productos primarios para resistir la fluctuación de sus cotizaciones en los mercados del exterior; en la creciente deuda externa de tales naciones, y en la incapacidad interna para generar las inversiones necesarias para un crecimiento económico acelerado. En una palabra, se transfiere parte de la responsabilidad del subdesarrollo interno, a la existente división internacional del trabajo y a la teoría del intercambio desigual.

Para modificar el carácter de la interdependencia económica entre países industrializados y naciones semiindustrializadas

lizadas o francamente agrarias, se han propuesto fórmulas específicas: En primer lugar se exigen medidas políticas, no siempre aceptadas por los defensores de los llamados “sistemas abiertos de comercio e inversiones mundiales”;<sup>23</sup> éstas incluyen la implantación de sistemas preferenciales de aranceles de los países ricos en favor de los pobres, sin mantener el principio liberal de la reciprocidad; creación de fondos por parte de las naciones desarrolladas, para estabilizar los ingresos de exportación de las naciones en vías de desarrollo; una transferencia de recursos financieros más amplia y menos onerosa de los países ricos a los pobres; modificaciones al sistema monetario internacional vigente; moratoria y renegociación de amortizaciones e intereses de la deuda externa, etc. El objetivo de estas propuestas es incrementar la influencia de los países periféricos, sobre el comportamiento de las fuerzas del mercado mundial, las cuales actualmente se rigen por consideraciones de costo-precio-beneficio, en condiciones de desigual poder económico negociador.

Además de esos reclamos específicos del Tercer Mundo, a partir de 1973 se esquematizó una doctrina para la reforma de las relaciones económicas internacionales. La adopción de documentos tales como la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción,<sup>24</sup> la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados,<sup>25</sup> las resoluciones de la VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU y de las cuatro

<sup>23</sup> Ver Henry Kissinger “Amenaza de guerra económica”, artículo publicado por *Excelsior* el 10 de julio de 1977.

<sup>24</sup> Aprobados sin votación por la Sexta Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, 9 de abril a 2 de mayo de 1974.

<sup>25</sup> Adoptada en la Vigésima Novena Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ONU, el 12 de diciembre de 1974, por 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones.

conferencias habidas de UNCTAD, parece haber agotado las posibilidades de acción parlamentaria. Es decir, ya existe un marco de referencia sobre lo que se desea alcanzar, e incluso se encuentran avanzados algunos mecanismos de acción.

En adelante, la confrontación de posiciones en reuniones internacionales se irá encontrando con un cada vez más estrecho margen para nuevas declaraciones y resoluciones. La cuestión por resolver es si sobre lo ya establecido en el ámbito de la cooperación internacional, surgirán todavía modificaciones concretas que den lugar a un verdadero aumento de la participación de los países del Tercer Mundo, en los recursos y bienestar mundiales. Después de los acontecimientos de los últimos cinco años, el hecho es que al conflicto aún no resuelto entre Oriente y Occidente (a pesar de los esfuerzos por la distensión y la seguridad de Europa), se ha agregado una controversia Norte-Sur por reducir las desigualdades de progreso económico entre ambas zonas. "La política global se ha convertido en egalitaria más que libertaria; las masas, más activas políticamente, presentan demandas encaminadas a la igualdad material más que a la libertad espiritual o legal."<sup>26</sup> En otras palabras, las potencias del bloque capitalista y socialista tienen que tomar en cuenta hoy, además de los factores militares y políticos que manejan, cuestiones relacionadas con la economía, energéticos, alimentos y materias primas.

Los avances logrados hasta ahora por los No Alineados responden a cambios diversos como la distensión entre Washington y Moscú, al surgimiento de tendencias multi-centristas en lo económico y lo político y a otras causas más. Desde luego, éstos han sido posibles por la acción conjunta de las naciones en vías de desarrollo, las cuales han dado fuerza al llamado movimiento tercermundista.

<sup>26</sup> Zbigniew Brzezinski "America in a Hostile World", *Foreign Policy*, Summer 1976, núm. 23, p. 65.

La capacidad de provocar una reacción política en los países industrializados, se logró a través de prolongadas discusiones en UNCTAD; posteriormente se aceleró abruptamente en el momento en que los miembros de la OPEP (particularmente los de la OPAEP) emplearon el recurso del petróleo para resolver favorablemente cuestiones económicas y políticas. En ese momento, las potencias capitalistas reaccionaron pidiendo una reunión internacional para discutir la "crisis" de los hidrocarburos; iniciativa que fue aceptada por el Tercer Mundo, para tratar también sobre problemas de materias primas en general, financiamiento y desarrollo económico. De esta manera, a nivel parlamentario, se unieron los intereses de la OPEP, con los del resto de naciones subdesarrolladas.

Estados Unidos, desde la VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, desató una fuerte ofensiva diplomática que perseguía varios objetivos: por un lado, alertar a otros países capitalistas del peligro que significarían mayores aumentos a los precios del petróleo; y por el otro, debilitar la unidad de la OPEP en materia de precios, al influir sobre los miembros más conservadores de la organización cuyas élites dirigentes tienen a Estados Unidos como aliado principal. Así, se evitó que en la reunión ministerial de la OPEP en Qatar, diciembre de 1976, hubiera un fuerte aumento en el precio del petróleo y, lo que es más importante, se mermó el poder real del cártel de productores, pues se rompió la cotización uniforme.<sup>27</sup> El triunfo esta-

<sup>27</sup> Las pretensiones originales de Iraq por elevar precios 25% y las de Irán menos ambiciosas de 15% fueron derrotadas, y al final la mayoría de los integrantes de OPEP adoptaron un incremento de 10%, mientras que Arabia Saudita, principal exportador de crudo y cuya producción es de 8.5 millones de barriles diarios y los Emiratos Árabes Unidos aumentaron 5%. En la reunión de junio de 1977 se logró restaurar la unidad de precios, cuando estos dos últimos miembros citados de OPEP subieron otro 5%; no obstante, volvió a dominar una

dounidense abrió una profunda grieta en el Tercer Mundo, pues “el sueño de un nuevo orden económico internacional parece ahora menos substancial que a principios de 1976, a medida que la alianza entre la OPEP y el resto del Tercer Mundo ha probado ser precaria bajo la presión”.<sup>28</sup>

La ofensiva norteamericana ha continuado con la nueva administración demócrata, se nota incluso una clara decisión por arrebatar las banderas del reformismo económico a los tercermundistas y colocarse a la cabeza, junto con otros países capitalistas desarrollados, de un movimiento renovador. No es casual que el presidente Carter haya propuesto, como uno de sus primeros actos de gobierno, un ambicioso programa para racionalizar el consumo de energéticos, acelerar la eventual sustitución del petróleo como fuente fundamental de energía y estimular las inversiones para incrementar la producción local de hidrocarburos procedentes de fuentes hoy económicamente prohibitivas (rocas calizas, arenas bituminosas e incluso carbón). En lo internacional, el mandatario estadounidense se presenta como defensor de los derechos humanos y con ello ofrece, desde el principio de su gobierno, una imagen humanista. Esto conlleva al peligro de que se caiga en “la arrogancia derechista de un John Foster Dulles”,<sup>29</sup> o en nuevas cruzadas absurdas como la de Vietnam. Sin embargo, era necesario para los demócratas en el poder, cubrir de alguna manera las acciones frías y pragmáticas que requiere la política exterior de esta potencia hegemónica.

---

actitud conservadora y se anuncia para diciembre un plan de regulación de oferta de petróleo, aceptándose implícitamente que no habrá más aumentos de precio, ni aún para 1978.

<sup>28</sup> Louis Turner. “Oil and The North-South Dialogue”, en *The World Today*, febrero de 1977, p. 61.

<sup>29</sup> Ver “Notes of the Month” del número de julio de 1977, en *The World Today*, p. 241.

Otra acción importante que refleja la perspectiva del gobierno estadounidense, fue el apoyo, en la Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno de las Potencias Occidentales en Londres, en mayo de 1977, a la creación de un fondo para estabilizar los ingresos de exportación de los países en desarrollo; la ratificación, por parte de las potencias, se llevó a cabo en la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de París. Pese a las diferencias que puedan existir entre los participantes de la alianza atlántica y las fricciones económicas frecuentes entre la Comunidad Económica Europea, Japón, Estados Unidos y otros miembros de la OECDE, su actitud ante las pretensiones reformistas del Tercer Mundo en la práctica es bastante uniforme. Ante la gran capacidad de manípulo económico de los países capitalistas, las naciones en vías de desarrollo se encuentran con grandes limitaciones en su lucha. Aún en el caso de formación de nuevas asociaciones de materias primas tipo OPEP, la limitación estriba en que a acciones conjuntas en materia de precios, los países capitalistas respondan con medidas del mismo tipo en los productos que venden; por otra parte, está el riesgo permanente de que desarrollen sustitutos de las materias primas cuyo precio aumente.

El Tercer Mundo puede continuar su lucha reformista, únicamente si maniobra dentro de un contexto no sólo económico sino ampliamente político. Es decir, aprovechando la interrelación entre el conflicto socialismo-capitalismo y entre naciones ricas y pobres. Además, se precisa una gran congruencia entre las aspiraciones por modificar la estructura de las relaciones económicas mundiales, con la necesaria revisión de procedimientos internos y la implantación de las reformas necesarias. La mayoría de los países del Tercer Mundo no han afrontado esta realidad, pues no se atreven a realizar modificaciones que afecten la concentración de la riqueza en el seno de sus propias sociedades.

LA POSICIÓN TERCERMUNDISTA DEL GOBIERNO  
DE ECHEVERRÍA

Lo que en un principio apuntaba como un sexenio de escasa actividad internacional, se convirtió finalmente en el más intenso de los esfuerzos en materia de política exterior que se haya intentado en la vida contemporánea del Estado mexicano. Las motivaciones que impulsaron al presidente Echeverría a darle a su gestión este carácter internacionalista, fueron de muy variada índole. Según algunos estudiosos del tema,<sup>30</sup> en buena parte se trataba de restaurar una imagen progresista y revolucionaria del Estado mexicano que se había deteriorado —con algunas excepciones— desde la segunda guerra mundial. Esto representaba la oportunidad de reconciliación con la izquierda mexicana y de darle al régimen una conveniente fachada de pluralismo político, particularmente útil a los proyectos de reforma económica y social que desde su campaña electoral había anunciado Luis Echeverría. Tal actitud ha sido una lógica respuesta de distintos gobiernos, para contrarrestar el poder de los grupos de presión privados y de las tendencias derechistas mexicanas. Esto se vio con claridad en la actitud seguida por López Mateos respecto al caso de Cuba, la cual fue muy útil para el sistema establecido, pues se consideraron opiniones de la izquierda nacional y se obtuvo su apoyo.<sup>31</sup>

También se vinculó la actividad diplomática, con la búsqueda de un nuevo tipo de estrategia económica que sustituyera al modelo de crecimiento estabilizador que pre-

<sup>30</sup> Particularmente Mario Ojeda en la obra citada y Carlos Rico Ferrat en notas elaboradas para analizar la política exterior de México de 1970 a 1976.

<sup>31</sup> Ver Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, El Colegio de México, 1972.

valeció en la década de los sesenta,<sup>32</sup> por uno de crecimiento compartido en forma menos desigual por los distintos sectores de la población. Esto suponía, entre otras cosas, el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones, como medio de transformación de la estructura productiva nacional, y la adopción de una política de fomento de exportaciones que redujera el desequilibrio externo permanente del país. Naturalmente que la posibilidad de incrementar rápidamente las exportaciones de bienes y servicios requería de una profunda reorientación de las políticas fiscal, cambiaria, arancelaria, industrial y agropecuaria, así como de la diversificación de mercados y de productos exportables. Al no ocurrir dichos cambios, las facilidades reales o imaginarias dadas al exportador no produjeron los efectos deseados.

El nombramiento de representantes diplomáticos en el exterior, con experiencia en cuestiones económicas, comerciales y financieras, se concibió como una forma de estimular las ventas del país al resto del mundo; se crearon también el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La idea era reorientar la política comercial y tecnológica y buscar una más centralizada coordinación entre las funciones de embajadores, representaciones diplomáticas y oficinas comerciales en el exterior, así como entre éstas y los sectores público y

<sup>32</sup> Algunos fijan como periodo de crecimiento estabilizador, el que corre entre la devaluación del peso de 1954 y la ocurrida en agosto de 1976, lo cual implícitamente negaría el abandono real de esta estrategia durante el gobierno de Echeverría. Pero análisis más precisos, como los de Rene Patricio Villarreal (*El desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1975*, FCE, 1976) y Leopoldo Solís (ciclo de cuatro conferencias en El Colegio Nacional, mayo de 1977) ubican los últimos años de los cincuentas y todo el decenio de los sesentas como el del "crecimiento estabilizador".

privado que dentro del país realizaban tareas económicas o tecnológicas con el resto del mundo.

En su forma sucinta se puede decir que los objetivos de estas medidas eran los de disminuir la excesiva dependencia del país respecto al capital extranjero, y la fuerte concentración en un solo mercado, abastecedor de recursos financieros, productos, servicios y demanda. Llegaba el momento de voltear la mirada al resto de Latinoamérica, Europa, África y Asia; eso significaba abandonar la actitud pasiva y meramente defensiva de la diplomacia mexicana, para hacerla dinámica y capaz de promover iniciativas.

Por otro lado se habían operado cambios importantes en la política mundial y particularmente de Estados Unidos, hacia una posición de contemporizar con regímenes rivales, reducir tensiones y buscar soluciones a los enfrentamientos regionales (guerras localizadas y áreas críticas). Ante esta coyuntura, el presidente de México cambió desde el primer año su idea inicial de salir poco del país, y asistió al debate de la vigesimosexta reunión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el discurso que ahí pronunció, indicaba las pretensiones del Estado mexicano de participar activamente en los asuntos mundiales, y como ejemplo de ello estableció su posición respecto al problema de las dos Chinas, dándole a la República Popular el apoyo total para su ingreso a la Organización. A partir de entonces el régimen de Echeverría se volcó materialmente en un interés sobresaliente por la diplomacia, y por colaborar con los países en vías de desarrollo de todos los continentes.

Este cambio de actitud era difícil de prever en la época de campaña electoral del licenciado Echeverría, cuando ya se hacían manifestaciones de repudio a ciertos valores de la política tradicional mexicana, particularmente la económica interior. Incluso en el discurso de toma de posesión, el lo. de diciembre de 1970, Echeverría afirmaba su confianza en las empresas multinacionales y en los centros

latinoamericanos de investigaciones, como medios de aprovechar los recursos financieros, tecnológicos y naturales propios de la región. No se preveía, entonces, ningún tipo especial de colaboración con naciones en vías de desarrollo de otros continentes, aunque ya se manifestaba el deseo de ampliar contactos con todos los países “que se encuentran más allá de los dos océanos”, a fin de diversificar “nuestra política exterior con promociones positivas que favorezcan a nuestro desarrollo”.<sup>33</sup>

A esta preocupación por un verdadero desarrollo económico del país, habría que agregar la gradual adaptación del presidente Echeverría ante los cambios ocurridos en el ámbito internacional. Entre éstos destacan, sin duda como los más importantes, la prolongada recesión con inflación que afectó a las economías capitalistas y especialmente a la estadounidense, llevando incluso a dos devaluaciones del dólar; dada la fuerte interdependencia de la economía mexicana con la de Estados Unidos, el impacto de la llamada “stagflation” (estancamiento-inflación) fue determinante en la reducción de la tasa de crecimiento del producto bruto interno del país.

Otros acontecimientos externos que deben mencionarse son la consolidación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y su capacidad para fijar precios más altos a los hidrocarburos e incluso imponer un bloqueo petrolero a varias naciones desarrolladas de occidente; el fin de la guerra de Vietnam en lo que correspondió a la intervención estadounidense directa; y las negociaciones para llegar a una Conferencia de Seguridad Europea, lo que facilitó la distensión entre Washington y Moscú. Estos elementos a su vez, provocaron otros importantes cambios políticos como el acercamiento de Estados Unidos a China (la

<sup>33</sup> “México a través de los Informes Presidenciales”, tomo III, *La Política Exterior*, pp. 519-520. Secretaría de la Presidencia, México 1976.

visita del presidente Nixon y el allanamiento del camino para que el régimen de Pekín pudiera salir del aislamiento a que estuvo sometido por más de veinte años).

Ante tales modificaciones, ocurridas en los primeros años de su administración, el presidente Echeverría fue constantemente ajustando su percepción de los asuntos políticos internos, correlacionándolos a fenómenos ocurridos fuera del país. Ya desde 1972 el jefe de Estado mexicano empezó a manejar con mayor precisión su orientación tercermundista y con motivo de la tercera UNCTAD en Santiago de Chile, planteó una propuesta para elaborar la llamada Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. En su segundo informe de gobierno, en septiembre de ese año, definió por primera vez su voluntad tercermundista, afirmando que: “Nos agrupamos activamente con el Tercer Mundo y, en especial, articulamos esfuerzos liberadores con América Latina. Su lucha es también la nuestra y debemos coordinar acciones para romper las relaciones de dependencia y acceder al pleno desarrollo.”<sup>34</sup>

El objetivo de una militancia tercermundista para lograr modificar los términos políticos y económicos del intercambio entre naciones, fue quizá la tónica más importante de la diplomacia echeverrista. Desafortunadamente, nunca se integró del todo un mecanismo de operación gubernamental que coordinara esfuerzos de sus distintas entidades y representantes, con los medios internos disponibles, tanto para lograr la cooperación tercermundista y el cambio de la estructura económica internacional, como para diversificar el intercambio económico de México con otros países del mundo y reducir la dependencia excesiva respecto de Estados Unidos. Esta limitación, aunada a los graves problemas económicos internos registrados en el país en los últimos años del régimen pasado, imposibilitaron la obtención de

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 524.

las metas que aparentemente se perseguían con la multiplicación de las actividades diplomáticas.

De todas maneras, fue notorio el impulso de la política exterior del gobierno de Echeverría, definido por su último Secretario de Relaciones Exteriores como un meritorio esfuerzo, por haber introducido “en la política exterior de México tres innovaciones de particular significación: la ampliación y diversificación de nuestras relaciones internacionales; la campaña en pro de un nuevo orden económico internacional y el reconocimiento expreso de la identidad de los intereses básicos de México con los de los países del Tercer Mundo”.<sup>35</sup>

Respecto a la ampliación y diversificación de relaciones internacionales, se siguió el criterio de establecer relaciones diplomáticas con 65 países, en su mayoría de África y Asia, así como con los Estados socialistas de Europa Oriental con quienes faltaba formalizar tal vínculo; en algunos casos, como el de la República Democrática Alemana, no se tenían anteriormente relaciones por un excesivo celo para no disentir con la política exterior estadounidense o por la decisión de congelar el contacto con el bloque socialista.

Muy sintomático del cambio político asumido en el gobierno de Echeverría, fue la ruptura con el régimen militar de Chile que derrocó al gobierno del doctor Salvador Allende. Esta medida sirvió para subrayar el carácter pluralista que se quiso dar a la política exterior mexicana y su enfoque de compromiso político con las fuerzas de izquierda. El acercamiento entre Echeverría y Allende —como el habido más tarde con Fidel Castro— tenía dos finalidades políticas claras. En lo interno se logró un efecto importante al contrarrestar el activismo estudiantil<sup>36</sup> y dar al régimen

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. XI.

<sup>36</sup> El presidente Allende fue el primer estadista que respaldó el proyecto de Echeverría de establecer una carta de derechos y deberes

un distintivo de solidaridad con quienes han representado en distintos momentos, la exégesis más conspicua de los movimientos revolucionarios latinoamericanos y de sus aspiraciones. En lo relativo al exterior, el gobierno de Echeverría consolidó una imagen progresista que se empeñaba, no únicamente en reformismos económicos, sino en compromisos políticos amplios; además reafirmó la posición del país, dentro del contexto interamericano, de evitar en lo posible el dictado de medidas favorables al hegemonismo estadounidense. Se enriquecieron, además, principios como el pluralismo político de la región, la libre autodeterminación, el derecho de asilo y la no intervención; todos ellos, instrumentos necesarios para defender a los países débiles ante conflictos regionales o mundiales de carácter geopolítico, así como para fortificar una amplia plataforma tercermundista.

Esta actitud del gobierno de Echeverría hacia los regímenes latinoamericanos de izquierda, se constató nuevamente al respaldar otras causas nacionalistas de la región, como el reclamo del Estado panameño en relación con sus derechos de soberanía sobre el canal y la zona adyacente que controla Estados Unidos. En lo económico, destacó la búsqueda de fórmulas adecuadas para superar el estancamiento de los esquemas subregionales de integración del hemisferio, particularmente de la ALALG; surgió así el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyos objetivos son reforzar la cooperación regional, apoyar y ayudar a coordinar las funciones de las agrupaciones existentes (Mercomún Centroamericano, Grupo Andino, etc.) y promover proyectos binacionales o multinacionales, cuyo pri-

---

económicos. Posteriormente, el mandatario chileno afirmó en Guadalajara que las revoluciones no se hacen en las universidades, lo cual fue aprovechado por el Estado mexicano.

mer caso específico es la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).

La participación en cuestiones interamericanas también se acentuó en el seno de la OEA, en donde México ha jugado un destacado papel. En las últimas seis reuniones ordinarias de la Asamblea de la OEA y en la decimoquinta reunión de consulta de cancilleres de la misma (1971-1976), se manifestaron cambios importantes de la mayoría de los Estados miembros, en favor de algunas tesis que venían sosteniendo distintos gobiernos mexicanos y en las que el de Echeverría insistió: eliminación de las sanciones impuestas a Cuba en 1964, ésta se logró sólo parcialmente,<sup>37</sup> pero implícitamente se reconoció lo acertado de la negativa de México por aceptar la resolución de entonces; la introducción del principio del pluralismo político en el hemisferio, y los esfuerzos por reformar la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).<sup>38</sup>

En la Sexta Reunión Ordinaria de la OEA, celebrada en Santiago de Chile en junio de 1976, la ausencia de representantes mexicanos significó un repudio a las tácticas

<sup>37</sup> En la Reunión de Consulta de noviembre de 1974 se llegó al extremo de que una mayoría simple de países (12) no pudiera levantar el bloqueo económico y político de la OEA a Cuba, por no reunir la reglamentaria mayoría de 2/3; de todas maneras seis países, además de México, ya tenían relaciones con La Habana y el cambio político era abrumador. En la reunión plenipotenciaria de julio de 1975 se adoptó la llamada resolución "Libertad de Acción", que era un eufemismo para aceptar el hecho de que sólo unos cuantos países, entre ellos Estados Unidos, se negaban por decoro elemental a cambiar sus votos.

<sup>38</sup> Una reforma importante para la política interamericana fue sobre el concepto de agresión externa, definido ahora como: "el uso de la *fuerza armada* por cualquier Estado contra la soberanía, integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra *forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*, la Carta de la OEA o el presente Tratado". (Subrayados nuestros.) Ver Keesing's, 1973, p. 27 300.

de intervencionismo estadounidense en los asuntos internos de otros países del continente americano; ello tuvo repercusión regional, por lo que se afirmó la diplomacia de compromiso de Echeverría, a pesar de que muchos consideraron intervencionista la propia decisión de éste.<sup>39</sup>

La actuación del gobierno mexicano en el hemisferio no ha sido evaluada con amplitud, incluso se ha pretendido minimizarla por quienes consideran erróneo todo el enfoque tercermundista y desearían que no hubiera la menor fricción con el gobierno de Washington. No obstante, fue en Latinoamérica donde más integralmente se estableció una política externa, bilateral y multilateral, para introducir criterios de cooperación entre los países en desarrollo, solidaridad con principios de pluralismo político y coexistencia pacífica. De continuarse, éste es el camino más adecuado para lograr una creciente aglutinación de intereses latinoamericanos y de defensa común ante las presiones políticas de Estados Unidos, o en la búsqueda de soluciones económicas satisfactorias a Latinoamérica.

Con respecto a los demás países de África y Asia, la actitud del régimen mexicano durante Echeverría fue la de ampliar el intercambio bilateral —o en muchos casos iniciarlo— a través de visitas de Estado recíprocas, apertura de relaciones, establecimiento de misiones diplomáticas y firmas de convenios de cooperación comercial y de otra índole. Hubo apoyo total a las iniciativas presentadas por algunos Estados de estas regiones, para la celebración de reuniones internacionales sobre problemas económicos, y por primera vez, el respaldo abierto a las naciones árabes y a la Organización para la Liberación de Palestina. En lo externo, esto

<sup>39</sup> Oficialmente, México no participó por la existencia en Chile de “un régimen que ha cometido ultrajes contra las vidas de miles de personas y restringe la libertad y dignidad de un pueblo hermano”. Keesing's 1976, p. 27 889.

provocó una furiosa reacción contra el gobierno de Echeverría, especialmente cuando se adoptó la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, describiendo al sionismo como “una forma de racismo y de discriminación racial” (Keesing’s 1975, p. 27487); la presión hizo evidente la debilidad de un país que cuenta con el turismo como uno de sus principales paliativos del enorme déficit comercial crónico que sufre.

La dicotomía entre posiciones adoptadas en cuestiones internacionales y limitada capacidad para sobreponerse a las consecuencias de lo asumido, constituye el meollo de los limitados resultados tangibles que tuvo para los intereses del país, la militancia tercermundista de los últimos años. Más allá del incidente relacionado con el voto mexicano en el caso de Israel, está la incapacidad del régimen de Echeverría para efectuar reformas económicas y políticas internas de fondo, correlativas al profundo cambio operado en la diplomacia. Por muchas razones –algunas de ellas apenas anotadas– se persiguió en esa época un cambio circunstancial de la política exterior mexicana, para alcanzar metas que exigían modificaciones estructurales. Por ello, algunos analistas piensan que se trataba de una simple retórica, con fines de manipuleo local y de proyección mundial de una personalidad.

A nuestro parecer, la conclusión última es incompleta y parcial. En primer lugar porque, como ya se ha dicho, los Estados utilizan la política exterior como un instrumento más al servicio de sus intereses y del de las clases a las que representan; y además, se pretenden ignorar los cambios operados en el interior y exterior del país, así como la necesidad imperiosa por salvar a un sistema cuyas contradicciones sociales, políticas y económicas son sumamente agudas. Echeverría definió el Tercer Mundo como a “naciones que se hallan en diversos grados de desarrollo, con ideologías e idiosincrasias distintas y con intereses de

corto y mediano plazo diferentes, (pero) los problemas a que hacen frente y su propia condición de marginados, los conducen, irreversiblemente, a un proceso de integración y solidaridad”. Vio así la posibilidad circunstancial de comprometer más activamente el destino del país con el de estas naciones; sin embargo, no llegó a diferenciar el aspecto ideológico del político de la estrategia tercermundista. En este sentido era –y lo sigue siendo– preciso entender y valorar la importancia histórica que puede tener un resurgimiento del nacionalismo entre los Estados periféricos y, en un mundo de discrepancias ideológicas profundas, la constante revisión de doctrinas y el reacomodo geopolítico continuo.

Por otro lado, es el Estado mexicano como sistema, el que se enfrenta a la necesidad de un cambio estructural doméstico para que su política externa efectivamente disminuya la dependencia del exterior y permita un tercer camino. En lo económico, esto equivale a la realización de reformas fiscales, financieras, comerciales y monetarias, que promuevan un verdadero desarrollo (redistribución de ingresos, reducción del desempleo y la independencia externa) ; en lo *político*, una modificación del modelo de crecimiento y de la irracional imitación al modo de industrialización que se fundamenta en el uso intensivo del factor capital, y en una desigual participación de las clases sociales en los frutos del crecimiento.

Al final del gobierno de Echeverría, la producción, la inflación y el desequilibrio externo, eran más graves que cuando empezó éste. La diversificación de mercados lograda era mínima (las exportaciones a Estados Unidos en 1976 llegaron a 62% del total contra 68% en 1970; en tanto que de las importaciones totales, 62% provenía del vecino del norte en ambos años citados); y la esperada adopción de un modelo de fomento de exportaciones, como medio de industrialización y de reducción del financiamiento externo

en el ajuste del desequilibrio de balanza de pagos, fracasó ante el mantenimiento forzoso del tipo de cambio (que finalmente se derrumbó en agosto de 1976), el excesivo proteccionismo a productores internos ineficientes y la galopante inflación. Todo esto acompañado por una caída grave en la inversión privada, descenso en la tasa de crecimiento de la economía nacional y abierta especulación o salida de capitales privados del país.

#### PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL NUEVO GOBIERNO

De la misma forma en que se presentaron cambios en el énfasis dado a la política exterior, entre Echeverría candidato y Echeverría presidente en funciones, es lógico suponer que algo similar ocurra con el gobierno actual. Por eso, resulta aún prematuro sacar conclusiones sobre el tipo de diplomacia que seguirá una administración con apenas ocho meses de vigencia; sin embargo, a la luz de declaraciones del propio jefe de Estado, y de sus voceros oficiales más representativos —especialmente el Secretario de Relaciones Exteriores—, se pueden ya anticipar algunas conclusiones, en base desde luego, a las circunstancias económicas y políticas que rodean al nuevo régimen.

Poco se puede obtener de las manifestaciones del presidente José López Portillo, durante el periodo de su campaña electoral y previo al primero de diciembre de 1976; tanto por lo dicho anteriormente con respecto al cambio de énfasis, como por el hecho de que Echeverría rompió una tradición que venía desde la sucesión del general Cárdenas, al ejercer el poder hasta el último día de su mandato. De ahí que, como dice Lorenzo Meyer: “el candidato ... en varias ocasiones en que tuvo que pronunciarse con respecto a un problema del momento, simplemente siguió la línea traza-

da por Echeverría”.<sup>40</sup> Esto aconteció también en cuanto a la política exterior seguida en relación con el Tercer Mundo.

Dada la limitación anterior, deben por lo menos mencionarse los viajes que efectuó López Portillo en calidad de presidente electo, a Costa Rica, Venezuela y Estados Unidos, donde se enfrentó a preguntas sobre la política exterior que adoptaría su gobierno; mismas que respondió en forma poco comprometedor y siempre apegándose a los valores convencionales de la diplomacia mexicana.<sup>41</sup> No era el momento propicio para adelantar estrategias sobre el particular, pues se trataba de visitas exploratorias y que simbolizaban un equilibrio del país en el ámbito continental. A pesar de la obvia preponderancia de los problemas mexicano-estadounidenses, ni siquiera éstos se podían tratar en detalle, por la inminencia de las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Una vez en funciones el gobierno de López Portillo, con su gabinete definido e instalado, se hizo patente que la preocupación central era superar el llamado “bache económico”, para lo que se buscaría la participación de todos los sectores sociales y de los factores de la producción, a fin de crear una “alianza nacional para la producción”. La difícil situación económica del país, caracterizada por una dramática pérdida de dinamismo en la producción interna,<sup>42</sup> y por

<sup>40</sup> “La campaña presidencial de 1976”, artículo publicado en la revista *Comercio Exterior*, junio de 1976, p. 645.

<sup>41</sup> Cuando en Costa Rica se le preguntó a López Portillo si sería duro o blando con Estados Unidos, respondió que “... no calificaría nuestras relaciones con los grados de dureza o blandura, sino por *los moldes del derecho, de la dignidad nacional, del respeto a la soberanía...*, etc.” (subrayados nuestros). Periódico *El Día*, 21 de septiembre de 1976.

<sup>42</sup> Las actividades primarias –agricultura, ganadería y pesca–, crecieron en todo el periodo 1966-1972 a una tasa media anual real (precios de 1960) de 2.3%; es decir, menos que el incremento de la

la inflación excesiva,<sup>43</sup> ha dado por resultado el desempleo y el empobrecimiento aún mayor de las clases marginadas junto con el deterioro de niveles de vida de las capas medias de la población. En este ambiente en el que, como complemento natural de una economía abierta y de una sociedad irracionalmente consumidora, se tiene el mayor desequilibrio externo que haya resentido el país; el Estado mexicano ha optado por restaurar el esquema político-económico capitalista seguido de 1940 a 1970. Lo que se busca es reanimar la inversión privada, nacional y extranjera, por medio de un "clima de confianza" en el nuevo gobierno; esto, naturalmente, supone la supeditación de la política exterior a fórmulas conservadoras que eviten la retórica del neutralismo, el anticolonialismo o las luchas nacionalistas.

El que el énfasis mayor esté en reducir la tasa de inflación y el déficit comercial; en atraer capital privado para fines productivos; y en la producción inmediata de bienes y servicios, obliga necesariamente a abandonar, o en el mejor de los casos posponer, soluciones de carácter estructural a los problemas de la economía mexicana, esto a pesar de las declaraciones del presidente López Portillo en cuanto a que: "las desordenadas angustias del corto plazo, no cancelen las expectativas justas del largo plazo". (Discurso de toma de posesión, lo. de diciembre de 1976.)

---

población. Esta tendencia que ya era grave, se agudizó y entre 1975-1976, el sector de alimentos básicos decreció en su producción 2.1%. (Datos del Banco Mundial y del Banco de México, S. A.) El producto interno bruto bajó de su tendencia de crecimiento medio anual de 6% en veinte años, a una tasa media anual de 4.9% entre 1971-1976.

<sup>43</sup> El deflactor implícito del PIB aumentó 3.6% de promedio anual en el lapso 1960-1970. En los últimos tres años fue de 24, 16.5 y 22.5 por ciento. (Jesús Silva Herzog F. "Algunas reflexiones sobre la política monetaria mexicana en los últimos años." Conferencia en El Colegio de México, abril de 1977.)

Así, la estrategia frente al exterior, tanto la política como la económica, se supedita al logro de los fines mencionados y se insiste en su carácter coyuntural. Puesto que el enfoque tercermundista, sea en su aspecto bilateral o en el de las reformas al orden económico internacional, ha demostrado su imposibilidad de satisfacer requerimientos de corto plazo, dada su exigencia de cambios político-económicos estructurales; ante una situación de crisis, el Estado no encuentra utilidad a la diplomacia multilateral y prefiere el retorno al bilateralismo con Estados Unidos.

Los hechos de gobierno que muestran este cambio de actitud en relación a los últimos años son varios, pero destacan los siguientes: la segunda visita del presidente López Portillo a Estados Unidos, y sus entrevistas con el nuevo mandatario de ese país, así como las resoluciones del comunicado conjunto Carter-López Portillo. Este se extiende a otros numerosos hechos aislados, algunos tan burdos como los atribuidos, por la prensa internacional, al nuevo embajador mexicano en Argentina –un militar retirado– de que “no habrá más tercermundismo, ni ayuda a refugiados izquierdistas”.<sup>44</sup>

Entre otros acontecimientos más complejos y trascendentes, destaca la posición de México en materia de petróleo, mercancía que se ha puesto al alcance de cualquier cliente, con tal de que pague el precio internacional;<sup>45</sup> o la discreta postura de los representantes mexicanos en la sép-

<sup>44</sup> Cable de la AP, reproducido por *El Día* del 14 de julio de 1977, p. 3.

<sup>45</sup> En realidad, las exportaciones se orientan al mercado estadounidense, dada la cercanía geográfica y la existencia de diversas obras de infraestructura que facilitan y refuerzan esta orientación. Además, el hecho de que se anuncie la venta del petróleo mexicano, libre de condiciones extraeconómicas, constituye un alivio para Estados Unidos y aliados suyos próximos como Israel, ante la posibilidad de un nuevo embargo petrolero.

tima reunión de la Asamblea General de la OEA, en la que inteligentemente se concilio el interés de México por salvaguardar principios de independencia de los Estados, con la campaña por los derechos humanos que sistemáticamente está efectuando el gobierno de Estados Unidos.

La imagen que hasta el momento ha dado el gobierno de López Portillo, es de un abandono a las tesis más estentóreas del Tercer Mundo –palabra que incluso tiende a desaparecer de la retórica oficial– sin que por ello se haya dejado de insistir en las reformas a la estructura de las relaciones económicas internacionales, ni en la razón que asiste a México, aparte del inobjetable principio jurídico correspondiente, para buscar alianzas con naciones que sufran problemas semejantes de desarrollo. Falta saber si llegado el momento crítico, el gobierno mexicano seguiría apoyando iniciativas colectivas de países en desarrollo, como la concerniente a la deuda pública que los aqueja o si encontrará más atractivos los caminos de la negociación individual y del trato directo con Estados Unidos, quien es nuestro principal acreedor.

Si se observa el fenómeno de la dependencia a través de la deuda externa y del papel del capital extranjero como medios fundamentales de cubrir el desequilibrio externo, con las múltiples implicaciones que de ello se derivan; se tiene que la vulnerabilidad del país es mayor hoy, que hace seis años, y esto le permite pocas opciones al gobierno de López Portillo, particularmente si debe contar con el ahorro privado y aceptar las reglas de la respetabilidad política y de la confianza en el sistema mexicano, como recurso para salir de la crisis. El no poder entrar en controversia con los centros capitalistas más poderosos de Estados Unidos, o de sus semejantes mexicanos, puede convertirse en un freno para muchas actitudes independientes de política exterior.

La economía mexicana es cada vez menos capaz de encontrar paliativos al déficit externo. Observando en térmi-

Cuadro 1

México: balanzas acumuladas (millones de dólares)

	<i>Periodos</i>		
	<i>1938-1958</i>	<i>1959-1970</i>	<i>1971-1976</i>
Balanza de mercancías	-2991.2	-5778	-13 352.8
Balanza de servicios <sup>1</sup>	2897.2	4110	5 412.5
Balanza de servicios y pagos al factor capital <sup>2</sup>	1 489.8	234	-1 428.0
Balanza en cuenta corriente	-1 501.4	-5 544	-12 030.2
Inversión extranjera directa	1 133.9	2025	1 728.8
Préstamos externos netos	504.5	3 460	10 896.7
Reservas	369	-310	455.9
Errores y omisiones <sup>3</sup>	-425	-369	-2 629.6
Balanza de liquidez <sup>4</sup>	-2 202.4	-9 912	-16 307.3

Fuente: Rene Villarreal "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)". FCE, México, 1976. El periodo 1971-1976 se calculó usando las cifras de Villarreal y del Banco de México, S. A., "Indicadores Económicos", abril, 1977, vol. V, núm. 5.

<sup>1</sup> Incluye sólo el neto de transacciones fronterizas y turismo.

<sup>2</sup> Se suma a turismo y transacciones fronterizas, el neto de pagos de renta al capital exterior.

<sup>3</sup> Incluye movimientos de capital.

<sup>4</sup> Es la suma del resultado en cuenta corriente y el pago de amortizaciones.

nos históricos las balanzas acumuladas de 1938 a 1976, y agrupándolas en periodos que corresponden a lo que Rene Villarreal<sup>46</sup> llamó "etapa del desequilibrio externo estructural (1938-1958)", "etapa del desequilibrio externo semiestructural (1959-1970)", y la que corresponde al régimen de Echeverría que nosotros consideramos de revisión del esquema estabilizador; se encuentra que en los dos últimos periodos, el capital externo –directo e indirecto– es prácticamente el único medio de corregir el desequilibrio, y que por lo tanto, el turismo y las transacciones fronterizas han

<sup>46</sup> *Op. cit.*

perdido el papel parcialmente compensador que alguna vez tuvieron.

Las cifras anteriores parecen reafirmar la idea de una profunda debilidad del sistema económico-político mexicano, y la inevitabilidad de una posición internacional dependiente esencialmente de Estados Unidos y del bando capitalista; si acaso quedaría el refugio en el derecho y la “buena fe” como defensa internacional, y una praxis diplomática vaga y ajena a mayores compromisos de los ya asumidos. Sin embargo, la propia agudización de la crisis, obligará a la larga a la búsqueda de nuevas válvulas de escape, o de lo contrario, el estallido social no se hará esperar. En ese sentido, el sistema mexicano tendrá que enfrentarse a la adopción de reformas estructurales, cuya ejecución ya no puede efectuarse superficialmente como ha ocurrido hasta ahora; y éstas necesariamente incluirán a la política exterior, cuya opción visible es la tercera posición –el Tercer Mundo– en el amplio concepto que se ha tratado de dar aquí.

En última instancia sería muy costoso, política y socialmente hablando, abandonar los esfuerzos reformistas de las últimas dos décadas, sólo porque se precisa solucionar la crisis de corto plazo. El Estado mexicano tiene elementos suficientes, humanos y materiales, como para seguir trabajando las relaciones multilaterales, sin menoscabo de las bilaterales.



# MÉXICO ANTE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA COYUNTURA ACTUAL

MARIO OJEDA\*

## INTRODUCCIÓN

El tema de las relaciones México-Estados Unidos ha cobrado actualidad súbitamente. Después de un largo letargo de confinación a unos cuantos recintos universitarios, el tema ha adquirido nuevamente reputación en círculos oficiales de ambos países; entre mayor número de investigadores a ambos lados de la frontera; y entre comentaristas periodísticos de resonancia internacional, quienes se empiezan a ocupar del problema. Este renovado interés es debido, es cierto, a la magnitud de algunos de los problemas que aquejan hoy día estas relaciones –por ejemplo, los millones de mexicanos que residen o trabajan en los Estados Unidos sin la autorización migratoria correspondiente– pero también es cierto que muchos, indudablemente, se han visto atraídos más bien por la espectacularidad de algunos de los otros problemas –tráfico de drogas, intercambio de presos, etc. Pero sobre todo, lo que parece llamar la atención de la

\* Profesor e investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Colabora con ésta y otras revistas especializadas, sobre cuestiones mexicanas e internacionales. Autor del libro: *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976.

mayor parte de los nuevos adeptos al tema, es la riqueza e importancia política del nuevo petróleo mexicano.

Sin embargo, a pesar de este renovado interés en el tema, nadie se ha abocado a la tarea de estudiar el trasfondo político-económico –o coyuntura, como preferirían llamar otros– que constituye el marco dentro del cual se discuten y negocian estos problemas. Su estudio tiene importancia porque dicho trasfondo necesariamente tiende a influir en la solución que finalmente se dé a los problemas.

Sin pretender ir al fondo del asunto, el presente trabajo intenta bosquejar el nuevo trasfondo de las relaciones México-Estados Unidos significado, de una parte, por la reducción de la posición negociadora de México, vista la crisis económica por la que atraviesa el país, que obviamente lo hace más vulnerable a posibles presiones provenientes del exterior. De otra parte, el hecho inescapable de que ambos gobiernos son relativamente recién llegados al poder y coincidentes en el inicio de sus respectivos mandatos. Finalmente, la política exterior del nuevo gobierno norteamericano, influida por la búsqueda de una nueva legitimidad interna e internacional –después de Vietnam y Watergate– así como por la llamada “crisis de los energéticos” y coloreada por el nuevo énfasis en la defensa y promoción de los derechos humanos.

#### EL DEBILITAMIENTO DE LA POSICIÓN NEGOCIADORA DE MÉXICO

Uno de los principales objetivos que el gobierno de Luis Echeverría oficialmente se trazó en materia de política exterior, fue luchar por la reducción de la pesada dependencia unilateral de México respecto de los Estados Unidos. Para ello se elaboraron y pusieron en marcha políticas diversas: se solicitó al Congreso la aprobación de varias leyes

importantes; proliferaron los nuevos organismos gubernamentales y se firmaron un sinnúmero de convenios internacionales de todo tipo. Además, el propio presidente se embarcó en una febril diplomacia de tipo personal, que lo llevó a visitar cerca de cuarenta países y varios organismos internacionales, aparte de haber fungido como anfitrión de un sinnúmero de jefes de Estado que visitaron México durante su gobierno.

Por otra parte, el presidente Echeverría decidió convertirse, durante su mandato, en uno de los más activos promotores del Tercer Mundo. Él fue quien inspiró y patrocinó el proyecto original de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; promovió la creación del SELA (Sistema Económico de Latinoamérica), organismo planeado para la coordinación de políticas tendientes a la protección de los intereses económicos de la América Latina; promovió también la creación de un sistema similar para los países del Tercer Mundo; y ordenó la activación de la participación de México en los foros internacionales en favor de las causas tercermundistas. A más de lo anterior, fundó el Centro de Estudios Sociales y Económicos del Tercer Mundo, con sede principal en la Ciudad de México y del cual se convirtió, al dejar el poder, en su propio presidente; y hasta llegó a promover –sin éxito– su propia candidatura al puesto de Secretario General de las Naciones Unidas, dado que la renovación de dicho puesto habría de coincidir con el fin de su mandato como Presidente de México.

Sin embargo y paradójicamente, el México que Luis Echeverría dejó a su sucesor en el poder, resultó ser un país mucho más dependiente del exterior que el que recibió de su antecesor y las bases estructurales para poder seguir una política exterior más independiente –y en todo caso una más activa promoción de las causas del Tercer Mundo– se redujeron drásticamente. ¿Cómo explicarse esta contradicción?

Tal vez para el observador común siempre expuesto a la tentación de caer en interpretaciones fáciles y simplistas, la razón principal del fiasco resida en la ya gastada teoría de que los reformistas sociales de tipo grandilocuente, siempre acababan por empeorar los problemas mismos que trataron de remediar. Sin embargo, esta explicación no nos conduce muy lejos, pues el fenómeno es indudablemente bastante más complejo. Porque aún sin negar la gran brecha que prevaleció entre la exagerada retórica de Echeverría y sus actos y logros reales, por otra parte es un hecho que existían grandes obstáculos de orden estructural que para superarlos no bastaba la voluntad presidencial: obstáculos de carácter interno económico y político, así como las realidades concretas del mercado internacional y de la estructura mundial del poder, para los que el presidente Echeverría y el gobierno mexicano no tenían el poder —o tal vez en algunos casos ni el ánimo ni el deseo— de contrarrestar.

Veamos más de cerca el fenómeno, pues muchas de las causas de la posterior debacle ya estaban presentes aún antes de 1970. En efecto, podría decirse con certeza que durante los veinte o veinticinco años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial, México gozó de una relativamente más amplia libertad de acción internacional que la mayoría de los países en desarrollo. Esto se debió a que, a pesar de enfrentar en términos generales problemas similares a los de sus vecinos del sur, México gozó de una posición económica más desahogada y de una más sólida estabilidad política. Esta situación de mayor desahogo podría explicarse a la luz de los factores siguientes, que marcaron una clara diferencia respecto del común denominador de los países en desarrollo:

1. Antigua y sólida estabilidad política;
2. Continua y autosostenida tasa de crecimiento económico;

3. Fuentes alternativas de obtención de divisas extranjeras –además de la exportación de mercancías y la asistencia económica internacional– significadas fundamentalmente por el turismo extranjero;
4. Autosuficiencia –definida en términos económicos– en materia de alimentos básicos y petróleo;
5. Baja tasa de inflación;
6. Amplia solvencia en los mercados financieros internacionales;
7. Válvula de escape al desempleo y subempleo mediante la migración temporal o definitiva de trabajadores al exterior.

Estos factores le permitieron a México enfrentar los problemas del esfuerzo hacia el desarrollo con mayor seguridad, con menos urgencia en cuanto a la escasez de recursos para su propio financiamiento, al tiempo que le aseguraban una más firme posición negociadora frente al exterior.

Con el tiempo, sin embargo, estos factores diferenciales fueron deteriorándose. Así tenemos, por ejemplo, que el tradicional déficit comercial, presente ya desde los inicios del periodo que nos ocupa, creció continuamente a lo largo de los años cuarenta y cincuenta. Sin embargo, durante estos dos decenios el déficit pudo ser compensado por ingresos provenientes del turismo extranjero y de las remisiones de los trabajadores migratorios a los Estados Unidos. Pero para el decenio siguiente, cuando el déficit comercial se deterioró aún más, el superávit turístico empezó a reducirse en términos relativos, disminuyendo su papel de compensador del déficit comercial. Esto se debió a que, a partir de esos años, el gasto de viajeros mexicanos al exterior comenzó a ser significativo, devolviendo al extranjero, cada vez en mayor magnitud, parte de las divisas que ingresaban al país por este concepto.

Más importante aún que lo anterior es el hecho de que, no obstante que gracias al turismo extranjero y a otros invisibles, México nunca tuvo necesidad urgente de obtener financiamiento del exterior por razones deficitarias de balanza de pagos, los sucesivos gobiernos de la época se embarcaron en una política de endeudamiento externo, como una más fácil alternativa a la elevación de impuestos y tarifas de servicios varios.<sup>1</sup> Puesto que México nunca fue elegible –por razones tanto económicas como políticas– a préstamos internacionales baratos de carácter politizado, como eran los de la Alianza para el Progreso, tuvo que obtenerlos, en el mejor de los casos, de las instituciones internacionales públicas, pero en gran parte de los bancos privados. Esta última razón explica por qué la deuda externa mexicana estuvo siempre sujeta, en lo general, a términos financieros menos liberales que los del común de, por ejemplo, los países latinoamericanos.

La consecuencia fue que con el tiempo la deuda externa llegara a crecer lo suficiente como para crear presiones adicionales a la ya de por sí deteriorada cuenta corriente de la balanza de pagos. Para 1969 México había llegado al punto de tener que emplear 22 por ciento de sus ingresos

<sup>1</sup> Claro está que puede argumentarse que estos préstamos resultaban convenientes para financiar proyectos de desarrollo autorrecuperables, dados sus largos plazos de amortización, o en todo caso porque venían a complementar el insuficiente ahorro interno. Pero aún así queda por verse si la magnitud de los préstamos se justificaba. Por otra parte está claro que la política de endeudamiento vino justamente a inhibir en gran medida la reforma fiscal y la racionalización de las tarifas de los servicios controlados por el Estado. Por ejemplo, en 1966, un alto funcionario gubernamental al ser consultado acerca de por qué creía que un empréstito extranjero era la mejor solución para los problemas que tenía por delante, contestó así a la pregunta: “Muy sencillo: las otras formas serían o un alza de impuestos ... o un alza de tarifas.” Ver Beatriz Reyes Nevárez, “Una tormenta nacional”, *Siempre!*, México, 6 de febrero de 1966, pp. 14-15.

de cuenta corriente para el servicio de su deuda externa. Se había caído de lleno en el círculo vicioso del endeudamiento externo: tener necesidad cada vez más de nuevos y mayores préstamos a fin de servir la antigua deuda y permitir que quedara un remanente importante para financiar proyectos de desarrollo.

Al ascender al poder, el gobierno de Echeverría estaba claramente consciente de estos problemas y como se indica líneas atrás, se formularon diversas políticas para contrarrestarlos. Sin embargo y como ya se ha mencionado también, se falló casi en todas las líneas. No es la intención de este trabajo analizar en detalle el fenómeno, por lo que sólo habrán de mencionarse los hechos sobresalientes o las razones principales por las que –según opinión de algunos observadores– la economía de México terminó en 1976 peor de lo que estaba en 1970.

En primer lugar está el hecho de que durante el régimen de Echeverría el déficit comercial siguió creciendo a un ritmo mucho mayor, en promedio, que en los años anteriores. El déficit acumulado del decenio 1961-1970 alcanzó la cifra de 5 375 millones de dólares, mientras que el correspondiente a los seis años de gobierno de Echeverría ascendió a 13 337 millones.<sup>2</sup> Esto significa que el déficit comercial creció durante el primer periodo mencionado, a un promedio de 537 millones de dólares anuales, mientras que en el segundo, a razón de 2 222 millones al año.

Entre las principales razones que explican este extraordinario crecimiento del déficit comercial, está que las exportaciones, a pesar de la gran promoción gubernamental, nunca crecieron al ritmo de las importaciones. En algunos casos no se debió a contracción del volumen de exportación del producto, sino de su valor, dada la declinación de los precios internacionales que varias de las tradicionales

<sup>2</sup> Banco de México, *Informes anuales*. México, 1962-1977.

exportaciones mexicanas tuvieron que afrontar. En otros casos, como el del azúcar, el problema fue doble: disminución del volumen y del precio de las exportaciones. Pero por otra parte, el valor de las importaciones tradicionales de México aumentó sensiblemente en un periodo de inflación mundial. Además, el país tuvo que enfrentarse, durante este periodo, a la pérdida de la autosuficiencia en dos renglones básicos de la economía: alimentos y petróleo. Esto ocurrió justamente en el momento en que tanto los precios de ciertos productos agropecuarios básicos, como los del petróleo, se dispararon para arriba explosivamente. Es de sobra conocida la historia reciente del mercado internacional del petróleo, por lo que baste decir, en el caso de los alimentos que México se vio forzado a importar, que tan sólo el trigo aumentó su precio, en 1972, en cerca de 300 por ciento.

En 1972 México se vio forzado a importar cereales, oleaginosas y leche por un valor de 1 798 millones de pesos; para 1973 tuvo que pagar 4 453 millones por este concepto; y para 1974 10 449 millones.<sup>3</sup> Respecto del petróleo, México se vio forzado a importar parte de su consumo en 1972 hasta un valor por encima de los mil millones de pesos; en 1973 la cifra aumentó a 3 mil millones; y en 1974 se redujo a mil millones nuevamente.<sup>4</sup> El descenso de 1974 se explica debido al hecho —casi milagroso— de que ese año campos petroleros recién descubiertos fueron puestos en explotación, lo que permitió al país volver a la autosuficiencia y hasta convertirse nuevamente en exportador —aunque en términos modestos— después de muchos años de no serlo.

<sup>3</sup> *Comercio Exterior*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, marzo de 1974 y marzo de 1975, pp. 323 y 360 respectivamente.

<sup>4</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*. Washington, 1975, cuadro 1-22, pp. 56-57. Conversión de dólares a pesos del autor del presente artículo.

Otro aspecto importante del deterioro del sector externo de la economía lo constituyó el hecho de que el superávit de la balanza de viajeros siguió reduciéndose en términos relativos al déficit comercial entre 1971 y 1974. Esto se debió principalmente a que los mexicanos siguieron viajando al exterior cada vez en mayor número, cancelando buena parte de los ingresos por concepto del turismo externo. Para 1975 el problema alcanzó tal punto de deterioro, que el superávit incluso llegó a decrecer en términos absolutos, al disminuir a 401 millones de dólares respecto de 507 millones que había significado en 1974. Es casi seguro que el año de 1976 hubiera mostrado al final un descenso aún más pronunciado, a no ser por la devaluación del 31 de agosto de ese año, que frenó la sangría del gasto de viajeros mexicanos al exterior durante el último cuatrimestre.

Las causas que explican el decrecimiento del superávit turístico se explican también por un fenómeno de estancamiento de la corriente de viajeros norteamericanos al país. En su momento, esto se atribuyó principalmente a un boicot declarado a México por los judíos norteamericanos como consecuencia del voto otorgado por el gobierno de México a un proyecto de resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, equiparando al sionismo con el racismo. Ahora parece claro que el fenómeno obviamente obedece a una serie de factores más complejos. Otras causas importantes fueron: el paulatino encarecimiento de los servicios turísticos mexicanos que le fue restando competitividad al país en el mercado turístico internacional y, al menos para 1976, la competencia que significaron para el mercado mexicano las festividades del Bicentenario de la Independencia de los Estados Unidos, eventos que lograron desviar hacia adentro a un gran número de turistas norteamericanos que tradicionalmente viajaban al exterior.

El caso es que, durante el periodo que nos ocupa, tomados en su conjunto el turismo y las transacciones fronterizas

(renglón que incluye turismo de radio local fronterizo) disminuyeron drásticamente su capacidad de financiar el déficit comercial. En el periodo 1961-1970, el superávit turístico y fronterizo acumulado logró cubrir 76 por ciento del déficit comercial; para el periodo 1971-1976 sólo alcanzó a cubrir 40 por ciento del déficit. Sin embargo, a partir de 1971 un renglón de ingresos recién llegado, las maquiladoras, empezó a destacar. Éstas ayudaron a paliar un tanto el problema debido a su rápido crecimiento. No obstante, tomando el periodo en su conjunto y sumando estos nuevos ingresos a los del turismo y las transacciones fronterizas, estos renglones fueron capaces de cubrir solamente 55 por ciento del déficit. (Ver cuadro I del Apéndice Estadístico.)

Por su parte, el renglón de inversiones extranjeras también se contrajo durante el periodo, creando nuevas presiones a la balanza de pagos. Entre 1971 y 1976 el capital fresco que ingresó al país por este concepto ascendió a un total de 1 636 millones de dólares. Sin embargo, el renglón por concepto de remisión de utilidades y otros pagos de la inversión extranjera significó 3 536 millones, dejando, en consecuencia, un saldo negativo para todo el periodo de 1 900 millones.<sup>5</sup>

Es probable que el temor —por demás infundado— al clima político de apertura a la izquierda creado por el gobierno de Echeverría, la nueva ley de inversiones extranjeras, el encarecimiento de la mano de obra mexicana, la atracción de otros mercados con tasas de utilidad más altas y el posterior deterioro general de la economía mexicana, expliquen, al menos en parte, esta contracción en el renglón de inversión extranjera directa.

Al tiempo que esto sucedía en cuanto al deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, algo similar ocurría en cuanto a la deuda externa. A decir verdad, durante los

<sup>5</sup> Banco de México, *Informes anuales*. México, 1971-1977.

dos primeros años en el poder, el gobierno se esforzó por estabilizar la deuda. Sin embargo, el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, aunado al fracasado intento de reforma fiscal y a la decisión de no recortar el gasto público aun a costa de un presupuesto deficitario, condujeron necesariamente al gobierno, después de esos dos años de esfuerzo por estabilizar la deuda externa, a abandonar esta primera postura y a lanzarse abiertamente a una política de endeudamiento sin precedente. Entre 1970 y 1975 la deuda externa acumulada a plazo mayor de un año creció, de 3 776 millones de dólares a 11 612 millones. Tan sólo en 1975 se contrataron préstamos a plazo mayor de un año por valor de 3 859 millones de dólares, y de éstos, 1 655 –o sea cerca de 43%– tuvieron que aplicarse al pago de intereses y amortización de la deuda anterior, dejando un remanente de sólo 2 204 millones.

Para finales de 1975 estaba claro para muchos observadores que el deterioro cada vez mayor de la balanza de pagos era un indicador cierto de que una devaluación era inminente. Por una parte estaba claro que resultaba difícil poder continuar recurriendo a los empréstitos internacionales para financiar el déficit en cuenta corriente. El país hacía tiempo que había rebasado ya el límite que es considerado prudente, entre los círculos financieros internacionales, para seguir endeudándose. Por otra parte, comprimir las importaciones no era aconsejable, dado que equivaldría a frenar la tasa de crecimiento económico, puesto que éstas se componen abrumadoramente de bienes de producción. Limitar el gasto turístico de egreso “artificialmente” era igualmente peligroso, puesto que, a más de que podría exponer al país a alguna forma de represalia de parte de los Estados Unidos –principal destino de los viajeros mexicanos– conllevaba el peligro de que pudiera interpretarse como un signo de que se avecinaba un control de cambios generalizado, o una devaluación, lo que habría de crear fugas preventivas de capital.

Contrabalanceando estos argumentos estaban otros tales como el de que una devaluación no era pertinente por los efectos de encarecimiento del servicio de la deuda externa y de las importaciones que necesariamente acarrearía. El problema es que para principios de 1976 todos estos argumentos dejaron de tener valor práctico y fueron siendo relegados a una mera discusión teórica, pues a partir de ese momento los acontecimientos mismos, al escapar del control gubernamental y sucederse rápidamente, fueron los que empezaron a forzar el camino hacia la devaluación.

En los primeros meses de 1976 era ya clara la salida de fuertes cantidades de capital. La situación empeoró cuando el *Wall Street Journal* de Nueva York publicó un memorándum interno confidencial del Banco Mundial en el que se sugería para México una devaluación. Esta noticia fue reproducida por el diario *Excélsior* de la ciudad de México, por lo que la noticia tuvo un radio de difusión mayor. (Valga decir de paso que tal vez este incidente fue en parte causa de la posterior caída de la directiva de dicho periódico.) Por otra parte y más importante aún, es el hecho de que en los primeros días de agosto un grupo de legisladores norteamericanos envió una carta al presidente Ford —como una obvia maniobra de presionar al gobierno mexicano por la orientación de su política interna y exterior— expresándole “su preocupación” por ciertos desarrollos de la política mexicana. La carta fue reproducida en el *New York Times* como inserción pagada por Radio Free Americas, con el propósito declarado de “Alertar a los ciudadanos de las Américas acerca de la amenaza comunista a nuestras libertades”.<sup>6</sup>

Resulta en realidad muy difícil de evaluar el impacto real que todos estos incidentes haya podido tener en el público mexicano. Lo cierto es que poco después el gobierno decidió autorizar la elevación de la tasa de interés bancario,

<sup>6</sup> *The New York Times*, 24 de agosto de 1976.

en un esfuerzo por detener la salida de capital. Esta medida llegó demasiado tarde y lo que es peor, fue interpretada como un claro anuncio de la inminente devaluación, por lo que lo único que provocó fue una estampida general y un éxodo mayor de capital. A partir de ese momento grandes capitales decidieron especular en contra del peso, forzando al gobierno a devaluar “en caliente” y antes de lo que obviamente hubiera esperado hacerlo. El 31 de agosto de 1976 se anunció oficialmente que el peso sería puesto a “flotar” y el lunes siguiente, primer día de actividades después del anuncio, el mercado cambiarlo abrió con una cotización de 20.50 por dólar, que significó una devaluación importante respecto de la anterior paridad de 12.50.

A fin de enfrentar el descontento social causado por la devaluación, el gobierno decidió poco después, aprobar un ajuste general de sueldos y salarios con carácter retroactivo a la fecha de la devaluación, por lo que casi automáticamente los precios empezaron a aumentar también sensiblemente. En consecuencia, quedaron cancelados gran parte de los efectos positivos que la devaluación debió haber ejercido a corto plazo sobre la exportación de bienes y servicios. Para mayor complicación, ese mismo mes se introdujo un impuesto a las exportaciones, bajo el argumento de que al ser éstas las beneficiadas por la devaluación, resultaba justo que compartieran su ganancia mediante un nuevo impuesto. El resultado fue que los productos de exportación se encarecieron aún más y nunca pudieron salir a competir en el mercado internacional en la medida que se esperaba.

Ante esta situación de mayor deterioro en la que casi todos los beneficios asociados con una devaluación quedaron anulados, pronto se empezó a esparcir el rumor de que una segunda y más fuerte devaluación estaba en puerta. Ante tal temor o el de que fuera a ser instituido un sistema de control de cambios, tocó el turno a los pequeños ahorradores de cambiar sus pesos por dólares, los que en medio de su

pánico no alcanzaron a darse cuenta de que con su acción habrían de contribuir a precipitar la decisión que tanto temían: una segunda devaluación. Esta segunda devaluación, que se llevó a cabo unas cuantas semanas después de la primera, concretamente el 21 de noviembre siguiente, alcanzó una nueva paridad de 25 pesos por dólar.

Para mantener la paridad de 12.50 por dólar durante la primera parte del año y las de 20.50 y 19.90 durante las semanas que mediaron entre la primera y la segunda devaluación, el gobierno se vio forzado a usar la reserva de divisas y contraer obligaciones crediticias de corto plazo en el extranjero —principalmente en el Fondo Monetario Internacional y la Tesorería de los Estados Unidos— aparte de los préstamos contraídos a plazo mayor para ese mismo año. Como resultado de lo anterior, al finalizar el año la deuda pública externa había ascendido a un total de 19 600 millones de dólares: 15 923 millones correspondientes a compromisos a plazo mayor de un año y 3 676 millones a los de plazo menor, o sea un aumento de 35% respecto del año anterior.<sup>7</sup>

El costo político fue aún mayor, pues se creó una crisis de confianza en la veracidad y capacidad gubernamentales. Sobrevino la “dolarización” de las cuentas bancarias y de las transacciones comerciales; el crédito se contrajo y con ello los negocios. El gobierno del presidente Echeverría perdió casi por completo el control de los acontecimientos de la última parte de su mandato y su imagen pública se deterioró notablemente, al grado que tal vez ningún otro presidente saliente del periodo llamado de la Revolución institucionalizada haya tenido que enfrentar.

El presidente entrante, José López Portillo, heredó un país en crisis. Aparte de los graves problemas económicos

<sup>7</sup> Banco de México, *Informe anual*. México, 1977.

que tuvo que enfrentar desde el primer día de gobierno, la principal preocupación que obviamente tenía por delante era la de restituir la confianza de los mexicanos en su propio gobierno. Tarea bien difícil cuando la brecha de credibilidad en el gobierno se había ahondado; cuando las arcas nacionales estaban vacías y el crédito internacional saturado; cuando la inflación se había enseñoreado del país y los grupos con fuerza política se habían acostumbrado a presionar por constantes revisiones de precios y salarios; cuando la economía en general se había estancado, todo ello en un país ya de por sí castigado por el desempleo y el subempleo crónicos.

Por otra parte, en cuanto al frente externo se refiere, el nuevo gobierno se encontró frente a una capacidad de negociación notoriamente debilitado debido a la gravedad y urgencia de la crisis económica. Esto es particularmente cierto con respecto a las instituciones financieras internacionales y a los Estados Unidos, principales acreedores de la deuda externa. Tanto el gobierno anterior, como el de López Portillo, tuvieron que recurrir para capear el temporal a cuantiosos empréstitos internacionales, justamente en un momento en que la deuda externa de los países del Tercer Mundo había llegado a índices tan altos en su conjunto, que en los círculos financieros internacionales se discutía la necesidad de obligar a los países deudores a tomar más estrictas medidas disciplinarias en su economía. Esto reza también para países deudores industrializados, como es el caso de la Gran Bretaña, cuyo gobierno se vio en la necesidad de vender parte de sus acciones de la *British Petroleum*, compañía de propiedad mayoritaria estatal, para cumplir con el ofrecimiento hecho al Fondo Monetario Internacional a cambio del financiamiento recibido en fecha reciente.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *International Herald Tribune*, París, 15 de junio de 1977, p. 7.

Es lógico suponer que México, por su parte, también se haya visto en la necesidad de aceptar el cumplimiento de varias medidas disciplinarias como condición para sus empréstitos internacionales. Algunas de estas condiciones deben incluir medidas que seguramente están en conflicto con varias de las más preciadas tesis de la doctrina de la Revolución Mexicana, particularmente la llamada economía mixta y todo lo que ella implica en cuanto a la participación del Estado en el desarrollo económico a través de la propiedad de empresas y servicios diversos. El cumplimiento de tales medidas puede conducir también al descontento social como ha ocurrido en otros países que se han visto obligados, por la misma razón, a abandonar políticas de apoyo a las revisiones salariales y de subsidio a servicios diversos y a ciertos artículos de consumo popular. Finalmente, es casi seguro que no dejarán de surgir acusaciones en el sentido de que se está sacrificando la soberanía nacional al permitirse interferencias del extranjero en la conducción del proceso de desarrollo interno.

Por otra parte resulta obvio que respecto a los tratos con Washington, la posición negociadora sufrió también un claro debilitamiento. Esto no se deriva meramente de los importantes empréstitos concedidos a través de la Tesorería de los Estados Unidos para apoyar la reserva del Banco de México; se deriva, sobre todo, de la crisis general de la economía mexicana, que obliga a negociar desde una posición de debilidad y urgencia, más que desde la solidez fundada en la estabilidad social y el desahogo económico, cuando no existe la necesidad de obtener concesiones y trato especial en las relaciones económicas. Todos estos problemas son tratados con amplitud en otro artículo del presente volumen, por lo que baste decir que el debilitamiento general de la posición negociadora internacional de México quedó en claro durante la entrevista entre los presidentes de México y los Estados Unidos celebrada en

Washington el mes de febrero, cuando López Portillo se vio obligado a declarar:

Los Estados Unidos tienen que afrontar la gran responsabilidad con México, no sólo como vecino geográfico, sino también como vecino que se encuentra en proceso de desarrollo.<sup>9</sup>

#### EL NUEVO GIRO DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA

La otra cara de la coyuntura que constituye el trasfondo actual de las relaciones entre México y los Estados Unidos, está signficada por lo que podría decirse es el nuevo espíritu de la política exterior norteamericana.

Como resultado del sacudimiento que provocó la guerra de Vietnam y posteriormente el escándalo de Watergate, la moral nacional de los Estados Unidos se vio fuertemente quebrantada. Amplios sectores del pueblo norteamericano perdieron la confianza en sus instituciones políticas y –lo que es más importante para nuestro análisis– en la autenticidad y validez de la política exterior en su papel de redentora del “mundo libre”. La erosión moral causada por la guerra fue lo que condujo al gobierno de Nixon a retirarse de Vietnam. Pero después vino el escándalo de Watergate –y la caída del propio Nixon– con lo cual la moral nacional se quebrantó aún más. Subió al poder, conforme al procedimiento marcado por la Constitución, el vicepresidente Gerald Ford, quien al tener que encarar la crisis de confianza y por haber llegado a la presidencia sin la sanción de una elección, no tuvo fuerza sino para paliar la situación interna, dejando la política exterior en manos prácticamente de un solo hombre, el secretario

<sup>9</sup> Discurso en la Casa Blanca del 14 de febrero de 1977. Tomado de *Tiempo*. México, 21 de febrero de 1977, p. 8.

de Estado Henry Kissinger, quien se caracterizó por su enfoque ultrapragmático en el tratamiento de los asuntos internacionales.

Como consecuencia de todo lo anterior, el presidente Cárter, quien desde su campaña electoral se planteó una estrategia moralista, ha encauzado a la política exterior hacia la búsqueda de una nueva legitimidad del liderazgo mundial norteamericano, tanto para efectos de consumo interno, como para restablecer el prestigio que otrora tuvieron en el exterior como defensores del “mundo libre”. Para ello ha rescatado a la política exterior del “cínico” pragmatismo kissingeriano y la ha cubierto con un nuevo manto ideológico: la cruzada por los derechos humanos.<sup>10</sup>

Puede decirse también que con este nuevo énfasis ideológico, el gobierno de Cárter pretende poner a los Estados Unidos a la contraofensiva en su competencia mundial político-ideológica con la Unión Soviética. Parece claro que el gobierno norteamericano piensa que los directivos soviéticos interpretaron errónea o exageradamente los efectos que Vietnam y Watergate ejercieron sobre la política exterior norteamericana, en el sentido de que los Estados Unidos se vieron forzados, durante el gobierno de Ford, a batirse en retirada hacia una posición de repliegue defensivo generalizado. Para los ojos de Washington, la creciente presencia soviético-cubana en África, significa justamente una consecuencia de esta interpretación de Moscú, que debe corregirse mostrando que los Estados Unidos están dispuestos a no sacrificar su influencia en zonas y países que consideran ligados al interés norteamericano.

Sea o no correcta la interpretación soviética, o la norteamericana, lo cierto es que los Estados Unidos se han embarcado en una contraofensiva político-ideológica. Es lógico

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, su discurso en la Universidad de Notre Dame del 22 de mayo de 1977.

pensar que el gobierno de Cárter sienta que en el nuevo énfasis en los derechos humanos tiene un arma con la cual puede contragolpear a la Unión Soviética –sin embarcarse en nuevas aventuras militares– en un punto altamente sensible: la cohesión ideológica interna, la del bloque de los países socialistas y la del comunismo internacional, sobre todo por lo que se refiere a los partidos comunistas de países capitalistas, principalmente europeos.

Como táctica de contragolpe tal vez sea poco lo que Cárter pueda lograr en la Unión Soviética a nivel interno, a más de ponerla en evidencia ante la opinión internacional. Sin embargo, esto es lo que al parecer se persigue en el fondo, pues mientras mayor sea la supresión de la disidencia interna en la Unión Soviética y en los países del bloque socialista, mayores serán las grietas entre los partidos comunistas de Europa Occidental y la ortodoxia moscovita.

El fenómeno que ha dado en llamarse “eurocomunismo”, ejemplificado por la nueva línea de interpretación ideológica seguida principalmente por los partidos comunistas italiano, francés y español, está en gran parte basada, precisamente, en el papel que los derechos individuales deben ocupar en el proceso de construcción del socialismo, en países que han alcanzado altos estadios en el desarrollo del capitalismo y en la democracia parlamentaria. En pocas palabras, esto significa la abolición, respecto de la doctrina marxista-leninista, del estadio de la dictadura del proletariado como paso inevitable en el camino hacia el socialismo.

La grieta parece haberse ensanchado con la polémica surgida a partir de la diatriba lanzada por Moscú al líder del Partido Comunista Español, Santiago Carrillo, a través de un editorial de un semanario soviético aparecido el 23 de junio pasado. En este editorial se le acusa –y de paso se desautoriza a los otros partidos comunistas europeos– de que su concepto de “eurocomunismo” tiende a fomentar la

división del comunismo internacional y que por ello es bien recibido entre los propagandistas e ideólogos burgueses.<sup>11</sup>

Sin embargo, para varios observadores, entre ellos el ex secretario de Estado Henry Kissinger, resulta difícil discernir hasta qué punto la posición sostenida por los partidarios del eurocomunismo es una diferencia ideológica de fondo con Moscú o una simple táctica electoral para atraerse mayores votos en países cuya población goza de altos niveles de vida y de una arraigada –con excepción de España– tradición en cuanto a derechos individuales. Sea cual fuere la razón y lo que depare el futuro, lo cierto es que para mediados de 1977, las relaciones entre Moscú y estos partidos aparecían bastante deterioradas y el gobierno de Cárter muy dispuesto a sacar partido de ello.

El nuevo énfasis ideológico de la política exterior norteamericana, trata también de subrayar un cambio de actitud frente a regímenes dictatoriales de derecha a los que se había apoyado con anterioridad por su militante anticomunismo. Esto se ha visto claramente en la región latinoamericana, en donde las relaciones de los Estados Unidos se han agriado con respecto a Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y algunos de los países centroamericanos. Dado que se trata de países con gobiernos militares dictatoriales, la reacción mayoritaria en la opinión pública mundial ha sido de franco aplauso. Sin embargo, debe reflexionarse seriamente acerca de los excesos a que puede llegar esta política, principalmente respecto a terceros países.

No se requiere recurrir muy profundamente a la historia para recordar que cada vez que los Estados Unidos han actuado en el exterior a nombre de un “imperativo moral” basado en la naturaleza e ideales norteamericanos, las consecuencias para los países débiles han sido funestas.

<sup>11</sup> *Le Monde e International Herald Tribune*. París, 24, 25 y 27 de junio de 1977.

Baste recordar que fue a nombre de ese “imperativo moral” que Wilson intervino en la Revolución Mexicana a fin de “enseñar a los mexicanos a gobernarse”, encubriendo con ello otras intenciones. Fue también, precisa y “... paradójicamente un impulso paralelo [al de Cárter] el que llevó a presidentes anteriores de los Estados Unidos a terribles aventuras de política exterior. El impulso básico de la intervención norteamericana en Vietnam fue el de salvar a los vietnamitas del comunismo, tanto por razones estratégicas como morales”.<sup>12</sup> Y es que el celo moralista en la política norteamericana se ha fundado tradicionalmente en una ética etnocentrista que resulta siempre de la arrogancia que da el poder.

Por lo pronto, el nuevo secretario de Estado, Cyrus Vance, ya ha esgrimido la amenaza de que en adelante la cooperación económica y aún el comercio quedarán ligados a la observancia de los derechos humanos en el área de América Latina.<sup>13</sup> De esto podrán aprovecharse en el futuro distintos “lobbies” para esconder sus verdaderas intenciones proteccionistas tras la careta de los derechos humanos.

Otra consecuencia importante producto de las experiencias de Vietnam y Watergate, que tiende a influir necesariamente el trasfondo de las relaciones de los Estados Unidos en general y las mexicano-norteamericanas en particular, es el fortalecimiento del Congreso de los Estados Unidos a costa del Poder Ejecutivo. En ningún aspecto del proceso gubernamental se da este nuevo fenómeno con tanta claridad como en el campo de la política exterior. Por ejemplo, el énfasis en los derechos humanos de la po-

<sup>12</sup> Hedrick Smith, “Cárter Aid Decisión Closes Pragmatic Foreign Policy Era”, *International Herald Tribune*, París, 28 de febrero de 1977.

<sup>13</sup> Discurso en la Sesión Inaugural de la Conferencia Anual de la Organización de Estados Americanos. St. Georges, Granada, 14 de junio de 1977.

lítica exterior fue, en realidad, una innovación del Congreso que antecede la entrada de Cárter a la presidencia. Esto no quiere decir que no haya sido Cárter quien le dio amplitud y lo elevó a la categoría de principio rector de la política exterior. Simplemente significa que este sentimiento ya existía con anterioridad en el Congreso. Es más, algunas de las primeras acciones de Cárter en este sentido, como por ejemplo, condicionar la ayuda militar al respeto de los derechos humanos, se llevaron a cabo siguiendo un mandato del Congreso. Pero éste parece haberse envalentonado con sus propios y tempranos triunfos y ahora quiere llevar su mandato más lejos aún: condicionar los fondos de cooperación económica que aporta Washington a través de las instituciones financieras internacionales de carácter público, al respeto de los derechos humanos de parte de los países beneficiarios.

Es probable que este proyecto se deba en el fondo al hecho de que, al haber reducido los Estados Unidos el monto de sus programas bilaterales de ayuda económica y militar en la región, el Congreso siente que no existe más el instrumento necesario para ejercer influencia directa en los países de la región. Sea cual fuere la razón, el hecho es que existe el peligro latente de que la ayuda multilateral –en su parte norteamericana– quede sujeta al escrutinio del Congreso de uno de los países miembros. Esto equivaldría, para todo efecto práctico, a que la cooperación multilateral quedara relegada al mismo rango que la ayuda bilateral. Cuando un cierto país solicita ayuda bilateral, sabe de antemano que esto involucra condiciones políticas formuladas conforme al criterio e interés del donante. Éstas, después de todo, son las reglas aceptadas y en última instancia se puede decir que constituyen un “juego limpio”, pues se sabe de antemano que ningún país va a sacrificar fondos por meras razones “humanitarias” y el beneficiario sabrá si lo acepta o no. Sin embargo, la cooperación multilateral es otra cosa.

Se supone que fue creada precisamente como un esfuerzo colectivo para enfrentar la pobreza mundial sobre la base de criterios aprobados mediante el consenso internacional, libre de consideraciones políticas coyunturales e independiente de intereses unilaterales de los países miembros.

Sin embargo, no se puede exagerar tampoco acerca de los alcances reales de los restablecidos poderes del Congreso de los Estados Unidos. Se ha dicho en grado por demás abundante, que los poderes del Congreso son más bien de carácter negativo, que de propia iniciativa. Es decir, simplemente poder de veto. Pero no hay que olvidar que es en materia de lo que podría decirse son decisiones de segunda importancia —precisamente las que más aquejan nuestras relaciones comerciales con los Estados Unidos— en las que con mayor frecuencia se ejerce este poder de veto.

Por otra parte tampoco hay que olvidar que el Congreso tiende a reflejar puntos de vista e intereses particulares de carácter seccional, geográfico y privado, y que por ello necesariamente representa una visión fraccionada —y con frecuencia miope— del interés público de los Estados Unidos. No es por mero accidente entonces que proyectos tales como la llamada Ley Rodino, que hacía pender la amenaza de la deportación masiva de mexicanos, sin medir las consecuencias que ello podría tener para la economía de México y las relaciones entre los dos países, se originó justamente en el Congreso, como reflejo de intereses particulares de grupos privados. Es además sintomático de la nueva arrogancia del Congreso —o de la poca importancia que éste concede a México— el hecho de que la comparecencia de López Portillo ante los legisladores haya sido recibida con notoria tibieza.<sup>14</sup>

Compensa esta situación el hecho de que la primera reacción de Cárter hacia la situación que enfrenta el nuevo go-

<sup>14</sup> *The Guardian*. Londres, 19 de febrero de 1977.

bierno mexicano, haya sido en sentido cooperativo. Es más, como es sabido, el gobierno de Cárter tiene entre sus planes principales un programa de estímulo de la economía internacional, uno de cuyos puntos sobresalientes es acudir al rescate de los países deficitarios –entre ellos México– a base de un aumento general del comercio aún a expensas del propio déficit comercial norteamericano y de los amplios superávits del Japón y Alemania Federal.<sup>15</sup> Esto no quiere decir, sin embargo, que la creciente ideologización de la política norteamericana, así como el renovado poder del Congreso, no vayan a dejar de influir en las relaciones con México. Por otra parte, este espíritu cooperativo de Cárter hacia México no es enteramente gratuito. Está influido en parte, obviamente, por su política petrolera, asunto que es tratado con mayor detalle en los párrafos subsecuentes.

#### VIEJOS Y NUEVOS ELEMENTOS DE NEGOCIACIÓN

No obstante la gravedad de la crisis económica por la que atraviesa el país, el gobierno mexicano no está totalmente desarmado en sus tratos con Washington. Posee, al menos, dos elementos que jugar como cartas de negociación: la nueva riqueza petrolera y la importancia de la vecindad inmediata.

Los Estados Unidos han estado interesados en el petróleo mexicano desde el momento mismo en que se conoció acerca del descubrimiento de nuevos y grandes mantos. No fue por mero accidente tal vez que la primera noticia acerca de estos nuevos mantos provino, precisamente, de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos parecen estar particularmente interesados en el petróleo mexicano dado que en medio de

<sup>15</sup> *The Times*. Londres, 28 de enero de 1977.

una “crisis de energéticos”, tal vez se piense que en México se puede desarrollar una fuente más confiable de abastecimiento. Ha habido ciertas especulaciones en el sentido de que los Estados Unidos desearían utilizar a México como una especie de esquirolo para romper el cartel que significa la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en el mercado internacional.<sup>16</sup> Aparte de que ello resultaría mal negocio para México, es difícil pensar que esto podría ocurrir sin que el gobierno mexicano encontrara fuerte oposición interna y se deteriorara su imagen ante la opinión pública nacional. Lo cierto es que Cárter tiene, como uno de los principales objetivos de su gobierno, reducir la dependencia petrolera de los Estados Unidos respecto de los países de la OPEP que representa aproximadamente la tercera parte del consumo. Esto es más importante a partir de que un antiguo e importante abastecedor de petróleo extranjero de los Estados Unidos, Canadá, que no es miembro de la OPEP, decidió reducir sus exportaciones como medida preventiva para el abastecimiento del consumo interno.<sup>17</sup>

Para lograr su objetivo en el petróleo mexicano, los Estados Unidos no han necesitado ejercer presión alguna sobre México. La crisis económica por la que atraviesa el país provee de incentivos más que suficientes para que el gobierno mexicano mismo sea el primer interesado en aumentar la capacidad nacional de exportación, particularmente en un momento de bonanza del mercado internacional del petróleo. Naturalmente se han presentado reacciones críticas

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, *The Guardian*. Londres, 14 de febrero de 1977.

<sup>17</sup> Como resultado de dicha decisión, Canadá redujo su participación en el mercado norteamericano de petróleo importado, de 18 a 14 por ciento entre 1974 y 1975, mientras la de la OPEP aumentó de 73 a 78 por ciento. U. S. Government, *International Economic Report of the President*. Washington, U. S. Printing Office, 1976, pp. 13, 14, 28 y 109.

entre ciertos sectores de opinión –y de seguro habrá habido también cierta oposición dentro del gobierno mismo– ante el prospecto de que México se convierta en gran exportador y con ello quede relegado al pasado el antiguo principio doctrinario de la Revolución de que los recursos naturales de carácter no renovable, particularmente el petróleo, deben reservarse para las necesidades futuras del desarrollo nacional. Se teme también que las crecientes exportaciones de petróleo a los Estados Unidos se conviertan en una nueva y más sólida liga de dependencia respecto de ese país. Sin embargo, el deterioro económico no da lugar a mucha flexibilidad de maniobra y por si ello no fuera suficiente, el gobierno requiere de estar en buenos términos con Washington debido a otro grave problema que enfrenta en sus relaciones con los Estados Unidos: los varios millones de mexicanos que radican en los Estados Unidos sin la documentación migratoria correspondiente y para quienes pende el peligro de ser deportados a México. De ser ésta la solución que se diera al problema, México tendría que enfrentarse a la grave situación de tener que reincorporar a esta enorme masa de mexicanos a un mercado de trabajo ya de por sí castigado por un crónico desempleo y subempleo, agudizado por la crisis por la que atraviesa actualmente la economía.

Por lo pronto, el gobierno mexicano ya se ha embarcado, sin mucha oposición, en una decidida política de explotación de la nueva riqueza petrolera, como una fórmula para hacer salir al país de la crisis económica. Se espera con ello ayudar a financiar en forma creciente el déficit comercial y el servicio de la deuda externa, así como restablecer la confianza entre los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. El único obstáculo para poder aumentar aún más la producción, y en consecuencia las exportaciones, ha sido más bien, el poder contar con financiamiento externo adicional en un momento en que el crédito internacional de México se encuentra altamente saturado.

Sin embargo, para principios de 1977 el nivel de producción había llegado ya a la cifra de un millón de barriles diarios, estimándose que de éstos, 153 mil eran destinados a la exportación, principalmente a los Estados Unidos.<sup>18</sup> Es de esperarse que la bonanza de los precios del combustible dure lo suficiente como para que el país pueda obtener provecho de ello en la medida en que lo necesita, a pesar del efecto que sobre la oferta mundial puedan ejercer el propio petróleo mexicano, así como el proveniente de otros nuevos mantos de importancia, como son los del Mar del Norte y Alaska. De aquí la necesidad de coordinar la producción entre los países exportadores.

Por su parte, el gobierno mexicano ha declarado que no contempla por el momento convertirse en miembro de la OPEP.<sup>19</sup> Sin embargo, la verdadera prueba de fuego para la política exterior del nuevo gobierno vendrá cuando las exportaciones asciendan a un monto tal en que por su importancia llegue el momento de decidir si México debe adherirse a la OPEP. Mientras tanto, el país puede seguir

<sup>18</sup> La fecha exacta fue el 11 de febrero de 1977. Ese día México batió su propio récord de producción, incluyendo el periodo cuando las compañías extranjeras explotaban el petróleo mexicano, las que llegaron a alcanzar un promedio diario de 529 mil barriles diarios en el año de 1921. *Tiempo*, México, 21 de febrero de 1977. Por otra parte es importante hacer notar que, como gesto de buena voluntad y a escasos días de su encuentro con el mandatario norteamericano, el presidente López Portillo ordenó el envío urgente de 40 millones de pies cúbicos de gas a los Estados Unidos para ayudar a sortear la escasez de combustible que se presentó en algunos estados de la Unión como consecuencia de un crudo invierno. En su momento se especuló acerca de que México había absorbido parte del costo de transportación. *International Herald Tribune*. París, 4 de febrero de 1977 y *The Guardian*. Londres, 14 de febrero de 1977.

<sup>19</sup> Declaración del Director de PEMEX durante la firma en Londres de un préstamo concedido por varios bancos internacionales. *International Herald Tribune*. París, 22 de marzo de 1977.

favoreciéndose gratuitamente de la situación que significa vender su petróleo al precio impuesto por la OPEP, sin ser uno de sus miembros.

Existe otro elemento que atenúa la posición de debilidad que México presenta actualmente al negociar con Washington los problemas de sus relaciones: la importancia de la vecindad geográfica inmediata. No se necesita de mucha elaboración para demostrar que Washington prefiere que México continúe gozando de estabilidad económica y política, en la medida en que su gobierno no signifique una amenaza para sus intereses. Un país inestable en sus fronteras va en contra de su propia tranquilidad y seguridad públicas, así como en contra de sus intereses económicos. En la medida en que la economía mexicana sea incapaz de absorber los crecientes “excedentes” demográficos del país, la corriente migratoria hacia el vecino del norte seguirá ensanchándose, a menos que los Estados Unidos se vean forzados a tomar medidas cuya drasticidad podría llegar incluso al cierre de la frontera. Sin embargo, independientemente de las obvias dificultades tanto administrativas como fundamentalmente políticas que ello significaría, cerrar la frontera equivaldría a taponar la válvula de escape con el peligro que ello encierra para la estabilidad social y política de México. Una creciente inestabilidad en México no solamente crearía otro tipo de peligros mayores para los Estados Unidos, sino que indudablemente reforzaría los incentivos para la emigración.

Es interesante notar con relación a la importancia que puede tener la proximidad geográfica, que el presidente Cárter decidió que los primeros huéspedes extranjeros de la Gasa Blanca durante su mandato deberían ser los jefes de gobierno de sus dos vecinos inmediatos, México y Canadá, en un momento en que ambos países atraviesan por situaciones difíciles que amenazan su estabilidad. Esto pudo haber sido quizás un mero gesto diplomático, o un acto

simbólico para significar el inicio del cambio de la política respecto de otras preocupaciones de la era kissingeriana. Sin embargo, resulta lógico que para los Estados Unidos es preferible, por razones tanto económicas como políticas, vivir frente a vecinos que gocen de amplia estabilidad.

Para terminar y como conclusión de todo lo anterior, puede decirse que un nuevo tipo de relación parece haber venido gestándose entre México y los Estados Unidos; una relación en la que a México tocará por necesidad “disciplinarse” en mayor o menor grado en los criterios del propio gobierno norteamericano y de las grandes instituciones financieras internacionales. Tal vez esto sea lo que la difícil realidad actual dicte como táctica a corto plazo. Sin embargo, la estrategia a largo plazo debe ser otra. En el caso de México la política exterior debe concentrarse en auxiliar el desarrollo interno y hacer disminuir la dependencia externa hasta límites tolerables para la soberanía nacional, pero compatible con las necesidades económicas y las demandas sociales populares. Pero esto no se obtiene a base de una diplomacia verbalista, estridente, o con base en convenios vistosos pero inoperantes en la práctica. Se logra mediante un esfuerzo callado y sistemático, sostenido a largo plazo, para atacar las bases reales de esa dependencia.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO

## Cuadro I

México: evolución de las balanzas comercial, turística y de las transacciones fronterizas (Millones de dólares)

Año	1 <i>Export.</i>	2 <i>Import.</i>	3 <i>Saldo</i>	4 <i>Turismo (neto)*</i>	5 <i>Maquila- doras</i>	4 + 5
1971	1 363	2 254	- 891	643	102	745
1972	1 665	2 717	- 1 052	750	164	914
1973	2 063	3 812	- 1 749	978	277	1 255
1974	2 755	5 946	- 3 191	1 072	443	1 515
1975	2 858	6 580	- 3 722	988	454	1 442
1976	3 297	6 029	- 2 732	995	520	1 515
	14 001	27 338	-13 337	5 426	1 960	7 386

\* Incluye transacciones fronterizas.

Fuente: Banco de México, *Informes anuales*.

## Cuadro II

México: evolución de la deuda pública exterior a plazo mayor de un año (Millones de dólares)

1956	1960	1965	1970	1972	1975	1976
491	1 151	2 114	3 776	4 854	11 612	15 845

Fuentes: Primera columna: Badri Rao, *Cambios recientes en la deuda pública exterior de los países latinoamericanos*. México, OEMLA, 1964.

Segunda a quinta: Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual 1974*. Washington, 1975.

Sexta y séptima: Banco de México, *Informe anual 1976*. México, 1977.

## Cuadro III

México: inversión extranjera directa  
(Millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Nuevas inversiones</i>	<i>Remisión de dividendos</i>	<i>Saldo</i>
1971	196	383	-187
1972	189	451	-262
1973	287	518	-231
1974	272	704	-432
1975	362	699	-337
1976	330	781	-451
	1 636	3 536	-1 900

Fuente: Banco de México, *Informes anuales*, 1971-1976.

## Cuadro IV

## México: producción de petróleo crudo

<i>Año</i>	<i>Número de barriles diarios</i>	<i>Porcentaje de la producción mundial</i>
1960	270 000	1.3
1965	328 000	1.1
1970	420 000	.9
1971	434 000	.9
1972	444 000	.9
1973	465 000	.8
1974	580 000	1.0
1975	720 000	1.4
1977	1 000 000*	n.d.

\* Al 11 de febrero.

Fuente: Años 1960-1975: U. S. Government, *International Economic Report of the President*. Washington, 1975 y 1976, pp. 152 y 172, respectivamente.

Año 1977: Informe de PEMEX, *Tiempo*. México, 21 de febrero de 1977, p. 20.

## Cuadro V

México: balanza del comercio exterior de petróleo  
(Millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Importación</i>	<i>Exportación</i>
1972	100	–
1973	262	–
1974	357	133
1975	–	460
1976	–	557

Fuentes: Años 1972 y 1973: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina: informe anual 1974*. Washington, 1975, pp. 56-57. Año de 1974: Informe del Director de PEMEX, 18 de marzo de 1975. Años de 1975 y 1976: Banco de México, *Informe anual 1976*. México, 1977.

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO BAJO EL RÉGIMEN DE ECHEVERRÍA: RETROSPECTIVA

YORAM SHAPIRA\*

El desarrollo y promoción de una nueva política exterior mexicana bajo la dirección del presidente Luis Echeverría (1970-76) tuvo lugar durante el surgimiento de una severa crisis política interna. Presiones socioeconómicas acumulativas a largo plazo y frustraciones políticas se aunaron a catalizadores a corto plazo para producir en 1968 el principal levantamiento nacional, poco antes de que Luis Echeverría llegara a la presidencia de México. La crisis de 1968 fue claramente orientada hacia lo interno, apoyándose en problemas fundamentales e interrelacionados, tales como la distribución de recursos y oportunidades entre los estratos socioeconómicos, alienación política vs. participación, y la misma legitimidad de una élite monopolística en el poder que manipula la ideología “revolucionaria” y una simbología democrático-participatoria. Los retadores del sistema de 1968 pusieron poca atención en los problemas sobre

\* Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos de la Universidad Hebrea de Jerusalén. El autor desea expresar sus agradecimientos al Instituto Leonard Davis de Relaciones Internacionales de la Universidad Hebrea y al Instituto de Investigación Harry S. Truman de la misma universidad por el apoyo que le fue proporcionado para la terminación de este trabajo.

política exterior. Aun así, al presidente que tuvo que tolerar lo más duro de esta crisis interna sin precedentes y sus consecuencias es posible que se le recuerde en los anales de la política mexicana por su papel como el más grande innovador de la política externa de la nación. Esta aparente contradicción tiene mayor sentido una vez que se establece la interrelación entre las políticas interna y externa de Echeverría.

Como lo ha hecho notar James N. Rosenau,<sup>1</sup> las políticas exteriores de las sociedades modernas son conformadas a menudo por necesidades internas: para apoyar liderazgos carismáticos, por la necesidad de identidad y prestigio de una élite o la necesidad que sienten los grupos en el poder de desviar la atención de los problemas internos.

Luis Echeverría emprendió dos amplios tipos de decisiones sobre política exterior, mientras fue el presidente de México, que pueden ser vistos como innovaciones dentro del contexto de la conducta tradicional de México en asuntos internacionales. Estas principales iniciativas también constituyen ejemplos sobresalientes de política en cadena, dado que representan una fuerte relación entre la política interna y externa. Una categoría está representada por iniciativas audaces limitadas, tales como las políticas chilena y española de Echeverría, la otra, por intentos revisionistas de largo alcance, compendiados en la Carta de México sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y, posteriormente, por la proposición de un Sistema Económico para el Tercer Mundo.

Ambas categorías surgieron cuando los intentos de reforma interna estaban resultando cada vez más difíciles de alcanzar; estas frustraciones demostraron ser cruciales en

<sup>1</sup> James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," en *Approaches to Comparative and International Politics*, R. B. Farrel, ed., Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1966, p. 33.

el cambio de enfoque y energía de Echeverría hacia el área exterior. La nueva política exterior en formación, activa y revisionista, pronto se convirtió en un corolario del programa de reforma interna, y el anterior estilo “radical” se dirigió principalmente a movilizar el apoyo de los elementos con orientación hacia el cambio, alrededor de un presidente que contendía con intereses internos conservadores y en favor del *statu quo*. Una vez que los puntales “filosóficos” de la política exterior de Echeverría fueron desarrollados coherentemente en su mayor parte, el énfasis se desvió hacia la persecución consciente de objetivos que –para adaptar al caso de México las generalizaciones de Michael O’Leary<sup>2</sup> sobre estados en desarrollo– no podrían obtenerse por cambios al margen del orden internacional establecido. De aquí que el disentimiento de Echeverría en contra del sistema internacional prevaleciente no fue meramente una táctica de diversión diseñada solamente para desviar el interés de los ciudadanos fuera de los problemas del país, ni fue simplemente una excusa para promesas no cumplidas. Él percibió la necesidad de una transformación radical de los aspectos fundamentales de todo el sistema internacional, para dar soluciones a los problemas, internos y a un malestar nacional.

La creencia en la acción recíproca de la política nacional e internacional, determinó que Echeverría, como otros líderes de naciones en desarrollo, usara su situación de miembro de las organizaciones internacionales de un sistema internacional sin integrar, para tratar de promover su reconstrucción hacia uno más altamente integrado y único, tanto en la cercanía geográfica inmediata a México, como a nivel global. Como otros miembros débiles del sistema internacional, México, bajo el régimen de Echeverría,

<sup>2</sup> Michael O’Leary, “Linkages Between Domestic and International Politics in Underdeveloped Nations,” en *Linkage Politics*, James N. Roseanu, ed., Nueva York, N. Y., 1969, p. 325.

decidió presentar problemas e iniciativas en los foros más amplios posibles, donde fueran más prometedoras las perspectivas de movilizar apoyo en contra de los miembros más fuertes del sistema.<sup>3</sup>

Se juzga esencial enfocar el análisis hacia las fuentes internas y la utilización de la política exterior de Echeverría para entender cabalmente el contexto total de dicha política, su evolución y su dinámica.

Se puede argumentar legítimamente que algunas características básicas de actor en el campo internacional han tipificado a México mucho antes de que Echeverría llegara a ser presidente. Es cierto que la creciente deuda externa dio una urgencia cada vez mayor a los problemas económicos. También hay pequeñas dudas respecto a que los desarrollos en el sistema global internacional y en el subsistema regional (América Latina) ofrecieron alternativas para desarrollar nuevas tácticas para alcanzar objetivos tradicionales. No obstante, mientras que el *impasse* en el desarrollo de México y su dependencia del exterior eran sin lugar a dudas cruciales para explicar los objetivos de la política exterior, no explican satisfactoriamente por qué se introdujeron durante la administración de Echeverría innovaciones sobresalientes y estilo “radical”. De aquí que lo que se requiere es una explicación complementaria, aludiendo más específicamente a la propia experiencia y evolución política de Echeverría, al menos desde la administración de Díaz Ordaz (1964-70) durante la cual Echeverría ocupó el puesto clave en el gabinete como ministro del interior (Gobernación), hasta los primeros y cruciales años de su propio sexenio (el periodo presidencial es de seis años), cuando empezó a plasmar el curso general de sus políticas.

<sup>3</sup> Sobre estas características de política exterior de las naciones en desarrollo en general ver O’Leary, *op. cit.*, p. 328.

De aquí que la intención del presente trabajo no es discutir las diversas interpretaciones económicas, sino más bien proporcionar un ángulo complementario que ha sido en buena medida pasado por alto en los análisis disponibles.<sup>4</sup> Nuestro principal interés es establecer el vínculo entre los acontecimientos políticos internos y la reformulación

<sup>4</sup> Éstos incluyen entre otros:

Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes de la política exterior mexicana." en *Foro Internacional* 50, octubre-diciembre, 1972, pp. 139-54.

—, "Documentos y Comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría (marzo-abril de 1973)", en *Foro Internacional* 53, julio-septiembre, 1973.

—, "México in the 1970s and its Relations with the United States", en *La tin America and the United States: The Changing Political Realities*, Julio Cotler y Richard R. Fagen, ed., Stanford, California, Stanford University Press, pp. 314-33.

Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México", en *Foro Internacional* 50, octubre-diciembre, 1972, pp. 292-310.

Blanca Torres, "México en la estructura del comercio y la cooperación internacional de los países socialistas", en *Foro Internacional* 50, octubre-diciembre, 1972, pp. 178-204.

Carlos A. Astiz, "Mexico's Foreign Policy: Disguised Dependency", en *Current History* 66, mayo, 1974, pp. 220-25.

Guy E. Poitras, "Mexico's 'New' Foreign Policy", en *Inter-American Economic Affairs* 28, invierno, 1974, pp. 59-77.

Carlos Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", en *Foro Internacional* 57, julio-septiembre, 1974, pp. 103-15.

Edith B. Couturier, "México", en *Latin American Foreign Policies*, Harold D. Davis y Larman C. Wilson, ed., Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1975, pp. 117-35.

Harvey J. Kaye, "How 'New' is Mexico's Foreign Policy", en *Inter-American Economic Affairs* 28, primavera, 1975, pp. 87-92.

William H. Hamilton, "Mexico's 'New' Foreign Policy: A Reexamination", en *Inter-American Economic Affairs* 29, invierno, 1975, pp. 51-58.

Errol D. Jones y David Lafrance, 1976. "Mexico's Foreign Affairs under President Echeverría: The Special Case of Chile", *Inter-American Economic Affairs* 30, 1, verano, 1976, pp. 45-78.

El ejemplar completo de *Foro Internacional* 56, abril-junio, 1974.

de la política exterior de México, dos procesos que se cree que están interrelacionados. Como se sugerirá, el reformismo ampliamente frustrado de Luis Echeverría en los problemas internos y la convergencia de las necesidades de supervivencia de la élite, más las propias motivaciones del presidente, actuaron como un factor principal en la promoción de una nueva política exterior nacional.

#### LA NECESIDAD DE UNA REVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR: LOS FACTORES OBJETIVOS

Con el advenimiento de la presente década, varios acontecimientos fundamentales, tanto en la posición económica de México, a nivel regional y/o en el sistema internacional en toda su extensión, rompieron la base para posibles cambios en su política exterior. Por casualidad, estos procesos convergieron con la toma de posesión por Echeverría del puesto de primer mandatario. A fines de los años sesenta esos problemas económicos nacionales relacionados con las interacciones de México con otras naciones, se tornaron críticos. Lo inadecuado de la estrategia para el desarrollo industrial nacional basado en la sustitución de importaciones y la necesidad siempre creciente de bienes de capital importados y de tecnología del extranjero –todos los cuales dejaban su marca en una balanza de pagos deteriorada– demandaron una vigorosa promoción de las exportaciones mexicanas y de las industrias orientadas a la exportación y una activa búsqueda de nuevos mercados externos y diversificados.<sup>5</sup> En 1970 tuvo lugar en México una elevación particularmente aguda en el déficit en cuenta corriente. Índices de dependencia económica, o más específicamente, la concentración de las exportaciones mexicanas a los Estados

<sup>5</sup> Torres, *op. cit.*, p. 178; Valero, *op. cit.*, pp. 296-298.

Unidos, alcanzaron aproximadamente la misma cifra tope (70 por ciento de las exportaciones totales) que a fines de los años cincuenta, después de haber declinado un poco en la década de los sesenta.<sup>6</sup>

La primera y principal “víctima” de las deterioradas condiciones económicas fue el concepto institucionalizado de “relación especial” con Estados Unidos. Esta tesis se basa en el supuesto de que México puede resolver sus problemas económicos internacionales mediante acuerdos bilaterales con su poderoso vecino del norte. Este enfoque, ligeramente modificado durante los años sesenta, se cree que explica la atención fundamental que México tradicionalmente ha prestado a sus contactos bilaterales con los Estados Unidos a expensas de la “indiferencia por la diversificación de sus relaciones internacionales”.<sup>7</sup>

Coincidiendo con estos factores económicos internos y externos están las modificaciones del sistema internacional en general. La transformación de los antiguos “bloques” en centros múltiples de poder; la elevación a una posición de prominencia económica de la Comunidad Económica Europea y de Japón; el acercamiento y reducción de las tensiones entre Estados Unidos y las dos principales potencias comunistas; la mayor tolerancia mostrada por los Estados Unidos hacia iniciativas políticas tomadas por estados dentro de su esfera de influencia, y la ausencia visible de iniciativas importantes de Estados Unidos hacia América Latina a finales de los años sesenta, condujeron a una mayor libertad de acción para los estados más pequeños y periféricos.

El gobierno mexicano adoptó acciones concretas, como se observó en la primera “gran gira” (marzo-abril de 1973) a Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética y China. Una década antes (1963) el presidente López Ma-

<sup>6</sup> Pellicer de Brody, 1974, *op. cit.*, pp. 322-23.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 318.

teos, en un movimiento innovador con objetivos similares, visitó Yugoslavia y Polonia, e intensificó los contactos comerciales con la Unión Soviética. No obstante, López Mateos, indeciso respecto a apartarse de las prácticas aceptadas, no incluyó a la Unión Soviética en su viaje de 1963 y reaccionó cautelosamente a los signos de interés soviético por relaciones más estrechas.<sup>8</sup> Aun cuando una misión comercial mexicana visitó China en 1964, fue sólo con el fomento de las relaciones entre Estados Unidos y China que el gobierno mexicano consideró que podría seguir adelante con esta política.

#### EL IMPACTO SUBJETIVO DE ECHEVERRÍA

Los factores económicos y las condiciones de menor tensión que afectaban el sistema internacional como un todo, constituyeron sólo una parte del complejo juego de factores que determinaron las respuestas de Echeverría en la dirección de los asuntos externos. Los otros factores explicativos tienen sus raíces en la propia experiencia política formativa del presidente, en las percepciones del orden de prioridades gubernamentales, en sus interacciones con diversos grupos, así como en su estilo personal.

Durante la crisis de 1968, la comunidad universitaria disidente de México actuó como un partido semi-político. A través de su cuerpo representativo, el Comité Nacional de Huelga, desarrolló autónomamente sus tácticas de presión y demanda a una escala e intensidad que nunca antes se habían practicado en México. A corto plazo, éstas fueron rechazadas como ilegítimas por el gobierno y atrajeron inmediatas reacciones punitivas. A largo plazo, sin embargo, la protesta tuvo una influencia que puede identificarse en

<sup>8</sup> Torres, *op. cit.*, p. 23.

las políticas del gobierno y constituyeron el principal estimulante del sistema para el reformismo del presidente Luis Echeverría.

Tal impacto puso de relieve la importancia política de una comunidad universitaria activista para efectuar cambios en la sociedad desafiando directamente a la élite gobernante. El papel democratizante jugado por la comunidad universitaria asumió un significado particular en un régimen autoritario aparentemente sometido a principios democrático-participatorios, en tanto que realmente concede poca autonomía a las estructuras políticas que representan los intereses de las clases populares.

Esta falta de autonomía autorizada, en cambio, ha sido un factor importante en el surgimiento de la comunidad universitaria no cautiva como una estructura de agregación de intereses. Por este motivo, la protesta de 1968 representa un fenómeno *sui generis* con características temáticas y funcionales que claramente lo distinguen de los “movimientos” mexicanos de protesta no universitarios de fines de los años cincuenta y principios de los sesenta.

Un rasgo sobresaliente que caracteriza la evolución del pensamiento de Echeverría sobre las relaciones internacionales de México es el hecho de que sus innovaciones no fueron de ninguna manera un producto de un serio proceso de planeación política, o el resultado de un cuidadoso estudio preliminar. Varios estudiosos de los asuntos exteriores de México<sup>9</sup> convinieron en que la formulación de la política exterior de Echeverría no se desarrolló con un método preconcebido, sino que más bien la política se modeló en su forma final, “radicalizada”, a través de una serie de respuestas manipuladas para enfrentar las cambiantes circunstancias internas y externas.

<sup>9</sup> Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*; Valero, *op. cit.*

Una amplia prueba de la improvisación de Echeverría se encuentra en los discursos de su campaña electoral. Durante la campaña de 1969-70, Echeverría manifestó un interés fundamental en los asuntos internos, que sólo puede explicarse parcialmente por la naturaleza de las audiencias en sus giras por todo el país. Una interpretación más razonable es aquella contenida en su propia orden de prioridades, influida en gran medida por el origen interno de los problemas de 1968, en la que la política exterior ocupó un lugar secundario si se la compara con los problemas internos. Esto se hizo sentir claramente en la presentación de los asuntos internos en su plataforma electoral, que fue la más voluminosa, mejor organizada y más coherente. Las referencias a la política exterior hechas por el candidato presidencial fueron escasas, desprovistas de contenido innovador y tuvieron poco que ver con los acontecimientos posteriores.

Uno encuentra una prolija y desproporcionada discusión hecha por Echeverría en la necesidad de reforzar los lazos económicos y culturales con la España de Franco “porque muchos son los vínculos que nos unen a ese país”.<sup>10</sup> Al plantear el problema del déficit de la balanza comercial, Echeverría dio una fórmula convencional, tal como la necesidad de establecer un consejo interministerial para coordinar el impulso de las exportaciones, para promover el turismo y para industrializar y expandir el mercado interno, como medios para alcanzar la meta de la independencia económica.<sup>11</sup> Aun cuando se hizo mención al problema común al que se enfrentan los productores de materias primas, la solidaridad internacional se concentró específicamente en América Latina —centrándola en la necesidad

<sup>10</sup> Luis Echeverría Álvarez, *Praxis Política*, Cultura y Ciencia Política, A. C. México, D. F., 1971, vol. 2-3, pp. 54-61.

<sup>11</sup> *Praxis Política*, vol. 2-3, pp. 126-27.

de promover la integración regional— y no incluyendo foros más amplios del Tercer Mundo.<sup>12</sup> Se hizo una vaga alusión a la necesidad de expandir las relaciones con regiones fuera del Hemisferio Occidental.<sup>13</sup> Cuando se refirió a los principios que guiarían la política exterior mexicana, Echeverría solamente reiteró los elementos bien conocidos de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de todas las naciones, solución pacífica de controversias, así como el concepto de México de una América Latina libre de desarrollos nucleares.<sup>14</sup> En resumen, las respuestas de Echeverría sobre posibles iniciativas en materia de relaciones internacionales reflejaron escasez de planes y metas específicas coherentes y no señalaron ninguna intención de lanzarse a una activa política exterior.

Mirando hacia atrás, dos características fundamentales de la política exterior de Echeverría parecen apoyar el argumento de que su política exterior activista-“radical” fue, en buena medida, una consecuencia de su frustrado reformismo interno. Esto indica dos distintas, aunque interrelacionadas, brechas evidentes: cronológica y temática.

La actividad de Echeverría en asuntos exteriores empezó bastante más tarde que sus medidas de reforma en el plano interno. Indicadores tales como la mención a las relaciones internacionales en los mensajes presidenciales, los viajes presidenciales al extranjero y, en menor medida, la expansión del sistema de representación diplomática, sugieren que ya desde 1972 surgió un mayor énfasis en el activismo en política exterior (que permanecía todavía a la zaga de las iniciativas internas importantes), y que siguió a uno de los más fuertes desafíos internos hechos al liderazgo

<sup>12</sup> *Praxis Política*, vol. 2-3. p. 53.

<sup>13</sup> *Praxis Política*, vol. 6, pp. 48-49.

<sup>14</sup> *Praxis Política*, vol. 1, pp. 19-50. vol. 6, pp. 46-47.

de Echeverría durante su presidencia, o sea, el asunto de los *halcones* de junio de 1971.

Vista desde la más amplia perspectiva del sexenio completo, la resistencia encontrada en la promoción de reformas internas significativas y retrasadas que pudieran corregir el desequilibrio socioeconómico, proveyó la justificación y el ímpetu básicos para la búsqueda de una estrategia suplementaria para ayudar a aliviar las dificultades económicas nacionales y evitar el sacrificio del ímpetu reformista del presidente, aunque en un plano diferente.

La mejoría de la posición económica de México a través de una persistente acción multilateral –organizando y unificando a los débiles productores de materias primas del Tercer Mundo y a los importadores de bienes industriales y de tecnología del extranjero para obtener mejores condiciones de las potencias industriales desarrolladas– surgieron gradualmente como la estrategia paralela que pudiera beneficiar directamente a México, así como mejorar la situación de otros estados en desarrollo. Esta alternativa tuvo, al menos, una ventaja obvia en comparación con el impulso reformista interno: no podría encontrar el mismo tipo de intensa oposición de los grupos de interés desatada por una política redistributiva interna moderada, aun cuando no tuviera la esperanza de ser más exitosa.

Por lo tanto, una relación inversa progresivamente desarrollada en la cual una mayor frustración de los esfuerzos de reforma interna condujo a un énfasis mayor sobre las iniciativas de política exterior. La aparición del activismo en política exterior y la creciente coherencia en su formulación (si no siempre en su aplicación) estuvieron acompañadas por una atenuada embestida reformista en el plano interno. Así, durante los tres primeros años de la administración del presidente Echeverría hubo ensayos sobre legislación económica redistributiva y nacionalista, así como reformas políticas internas que en forma creciente dieron paso a medidas

internas concebidas como paliativo principalmente para combatir los efectos inflacionarios inmediatos, y un cambio concomitante al activismo en la política exterior en la segunda mitad de su régimen.

Los ejemplos de iniciativas significativas de política exterior que tuvieron lugar durante los inicios del gobierno de Echeverría, todavía fueron motivados por consideraciones económicas convencionales y no habían producido murmuraciones políticas. Asimismo, fueron llevadas a cabo con tácticas tradicionales. Durante esta fase, descrita como la etapa de “diplomacia comercial”,<sup>15</sup> hubo reuniones de alto nivel entre Echeverría y los presidentes centroamericanos de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Honduras (segunda mitad de 1971), así como un viaje presidencial a Japón (marzo de 1972). Estos contactos fueron dirigidos al aseguramiento de nuevos mercados de exportación y, en el caso de Japón, también a la búsqueda de asistencia tecnológica y financiera, con el objeto de diversificar la dependencia económica.

La inesperada transición de una discreta “diplomacia comercial”, a una mucho más dinámica y con mayor contenido político, fue causada por una fusión de motivos económicos y políticos, reflejando el desarrollo de los acontecimientos de 1971. Un nuevo factor económico externo que contribuyó considerablemente a esta transición fue la introducción por parte de la administración de Nixon, en agosto de 1971, de la sobretasa de diez por ciento sobre las importaciones, y los fallidos esfuerzos mexicanos para trasladar este impuesto a su principal socio comercial. En consecuencia, en octubre de 1971 Echeverría asistió a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Allí utilizó por primera vez un foro internacional para presentar sus quejas de índole económica, además de la novedad de apelar a la

<sup>15</sup> Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*, p. 149.

solidaridad del Tercer Mundo y una censura pública a los Estados Unidos por su reciente medida económica proteccionista.<sup>16</sup>

El peso de las consideraciones políticas internas pasó a primer plano con el viaje de Echeverría a Chile en abril de 1972. Aun cuando el principal propósito de la visita fue concurrir a la reunión del Comité de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para la presentación de la naciente Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados –que más tarde se convirtió en el sostén principal de la “filosofía” de la política exterior– había otro objetivo primordial. La fragua de estrechas relaciones con el gobierno socialista-marxista de Salvador Allende permitió al presidente mexicano situarse en la delantera de la vanguardia progresista de América Latina y utilizó esa posición como una importante fuente de legitimación progresista en el país. Al defender los derechos de Chile para nacionalizar sus recursos económicos, al denunciar la intervención extranjera en los asuntos internos de Chile y al proporcionar apoyo general al gobierno de Allende, Echeverría hizo llamados atractivos para aquellos miembros de la opinión pública interna que él estaba interesado en cortejar (los intelectuales, las comunidades universitarias y otros elementos dentro del campo progresista). La necesidad de convencer a estos círculos mexicanos de la sinceridad reformista y liberal del presidente y de lograr su apoyo vino a ser más aguda después de que falló la primera ronda de débiles medidas políticas y económicas que no produjeron un impacto dramático inmediato. El manejo presidencial del asunto de los halcones despertó serias dudas entre los grupos liberal-progresistas, sobre su incipiente *apertura democrática*, en tanto que el incidente y sus consecuencias

<sup>16</sup> Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*. Cuadernos de Documentación, Serie Estudios 12, México, 1971.

revelaron oposición a sus políticas de grupos de derecha y conservadores. El inmovilismo económico interno, que afectó al primer año del sexenio, acentuó aún más la necesidad de un momentum en la política exterior. El año de 1971 fue de pobre en el terreno económico y de baja vertiginosa en el crecimiento económico nacional: el producto interno bruto se incrementó en sólo 3.1 por ciento, en contraposición a un promedio de crecimiento de 7.0 por ciento en los años sesenta.<sup>17</sup>

Además, la visita de cuatro días a México del presidente Salvador Allende (fines de noviembre y principios de diciembre de 1972) contribuyó fuertemente a los esfuerzos de Echeverría para reforzar su posición con la izquierda. A través de sus presentaciones conjuntas ante multitudes de trabajadores, campesinos y estudiantes, con las alusiones de Allende a la similitud de algunas aspiraciones políticas de los dos gobiernos y su exaltación por el liderazgo político de Echeverría, el presidente socialista de Chile ayudó a Echeverría a movilizar el apoyo izquierdista y a fortificar la imagen nacionalista y “radical” que el presidente mexicano había tratado de proyectar.

Las relaciones con Chile vinieron a ser una fuente particularmente fructífera de “legitimación revolucionaria” externa y fueron utilizados al máximo por Echeverría.<sup>18</sup> Mientras la situación económica de Chile se deterioraba y se escasearon los créditos del exterior, México, en un acto de abierto desafío a los Estados Unidos, extendió créditos a Chile por ochenta millones de dólares poco antes de la caída de Allende. En 1973, cuando Chile sufrió una crisis energética, el gobierno mexicano le envió rápidamente 400 000 barriles de petróleo. Ambos gestos tuvieron lugar

<sup>17</sup> Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*, p. 150.

<sup>18</sup> Para una exposición detallada de la política de Echeverría hacia Chile, ver Jones y Lafrance, *op. cit.*

en una época en que México mismo tenía una fuerte deuda externa e importaba cantidades considerables de petróleo diariamente.<sup>19</sup> Estos pasos, aun cuando provocaron la crítica de los conservadores del país, fueron útiles en términos de las relaciones del presidente con la “izquierda progresista”. La política del gobierno hacia Chile continuó siendo un vehículo de significación para la movilización interna progresista, aún después de que sucumbió el régimen de Allende ante la junta militar y, de hecho, parece haberse intensificado después de la caída de Allende. En una escalada de rápidos movimientos diplomáticos antagónicos a la junta, Echeverría mantuvo el caso en un lugar muy visible para la opinión pública. La abierta expresión de indignación y duelo oficial que siguió al golpe de septiembre de 1973 y a la muerte de Salvador Allende, la garantía de asilo a la viuda y a la familia de Allende, el suministro por parte de la embajada de México en Santiago de pases de salvoconducto a los refugiados políticos, fueron los primeros gestos. El embajador ante Chile fue llamado a México por tiempo indefinido, y en fecha posterior, el secretario de Relaciones Exteriores, Emilio Rabasa, fue enviado a una controvertida misión para asegurar la liberación de prominentes ex-funcionarios de Allende y de refugiados políticos que se apiñaban en la embajada mexicana.

El 26 de noviembre de 1974 México rompió relaciones con la junta militar. Los observadores señalaron lo más sobresaliente de las consideraciones políticas internas:

En ese momento la administración de Echeverría estaba tratando de imponer [...] reformas fiscales por todo el país y necesitaba todo el apoyo reformista que pudiera obtener. Con la selección de su sucesor a menos de un año de distancia, Echeverría no dudó en hacer una apuesta para consolidar la

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 61.

izquierda en pos de su esfuerzo para nombrar un candidato reformista que continuara sus políticas.<sup>20</sup>

El gobierno de Echeverría continuó con una activa política anti-junta después del rompimiento. En febrero de 1975 México fue anfitrión de la Tercera Sesión de la Comisión Internacional Investigadora de Crímenes de la Junta Militar en Chile.

En forma similar, la elección de socios en la escena internacional fue, en diversos casos evidentes, dictada por su potencial para cumplir con los objetivos políticos internos. Esto fue particularmente cierto respecto de la identificación mexicana con un número selecto de gobiernos latinoamericanos. Después de que las relaciones con Chile llegaron a ser el conducto principal para satisfacer las necesidades internas, el destino del gobierno de Allende requirió de la creación de sustitutos externos adecuados. De aquí que bastante antes de que se agotara el asunto chileno como un símbolo de unión e inmediatamente después de la trágica y abrupta desaparición de la escena de Allende, Echeverría empezó a cultivar y promover nuevas relaciones con elementos progresistas. Dados los constreñimientos comprensibles que limitaban sus interacciones con los regímenes militares en el hemisferio occidental, las únicas posibilidades disponibles para desarrollar nuevas alianzas nacionalistas-izquierdistas se encontraron con los gobiernos de Venezuela y Cuba.

La actuación nacionalista-activista de Carlos Andrés Pérez en los asuntos hemisféricos, y el carácter social-demócrata de su gobierno, convirtió al presidente venezolano en un socio valioso para su contraparte mexicana. Echeverría y Carlos Andrés Pérez encontraron campos fructíferos

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 70.

para la expresión colectiva de sus posturas nacionalistas anti-imperialistas, más concretamente en la promoción de agrupamientos político-económicos tal como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y la empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR). Estas organizaciones, creadas en 1975, están formadas por miembros de la región incluyendo a Cuba, pero no a los Estados Unidos. Echeverría no ocultó el motivo político que se encontraba detrás de estos nuevos marcos multilaterales:

El Sistema Económico Latinoamericano y posteriormente [...] la Línea Naviera Multinacional del Caribe... así como las diferentes asociaciones para promover las materias primas que hemos empezado a organizar, hacen palpable el comienzo de una verdadera cooperación económica latinoamericana sin la intrusión o la asesoría metropolitana.<sup>21</sup>

En tanto que la iniciativa mexicano-venezolana mostró ser la clave para algunos adelantos latinoamericanos hacia una mayor autonomía regional, la nueva interacción desarrollada con Cuba tenía repercusiones internas simbólicas más fuertes. Los contactos con Cuba fueron intensificados y llegaron a ser más estrechos que los mantenidos por los anteriores gobiernos mexicanos desde que Castro llegó al poder. Asimismo, México aumentó la presión para el regreso de Cuba al Sistema Interamericano. Los programas bilaterales económicos y culturales proliferaron rápidamente. El proceso culminó con el arribo del propio presidente a La Habana en agosto de 1975. Las alusiones a Cuba hechas en las declaraciones oficiales pronto sobrepasaron en impor-

<sup>21</sup> Luis Echeverría Álvarez, Informe Presidencial, septiembre, 1976. Foreign Broad-cast Information Service, Latin America, Daily Report. F. BIS-LAT-76-173, 3 de septiembre, vol. vi, núm. 173; 7 de septiembre, vol. vi, núm. 174.

tancia a comentarios anteriores en relación a las iniciativas venezolano-mexicanas.

A raíz de su renuncia al puesto de secretario de Relaciones Exteriores en 1975, Emilio Rabasa enumeró los principales logros de la política exterior de México durante el periodo de cinco años. Colocó en un respetable quinto lugar los esfuerzos de México para la eliminación de las sanciones de la Organización de los Estados Americanos en contra de Cuba y la decisión conexas adoptada por la organización en San José de Costa Rica (fines de julio de ese año). A esto siguió inmediatamente (en orden descendente) la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; el establecimiento de una zona económica marítima de 200 millas; la solución a la controversia con Estados Unidos sobre la salinidad del Río Colorado, y las numerosas reuniones con jefes de estado. La política hacia Cuba fue considerada más importante que un asunto tan prominente en la actitud nacionalista y progresista como fue el apoyo de México a la participación de China en las Naciones Unidas y el posterior establecimiento de relaciones diplomáticas.<sup>22</sup>

La utilización de casos de política exterior con propósitos internos se refleja bastante bien en el contenido de los principales discursos presidenciales, verbigracia, el informe presidencial anual presentado cada lo. de septiembre. En el sumario del primer informe (lo. de septiembre de 1971) sobre los primeros nueve meses de su gobierno, las alusiones del presidente a los asuntos externos ocuparon aproximadamente siete por ciento del mensaje completo, dando testimonio del poco interés inicial asignado al tópico. En el segundo informe estas alusiones subieron ya a quince por ciento del total y se estabilizaron más o menos a ese nivel

<sup>22</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *México de hoy*, octubre-noviembre-diciembre, México, 1975.

por el resto del sexenio (1973-quince por ciento; 1974-dieciséis por ciento; 1975-dieciséis por ciento, y 1976-dieciocho por ciento).

El último informe (lo. de septiembre de 1976) es particularmente instructivo, dado que resume el record acumulativo del gobierno en varias áreas políticas y permite al jefe del Ejecutivo presentar selectivamente lo que él consideró fueron las iniciativas y logros sobresalientes de la política exterior de su gobierno. De nuevo, su elección de los tópicos sobre relaciones internacionales revela un fuerte énfasis en problemas permeados de mensajes orientados hacia lo interno. Tomadas como un todo, las referencias a la política exterior en el sexto informe fueron concebidas para proyectar la imagen de un presidente que no sólo combatió vehementemente el imperialismo, apoyó la causa de los países explotados del Tercer Mundo e inició un amplio esfuerzo para reformar el sistema internacional con el fin de lograr una mayor justicia mundial, sino —y no fue menos importante— la de un incansable campeón de la democracia, los derechos humanos y la libertad.

Entre esos mensajes para consumo interno, los casos de Chile y España figuraron en forma sobresaliente. Mientras que los dos problemas, particularmente el de Chile, fueron utilizados extensivamente al principio del sexenio, su repetición a fines del gobierno de Echeverría fue urgida por los desarrollos internos —hasta mediados de 1976— que contribuyeron a empañar la imagen democratizante de su gobierno. Entre estos sucesos estuvieron las elecciones para presidente del 4 de julio y el golpe del 8 de julio contra *Excélsior*. Por primera vez en treinta años, en las elecciones de 1976, el PAN, único contendiente político del PRI, no presentó candidato. Aun cuando esto fue resultado principalmente de la incapacidad de Acción Nacional para llegar a un acuerdo sobre el candidato, debido a divisiones internas más que a una decisión de delegitimar

al PRI a través de la abstención, el verdadero efecto no fue muy diferente.<sup>23</sup> Como los otros dos partidos oficiales de oposición, el PPS y el PARM, respaldaron al candidato presidencial del PRI, la falta de participación del PAN dejó la “campana” de José López Portillo sin oposición por cualquier partido oficial reconocido. La falla del PAN para nombrar un candidato para las elecciones de julio de 1976 condujo a una claudicación de una tendencia democrática que había adquirido fuerza desde 1952, esto es, la elevación constante de la parte correspondiente al PAN de los votos en las elecciones presidenciales, de 7.8 a 13.8 por ciento en 1970.<sup>24</sup> Esta tendencia ha sido esencial para justificar el argumento de la élite de que México tiene un sistema competitivo de partidos políticos.

Otro acontecimiento antidemocrático que partió de la cima de la jerarquía del PRI, fue dirigido en contra del mejor y más influyente diario de la nación, *Excélsior*. La purga del editor del diario, Julio Scherer, y de seis de sus miembros redactores, claramente fue indicio de motivos políticos, cuidadosamente preparados y cínicamente ejecutados. *Excélsior*, que había gozado de la bendición de Echeverría, al menos hasta fines de 1975, se distinguió por mantener una política editorial independiente y crítica, de tal modo que constituyó una importante manifestación de la política de apertura del presidente. Cualesquiera que hayan sido los motivos exactos de la purga, asestaron un severo golpe a la imagen liberalizadora del gobierno.<sup>25</sup> De este modo, la

<sup>23</sup> Para lo relativo a los conflictos internos del PAN, ver *Latín America*, Londres, IX, 5 de diciembre de 1975.

<sup>24</sup> Rafael Segovia, “La reforma política: El Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *La Vida Política en México, 1970-1973*, El Colegio de México. 1974. p. 60.

<sup>25</sup> Para una exposición del episodio de *Excélsior* ver *Latin America*, Londres, X, 23 de julio de 1976.

inquietud por el destino de la democracia en el extranjero, como se expresó en alusiones críticas a los sucesos de España y de cualquier parte, intentó ayudar a mitigar el impacto del retroceso de la democracia en el país. En consecuencia, se encuentra en el último informe:

En defensa de los derechos humanos y con angustia sobre la amenaza a la paz, nosotros denunciarnos ante las Naciones Unidas los serios sucesos que tuvieron lugar en España el año pasado. Nosotros estamos observando cuidadosamente el proceso de democratización en España y esperamos, junto con los sectores progresistas de esta nación, que su marcha sea acelerada.

En forma similar, el posible establecimiento de relaciones diplomáticas con este país se presentó condicionado a un buen comportamiento democrático. En conjunto, las reacciones de Echeverría a los acontecimientos internos de España y su respuesta a la junta militar chilena equivalieron a un gesto de política diplomática de reconocimiento usado para abogar por la causa de la democracia. La garantía de asilo, dada en primer lugar a los refugiados políticos chilenos, constituyó otro tema principal del último informe, complaciendo al público progresista-izquierdista del país.

La segunda brecha es la incongruencia temática entre una política exterior “radical” y un reformismo interno moderado. Este desdoblamiento que se percibe en la “imagen” se expresó claramente en una pregunta que se le formuló en una conferencia de prensa durante su visita a Cuba en agosto de 1975:

Usted ha insistido, señor, en que su política exterior corresponde a su política interna, ...no obstante, la opinión pública cree que mientras es progresista innegable en su política

exterior, usted no ha logrado actuar de igual manera en su política interna.<sup>26</sup>

La existencia de tal incongruencia puede ser explicada por el uso dirigido hacia lo interno de la política exterior, así como por sus dinámicas decisorias. Esto último se refiere al proceso mismo de toma de decisiones de política exterior en México en el que los grupos de interés –incluyendo aquellos más activos en los problemas internos– tienden a verse poco involucrados. Esto ha traído como resultado una mayor discreción del presidente en la formulación y estilo de las iniciativas de política exterior y una mayor tolerancia para el uso de la retórica radical y los mensajes, en contraste con la activa participación y presión de los grupos de interés en los asuntos internos. Hasta mediados de la administración de Echeverría sólo existió una notable excepción a esta “regla” en la política mexicana contemporánea, la preocupación y militancia de los grupos de presión por lo que respecta a la política mexicana hacia Cuba entre 1960 y 1961. Pero aún entonces, los grupos opositores se interesaron más por sus implicaciones potenciales sobre la orientación de la política interna de López Mateos que por el problema de la política exterior.

En tanto que el poco interés por las relaciones internacionales facilita las iniciativas internacionales del presidente, el uso intenso y acalorado que Echeverría hizo de los temas de política exterior para legitimar internamente a la élite dirigente, le dio a la política exterior un carácter radical y agresivo. Carlos Astiz<sup>27</sup> –basándose en la información contenida en el estudio comparado de varias culturas políticas nacionales de Almond y Verba– señala que la élite

<sup>26</sup> El viaje presidencial por tres continentes. *Comercio Exterior*, septiembre de 1975, p. 87.

<sup>27</sup> Carlos Astiz, *op. cit.*, p. 220.

gobernante de México, así como un grupo urbano representativo, daba una prioridad muy secundaria a la política internacional en comparación con los objetivos internos. Esto sugiere que ha habido previamente una utilización limitada de los temas de política exterior con el fin de agrandar internamente la imagen “revolucionaria” de la élite. Esta situación se alteró drásticamente durante el gobierno de Echeverría. El hecho de que el presidente una y otra vez insistiera en que la política interna y externa eran “dos caras de una misma actitud política” es indicador del efecto de reforzamiento que él deseaba lograr del área externa para la interna. No es de extrañar, pues, que la política del presidente hacia Chile desatara reacciones violentas entre los sectores conservadores y derechistas de México, mismos que en varias ocasiones fueron descritos por Echeverría como “los enemigos de México” y hechos a un lado calificándolos de “pequeños improvisados grupos de presión”.

#### LOS PATRONES CAMBIANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La respuesta a la muy debatida pregunta de qué tan innovadora fue la política externa de Echeverría entraña algo más que la aseveración de que ésta fue más activa y agresiva e incluso revisionista *vis-á-vis* el *statu quo*, aunque desde luego estas dos características son las más evidentes. Guy Poitras<sup>28</sup> ha sostenido que la parte sustancial de la política exterior de Echeverría puede resumirse en tres grandes respuestas a la dependencia económica, o sea, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, la promulgación de la Ley sobre Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología y la creciente interacción de México con el resto de

<sup>28</sup> Guy Poitras, *op. cit.*, p. 70.

América Latina en un esfuerzo por lograr la unidad de la región. William Hamilton<sup>29</sup> ha sugerido dos temas más —la activa participación de México en el SELA y la NAMUGAR— aunque en realidad éstos quedan incluidos dentro de la tercera respuesta a la que hizo referencia Poitras. Pero una evaluación más completa de las innovaciones de Echeverría requiere de un examen de la continuidad y el cambio que caracterizan los aspectos centrales de la política exterior de México, incluyendo sus metas, principios rectores, campos de acción, instrumentos, estilo y usos.

A pesar de que en varias ocasiones Echeverría se refirió a su compromiso con “nuestros principios históricos” refiriéndose específicamente a la igualdad soberana entre todos los estados, a la no intervención y a la autodeterminación, también habló de la “generación de nuevos conceptos”. La característica más importante en este sentido fue la adopción de una presencia internacional más activa y dinámica, o sea, la negativa a permitir que México continuara siendo “un espectador pasivo de la historia”.<sup>30</sup> Es así que Echeverría se desvió de la postura tradicional de México de una participación mínima en asuntos internacionales, una característica de la política exterior que, de acuerdo con un observador, había sido elevada “a la categoría de un principio moral trascendente”.<sup>31</sup>

La principal manifestación concreta del abandono de la estrategia tradicional que subrayaba las relaciones bilaterales con los Estados Unidos fue la notable proliferación, durante el gobierno de Echeverría, de la interacción de México con otros países, regiones y grupos económico-políticos. Esta situación se reflejó en una expansión sin precedentes de

<sup>29</sup> William H. Hamilton, *op. cit.*, p. 56.

<sup>30</sup> *Comercio Exterior* (versión en inglés), marzo de 1973, p. 4.

<sup>31</sup> Evelyn P. Stevens, *Protest and Response in México*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1974. p. 33.

la red de representaciones diplomáticas, en la firma de un gran número de acuerdos bilaterales, en la participación activa en estructuras multilaterales que representaban a los países dependientes y en desarrollo (UNCTAD, FAO, foros del Tercer Mundo y organizaciones regionales de América Latina), y en el desarrollo de una diplomacia personal muy activa en la que el presidente jugó un papel predominante.

La introducción de un nuevo dinamismo en la política exterior de México se manifestó no solamente en la participación activa en los foros internacionales, en la expansión geográfica del campo de interacción de México, en un interés mayor por buscar contactos con las agrupaciones regionales tales como las naciones del Pacto Andino y los bloques económicos de Europa Oriental y Occidental. De una importancia mayor, sobre todo desde el punto de vista declaratorio-simbólico que presenta al presidente como un “radical” tercermundista, fue el intento ambicioso de revisar y reformar el sistema internacional actual proponiendo un nuevo código de conducta internacional, sugiriendo una reestructuración de las principales organizaciones internacionales y elaborando nuevas “reglas de juego” para su funcionamiento. Todos estos intentos tienen un común denominador muy claro, o sea, reducir la supremacía de las grandes potencias y reforzar la posición relativa de las naciones débiles, víctimas de la dependencia y el subdesarrollo:

Nosotros proponemos el reforzamiento de las capacidades decisorias de la Asamblea General [...] Nosotros también estamos en favor de una reducción de los temas sujetos a veto y de la extensión del veto a algunos de los numerosos miembros del Tercer Mundo para lograr en el Consejo de Seguridad una representación que corresponda a la composición actual del escenario internacional.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> *Informe Presidencial*, lo. de septiembre de 1976.

La iniciativa individual más importante de Echeverría fue la promoción de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados<sup>33</sup> tendiente a reorganizar y codificar un nuevo orden internacional. Ésta fue presentada por primera vez en la Tercera UNCTAD que se reunió en Santiago, Chile, en abril de 1972, y adoptada en diciembre de 1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su objetivo era corregir lo que el presidente definió como “la estructura de un sistema injusto de explotación mundial basado en una percepción colonial del trabajo, en el despojo de los recursos naturales y en la devaluación de las materias primas y el esfuerzo humano de los países del Tercer Mundo”.<sup>34</sup> Este documento se convirtió en el llamado más importante de México al Tercer Mundo y –como el propio Echeverría lo dijo– en la meta prioritaria de su política exterior.

Debe hacerse énfasis en que a pesar de esos resultados económicos concretos obtenidos por la adopción de la Carta de las Naciones Unidas –que bien podrían haber sido insignificantes– esta iniciativa dio mucha esencia al activismo diplomático de México a nivel tanto multilateral como bilateral, y demostró ser el vehículo principal para establecer una presencia respetable dentro del Tercer Mundo. Esto permitió a México surgir como un abanderado reconocido de las naciones en desarrollo, robando cámara a otros países latinoamericanos que lo habían precedido en establecer enlaces con el Tercer Mundo extracontinental y países no alineados.

La Organización de Estados Americanos, más cerca del país y más claramente identificada con la posición preeminente de Estados Unidos, fue otro objetivo principal del revisionismo internacional de Echeverría:

<sup>33</sup> Para un análisis completo de la Carta, ver Poitras, *op. cit.*, pp. 66-69.

<sup>34</sup> *Informe Presidencial*, lo. de septiembre de 1976.

Nuestra política para reformar la estructura de la OEA ha tenido el mismo énfasis y dirección [...] Los países latinoamericanos tienen la responsabilidad histórica de romper la inercia que los ata a las relaciones continentales ... e intensificar el intercambio y solidaridad con las gentes de otros continentes que están involucradas en la misma batalla por su defensa nacional.<sup>35</sup>

A nivel operacional, el patrocinio y las iniciativas mexicanos fueron en gran medida responsables de algunos actos democratizantes llevados a cabo por la OEA, por ejemplo, la introducción en la Carta de la OEA del principio de “pluralismo ideológico” –un poco contraparte de la política exterior de la “apertura democrática” interna de Echeverría–, y la adopción de un procedimiento de voto mayoritario simple para sus resoluciones.

Sin embargo, el descontento con la OEA en su forma actual, la dificultad para lograr su reconstrucción, así como el deseo de reforzar la posición de los miembros de convenios colectivos *vis-a-vis* la preeminencia y beneficios derivados de la cooperación entre miembros, influyó la promoción de México de alternativas parciales tales como SELA y, dentro de su marco, NAMUCAR.

Por lo que toca a instrumentos de política exterior, éstos también introdujeron otro campo de renovación. A principios del sexenio, Olga Pellicer de Brody<sup>36</sup> hizo notar que la mayoría de recién nombrados embajadores eran economistas que introdujeron un nuevo estilo en la diplomacia mexicana. No obstante, la autora sentía que la naciente política exterior “empresarial” no estaba apoyada por estructuras apropiadas equipadas con el conocimiento especializado necesario para resolver con éxito objetivos señalados. Se

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*, pp. 147, 154.

estaba refiriendo principalmente a la diversificación de las relaciones económicas internacionales y, así, subrayaba la debilidad de esos mecanismos, públicos y privados, concebidos para reunir y evaluar la información económica para promover tal política. Este problema, sin embargo, fue parcialmente aliviado con la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). Además, la participación en las relaciones internacionales también requiere reforzar el ministerio del exterior (Secretaría de Relaciones Exteriores), una de las dependencias federales con la más baja asignación del presupuesto dentro de la administración pública de México.

Además del impacto personal del presidente, se dieron pasos durante su gobierno para mejorar el servicio diplomático, introducir un mayor profesionalismo y expandir la infraestructura de la secretaría. Por consiguiente, la mejora del servicio exterior mexicano, del nivel consular al de embajador, fue señalada oficialmente como un importante logro ministerial del periodo 1970-1975. Bajo el régimen de Echeverría se iniciaron por vez primera las reuniones regionales de los embajadores mexicanos y se fundó el Instituto Mexicano Matías Romero para Estudios Diplomáticos, con el fin de adiestrar los cuadros del servicio exterior.<sup>37</sup>

El desarrollo institucional más conspicuo en el servicio exterior y que hace manifiesto el nuevo enfoque activista y los más amplios horizontes de las relaciones exteriores mexicanas, fue la expansión del sistema de representación diplomática. El primer paso, en febrero de 1972, se concentró en un solo país —la República Popular de China—, que pudo haberse visto más como un gesto político simbólico aislado que como precursor de una tendencia hacia la expansión diplomática. En 1973, sin embargo, se establecieron lazos diplomáticos con otras seis naciones extranjeras.

<sup>37</sup> México de Hoy, *op. cit.*, p. 53.

La elección de países no sugirió ningún motivo claro; se yuxtapuso a las jóvenes naciones del hemisferio occidental de Barbados y Guyana junto a Tanzania, Rumania, la República Democrática de Alemania y Nueva Zelanda. Esta moderada tasa de expansión se mantuvo en 1974 y los cinco países adicionales con los que México estableció lazos fueron igualmente variados (Bahamas, Chipre, Malasia, Hungría, Bulgaria). Así, el gran salto tuvo lugar en 1975, cuando se establecieron relaciones diplomáticas con treinta y tres países, manifestándose entonces inclinación hacia las naciones del Tercer Mundo y en desarrollo. Dentro del grupo de 1975 predominaron los países de África Negra, Arabia y Asia. Esta agitada expansión continuó en el último año del sexenio, aumentando a sesenta y seis el número de países en el mapa de representación diplomática de México durante el sexenio como un todo.<sup>38</sup>

El otro instrumento principal de política exterior, o sea, los viajes presidenciales al extranjero, puso de manifiesto un patrón similar de desarrollo compatible con el énfasis cambiante en escenarios de interacción. El brote de pensamiento económico-revisionista pasó a primer plano con la presencia del presidente en la reunión de la UNCTAD en Santiago, Chile, en 1972, en tanto que otras visitas en ese año incluyeron una breve visita a Lima, Perú y reuniones económicas de alto nivel en Japón y Estados Unidos. En los Estados Unidos (junio 14-21), Echeverría se entrevistó con Nixon y aseguró concesiones sobre contaminación del Río Colorado, pero el problema del comercio permaneció sin resolverse. En los viajes de 1973, después del endurecimiento de las políticas de comercio exterior de Estados Unidos,

<sup>38</sup> Los datos relativos a representación diplomática fueron recopilados de tres fuentes diferentes; (a) *Informes Presidenciales*, (b) *México de Hoy*, una publicación periódica de la Secretaría de Relaciones Exteriores y (c) *Keesing's Contemporary Archives*.

la orientación claramente tendió hacia la diversificación de la dependencia económica, mediante la promoción de relaciones con otras potencias mundiales que integraban el “mundo multipolar” percibido por Echeverría. Consecuentemente, se hicieron visitas a Canadá, Reino Unido, Bélgica (como asiento de las oficinas principales de la CEE), Francia, Unión Soviética y China.

En 1974, cuando los efectos de la crisis energética y otras conexas estaban dejando una profunda huella en muchas de las debilitadas economías de Occidente, con lo cual evitaron su funcionamiento como una alternativa viable para México, la embestida diplomática tuvo que ser readaptada. Se dirigió entonces principalmente hacia el sub-sistema latinoamericano (Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Venezuela, Costa Rica y Jamaica) en un intento por conseguir apoyo para la Carta y desarrollar proyectos de cooperación regional dominados por su clientela, aun cuando también se hicieron incursiones a la República Federal de Alemania, Italia, el Vaticano, Austria y Yugoslavia. El itinerario de 1975 fue el más tupido y de mayor envergadura (quince países) y casi abarcó por completo al Tercer Mundo y naciones en desarrollo de Asia, África, Medio Oriente y el Caribe, y que apropiadamente terminó en Cuba.

Respecto de los principios fundamentales de la política exterior mexicana, deben hacerse notar algunas variaciones. Echeverría —en varias ocasiones diferentes— decidió apartarse de los principios cardinales de la tradición diplomática mexicana. Hasta entonces los principios clásicos recapitulados por Modesto Seara Vázquez<sup>39</sup> fueron: autodeterminación, no intervención, nacionalismo, independencia, seguridad colectiva, solución pacífica de controversias, derecho internacional, igualdad jurídica de los estados y desarme.

<sup>39</sup> Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*, México, Editorial Esfinge, 1969.

La política de México hacia Chile fue la primera desviación notable. La adopción, inmediatamente después del golpe de septiembre de 1973, de una diplomacia combativa y comprometida que iba más allá de la práctica anterior a Echeverría de rehusar establecer relaciones diplomáticas con la España de Franco, Sudáfrica y Rodesia, fue cualitativamente nueva y ocupó un lugar proporcionado en la jerga de las declaraciones. En su estadía en Venezuela, en su gira de 1974 a seis naciones de América Latina, Echeverría explicó que “las violaciones a nuestra soberanía no ocurren solamente dentro de nuestras respectivas fronteras. Se ve amenazada siempre que triunfa la intervención extranjera en una nación hermana, cuando la democracia está siendo sacrificada”.<sup>40</sup>

Y el presidente Echeverría no dudó en criticar a un gobierno anfitrión aun durante una visita oficial. Hablando ante la legislatura brasileña durante la misma gira de 1974 a América Latina, defendió la crítica política y apoyó el libre intercambio de opiniones. También instó a los legisladores a formar instituciones constitucionales.<sup>41</sup>

La negativa a conceder reconocimiento oficial al régimen de Franco en España fue una de las constantes en la política exterior mexicana desde la victoria de Franco en los años treinta. Siempre ha sido un caso atípico en virtud de su incongruencia con los principios de no intervención, autodeterminación y la veterana (1930) doctrina Estrada de no enjuiciar, sostenida por sucesivos gobiernos mexicanos, aun cuando se ha desarrollado una intrincada argumentación legal para justificar la divergencia.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Arriola, *op. cit.*, p. 110.

<sup>41</sup> Poitras, *op. cit.*, p. 75.

<sup>42</sup> Sobre las raíces históricas de la política española de México y la exposición de la doctrina Estrada, ver Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 61-66, 107.

Hacia el fin de su gobierno, Echeverría decidió ir todavía más allá de la política tradicional de no reconocimiento *vis-a-vis* el gobierno de Franco, y añadió a su arsenal de llamados liberal-progresistas un agresivo movimiento anti-franquista. El acontecimiento específico fue la ejecución por el gobierno español de cinco guerrilleros nacionalistas vascos a fines de septiembre de 1975. La reacción de Echeverría fue sorprendentemente severa. Envío un mensaje (que fue rechazado) al Secretario General de las Naciones Unidas, no sólo condenando las sentencias de muerte, sino también el “régimen dictatorial, que desde la destrucción de la República ofende al pueblo español,” y, por ende, instó a las naciones que mantienen relaciones con “la dictadura española, impuesto por el nazi-fascismo” a rectificar su política. Echeverría también solicitó una reunión especial del Consejo de Seguridad para que se considerara la suspensión de la participación de España en la organización internacional, e hizo un llamado a los miembros de las Naciones Unidas para romper relaciones diplomáticas y de otro tipo con el gobierno de Franco.<sup>43</sup>

La respuesta del delegado español a las Naciones Unidas fue igualmente directa, haciendo mención a supuestos vínculos sostenidos por Echeverría con la CIA y recordando su papel en los acontecimientos de 1968. El 29 de septiembre, Echeverría rompió todos los vínculos comerciales y las comunicaciones con España.

Es claro que esos casos que constituyen desviaciones de los principios establecidos hasta ahora, fueron motivados principalmente por consideraciones políticas internas. Por tanto, la activa identificación partidaria con un gobierno progresista-radical o, a la inversa, la censura pública de prác-

<sup>43</sup> Para algunos extractos del mensaje de Echeverría y su interpretación, ver *Análisis Político*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 4, 6 de octubre de 1975.

ticas autoritarias o de una medida de política interna impopular emprendida por un régimen reaccionario, fueron básicamente concebidas para producir un impacto sobre la opinión pública interna.

A la lista de desviaciones de las normas y principios básicos establecidos, puede añadirse la visita hecha por Echeverría a principios de 1974 al Papa Pablo. Para una nación que exaltó el anticlericalismo a dogma de su “ideología revolucionaria” y un país católico romano que se ha abstenido de establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano por más de un siglo, la visita de su presidente a la Santa Sede constituyó una extraordinaria desviación. Este movimiento sin precedentes claramente se opuso a las tradiciones y prácticas liberal-revolucionarias. También en este caso, el motivo principal se basó en consideraciones políticas internas, dado que al parecer fue proyectado para pacificar las tensiones del ala de la derecha de los círculos eclesiásticos mexicanos y de los empresarios conservadores que habían venido poniéndose más nerviosos después de la reacción de Echeverría al golpe militar chileno y a la creciente corriente de terrorismo urbano. Si éste fue realmente el propósito de la medida, que los altos funcionarios trataron de atenuar y consideraron como una mera visita de cortesía, sí tuvo éxito en provocar algunas respuestas conciliatorias de los círculos católicos y conservadores.<sup>44</sup>

Existen otras importantes decisiones de política exterior, que se apartan de los principios establecidos y que se deben menos a consideraciones políticas internas puesto que fueron desviaciones provocadas por la orientación tercermundista. En particular, el voto anti-sionista de México en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1975 y sus consecuencias, merece atención especial. El año de 1975 se caracterizó por un pronunciado

<sup>44</sup> *Latin America*, Londres, lo. de febrero de 1974.

énfasis en el Tercer Mundo. El “viaje a tres continentes” de Echeverría del 8 de julio al 22 de agosto, que lo llevó al Medio Oriente (Kuwait, Arabia Saudita, Egipto, Israel, Jordania), fue una de sus principales manifestaciones. El 4 de agosto, Echeverría en Alejandría, Egipto, propuso un sistema económico para el Tercer Mundo, para incluir “todos los esfuerzos que todos los países no alineados han estado haciendo últimamente para proteger sus legítimos derechos en las negociaciones internacionales mediante el uso de su poder de negociación colectiva y de explorar proyectos específicos de cooperación económica, financiera, industrial y tecnológica”.<sup>45</sup>

La posición tercermundista requería, por tanto, de la adopción de posiciones en las organizaciones internacionales que pudieran demostrar la solidaridad de grupo de México y que pudiera ayudar a movilizar el apoyo para sus incesantes iniciativas de reconstrucción. Dentro de este contexto, el desarrollo de una política hacia el Medio Oriente crecientemente pro-árabe vinculaba un mayor apoyo declaratorio para la causa palestina, y una decisión para dejar a la Organización de Liberación Palestina que abriera su primera oficina latinoamericana en la ciudad de México, fue el mecanismo para conseguir el apoyo árabe como un importante componente en los logros del Tercer Mundo. Precursora del voto de la Asamblea General de noviembre fue la resolución sobre la condena del sionismo ya adoptada en la Conferencia del Año Internacional de la Mujer, de la que México fue sede en el verano de 1975.

El voto anti-sionista de México en las Naciones Unidas compendió su nueva solidaridad,<sup>46</sup> y manifestó en pocas

<sup>45</sup> *Informe Presidencial*, lo. de septiembre de 1976.

<sup>46</sup> Los resultados del voto latinoamericano claramente sugieren la decisión de México de identificarse con el Tercer Mundo extra-continental, Arabia y países comunistas, más que unirse al voto mayoritario

palabras algunos problemas intrínsecos surgidos de la conducta de Echeverría en los asuntos externos de México. El voto resultó ser más costoso para el gobierno mexicano (y para las empresas) de lo que se había anticipado, y sus repercusiones de mucho alcance. El acto mismo fue generalmente consonante con la inclinación del presidente por el Tercer Mundo (aun cuando una cantidad significativa de naciones del Tercer Mundo rehusaron seguir adelante con la resolución en la cual se igualó el sionismo con el racismo, y decidieron abstenerse), pero al mismo tiempo acentuó el abandono de los principios tradicionales de no intervención y autodeterminación, así como la desviación de la anterior posición sostenida de no involucrarse y, en buena medida, permanecer equidistante en el conflicto árabe-israelí. Esta medida puso en movimiento una secuencia de acontecimientos que ofrecieron todavía otro ejemplo de los límites de una política exterior genuinamente independiente, impuestos por la vulnerabilidad económica de México y su dependencia de los Estados Unidos. Estos hechos culminaron finalmente con la renuncia del secretario de Relaciones Exteriores Emilio Rabasa y funcionaron como un principal catalizador para la reorganización del servicio exterior de México.

La reacción al voto mexicano fue una fuerte indignación no sólo en Israel, cuyos puntales existencial-ideológicos están basados en el mensaje contenido en el sionismo como un movimiento judío de liberación nacional. También enojó a la comunidad judío-americana, la cual impulsó un boicot de turistas a México. En una semana las cancelaciones de

---

latinoamericano. Los únicos países latinoamericanos que votaron por la resolución fueron: Cuba, Guyana, Granada, México y Brasil. Diez votaron en contra (Bahamas, Barbados, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay). Surinam no estuvo presente y el resto se abstuvo.

hoteles hechas por judíos americanos y simpatizadores llegaron a 30 000. Causó una baja de 25 por ciento en el turismo –segundo renglón en importancia en el ingreso de divisas a México– durante la temporada de vacaciones de fines de 1975. Consecuentemente, el ex-presidente Miguel Alemán, una de las principales figuras en la industria del turismo, recibió instrucciones de entrevistarse con los líderes judíos de Nueva York y los invitó a reunirse con Echeverría en México.

A principios de diciembre, Echeverría envió a Emilio Rabasa a Jerusalén. Durante su estancia de una semana, Rabasa hizo lo mejor que pudo para aplacar a los israelíes: “En Sion no hay discriminación (...) Hay tolerancia absoluta. Y donde no hay discriminación no puede existir un pueblo racista”.<sup>47</sup> No obstante, la actuación de Rabasa durante la visita de diciembre a Israel produjo precisamente el efecto contrario en la opinión pública mexicana. Sus actos y declaraciones, que abiertamente contradijeron el voto de noviembre en las Naciones Unidas, seguidas de la presión ejercida por las organizaciones judías de Estados Unidos, fueron interpretadas por la prensa mexicana como la más grande humillación. *Excélsior*, enunciando un sentimiento general, insistió en que las pautas de la política exterior de México no deberían ser “ni improvisadas ni obedecer a presiones, pero tampoco deberían ser impolíticas ni injuriosas a los méritos de la tradición diplomática mexicana”. Para salvar la dignidad se tuvieron que tomar algunas medidas radicales; de aquí que, bajo esas circunstancias, la presentación de la renuncia del secretario (29 de diciembre de 1975) fue casi inevitable. La renuncia de Rabasa, nunca lo suficientemente explicada al público, dio lugar a diversas especulaciones relativas al presidente y a su papel en el asunto.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> *Jerusalem Post*, 8 de diciembre de 1975.

<sup>48</sup> Sobre esto, ver: “La renuncia del canciller.” *Análisis Político* 5, 5 de enero de 1976.

La posición de México en el conflicto entre Gran Bretaña y Guatemala sobre el futuro de Belice (Honduras Británica) también cambió en forma significativa en 1975. A principios de ese año, las declaraciones hechas por Echeverría implicaban que estaban olvidadas las reclamaciones territoriales condicionadas de México sobre la parte norte de Belice, en lo que pareció ser un movimiento hacia un mayor apoyo a las demandas del territorio guatemalteco. Además, la visita de tres días de Echeverría a Guatemala en noviembre de 1975, en un momento de tensiones crecientes entre Guatemala y Gran Bretaña sobre el territorio, terminó con una declaración inesperada que significó un cambio básico en la posición de México. El presidente declaró que México también tenía derechos sobre el territorio beliceño que podrían ser presentados de nuevo. La visita del presidente fue seguida de pasos adicionales tomados por su secretario de Relaciones, quien, en Belice y en la sede de las Naciones Unidas (noviembre de 1975), reiteró los derechos e intereses de México sobre Belice y retiró una proposición establecida –conciliadora para Guatemala– que con anterioridad había sido sometida por su gobierno a ese organismo. El movimiento fue visto por algunos observadores como compensación a las demandas guatemaltecas y, por lo tanto, actuando en favor de las aspiraciones de Belice por alcanzar su independencia.<sup>49</sup> El paso de una posición pro-Guatemala a una posición pro-Belice puede ser visto como la adopción por parte de México de una posición más acorde con aquella del Tercer Mundo y de un número creciente de naciones del Caribe. Las aspiraciones de Belice por su independencia han recibido fuerte apoyo de las naciones caribeñas de habla inglesa, así como de Cuba y de las naciones no alineadas, las cuales fueron presentadas durante la reunión en Lima

<sup>49</sup> *Análisis Político*, 24 de noviembre de 1975.

en agosto de 1975. Venezuela precedió a México en adoptar una postura pro-Belice.<sup>50</sup>

Los patrones cambiantes de la política exterior de México bajo el régimen de Echeverría crearon una tirantez creciente en sus principios tradicionales.

Vino a ser cada vez más claro que una política exterior comprometida, más politizada y activista, no podría fácilmente coexistir con esos viejos principios cardinales que reflejan una orientación defensiva, legalista y, en buena medida, no partidaria. Las consideraciones políticas que reflejan tanto orientación tercermundista como la necesidad de enviar mensajes liberal-democráticos para consumo interno predominaron sobre viejos principios de política exterior en la formulación de diversas decisiones importantes. Por lo tanto, el tercermundismo fue una buena parte responsable del voto de México sobre el sionismo en las Naciones Unidas y de la modificación de su postura sobre Belice. Por otra parte, las políticas chilena y española de Echeverría fueron ejemplos notorios de decisiones vinculadas con propósitos políticos internos. Otro cambio notable fue la visita al Vaticano, que se unió a una lista creciente de incongruencias o desviaciones de los conceptos o prácticas tradicionales.

Este proceso, que culminó con el desatinado voto antisionista de México en las Naciones Unidas, se cree que aceleró la significativa reforma introducida dentro del aparato institucional en que se llevó a cabo el proceso de toma de decisiones de política internacional al principio del último año del gobierno de Echeverría. Uno de los primeros actos de Alfonso García Robles, quien reemplazó a Emilio Rabasa como secretario de Relaciones Exteriores, fue anunciar el establecimiento de una nueva división en su secretaría, encargada de estudios internacionales (Subsecretaría de

<sup>50</sup> Ver "Belize: The Mexican Connection", *Latin America*, Londres, IX, 14 de noviembre de 1975.

Asuntos y Estudios Internacionales Especiales), cuyo jefe fue Jorge Castañeda, un diplomático experimentado y teórico en relaciones internacionales. Una de las principales tareas de esta nueva división sería la de tratar de lograr una mayor coherencia entre las decisiones de política exterior y los postulados diplomáticos tradicionales.<sup>51</sup> Esta medida podría resultar eficaz para evitar la clase de situaciones embarazosas que condujeron a la renuncia de Rabasa, y de proveer al presidente de una ayuda institucional para una más prudente toma de decisiones.

#### COMENTARIO FINAL

Los esfuerzos de reforma del presidente nunca fueron de suficiente alcance como para restablecer la confianza entre Echeverría y la izquierda progresista de la nación. Simultáneamente, sus iniciativas internas fueron consideradas suficientemente amenazadoras para varios grupos poderosos de interés, tanto en el sector privado industrial y las comunidades de empresarios como entre sus aliados del ala conservadora del PRI, o dentro de los bien atrincherados lideratos sindicales, como para dar impulso a una oposición activa y efectiva. Estas dificultades, con las que se tropezó durante la primera etapa de la presidencia de Echeverría, causaron un considerable cambio en la atención del gobierno a un terreno menos conflictivo, que ofreció medios alternativos para resolver problemas internos, principalmente económicos. Por tanto, la gradual embestida redistributiva y democratizante interna, fue complementada, si no es que reemplazada por un esfuerzo por desarrollar una política exterior redistributiva, cuyos principios fueron claramente expues-

<sup>51</sup> *Análisis Político* 5, 19 de enero de 1976.

tos en el “manifiesto” de política exterior de Echeverría –la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Un rasgo sobresaliente de la política exterior de Echeverría fue la utilización más intensa de los temas de relaciones internacionales como una fuente principal de legitimación revolucionaria interna. Ésta, a su vez, influyó en la elección de áreas de problemas externos y de aliados para apoyar la proyectada imagen radical-progresista del presidente. Al convertir a México en un activo participante de los foros internacionales y adoptar una política exterior comprometida desde el punto de vista político, se llegó inevitablemente a una desviación en varios de los principios básicos de la diplomacia mexicana. Otras nuevas facetas importantes introducidas en los asuntos exteriores de México se refieren a la selección de nuevos escenarios para el activismo, así como al desarrollo o expansión significativa de los instrumentos de política exterior. La ampliación del alcance de las ambiciones de liderato internacional de México también afectó las metas fundamentales de su política exterior.

Buena parte del activismo de la nueva política exterior revisionista obedecía a motivos económicos. Este tipo de iniciativas fue expuesto, principalmente, en foros multilaterales. No obstante, otras iniciativas que fueron promovidas en arenas multilaterales tenían como objetivo restringir la supremacía de las grandes potencias y el refuerzo concomitante del peso relativo de los estados más débiles y dependientes.

Una categoría distinta de notorios movimientos diplomáticos no fue encauzada a lograr objetivos económicos, sino destinada a movilizar el respaldo interno de los círculos progresistas-izquierdistas a espaldas del jefe del ejecutivo, quien actuó durante la mayor parte de su régimen con una base estrecha de apoyo político.

Esta distinción entre las diferentes subcategorías de los nuevos elementos introducidos por Echeverría en los

asuntos externos de México, también facilita la respuesta a una importante pregunta: qué parte de sus políticas es reversible y cuál ha sido transmitida a su sucesor como una herencia de larga duración. Hablando en forma general, parecería seguro afirmar que en buena medida perdurarán las innovaciones de Echeverría. Esto incluye las mejoras institucionales en el servicio exterior, una extendida red diplomática y una interacción intensificada con las regiones extracontinentales. Dentro de los nuevos contactos desarrollados, es probable que perdure el vínculo e identificación con las naciones del Tercer Mundo. Este tipo de solidaridad de grupo no sólo está conquistando una posición establecida entre las naciones latinoamericanas, sino que también puede proporcionar una importante ventaja en las relaciones de México con las potencias industriales desarrolladas. La controversia Norte-Sur ofrece la posibilidad de desarrollar y promover llamados revisionistas, y actividad diplomática relacionada con las necesidades de desarrollo nacional y crecimiento económico de México. Esto atañe a problemas que ya han unido a un gran sector de la comunidad internacional detrás de un consenso ampliamente compartido. Así, los problemas de subdesarrollo y dependencia económica, largamente considerados como un obstáculo o limitación importante a la ejecución de una política exterior efectiva y autónoma, fueron convertidos inteligentemente en un recurso diplomático.

En una escala más amplia, el tercermundismo fue un acontecimiento tardío en la cambiante política exterior de Echeverría. La primera etapa fue el abandono de la relación especial con los Estados Unidos. Después, se hizo un esfuerzo supremo por diversificar el comercio exterior mediante el establecimiento de nuevos mercados de exportación distintos a los Estados Unidos, primero en las naciones industriales desarrolladas de Europa Occidental, Japón, Canadá, así como en la Unión Soviética y China. Al

obtener resultados menores que las expectativas, el centro del activismo en política exterior se trasladó a la escena latinoamericana, tratando de activar la cooperación regional entre clientes, dirigida por México. Sólo en la última etapa del gobierno de Echeverría se puso en pleno movimiento un esfuerzo global dirigido al Tercer Mundo.

El surgimiento de México como un campeón del Tercer Mundo fue instrumental no sólo para darle substancia a su demanda para una posición de liderazgo en ese amplio foro internacional, sino que al mismo tiempo ampliaba la postura de México para alcanzar importancia regional, o sea, latinoamericana.

Estas metas, principalmente orientadas al desarrollo, están también en consonancia con los objetivos mexicanos tradicionales, no ideológicos, no militares y esencialmente no territoriales. El seleccionar las alternativas de política exterior siguiendo estas líneas, es menos riesgoso de lo que sería una intensificación significativa de interacción con las naciones del área socialista, dada la continuidad de las relaciones bilaterales dominantes de México con Estados Unidos y su dependencia de ese país en las áreas cruciales de comercio exterior, asistencia, inversión y adquisición de tecnologías modernas. México ha esquivado consistentemente verse envuelto en las batallas globales por el poder y aun durante el apogeo de los cambios de la política exterior “radical” de Echeverría y del impulso por una mayor autonomía en los asuntos mundiales, México mantuvo considerable prudencia en sus relaciones con la superpotencia vecina.

La parte del legado innovador de Echeverría que es más probable que desaparezca, es ese elemento que estaba más unido a sus necesidades políticas y a su particular evolución política. Por lo tanto, el estilo “radical” y agresivo que fue tan esencial para la campaña constructora de la nueva imagen de Echeverría, puede ser juzgada innecesaria por su sucesor, que está libre de implicaciones en los aconte-

cimientos de 1968. Es más, la eliminación de este rasgo de la política exterior es también necesaria para el logro de una mejoría en las relaciones del sector público y privado deteriorados por la apertura interna y externa de Echeverría a la izquierda. Una prueba elocuente de esto ha sido proporcionada por el presidente José López Portillo inmediatamente después de asumir el poder. López Portillo no mostró escrúpulos para designar al ex-presidente Gustavo Díaz Ordaz primer embajador de México en la España post-franquista. El retorno a la escena pública de un archi-conservador tan cercanamente identificado con la represión del gobierno en la crisis de 1968 hubiera sido absolutamente inconcebible durante el gobierno de Echeverría.

La reducción del legado personalista que dejó Luis Echeverría en la política exterior es muy posible que reduzca y posiblemente elimine las fricciones que se desarrollaron durante su presidencia entre las nuevas prácticas y los viejos principios diplomáticos.

Verano de 1977.

Traducción del inglés por *Yolanda Meyer*

# LA POLÍTICA DE MÉXICO EN LA REGIÓN DE CENTROAMÉRICA

RENÉ HERRERA  
y MARIO OJEDA

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A más de la vecindad geográfica, México comparte con Centroamérica un origen histórico común, una misma lengua y básicamente una misma cultura. Esto se deriva del hecho de que todos ellos fueron parte del imperio colonial español. Más aún, México y los países de Centroamérica llegaron a constituir un solo país durante un corto periodo después de su independencia, mientras que Panamá fue parte de Colombia hasta 1903. Sin embargo, a pesar de todos estos lazos que identifican a los países del área entre sí, las relaciones de México con ellos a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, han sido en lo general de poca importancia y la prioridad asignada a la región por la política exterior mexicana ha sido –hasta fecha reciente– en realidad muy baja.

Esto ha sido particularmente cierto respecto a las relaciones económicas y políticas, ya que, por otra parte, México siempre ha tenido una gran influencia cultural en la región y las corrientes artísticas y académicas han alcanzado niveles importantes. Pero, por ejemplo, el comercio nunca ha sido significativo. La excepción se dio durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial, cuando las exportaciones mexi-

canas a Centroamérica llegaron a alcanzar 12% del total y las importaciones 5%. Pero una vez concluida la guerra, ambas partes volvieron a comerciar con sus antiguos socios y el intercambio entre ellas descendió nuevamente. Las relaciones diplomáticas a nivel bilateral estuvieron siempre dominadas por asuntos de rutina, con excepción de la materia de asilo político, que debido a los frecuentes golpes de estado típicos de la región, México tuvo la oportunidad de distinguirse como uno de sus más activos practicantes.

A nivel multilateral, por el contrario, sí hubo un mayor dinamismo y México desempeñó un papel de cierta significación. Por lo general, México apoyó los esfuerzos tendientes a desarrollar una política común para la defensa conjunta de los intereses económicos de los países del área y para mejorar los términos de tratamiento a la región de parte de las grandes potencias y de los organismos económicos internacionales. Ejemplo de ello es el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo creado en 1975 para la defensa y promoción de las economías latinoamericanas que contó, desde su concepción, con el decidido apoyo de México, conjuntamente con Venezuela y Costa Rica. Otro ejemplo concreto y particular a la región que nos ocupa es la Naviera del Caribe, empresa multinacional constituida en 1976 por países con litorales en dicho mar, incluyendo Cuba, con el objeto de fomentar el comercio directo entre estos países y liberarlos de los medios de transporte ajenos a la región para el intercambio intrazonal. Sin embargo, es bien conocido el relativo éxito que en la práctica han tenido los esquemas de cooperación en la América Latina.

También a nivel multilateral y más importante aún es el papel tradicionalmente jugado por México en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención. Sin necesidad de remontarnos a los albores del sistema interamericano, baste recordar los casos de Guatemala en 1954; Cuba a partir de 1959; República Dominicana en 1965 (y

hoy día, por supuesto, Nicaragua y El Salvador). Pero ésta fue una acción que se limitó a los foros diplomáticos internacionales y que tuvo como única arma la argumentación jurídica. Difícilmente pudo haber sido de otra forma. El espacio de maniobra de México y de la gran mayoría de países del mundo era en aquel entonces escasa, dadas las limitaciones que imponían una estructura política internacional de carácter bipolar y la inflexibilidad de una guerra fría.

Las causas que explican esta actitud tradicional de pasividad oficial de México ante Centroamérica y el Caribe, son varias. En primer término está la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México. La preocupación esencial de los gobiernos postrevolucionarios estuvo centrada en la estabilidad y en el desarrollo internos. De aquí que la atención prestada a los asuntos externos –con excepción de aquellos relacionados con los Estados Unidos los que por razones obvias se veían forzados a tomar en consideración– fuera mínima. Pero por otra parte, la experiencia histórica misma sufrida por México en materia de intervención extranjera, que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención como los principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica a la no intervención con el aislacionismo, pensándose tal vez, que la mejor forma de evitar intervenciones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de verse mezclado en asuntos extranjeros.

Un elemento adicional que ayuda a explicar el poco interés que México tuvo para fomentar las relaciones con otros países del globo es el magnetismo que han ejercido sobre el país los Estados Unidos, particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este magnetismo tendió a actuar como una especie de cortina que impedía apreciar en toda su amplitud el valor que tiene la diversificación de las relaciones internacionales. En este sentido podría decirse que las relaciones exteriores de México se vieron dominadas, durante

los treinta años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, por un desmedido bilateralismo con los Estados Unidos. Podría argumentarse tal vez que la fuerte atracción que ejerce la gran potencia sobre su vecino del sur no es, en esencia, distinta a la que sufre la mayor parte de los otros países del mundo. Sin embargo, en el caso de México esta influencia se ve notablemente magnificada por la proximidad geográfica.

Un último factor importante que explicaría la baja intensidad de las relaciones de México con sus vecinos del sur es el tipo de gobiernos que ha tendido a prevalecer en la región. El hecho de que la mayor parte de estos gobiernos hayan sido de corte militar y tenido su origen en golpes de estado, influyó indudablemente para la frialdad oficial mexicana hacia el área. No hay que olvidar, además, que durante la etapa de la guerra fría un gran número de gobiernos de la región se plegó dócilmente a los dictados intervencionistas de la política exterior norteamericana, intervencionismo al que siempre se opuso México.

Sin embargo, durante el periodo de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, hubo un ensayo de cambio en la política de México hacia Centroamérica en su conjunto. Durante estos años México tomó la iniciativa para incrementar las relaciones con los países del istmo centroamericano. Las razones del interés mexicano por la región obedecieron, al parecer, a la convergencia de dos causas: una nueva política mexicana de diversificación de mercados y la decisión de los gobiernos de Centroamérica de acelerar el proceso de integración económica de la región hacia un verdadero Mercado Común Centroamericano, lo que creaba el peligro de que México quedara fuera del intercambio comercial de dicho esquema.<sup>1</sup> En consecuencia, México empezó a exportar

<sup>1</sup> Ramón Medina Luna, "Proyección de México sobre Centroamérica", en Centro de Estudios Internacionales, *México y América Latina: la nueva política exterior*. México, El Colegio de México, 1974, p. 12.

capital de inversión a Centroamérica con el propósito de evadir las altas barreras arancelarias impuestas por el nuevo tratado centroamericano de integración a terceros países, que obstaculizaban el intercambio comercial entre ambas partes. Este capital, en su mayor parte, tomó la forma de inversión conjunta en partes casi iguales de capital mexicano y capital local. Adicionalmente, México ofreció garantías de que las inversiones mexicanas en el área serían consideradas por México dentro de los mismos lineamientos de su política sobre inversiones extranjeras, en el sentido de que, a más de ser conjuntas, éstas podrían ser compradas por capital local y aun ser expropiadas, sin por ello temer injerencias del gobierno mexicano. Por otra parte y para incentivar el interés centroamericano para este acercamiento, México ofreció otorgar tratamiento preferencial a los productos de la región, sin esperar reciprocidad. Pero esta última concesión nunca llegó a materializarse, al menos en el corto plazo, pues para ello se requería del consentimiento –nunca otorgado– de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la que México era parte. México otorgó también créditos al Banco de Integración Centroamericana para ayudar a aliviar los desequilibrios de la balanza comercial con México, créditos que para 1972 ascendían a 15 millones de dólares.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos oficiales, este acercamiento entre México y Centroamérica, nunca llegó muy lejos. A más de haber tenido que enfrentar obstáculos de tipo técnico como el mencionado líneas atrás, hubo otros problemas tales como acusaciones por parte de ciertos sectores políticos centroamericanos en el sentido de que el interés mexicano escondía un designio imperialista. Pero principalmente, fue el desmoronamiento del proceso de integración centroamericana, que se inició con la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras en 1969, lo que dio el golpe final a este acercamiento. Sin embargo, en el fondo

de todo subyace un hecho que constituía el impedimento real para la intensificación de relaciones entre ambas partes: las economías de México y Centroamérica lejos de ser complementarias, eran en realidad competidoras y aquellos pocos bienes industriales que México podía exportar a precios competitivos por no ser fabricados en países centroamericanos, eran los mismos que éstos esperaban producir al estímulo de la integración.

En consecuencia, a pesar de los esfuerzos de México por aumentar las relaciones económicas con Centroamérica, poco fue lo que se logró en realidad. Si bien las exportaciones mexicanas a la región crecieron de 90 millones de pesos en 1960 a 265 millones en 1970, y las importaciones de 6.5 millones de pesos en 1960 a 35 millones en 1970, en términos relativos esto fue poco significativo dentro del total del intercambio de México con el mundo. Las exportaciones a la región pasaron de 0.98% del total de las exportaciones de México de 1960, a 1.8% del total de 1970; mientras que las importaciones crecieron de 0.04% del total de 1960, a 0.11% del total de 1970. Para Centroamérica esto significó también un aumento poco significativo en términos relativos a su comercio con el resto del mundo. Las ventas centroamericanas a México significaron en 1969 apenas 0.15% de las exportaciones totales y las compras a México 1.8% del total de las importaciones para ese mismo año. Por otra parte, la inversión mexicana en la región también resultó mucho más pequeña de lo que habría podido suponerse. Para 1972 se estimaba que ésta alcanzaba la cifra de 89 millones de dólares.<sup>2</sup> En realidad una cifra muy baja para un país como México y tras un esfuerzo de casi 8 años. Sin embargo, tomando en cuenta que ésta era la primera experiencia mexicana en materia de inversión en el extranjero, la cifra no resulta tan despreciable. Con el paso del

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 31.

tiempo, sin embargo, la mayor parte de esta inversión fue recuperada por empresarios y gobiernos centroamericanos mediante transacciones diversas. Con ello se cerraba un capítulo importante de la política exterior mexicana, que fue, con la perspectiva de hoy día, un ensayo poco exitoso por salir del aislamiento y la pasividad. La siguiente ocasión en que México se habría de interesar por Centroamérica sería en 1979 y más bien por razones políticas que económicas.

#### LA NUEVA POLÍTICA DE MÉXICO HACIA LA CUENCA DEL CARIBE

La prioridad política otorgada por México a sus vecinos de Centroamérica y el Caribe es algo reciente, como lo son también su más amplia presencia internacional y su más activa política exterior. En efecto, hoy día México mantiene en la región de Centroamérica y el Caribe una política más activa y comprometida, en el sentido de haber dejado atrás el aislamiento pasivo y el juridicismo evasivo. Tres razones parecen haberse conjugado para este cambio: primero, la crisis política de Centroamérica, que constituyó la llamada de atención que hizo cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la región tiene para México; segundo, la nueva riqueza petrolera mexicana, que elevó la importancia de México en el mundo, ampliando su margen de acción internacional y que le permitió los recursos materiales para una presencia real en la región a través de programas de cooperación; y tercero, la voluntad política expresada por el gobierno de José López Portillo para activar la política exterior. Con posterioridad vino a sumarse una cuarta razón: la agresividad de la política de seguridad nacional seguida por Washington con el advenimiento al poder de Ronald Reagan que, contradictoriamente, tendió a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región.

Este nuevo dinamismo de la política exterior mexicana en la cuenca del Caribe ha sido motivo de muchas especulaciones de parte de los observadores políticos, particularmente norteamericanos, ya que los puntos de vista de México han tendido a disentir de los de Washington. Para unos, México está haciendo ingenuamente el juego a Cuba y a la Unión Soviética, puesto que el último y verdadero objetivo de la estrategia comunista en la región es precisamente México.<sup>3</sup> Para otros, por el contrario, México está tratando de comprar la neutralidad comunista en los asuntos mexicanos internos, a través de una política de apaciguamiento.<sup>4</sup> Un tercer grupo sostiene la interpretación de que el gobierno mexicano desea simplemente aplacar a los grupos nacionales de izquierda.<sup>5</sup> Una cuarta interpretación aduce el deseo de México de obtener pleno reconocimiento de su nueva estatura de potencia regional derivada de su riqueza petrolera.<sup>6</sup> Una quinta tesis concluye que en el fondo México desea substituir la influencia de los Estados Unidos en la región, por la suya propia.<sup>7</sup> Finalmente, existen los que piensan implícitamente que la política de México es, en parte, simplemente el resultado de una especie de “nostalgia revolucionaria”.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Citado en *Hanson's Latin American Letter*, núm. 1826, Washington, D.C., marzo 15, 1980.

<sup>4</sup> Ronald ates, “Appeasement: López Portillo Following Course Set by Neville Chamberlain”. *Houston Post*, 1º de abril de 1981.

<sup>5</sup> Constantine Christopher Menges, “Current Mexican Foreign Policy, Revolution in Central America and the United States”, mimeographed, The Hudson Institute, Arlington, Va., junio de 1980, p. 3.

<sup>6</sup> Alan Riding, *New York Times Magazine*, 11 de enero de 1981, p. 22.

<sup>7</sup> Charles Maynes, *Los Angeles Times*, 1º de marzo de 1981. Citado por Jorge Bustamante, *Uno más Uno*, México, D.F., 2 de marzo de 1981, p. 2.

<sup>8</sup> Martin C. Needler, “Hegemonic Tolerance: International Competition in the Area”, *Caribbean Review*, vol. XI, núm. 2, primavera de 1982, p. 56.

Esta breve revisión de las distintas interpretaciones que se han dado en los Estados Unidos acerca de las razones de la activa participación de México en los asuntos políticos de la región tiende a demostrar, a más de lo contradictorio de las suposiciones, el interés y aun sorpresa que ello ha despertado. Esto no parece sino natural, si atendemos al hecho de que, por ejemplo, contrariamente a Venezuela, que ha estado activamente involucrada en la política de la cuenca desde hace muchos años, México, como se ha visto con anterioridad, es en realidad un recién llegado. Esto, naturalmente, tiende a provocar especulaciones acerca de los verdaderos motivos de México. Sin embargo, la política mexicana parece derivarse de una razón muy simple y sencilla: la necesidad de eliminar un foco de tensión que pueda derivar en un conflicto internacional próximo a sus propias fronteras, que tarde o temprano lo lleve a involucrarse en él más directamente y por otra parte a alterar la prioridad de su hasta ahora poco significativa política de defensa nacional.

En consecuencia, el objetivo estratégico de México en la región a corto y largo plazos es la estabilidad política. Pero según la óptica mexicana la estabilización de la cuenca a largo plazo requiere de cambios políticos y sociales de profundidad, así como de una mayor viabilidad de las precarias economías de la región. De aquí que México no nada más esté dispuesto a aceptar estos cambios, sino aun de propiciarlos y hacer posible que éstos sean viables a largo plazo a fin de que sean perdurables. Pero para ello es necesario, ante todo, la estabilización a corto plazo y ello requiere, a su vez, de desescalar la confrontación política y el conflicto bélico. En consecuencia, los objetivos tácticos de México a corto plazo son varios. En primer lugar, moderar a los sectores revolucionarios en cuanto a sus acciones y objetivos a fin de viabilizar los cambios, al evitar el riesgo de la intervención de los Estados Unidos. Segundo, atemperar la actitud de los Estados Unidos, a fin de evitar la radicalización de las

acciones de los sectores revolucionarios y en consecuencia, la intervención abierta de Washington y la conflagración general e internacionalizada. Tercero, propiciar el diálogo entre todas las partes en conflicto, al interior de los países y al interior de la región, a fin de desescalar la confrontación, evitando que ésta desemboque en una guerra generalizada y generando, en cambio, un clima de distensión, que eventualmente conduzca a negociaciones de fondo y a la solución pacífica de los conflictos. Cuarto, fomentar la neutralización de los conflictos regionales respecto de la confrontación este-oeste a fin de brindar seguridades a los Estados Unidos en cuanto al no involucramiento soviético y evitar, en consecuencia, su intervención. La búsqueda de la neutralización podría verse también como un intento para liberar el cambio social en la región, del conflicto ideológico capitalismo-socialismo y en última instancia como la búsqueda a más largo plazo de la emancipación regional de la influencia de las grandes potencias. Este último punto podría considerarse también como otro objetivo estratégico de México a largo plazo: la búsqueda pragmática de un modelo político distinto, no necesariamente el mexicano, sino una tercera vía propia de la región, que reconozca la realidad específica de cada país y que sea independiente de las grandes potencias.<sup>9</sup>

En cuanto a los medios o instrumentos de los que México se ha valido para promover estos objetivos, cabe destacar la acción diplomática, tanto a nivel oficial como a través del partido en el poder. El uso del partido oficial para promover abiertamente los objetivos de la política exterior es también

<sup>9</sup> Ver respecto de este último punto los documentos de la reunión de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) celebrada en la ciudad de Oaxaca, México, el mes de octubre de 1979, bajo la organización del partido mexicano en el poder, PRI.

algo nuevo en México, aun cuando ya desde el gobierno de Luis Echeverría se empezó a advertir esta tendencia. La diplomacia de partido obviamente le da a México una mayor flexibilidad en su política exterior y podría explicarse como respuesta a la injerencia creciente en la región de partidos políticos internacionales de varios signos ideológicos. Sin embargo, para muchos observadores, aun dentro de los simpatizantes, esto le resta ortodoxia a la política de México y en consecuencia legitimidad. Otro instrumento importante ha sido la asistencia económica y técnica, algo que también es reciente en cuanto a su monto y continuidad. La asistencia económica se ha otorgado a través de convenios regionales multilaterales, como es el caso del Acuerdo de San José para el abastecimiento de petróleo para toda la región, otorgado en parte en términos concesionales y conjuntamente auspiciado con Venezuela. Pero también se ha otorgado a través de programas bilaterales. Caso típico de esto último es la ayuda a Nicaragua para la reconstrucción nacional.

Esta nueva diplomacia mexicana, que un observador ha caracterizado de “protectora”,<sup>10</sup> ha buscado persuadir a los Estados Unidos de atemperar sus afanes intervencionistas; a Cuba de moderar su celo de solidaridad internacional revolucionaria; a Nicaragua de no radicalizar sus procesos de cambio; a las partes en conflicto en El Salvador, de desistir de soluciones militares y avenirse a la negociación política; y a los otros gobiernos del área, de coadyuvar en la tarea colectiva de estabilización regional. Por otra parte, la diplomacia mexicana ha buscado actuar como puente de comunicación a fin de reducir las tensiones, fomentar el diálogo entre las partes y propiciar un clima favorable a la negociación a largo plazo.

<sup>10</sup> Vaughan A. Lewis, “The U.S. and the Caribbean; Issues of Economics and Security”, *Caribbean Review*, vol. XI, núm. 2, primavera de 1982, p. 50.

Únicamente en el caso de Guatemala la política mexicana no ha sido tan explícita como en el resto de la región, tal vez debido a su contigüidad territorial que hace que los problemas sean cualitativamente distintos. Hasta ahora, las tácticas parecen haber sido dos principalmente: convencer a los militares en el poder de que México no auspicia santuarios para las guerrillas guatemaltecas y disuadir a cualquiera de las partes en conflicto de una posible aventura de provocación, mediante mostrar el nuevo poderío militar mexicano. El incremento del potencial militar mexicano es también algo reciente y consecuencia directa de la nueva riqueza petrolera y del clima de inseguridad creciente que hoy día vive la región. A esto debe añadirse el asilo territorial otorgado a refugiados guatemaltecos cuyo número, al menos de los estacionados en los campos creados por el gobierno mexicano en la propia frontera, se calculaba en 30 000 a fines de 1982.

En cuanto a la asistencia económica, puede decirse que México ha buscado con ello ayudar a aliviar las economías de la región y a remover las causas inmediatas del malestar social y la inestabilidad política, mediante la reducción de cuellos de botella externos, como es el caso del abastecimiento de petróleo. En el caso de Nicaragua –revolución hecha gobierno– además de lo anterior, México ha tratado de evitar que ésta se radicalice en sus relaciones externas, debido a presiones de estrangulamiento económico venidas del exterior. Veamos esto en mayor detalle.

#### EL SURGIMIENTO DE UNA DIPLOMACIA ACTIVA

A finales de los años sesentas se inicia el agotamiento del modelo de modernización limitado impulsado en la región centroamericana por los Estados Unidos, las agencias internacionales, el capital extranjero y las élites cívico-militares de los distintos países centroamericanos.

En buena medida la modernización, aun cuando limitada, generó las bases para modificaciones sustanciales en las relaciones y formas tradicionales de la dominación política que habrían de plantearse después. El reforzamiento del control político por la vía del autoritarismo militar, como exigencia de la contención ideológica al triunfo revolucionario en Cuba, anuló la posibilidad de que la modernización económica fuese absorbiendo políticamente los efectos que se generaban de la ampliación de las fuerzas sociales emergentes. Éstas surgirían sin encontrar canales de expresión política que les permitieran constituirse en parte efectiva y real del proyecto modernizador. En consecuencia, ni los grupos dirigentes, ni los grupos empresariales que se beneficiaron de la modernización, ofrecieron la posibilidad de una conducción estable bajo la bandera de un proyecto nacional de desarrollo.

La óptica limitada de una política económica de crecimiento, desarrollada bajo una férrea política de contención ejercida por los gobiernos militares, dejó sin posibilidad de absorber políticamente las contradicciones sociales a que dieron paso las nuevas formas y contenidos de la industrialización sustitutiva y la economía agrícola de exportación. Por otra parte, las tres formas que asume el modelo de modernización, esto es, la sustitución de importaciones, el desarrollo agroindustrial y finalmente el de subcontratación industrial para la exportación o industrias maquiladoras, entrarán en franca crisis a mediados de los años setenta.<sup>11</sup> A ello vendrá a agregarse el encarecimiento de las importaciones, particularmente de petróleo, lo cual aumentará

<sup>11</sup> Dos interesantes análisis del modelo de modernización económica en Centroamérica se encuentran en los trabajos de Donald Castillo, *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. Siglo XXI Editores, México, 1980; y Román Mayorga, *El crecimiento desigual en Centroamérica*. El Colegio de México (en prensa).

la carga de la deuda externa y contribuirá a hacer menos viable el modelo de desarrollo.

Los nuevos sectores políticos con intereses de clase más definidos, habrían de aprovechar las condiciones de la crisis económica para incentivar procesos de democratización. Dado el carácter inicialmente moderado de las reivindicaciones sugeridas por esos sectores, resultaba fácil que éstas tuviesen a nivel internacional una amplia receptividad. La impopularidad internacional del régimen somocista en Nicaragua, así como en menor escala la del régimen militar en El Salvador, aumentó aún más la posibilidad de que las reivindicaciones de los grupos políticos emergentes fuesen adoptadas por amplios sectores de la comunidad internacional. Centroamérica era redescubierta en el exterior.

La diferencia de intereses en el seno mismo de los grupos de oposición centroamericanos, puso al descubierto las relaciones de esos grupos con las diversas corrientes políticas europeas y latinoamericanas. La contención de los sectores radicales de izquierda, que caracterizó los últimos veinte años de la política centroamericana, dejó a las organizaciones de corte reformista bajo los signos de la democracia cristiana y la social democracia, como únicos voceros del cambio. Sin embargo, cuando estos grupos alcanzaron niveles de organización capaces de constituir una alternativa a los regímenes militares, como en los casos de Guatemala y El Salvador, fueron también severamente reprimidos. La vía armada se fue así consolidando como la única opción frente a la crisis de dominación.

Ante esta situación, sectores, importantes de la comunidad internacional y de los mismos Estados Unidos empezaron a promover un amplio apoyo político al cambio en Centroamérica. La crisis se hacía ingobernable, particularmente en Nicaragua, donde la guerra marcaba la pauta previsible para el resto de la región.

México, en su pasividad tradicional frente a Centroamérica, si bien no podía en realidad sustraerse a la crisis no deseaba involucrarse en ella directamente. Una política exterior basada en una interpretación tradicionalista de los principios cardinales de no intervención y autodeterminación, le parecía aún la más adecuada. Cuba estaba ahí presente como el caso límite de sus posibilidades de involucramiento internacional. El caso nicaragüense, sin embargo, no implicaba, en ese momento, riesgos extraordinarios para la política exterior mexicana. Y menores aún serían al futuro los riesgos, si se aceleraba la caída del régimen de Somoza antes de que el conflicto se constituyera realmente en una abierta confrontación internacional. En esta apreciación parecían coincidir Venezuela, Costa Rica, Panamá y Cuba misma. El cambio de gobierno en Venezuela en marzo de 1979, país que soportaba el peso financiero del apoyo a la revolución nicaragüense, forzó en gran medida una participación más activa de México. La alternativa era que los sandinistas se vieran en la necesidad de solicitar a Cuba un apoyo más decidido, a lo cual ésta podía difícilmente negarse, lo que a su vez significaba el peligro de una participación directa de los Estados Unidos. El bloqueo diplomático contra Somoza surgió entonces como una opción efectiva y menos costosa para una estrategia de seguridad colectiva. México apoyó dicha medida al cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la estabilidad del área centroamericana tiene para su propia seguridad. Además, el recién adquirido *status* internacional, que le había dado el petróleo, permitía una política de mayor involucramiento en la zona.

Por otra parte, para esas fechas ya se había hecho patente el fracaso del gobierno del Presidente Cárter en su política de “democracias viables o restringidas” que se había definido como orientación prioritaria para las naciones centroamericanas. La visita del Presidente Cárter a México, ini-

ciada el 14 de febrero de 1979, se da justo después de que el Departamento de Estado había anunciado oficialmente que su gestión mediadora en el conflicto nicaragüense había fracasado: “El grupo de negociación ha llegado a la conclusión de que no puede romper el obstáculo insuperable entre el gobierno y la oposición causada por la falta de voluntad del Presidente Somoza de aceptar los elementos esenciales de la proposición más reciente de los mediadores”.<sup>12</sup>

Independientemente de la razón real detrás del intento de mediación de los Estados Unidos, el hecho es que su declaración de que las negociaciones habían fracasado por culpa de Somoza, dejaba la puerta abierta para una mayor libertad de acción de parte de México, Venezuela y Costa Rica, en apoyo de la revolución nicaragüense.

El 20 de mayo de 1979, el Presidente López Portillo anuncia sorpresivamente su decisión de romper relaciones con el gobierno de Somoza, tres días después de una visita de Fidel Castro a la isla de Cozumel y el mismo día de la visita del Presidente costarricense Carazo Odio a Cancún. La coincidencia entre el anuncio del rompimiento con Somoza y la visita de los mandatarios de Cuba y Costa Rica es importante. Sugiere que México, antes de embarcarse en la acción, consideró importante hacer un deslinde previo de intenciones y responsabilidades con los otros líderes interesados. Particularmente es expresivo de ese deslinde, las conversaciones sostenidas con Fidel Castro, líder lógico de la izquierda revolucionaria nicaragüense, antes de entrevistarse con Carazo Odio, quien había venido impulsando, junto con Torrijos de Panamá y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, el apoyo a los sectores liberales dentro de la oposición a Somoza.

<sup>12</sup> Texto oficial de la Declaración del Departamento de Estado, del 8 de febrero de 1979, reproducido en *Cuadernos Semestrales* del CIDE, núm. 6, México, junio de 1979, p. 101.

No se tiene información pública sobre otras posibles consultas que el gobierno de México hubiese podido llevar a cabo con otros líderes de la región o si las hubo con funcionarios del gobierno norteamericano. Es muy probable que así fuera, ya que la acción consultiva mexicana estaba enderezada a dejar asentadas las motivaciones de su nueva política ante los líderes de la región y frente a los líderes del movimiento revolucionario, muchos de los cuales residían o transitaban en México.

El 19 de julio de 1979, dos meses después del rompimiento de México con Somoza, triunfa la revolución en Nicaragua. A partir de ese momento, la diplomacia mexicana dirigirá sus esfuerzos en dos sentidos: tratar de proteger al nuevo gobierno revolucionario de Nicaragua de los embates de la política exterior norteamericana y tratar de moderar al nuevo gobierno nicaragüense a fin de que conserve el carácter pluralista de la revolución. En palabras del propio Presidente López Portillo:

En el doloroso laberinto de Latinoamérica, ustedes [los nicaragüenses] significan un gozne más en las dos últimas décadas de este siglo de nuestra historia y frente a muchas salidas falsas, Nicaragua puede construir con su responsabilidad revolucionaria una salida para el continente. A principios de este siglo el gozne histórico le corresponde a México, libró y ganó la primera revolución social de este siglo, la convertimos en acción; buscamos por el camino de la libertad, el de la justicia; pero en ocasiones se ha empantanado y la justicia ha sido sacrificada en nombre de la libertad. [...] A mediados de este siglo otra revolución significa el gozne histórico en este laberinto latinoamericano, la revolución cubana. Por el camino de la justicia ha querido ganar la libertad y en ocasiones parece que se empantana. Por eso ustedes, nicaragüenses, a final de este siglo con esos dos goznes precedentes en el laberinto de Latinoamérica, significan la posibilidad responsable

de que la libertad, justicia, igualdad y seguridad puedan ser conjugados y ser expectativa abierta a nuestro porvenir.<sup>13</sup>

Con el transcurso del tiempo, la política exterior de México se va a ver complicada con dos eventos posteriores al triunfo sandinista: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980 y el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan, en enero de 1981. En efecto, en 1981 el escenario centroamericano se complica aún más. La ubicación que hace Estados Unidos del conflicto centroamericano como caso típico de confrontación este-oeste, empieza a generar problemas a la posición de México. Por otra parte, México va a perder dos importantes aliados: Costa Rica y Venezuela, que se tornarán críticos del gobierno revolucionario nicaragüense y apoyarán al de Napoleón Duarte en El Salvador.

Las amenazas del nuevo gobierno norteamericano de intervenir en El Salvador y el recrudecimiento de la violencia en Guatemala parecían ligarse en un contexto de regionalización de la lucha armada, que confirmaban la visión de que el conflicto centroamericano era un asunto vital a los intereses de seguridad y estabilidad interna de México. El flujo masivo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos a México redobló esa inquietud.

La insistencia de Estados Unidos en una estrategia de aniquilamiento de las guerrillas no parecía rendir resultados. Por el contrario, la violencia revolucionaria no sólo no era contenida, sino que tendía a incrementarse, tanto en El Salvador como en Guatemala. El peligro de regionalización de la guerra, agudizada por la política de Estados Unidos colocaba a México frente a una difícil situación. O se buscaba una salida negociada al conflicto o éste escalaría

<sup>13</sup> Discurso pronunciado en Managua el 24 de febrero de 1980. Todo de *El Nacional*, México, 25 de febrero de 1980.

a niveles peligrosos para la paz regional. Si la violencia salvadoreña y la guatemalteca terminaban integrándose en un solo conflicto, los efectos resultarían explosivos y habría que responder entonces con una nueva política. La solución negociada del conflicto interno de El Salvador podría frenar esa peligrosa conexión. Es dentro de este contexto crítico que el gobierno de México emite, el 28 de agosto de 1981, un comunicado conjunto con el gobierno de Francia. El comunicado, que es presentado ante las Naciones Unidas, solicitaba que se advirtiera la representatividad que tienen, como fuerza política para negociar, las organizaciones revolucionarias salvadoreñas. El comunicado franco-mexicano procuraba introducir una salida intermedia entre el planteamiento guerrillero y el de la Junta cívico-militar que era el mismo que el de los Estados Unidos. En otras palabras, se procuraba llegar a las elecciones para una Asamblea Constituyente salvadoreña, convocada para marzo de 1982, pero con la participación de sectores de amplia alianza ligados a los frentes guerrilleros.

Mientras tanto, las tendencias hacia la regionalización del conflicto se agudizan, con acusaciones del gobierno de Nicaragua al de Honduras y al de los Estados Unidos, de estar fomentando a grupos contrarrevolucionarios que incursionan en sus fronteras, así como acusaciones de Washington a Cuba y Nicaragua de estar alimentando el tráfico de armas para las guerrillas de El Salvador. Ante esta situación, la diplomacia mexicana hace un llamado a todas las partes en conflicto para un plan regional de distensión. La proposición es hecha por el propio presidente López Portillo el 21 de febrero de 1982, poco antes de las elecciones salvadoreñas y en ocasión de su viaje a la ciudad de Managua para recibir la medalla Augusto César Sandino de parte del gobierno de Nicaragua.

Al proponer el plan, el presidente mexicano expresó su punto de vista en forma directa y franca, al decir que son

tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador “y si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos”.<sup>14</sup> Consideraba, en consecuencia, que si estos dos últimos países continuaban las conversaciones ya iniciadas bajo la sugerencia de México, entre el Secretario norteamericano de Estado y el Vicepresidente cubano, el diálogo podría convertirse en negociación.

El plan mexicano estaba dirigido, en primer término, a reducir las tensiones, con objeto de crear un clima propicio que eventualmente pudiera conducir a negociaciones de fondo. En palabras del propio presidente López Portillo:

... no se trata de un plan global de paz para la región, que como tal difícilmente podría prosperar. Se trata de plantear por canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que puedan ser conducentes a un clima de distensión.<sup>15</sup>

El plan sugería tres canales de acción: primero, la ya mencionada continuación del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador en la que México y otros países amigos y aún aliados de los Estados Unidos, otorgaran seguridades a Washington en cuanto a sus preocupaciones sobre las consecuencias de una paz negociada; y tercero, una serie de pactos de no-agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra. Finalmente y para poner en práctica estos mecanismos, México se ofrecía como conducto.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Discurso pronunciado en Managua el 21 de febrero de 1982. Tomado de *El Día*, México, 22 de febrero de 1982.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

Las reacciones al plan mexicano de distensión fueron variadas. Nicaragua y Cuba reaccionaron favorablemente, aun cuando la segunda bajo ciertas condiciones.<sup>17</sup> El presidente salvadoreño Duarte, se lamentó de lo que calificó como acto de intromisión, mientras los revolucionarios declararon que apoyaban el plan. Los Estados Unidos, por voz del Secretario de Estado Haigh, reaccionaron fríamente, aduciendo que si bien “había convergencias de perspectivas” en el plan, por otra parte no se trataba adecuadamente con el asunto de la ayuda nicaragüense a los insurgentes de El Salvador. Esta fría actitud escondía, obviamente, el interés de los Estados Unidos por aguardar los resultados de las elecciones en El Salvador.<sup>18</sup>

El 28 de marzo siguiente se llevaron a cabo las elecciones salvadoreñas. El gobierno de Reagan había puesto grandes esperanzas en este acto, esperando, por una parte, que la sola participación numerosa de los ciudadanos restaría legitimidad a los revolucionarios y por la otra, que la Democracia Cristiana, partido de Napoleón Duarte, resultara triunfadora. Las guerrillas trataron de frustrar las elecciones con ataques en diversos puntos, aunque con escaso éxito y la participación resultó en efecto alta. Voceros del movimiento revolucionario adujeron que una gran mayoría de los ciudadanos había ocurrido a votar presionados por amenazas de parte del gobierno y de organizaciones políticas rivales. Sea cual fuere la razón, lo más importante para el presente análisis es que quienes resultaron triunfadores en las elecciones fueron los partidos de derecha, los que al decidir coaligarse, derrotaron a la Democracia Cristiana de Napoleón Duarte. Este hecho va a tener dos consecuencias importantes: primero, la continuidad de la ayuda militar norteamericana al nuevo gobierno de El

<sup>17</sup> Ver la carta de Fidel Castro a López Portillo en *El Día*, México, 24 de febrero de 1982.

<sup>18</sup> *The Guardian*, Londres, 8 de marzo de 1982, p. 6.

Salvador va a encontrar nuevas dificultades al interior de los Estados Unidos y ante la opinión mundial; y segundo y más importante para el presente análisis, va a reunificar la antigua alianza de puntos de vista entre Venezuela y México.

El 16 de septiembre de 1982, ante noticias reiteradas de que había indicios serios de una inminente conflagración armada entre Honduras y Nicaragua –todo ello a pesar de un reciente plan de distensión hondureño presentado ante las Naciones Unidas– los mandatarios mexicano y venezolano decidieron enviar cartas separadas, pero idénticas, a los presidentes de Estados Unidos y Honduras y al coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua. En dichas misivas hacían un llamado urgente para frenar la “actual y preocupante” escalada bélica en Centroamérica y a no desperdiciar las vías que aún están abiertas para la solución pacífica de la crisis en la región.<sup>19</sup>

#### LA POLÍTICA REGIONAL DE MÉXICO: EVALUACIÓN DE SUS RESULTADOS

Evaluar los resultados obtenidos por la política exterior de México en la práctica es tarea muy difícil, puesto que es casi imposible determinar cuál pudo ser su peso específico al lado de otros factores y circunstancias, en la determinación del rumbo que han tomado los eventos políticos. Si se considera, por ejemplo, que el objetivo principal de México era evitar la generalización del conflicto, podría decirse que hasta septiembre de 1982 ello se había logrado. Sin embargo es casi imposible dilucidar hasta qué punto México contribuyó a ello. En lo que hasta esa fecha no parecía haber sido muy exitosa la diplomacia mexicana es en su objetivo de desescalar el clima de tensión. Pero aquí otra vez cabe

<sup>19</sup> *Excélsior*, México, 17 de septiembre de 1982, p. 3 A.

preguntarse, en primer término si las tensiones no podrían ser mayores de lo que ahora son y segundo, si para ello la contribución mexicana fue importante o fueron otros los factores que tendieron a prevalecer, aun en conjunción con la política mexicana. ¿Hasta qué punto los Estados Unidos no han intervenido más directamente en El Salvador en función de la diplomacia mexicana o en función de sus propias limitaciones internas de orden político? ¿Hasta qué punto Cuba ha moderado su actitud en razón de gestiones mexicanas y hasta qué punto lo ha hecho por temor de incitar represalias de Estados Unidos y alterar su propia seguridad? Estas y otras preguntas semejantes son difíciles de contestar. Lo único seguro en estos casos es que ni Estados Unidos ni Cuba contarían con el apoyo de México en una intervención abierta de cualquiera de los dos y lejos de ello, encontrarían un fuerte obstáculo, un país dispuesto a denunciar internacionalmente, con toda la fuerza de su diplomacia, tales actos de intervención.

Terreno menos difícil de evaluar, aunque no por ello enteramente seguro, es tratar de determinar hasta qué punto la diplomacia mexicana fue exitosa en moderar las acciones de los gobiernos centroamericanos. En el caso de Nicaragua es posible que la influencia mexicana haya sido en grado importante. Esto obedecería al hecho fundamental de que México ha sido su principal –si no único– intermediario frente a los Estados Unidos. Por otra parte, las entregas de petróleo, parte de ellas a precios concesionales, así como otros financiamientos, le han sido importantes para no desequilibrar aún más su balanza de pagos. Sin embargo, ni aun las ventas de petróleo en términos concesionales han sido capaces de promover la influencia mexicana en otros países de la región, cuando estos programas de cooperación han encontrado el contrapeso de programas norteamericanos de asistencia económicos de volumen mayor. Casos típicos de esto último serían Costa Rica y El Salvador.

El propio presidente López Portillo, en su último informe de gobierno del 1º de septiembre de 1982, hizo su propia evaluación de los resultados de la política regional de México. En aquella ocasión, refiriéndose al acuerdo de San José, firmado conjuntamente con Venezuela para el abastecimiento de petróleo a los países de la cuenca, dijo lo siguiente:

El acuerdo petrolero de San José que firmamos con Venezuela ha resistido el paso del tiempo y el peso de la crisis. Entre 1980 y 1982 la ayuda económica de México a los países del área por este concepto ha sumado 700 millones de dólares. En términos anuales, este monto es idéntico al del plan de ayuda a la cuenca del Caribe propuesto por Estados Unidos, siendo inconmensurables las capacidades y condiciones de nuestras dos economías.<sup>20</sup>

Poco después, refiriéndose al plan mexicano de distensión propuesto en Managua el 21 de febrero de 1982, expresó lo siguiente:

...México [cumplió] cabalmente con su papel de comunicador, de iniciador de contactos y de esclarecedor de posiciones respectivas.

Pero México no puede negociar a nombre de las partes, ni puede obligar a éstas a entablar una negociación que no concuerda con sus intereses, tal y como esas partes los entienden.

El primer balance, pues, del plan de Managua es relativo; por un lado se lograron los contactos, pero éstos no se transformaron, por lo menos hasta ahora, en negociación.

<sup>20</sup> José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1982.

No obstante, un balance más substantivo muestra algo de importancia indudable [...] Nadie podrá negar que México le ganó tiempo a la solución pacífica y esclareció las posiciones, y sobre todo, quedó claro para el mundo que sí existió y existe, alternativa a la guerra en la región, si hay imaginación.<sup>21</sup>

En cuanto al futuro de la política exterior mexicana en la región y de si ésta se verá afectada con el cambio de gobierno en México a partir de diciembre de 1982, podría adelantarse la apreciación siguiente. Más que verse afectada por el cambio de gobierno, la política exterior de México podría ser influida por la grave crisis económica que vive el país a partir de febrero de 1982. Con la deuda externa más alta del mundo, calculada en 82 millones de dólares, la falta de liquidez internacional agravada por la baja en los precios internacionales del petróleo, la falta de competitividad de las exportaciones no petroleras y de los servicios turísticos debido a la inflación interna –mucho mayor que la de los Estados Unidos primer socio comercial– y la fuga masiva de capital, México se ha visto en la necesidad de tomar medidas drásticas que han afectado su tradicional solvencia económica. En 1982 han habido dos devaluaciones, una en febrero y otra en agosto. A pesar de ello, la fuga de capital continuó y la captación de divisas no petroleras (y de remisiones de trabajadores migratorios) no reaccionó como era de suponerse. Esto llevó al gobierno mexicano a tomar dos medidas drásticas que hubiesen sido inconcebibles apenas si dos años antes, cuando el país vivía el periodo de plena bonanza petrolera: el control de cambios y la nacionalización de la banca. A pesar de que con estas medidas se espera contener la fuga de divisas, éstas, por el contrario, obstaculizan las negociaciones con el Fondo

<sup>21</sup> *Ibid.*

Monetario Internacional y la banca privada extranjera, para la restructuración de la deuda externa y la contratación de nuevos empréstitos de alivio.

Ante esta situación muchos observadores piensan que México habrá de cambiar drásticamente su política exterior y plegarse a los dictados de Washington. La crisis es grave en verdad. Sin embargo, por otra parte habría que considerar otros factores que tienden a influir en sentido contrario. Uno de ellos son los cambios que se vienen operando en el subsistema internacional de la región. México no puede abandonar su participación en el nuevo esquema político que se está gestando, a menos de que esté dispuesto a su vez a abandonar el destino de la región a otras fuerzas externas y a sacrificar sus propios objetivos político-estratégicos que apuntan hacia la estabilidad del área. Por otra parte, todo dependerá también de la magnitud de los acontecimientos futuros, como puede ser una abierta guerra civil en Guatemala o un conflicto bélico generalizado de la región.

El propio Miguel de la Madrid, ya siendo candidato electo, al intervenir durante una sesión de la Comisión de Asuntos Internacionales de su propio partido, celebrada el 20 de julio de 1982, declaró:

No hay ni puede haber rectificaciones en la tradición revolucionaria y liberal de nuestra política exterior y particularmente en las posiciones progresistas que México ha sostenido en tiempos recientes.

Poco tiempo después, el 19 de agosto siguiente, el candidato electo insistió nuevamente en el punto ante el mismo foro, al declarar, durante su intervención, que México debe seguir sus esfuerzos de distensión en Centroamérica y el Caribe y evitar proyectos desestabilizadores en la región, puesto que cuando defendemos a la América Latina nos defendemos a nosotros mismos. Sin embargo, todas estas

declaraciones tuvieron lugar antes de las medidas críticas que habrían de tomarse en México el primero de septiembre y que habrían de complicar las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y con la banca extranjera. En consecuencia, el futuro de la política exterior de México aparecía incierto al entrar 1982 en su último trimestre, mas en todo caso únicamente en cuanto al énfasis o grado de involucramiento efectivo, mas no en cuanto al rumbo, pues la mexicana ha sido más bien una política de estado que de gobiernos.



## LA *OSTPOLITIK* DE MÉXICO: 1977-1982

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

### I

El intento de evaluar la política exterior de México durante el sexenio de López Portillo (1977-1982) resulta una tarea difícil debido a que el periodo en cuestión es particularmente variado y complejo, rico en acontecimientos, un periodo de altibajos y contrastes en el cual, a diferencia de anteriores periodos, no ha habido un desarrollo claro y consistente. La política exterior en este periodo es producto de una realidad específica configurada por circunstancias de excepción. Siendo así, presenta rasgos y características muy peculiares que difícilmente volverán a repetirse.

En torno a la personalidad y a la actuación de López Portillo en el terreno de la política exterior, interesa preguntarse si fue éste un presidente con una firme vocación y convicción internacionalista, o si por el contrario, su actuación en este terreno no fue sino la proyección del presidencialismo a nivel internacional. De una forma u otra, lo cierto es que en política exterior se cometen sensibles errores como consecuencia de los “abusos del poder”.

Aunque el fin de un periodo presidencial no abre por sí mismo una nueva página de la historia, ni libera al país de sus problemas, ni a los funcionarios públicos de sus responsabilidades, es justamente en torno a fechas como ésta cuan-

do surge la tentación de hacer un balance de lo realizado en las diferentes áreas de la política exterior. En este trabajo nos ocupamos de estudiar la función que juegan las relaciones de México con los países socialistas para el logro de los objetivos internacionales del país, y el significado de estas relaciones en el conjunto de la política exterior de México.

En el sexenio de López Portillo México cae en un espejismo de poder como reflejo del cual se practica una política exterior ficción, o si se prefiere, poco realista; una política prepotente y ambiciosa que algunos observadores extranjeros juzgan como arrogante y desafiante. Cualquiera que sea la óptica a través de la cual se la perciba, en última instancia dicha política alcanza resultados modestos, inciertos, controvertidos, y en ocasiones contraproducentes. Las relaciones financieras y comerciales con Estados Unidos; la actuación frente a la crisis de Centroamérica; la reacción frente a la agudización del conflicto Este-Oeste; la posición frente al diálogo Norte-Sur y la Reunión de Cancún; la política de comercialización de petróleo en el mercado internacional y el Plan Mundial de Energía son algunas de las áreas más relevantes y polémicas de esta política.

La política exterior del sexenio es resultado de un cálculo equivocado sobre la capacidad real del país para influir y para negociar con el exterior. A lo largo del periodo la política exterior evoluciona a través de varias etapas que se definen básicamente en términos de su capacidad de maniobra: de una primera etapa (1977-1978) incierta y cautelosa de debilidad relativa, transita a una segunda etapa (1979-1981) de prepotencia de potencia media en ciernes, y llega a una última etapa (1982) de virtual impotencia a la que la somete la crisis financiera. En esencia, la política exterior encuentra dificultades y oposición al intentar ir más allá de su verdadera capacidad.

México se siente fuerte y capaz de sostener su propia visión del mundo, su propia interpretación de la política

internacional. Respaldo en el auge petrolero López Portillo practica una política exterior “petrolizada”, de país nuevo rico, una política exterior triunfalista, estridente (de “mucho ruido”), excesiva y, en última instancia, ineficiente. Al sentirse rico, el gobierno elaboró una amplia y variada “lista de compras” en política exterior en la que se incluyen algunos lujos (la actitud “de principios”, teóricamente inflexible, ¿arrogante quizás? frente a Estados Unidos; la Reunión de Cancún) y se adquieren algunos riesgos (la política hacia Centroamérica en general, un sitio en el Consejo de Seguridad de la ONU) porque se considera tener suficientes recursos para ello.

Se practica una política exterior poco clara, ambivalente, incierta, abierta a interpretaciones, una política que da lugar a dudas y a confusiones tanto entre los gobiernos del ámbito regional y hemisférico, como entre algunos gobiernos extracontinentales, todo lo cual contribuye a acrecentar la intranquilidad sobre la verdadera inclinación ideológica del gobierno de México. Independientemente de cuál sea la realidad sobre este último aspecto, independientemente de las dudas que pueden suscitarse al respecto, el hecho concreto es el de que Estados Unidos critica, resiste y presiona la política exterior de México, mientras que por otro lado, la URSS aplaude, elogia y apoya esta política.

En síntesis, se lleva a cabo una política exterior más activa, pero no necesariamente más efectiva; una política exterior más comprometida con las causas justas, pero al mismo tiempo más comprometedora de los propios intereses; una política exterior más politizada y proporcionalmente más polemizada.

El propio gobierno de López Portillo definió la posición de México en el terreno internacional como la de un “país frontera entre el desarrollo y el subdesarrollo”, como un país “apartado deliberadamente del mundo concebido en bloques”, como un “país no alineado, tan no alineado que no ha querido alinearse con los países no alineados”. Cierta-

mente, las definiciones anteriores son muestra ilustrativa de la elaboración retórica en la que incurrió el régimen como instrumento sobresaliente de su estilo de política, tanto en lo interno como en lo internacional. Ahora bien, retórica aparte, las definiciones anteriores colocan a México más allá de las definiciones y de los compromisos en términos de los parámetros convencionalmente aceptados.

Ni con el Este ni con el Oeste, ni en el Norte ni en el Sur. Más bien, de acuerdo con la autopercepción oficial, “una potencia media con una política exterior independiente”. Por exclusión, México busca ubicarse en una “zona intermedia” de fronteras abiertas, indefinidas, entre el “mundo capitalista” y el “campo socialista”. Esta zona intermedia libera al país de compromisos ideológicos y, en consecuencia, ensancha el margen de maniobra entre los bloques de poder antagónicos. México está con todos y no está contra nadie. Su política exterior lo une a todo y no lo separa de nada. La política exterior busca quedar bien con los cuatro puntos cardinales para lo cual ofrece mucho y hace despertar grandes expectativas. México intentó ofrecer una respuesta global (o un plan mundial) para los grandes conflictos que acosan y agobian al orbe.

Sin embargo, al actuar de esta forma la política exterior pierde consistencia y congruencia, incurre en contradicciones, y en última instancia erosiona su propia credibilidad al descubrirse incapaz de cumplir con todo lo que ofrece.

## II

Más que una “lucha por el poder y por la paz”, como la ha definido Hans Morgenthau, la política internacional parece consistir en la búsqueda de un equilibrio entre actores, intereses y fuerzas internacionales contrapuestas. Dicho equilibrio internacional se puede definir como un equilibrio global establecido entre las fuerzas participantes en todas

las esferas (militar, política, ideología, económica, etc.) y en todos los niveles de interacción. Ahora bien, es evidente que tal equilibrio global es en extremo difícil de alcanzar, por lo que éste debe entenderse más bien como un ideal que como un objetivo realista y posible, mientras la civilización del hombre evoluciona hacia un orden superior de armonía y entendimiento.

Entretanto, es posible alcanzar equilibrios parciales y sectoriales. La política internacional de todos los días se construye con base en la búsqueda de equilibrios parciales tales como: el equilibrio estratégico, el equilibrio nuclear, el equilibrio militar convencional, el equilibrio regional, el equilibrio político, el equilibrio ideológico, el equilibrio económico, e incluso el equilibrio de la balanza de pagos. Estos equilibrios son dinámicos por naturaleza, por lo que cuando eventualmente se llegan a alcanzar son precarios y tienden a desaparecer fácilmente. Siendo así, tales equilibrios son protegidos y conservados artificialmente por medio de la fuerza o de la amenaza del uso de la fuerza.

La muy debatida y debatible alteración del equilibrio estratégico, en el curso de la última década, entre Estados Unidos y la URSS en favor de esta última, repercutió sobre toda la red de equilibrios del sistema internacional, incluyendo el equilibrio de las relaciones entre México y la URSS, y aún más importante para el primero, el equilibrio de las relaciones entre México y Estados Unidos. La alteración del equilibrio bipolar supuestamente provocada por el expansionismo y el armamentismo de la URSS, fue el argumento central utilizado por el gobierno del presidente Reagan para colocar a los Estados Unidos a la ofensiva, volviendo más agresiva y rígida su política exterior. Este cambio de estrategia se manifestó con diversa intensidad en todos los ámbitos y niveles de la política exterior norteamericana. En conexión con México este cambio se manifestó en un endurecimiento de la posición general de Estados Unidos y por

consiguiente en el deterioro (malentendidos y fricciones) de las relaciones entre estos dos países.

De este modo, al modificarse el equilibrio estratégico entre las dos superpotencias, Estados Unidos se aparta de la posición internacional sostenida por México, mientras que la URSS y el campo socialista se acercan a la posición de México. Cabe precisar que la posición de México se define tanto en función de sus propias iniciativas como por referencia a los polos del sistema internacional.

Las relaciones entre México y los países socialistas no son resultado de una necesidad vital, de una necesidad directa e inmediata, ni tampoco son fruto de una corriente espontánea de simpatía recíproca. Las relaciones entre México y los países socialistas y las respectivas políticas en que se sustentan las mismas son subproductos generados en la búsqueda de los equilibrios parciales arriba mencionados.

Para México son relaciones de equilibrio en tanto que buscan compensar a nivel superestructural, esto es, a nivel de racionalizaciones, a nivel de símbolos, a nivel de imágenes, a nivel de referencias y a nivel de expectativas, la alta concentración de las relaciones de México con los Estados Unidos.

México se acerca a los países socialistas no porque en estos países encuentre la solución a algunos de sus problemas, o encuentre satisfactores a sus necesidades objetivas, sino porque de alguna manera se piensa que estos acercamientos son un elemento equilibrador en la política exterior y en las relaciones internacionales del país. En este mismo sentido, se piensa también que tales acercamientos son indicadores de la autonomía de México y de la independencia de su política exterior respecto a Estados Unidos. En un mundo que se rige por relaciones de dominación-subordinación este tipo de indicadores se convierte en uno de los satisfactores más apreciados para los países subordinados. Aún y cuando México no consiguiese ningún otro beneficio concreto de

sus relaciones con los países socialistas este símbolo es ya un logro considerable.

Para la URSS y los países socialistas las relaciones con México son relaciones de equilibrio en tanto que buscan avanzar posiciones, esto es, influencias, valores e intereses en un país estrechamente asociado a los Estados Unidos, y por ende, en un país que se ubica, en términos estratégicos, políticos y económicos, en el otro polo de la estructura internacional del poder: en el mundo Occidental, en el mundo capitalista.

### III

Las esferas de influencia se han convertido en un fenómeno familiar en la política internacional de nuestros días y

querrámoslo o no México cae dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos. A partir de la Segunda Guerra Mundial, con la división del mundo en dos grandes bloques de poder antagónicos, y posteriormente a lo largo del desarrollo de la Guerra Fría, México ha formado parte inalienable del Mundo Occidental. Y la relación bilateral entre México y Estados Unidos, desde la perspectiva de este último país, siempre estará supeditada a la relación Este-Oeste.<sup>1</sup>

Los Estados Unidos tienen su foco de atención en la Unión Soviética mientras que México tiene su foco de atención en Estados Unidos. Lo que es importante para la política exterior de Estados Unidos es necesariamente importante para la relación entre México y Estados Unidos

<sup>1</sup> Lorenzo Meyer, "Encuentros Cercanos" (entrevista). Revista *Razonnes*, núm. 72, octubre 1982, pp. 4-17.

y por consiguiente para la política exterior de México en su conjunto.

Aunque no deja de resultar incómodo reconocerlo en estos términos, la suerte de México está estrechamente asociada a la suerte de Estados Unidos. El elemento central de la política exterior de México es el de la relación bilateral con Estados Unidos. Esta relación es una constante ineludible en la realidad internacional de México y en función de ella se establece y delimita el margen y la capacidad de maniobra de México frente a otros países y otros problemas.

En varias instancias se ha comparado la posición de México frente a los Estados Unidos con la posición de Polonia respecto a la URSS. Es una comparación que resulta incómoda e irritante por todo lo que implica y sugiere respecto a las severas limitaciones que circunscriben la independencia y la autonomía de México en el terreno internacional. Sin embargo, toda proporción guardada y una vez realizados los obligados ajustes y matices, la comparación puede resultar útil para ilustrar a grandes trazos la libertad de maniobrar de México frente a la URSS.

De este modo, procede el dar luz verde a la extrapolación: Polonia se encuentra dentro de la esfera de influencia y, aún más importante, dentro del área de seguridad nacional de la URSS. Siendo así, prácticamente todos los aspectos de la vida política interna e internacional de Polonia son de vital interés para la URSS, por lo que este país ejerce una supervisión muy estrecha y cuidadosa sobre el desarrollo de dichas políticas. Por ejemplo, en una situación hipotética, Polonia encontraría estrictos límites (tácitos o explícitos) en el caso de que intentara modificar la orientación de su sistema político o en el caso de que buscara entablar con Estados Unidos algún tipo de relación que a juicio de Moscú afectara los intereses de la URSS.

Por otra parte, México se encuentra en una situación similar respecto a Estados Unidos y, en consecuencia, exis-

ten límites claros aunque sobreentendidos, a la libertad de maniobra de México en relación con el campo socialista en general, y con la URSS en particular.

Parafraseando un dicho ya legendario, de esos que sirven para esbozar a grandes trazos la ubicación de México en la geopolítica del momento, se podría exclamar: ¡Pobre México, tan lejos de la URSS y tan cerca de Estados Unidos!

La *ostpolitik* de México es críticamente dependiente de la *westpolitik*. Hay límites finitos a las relaciones de México con el “campo socialista” establecidos en función de las relaciones de México con el “mundo capitalista”. La política exterior de México hacia los países socialistas se desarrolla a lo largo de su orientación obligadamente occidental. Y las relaciones de México con estos países tienen como marco de referencia inescapable las relaciones de México con Estados Unidos. La política exterior y las relaciones de México con los países socialistas pueden incluso explicarse como parte de la política exterior y de las relaciones de México con Estados Unidos. Paradójicamente, la viabilidad y los avances de las relaciones de México con los países socialistas dependen de los buenos términos de las relaciones de México con Estados Unidos.

Las relaciones de México con los países socialistas son relaciones “residuales”, esto es, se dan después de, y en función de las relaciones de México con Estados Unidos en particular, y con el mundo occidental en general. Parece evidente el hecho de que las relaciones de México con Estados Unidos bien pueden contener la llave de sus relaciones con los países socialistas.

Desde la perspectiva mexicana las relaciones entre México y los países socialistas están condicionadas por los siguientes fenómenos: 1) la política exterior de Estados Unidos; 2) las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética; 3) las relaciones globales Este-Oeste; 4) las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

Esta secuencia de condicionamientos se explica de manera muy esquemática de la siguiente manera. La política exterior global de Estados Unidos influye en forma decisiva sobre las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Las relaciones bilaterales entre las dos superpotencias se manifiestan en términos generales en las relaciones Este-Oeste, es decir, en las relaciones entre el campo socialista y el mundo capitalista. Dichas relaciones establecen, a su vez, el grado de tensión-relajamiento, de conflicto-cooperación en el sistema internacional. A este conjunto de elementos se incorpora finalmente, sobredeterminándolo, el estado de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

#### IV

Es necesario conocer lo que está ocurriendo en la URSS para entender lo que está pasando en Estados Unidos, y es necesario entender lo que está ocurriendo en Estados Unidos para poder explicar lo que está pasando en México. Además, es necesario conocer lo que está ocurriendo en la relación entre la URSS y Estados Unidos para entender lo que está pasando en la política internacional. Y es necesario entender lo que está ocurriendo en política internacional para poder explicar lo que está pasando en la política exterior de México.

La URSS entendida desde la perspectiva de Estados Unidos, es muy diferente a la URSS entendida desde la perspectiva de México. México entendido desde la perspectiva de Estados Unidos es muy diferente al México entendido desde la perspectiva de la URSS.

Estas perspectivas y visiones diversas se explican, naturalmente, como consecuencia del hecho de que cada uno de estos actores tiene un “interés nacional”, y por ende, sus propios objetivos de política exterior con base en los cuales

define su posición frente al resto de los actores, y define también su propia interpretación de la política internacional.

En el curso del sexenio de López Portillo, México y los países socialistas se observan más de cerca y muestran un interés más consistente y sostenido en el desarrollo de sus respectivas políticas internas y externas. En este periodo México alcanza una visión más completa y más realista de la URSS en particular, y del campo socialista en general. México amplía y profundiza su conocimiento de la historia, del sistema político, de la economía, de la organización social, y sobre todo de la política exterior de los países socialistas. A su vez, el campo socialista manifiesta particular interés en la política exterior de México a la que le reconoce el carácter de "independiente". En el curso de estos seis años aumentó sensiblemente la atención de Moscú sobre México. Los medios soviéticos de comunicación ofrecieron profusa y frecuente información sobre este país. Los temas en los cuales se concentró dicha atención fueron: 1) las relaciones de México con Estados Unidos; 2) la política de México frente a Centroamérica; 3) la política petrolera; 4) la política exterior independiente de México.

A *grosso modo* se puede afirmar que el campo socialista se vuelve más importante para México a la vez que, por otro lado, México adquiere mayor relevancia para algunos países del campo socialista. Ahora bien, la importancia del campo socialista para México no es directa e inmediata sino que es consecuencia del aumento del poder relativo de la URSS en el escenario internacional, lo cual afecta para bien o para mal, e influye en mayor o menor grado sobre todos y cada uno de los países sin excepción, desde Estados Unidos hasta las Islas Seychelles.

A su vez, la mayor relevancia de México para los países socialistas es resultado de un conjunto de factores: 1) El aumento del poder relativo de México apoyado en su riqueza petrolera; 2) la política exterior independiente de México y

las coincidencias entre ésta y algunas de las posiciones defendidas por los países socialistas en política internacional; 3) el agravamiento del conflicto Este-Oeste; 4) la ubicación estratégica de México como vecino inmediato de Estados Unidos.

Más allá de sus respectivos intereses nacionales, y de sus lógicas diferencias en torno a la política internacional, México y los países del campo socialista tienen intereses en común, coincidencias y aproximaciones. Estos intereses en común no se dan en el terreno de lo concreto y lo inmediato sino que son de carácter estratégico y geopolítico, además de ser intereses a futuro, en el mediano y en el largo plazo. Son, por lo tanto, intereses lejanos en apariencia, difíciles de precisar, pero que cobran perspectiva y sentido en oposición a Estados Unidos.

De acuerdo a la percepción de los teóricos soviéticos, México y los países socialistas son “aliados naturales”. Aunque por distintas razones y a muy diferentes niveles, tanto México como la Unión Soviética han de hacer frente a la influencia norteamericana, para contenerla y en la medida de lo posible controlarla, por lo que existen fundamentos para que, en forma deliberada o por coincidencia, se encuentren haciendo causa común o prestándose mutuo apoyo contra las presiones de Estados Unidos. Con frecuencia, México ha respaldado o, mejor dicho, coincidido con la visión soviética de los problemas internacionales.

En esencia, las relaciones entre México y los países socialistas se componen de los siguientes elementos: 1) coincidencias a nivel multilateral en torno a los grandes temas de la política internacional; 2) objetivos de carácter estratégico y geopolítico en el mediano y en el largo plazo; 3) intercambios funcionales; 4) diplomacia; 5) retórica; 6) expectativas. De hecho, éstos son los únicos elementos con los que se puede construir una relación en ausencia de: 1) intereses vitales; 2) necesidades reales; 3) complementariedad de intereses.

Además de los condicionamientos impuestos a estas relaciones por fenómenos ajenos a las mismas, tales como la estructura del poder internacional (bipolaridad nuclear) y por la dinámica de la política internacional (grado de tensión-relajamiento de esta política) estas relaciones se ven limitadas por sus propios condicionamientos, esto es, por las “lógicas divergencias” y contradicciones derivadas de la existencia de “sistemas económicos y sociales diferentes”.

## V

A México le ha tocado desempeñar un papel particularmente difícil y poco usual en el equilibrio de poder entre las dos grandes potencias. Ello es así en razón de la vecindad inmediata con Estados Unidos, la cual entraña serios dilemas de identidad nacional y genera como reacción un acentuado nacionalismo que se define en oposición a ese país.

La posición de México frente al conflicto Este-Oeste está condicionada, si no es que determinada, por la posición de México frente a Estados Unidos. En principio, la posición de México frente al conflicto se establece en función de la posición de este país frente a Estados Unidos. Este hecho que debería ser evidente a menudo se pasa por alto, y con ello, la oportunidad de esclarecer distorsiones y confusiones sobre la política exterior del país.

El conflicto Este-Oeste “no es un pleito ajeno”, no es sólo una confrontación entre las dos superpotencias, ya que sus alcances y repercusiones afectan a todos los miembros de la comunidad internacional. Ante el conjunto de temas y de problemas que abarca dicho conflicto, México ha venido delineando gradualmente una posición de principios.

México favorece la distensión, es decir, el relajamiento de la tensión internacional; México favorece la coexistencia pacífica entre Estados con sistemas políticos y económicos di-

ferentes; México condena la política hegemónica de las dos grandes potencias; México se opone a las esferas de influencia; México condena la carrera armamentista, al mismo tiempo que apoya incansablemente la desnuclearización; México se opone al tráfico de armas convencionales; México apoya el diálogo y la negociación política de los conflictos; México favorece la cooperación internacional justa y equitativa.

En la base de estas posiciones se encuentran los principios tradicionales de la política exterior de México que tienen incidencia sobre la problemática de la confrontación Este-Oeste: la no intervención en los asuntos internos de otros Estados; el rechazo al uso de la fuerza; la solución pacífica de controversias. Este conjunto de posiciones y principios configuran la plataforma de la política de México frente al conflicto Este-Oeste, una política que adquiere contenido y medidas prácticas dependiendo de la situación particular bajo consideración.

*De jure* aunque no *de facto* México está libre de compromisos de bloque en el conflicto Este-Oeste, una situación que trabajosamente se intenta hacer valer ante las crecientes presiones en sentido opuesto. Contrariamente a lo que podría esperarse con base en los condicionamientos arriba señalados, México no está dispuesto a colaborar con Estados Unidos en problemas relacionados con el conflicto Este-Oeste.

El gobierno de López Portillo rechaza, por definición, “un sistema internacional configurado en bloques de poder político y económico”. En las múltiples declaraciones vertidas a lo largo del sexenio se advierte un rechazo fundamentalista tanto a los valores del mundo capitalista como a los del campo socialista. México se declara “enemigo de los extremismos de derecha o de izquierda, enemigo de los capitalismos y de los socialismos que se han erigido sobre la base de políticas hegemónicas”.

México rechaza el “enfoque maniqueista que aplican las potencias hegemónicas a la política internacional”. La

política exterior de México no sigue “la metodología del conflicto Este-Oeste”, o expresado en otros términos “la lógica de enfrentamiento bipolar.” México intenta en un nivel declarativo contener la agudización del conflicto global a través de exhortaciones y de llamadas a la cordura. Al mismo tiempo, en una dimensión más práctica, México realiza un esfuerzo consistente por evitar la extrapolación del conflicto global en la bipolarización de los conflictos regionales y nacionales.

Frente al conflicto Este-Oeste el gobierno de López Portillo adopta una actitud esencialmente moralista y normativa. Con base en esta actitud, en una primera instancia México se refiere al conflicto Este-Oeste negando su existencia, desconociéndolo; en una segunda instancia, presionado por las circunstancias a reconocer la existencia del conflicto, México se complace en denunciar, acusar, enjuiciar, y condenar la confrontación entre las dos superpotencias. En términos morales la actitud de México es impecable; sin embargo, en términos de *realpolitik*, en términos prácticos, esta actitud por sí sola es improcedente e inoperante. México está presto a emitir un juicio aun y cuando no está preparado para asumir plenamente los compromisos y las responsabilidades que tal juicio entraña.

La actitud de México simplifica demasiado el drama del conflicto Este-Oeste. Esta actitud no ha sabido, no ha querido profundizar en la compleja naturaleza de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la cual es, en rigor, la naturaleza del sistema internacional. La generalidad y la simplicidad de los planteamientos de México contrasta con la elaborada complejidad del conflicto global.

El conflicto Este-Oeste plantea para México dilemas de definición política, al mismo tiempo que allende las fronteras provoca confusión y dudas sobre la inclinación ideológica del país. Ante las presiones directas e indirectas para que defina su posición frente al conflicto, México se inclina por

la neutralidad. México ha intentado equilibrar su posición al condenar por igual tanto la política hegemónica de Estados Unidos en centroamérica, como la política hegemónica de la URSS en Afganistán. México busca mantener una imagen aséptica y razonable, más allá de los compromisos de bloque y por encima de la confrontación ideológica.

Es cada vez más difícil para México el mantener la imagen de una estricta neutralidad en el conflicto Este-Oeste. La agudización de este conflicto y el consiguiente aumento de la tensión en el sistema internacional, con su cauda de presiones encontradas, habrá de reducir la viabilidad de espacios autónomos obligando así a los países aún no comprometidos abiertamente con uno u otro campo a definir y precisar su posición.

El conflicto Este-Oeste le ha representado a México un elevado costo en esfuerzos y recursos invertidos en iniciativas y respuestas frente a las diversas situaciones que ha planteado dicho conflicto. Asimismo, le representa un considerable costo en presiones por parte de Estados Unidos tendientes a disuadir a México de su posición independiente respecto a las manifestaciones concretas del conflicto y hacerlo adoptar una actitud más favorable a los intereses de Washington.

En una época en la que empiezan a soplar de nuevo los vientos de la Guerra Fría (Cold War II) entre Estados Unidos y la Unión Soviética, México se empeña en mantener su propia política de distensión frente al campo socialista, esto es, una política de reducción de tensiones a través de la comunicación, la negociación y la cooperación. Esta política por parte de México no responde a razones ideológicas o a simpatías políticas sino que es consecuencia de la necesidad de mantener una posición independiente frente a Estados Unidos.

Entre otros aspectos, una política propia de distensión frente al campo socialista le brinda a México un espacio

para maniobrar frente a la influencia inescapable de Estados Unidos, particularmente en el terreno político. Contrariamente a lo que podría haberse esperado, el agravamiento de la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética no ha dado lugar a un distanciamiento entre México y el campo socialista, y más bien parece propiciar una convergencia de las políticas de ambas partes en torno a temas como: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la distensión, el desarme, el Medio Oriente y Centroamérica.

## VI

En enero de 1981 Ronald Reagan llega a la presidencia de Estados Unidos convencido de la tesis de que la URSS y sus aliados han aprovechado el periodo de distensión entre Washington y Moscú, iniciado formalmente a principios de 1972, para incrementar su poderío y ampliar su influencia a costa de Estados Unidos, el cual sufre como consecuencia una pérdida relativa de poder. De este modo, Reagan se propone devolver a Estados Unidos su imagen de gran potencia, decidida a defender y promover sus intereses a lo largo y ancho del globo. Se piensa que esta actitud habrá de fortalecer la posición de Estados Unidos en el mundo y permitirá disuadir a la URSS de sus presuntas intenciones expansionistas.

El gobierno de Reagan parece haber elegido la región de Centroamérica, en la que están ocurriendo sensibles transformaciones políticas, para mostrar al mundo esta nueva determinación de su país. Desde la óptica de Estados Unidos la llamada crisis centroamericana se define como: 1) la creciente intervención de la URSS y de Cuba en los asuntos internos de los países de la región; 2) la radicalización del gobierno sandinista en Nicaragua y la supuesta alineación del mismo con el campo socialista; 3) el avance

de las fuerzas revolucionarias en El Salvador; 4) la creciente inestabilidad social y política de la región en su conjunto; 5) el peligro de que, de acuerdo con la “teoría del dominó”, la crisis se extienda a otros países, particularmente a México, país fronterizo con Estados Unidos ubicado en el área de seguridad de este país.

En suma, Estados Unidos define la llamada crisis en Centroamérica como una manifestación del conflicto Este-Oeste y a partir de esta concepción ha seguido una política de “gran potencia” actuando en su área de influencia exclusiva y aplicando un criterio de “guerra fría” frente a la URSS. Al mismo tiempo, esta política ha buscado dejar a México al margen de su zona de influencia natural.

Las fricciones y los malentendidos que se presentan en las relaciones entre México y los Estados Unidos en este periodo (1977-1982) surgen en buena medida como consecuencia de lo que se da en llamar las “diferencias de percepción” sobre lo que es y sobre lo que no es el conflicto Este-Oeste en la región de Centroamérica, es decir, siguiendo la interpretación norteamericana de este conflicto, la lucha de intereses e ideologías entre el mundo capitalista, con Estados Unidos a la cabeza, y el mundo socialista, con la Unión Soviética al frente.

Por razones históricas, geográficas y políticas evidentes que no requieren mayor explicación, Centroamérica tiene una importancia estratégica para México. Siendo así, el gobierno mexicano advierte en la crisis de esta región un eventual peligro para su propia seguridad nacional (aunque es necesario aclarar que el gobierno no utiliza el argumento de la seguridad nacional como justificación o explicación de su política). Ante el agravamiento del conflicto, el gobierno de México no puede permanecer al margen y se ve obligado por las circunstancias a emprender una política cada vez más decidida y comprometida, apoyado en el entusiasmo de López Portillo.

Frente a Centroamérica, México ha llevado a cabo un amplio esfuerzo diplomático para eludir la lógica del conflicto Este-Oeste. En opinión del gobierno de México la crisis es resultado del deterioro de las condiciones económicas, políticas y sociales internas de los países de la región, más que de un enfrentamiento de intereses entre Estados Unidos y la URSS, aunque ha llegado a reconocer que tal enfrentamiento incide en alguna medida en el desarrollo de la crisis. Así, México señala la necesidad de que sean los propios pueblos de estos países los que resuelvan sus problemas y condena “la intervención y la presencia de la hegemonía de uno u otro signo”.

México busca la estabilización de la región en razón del interés por evitar un conflicto creciente y generalizado contiguo a su frontera sur. Para ello, el gobierno de México favorece la “distensión”, es decir el relajamiento de la tensión, entre las partes en pugna y apoya el diálogo y la negociación política que ponga fin a la lucha armada y que evite la ampliación y la internacionalización del conflicto.

Sin embargo, ante la denuncia norteamericana de una creciente influencia soviética en la región, la política de México resulta incómoda e irritante para Estados Unidos. La política de México es vista por el gobierno de Reagan como un reto desafiante a los intereses de Estados Unidos y como un obstáculo a la política de este país, y no está dispuesto a reconocer su interpretación sobre la situación. Paralelamente, Estados Unidos considera que, en forma deliberada o por coincidencia, la política de México hace el juego a los intereses de la URSS en la región.

Previsiblemente, México es presionado y criticado por Estados Unidos y por un grupo de sus aliados incondicionales en América Latina con miras a “neutralizar” su posición ante la crisis, mientras que, por otra parte, la política de México recibe el respaldo de la URSS, de Cuba y del campo socialista en general. En particular, los soviéticos elogian el carácter independiente de la política exterior de México,

el cual, en su opinión, se manifiesta concretamente en la posición que adopta hacia Centroamérica.

## VII

A la política exterior de México, la que teóricamente y en principio debería ser una continuación de la política interna en el ámbito internacional, se le han asignado en el curso del tiempo diversas funciones suplementarias, simultáneas o alternativas entre sí. Estas funciones adicionales, que no son ni pueden ser reconocidas explícitamente, suplementan y en ocasiones llegan a remplazar el desempeño de las funciones propias, normales y confesadas de la política exterior, como lo son la de preservar la seguridad nacional y la de apoyar el desarrollo económico del país. Entre las más notables de estas funciones adicionales se identifican las siguientes: 1) servir como cauce para distraer la atención de los problemas internos; 2) servir como instrumento legitimador del sistema político establecido; 3) servir como recurso para desahogar el presidencialismo más allá de los límites nacionales, los que en ocasiones se antojan estrechos para el propósito en cuestión, etc.

Como resultado inevitable del uso y abuso de estas funciones extras la política exterior es una política desequilibrada y distorsionada. Es desequilibrada tanto respecto a la política interna, frente a la cual manifiesta una falta de correspondencia y de continuidad, como frente a la política internacional ante la cual presenta una falta de proporción y de orientación. Aunque los desequilibrios de la política exterior de México pueden en ocasiones llegar a resultar incómodos e irritantes para terceros países, nunca han representado una amenaza o un peligro serio para ningún otro país. Ahora bien, en la medida en que tales desequilibrios obstaculizan y retardan la solución de los problemas

y la satisfacción de demandas internas, éstos han llegado a constituir un creciente dilema para la consecución de los objetivos nacionales.

En el sexenio de López Portillo se llega a tener un amplio conocimiento de la naturaleza y de la dinámica de la política internacional. Sin embargo, este conocimiento no se logró traducir en la práctica de una política inteligente y efectiva debido a las funciones adicionales que se le asignan a esta política y a las interferencias tanto internas como externas que obstaculizan el libre curso de la misma. Requerimientos, demandas, y presiones de variada índole y procedencia fueron alterando gradualmente desde la forma hasta el fondo de la política exterior.

La política exterior entró en un ciclo expansivo y en una fase ascendente, dos elementos que al conjugarse obligaron a esta política a adquirir un ritmo precipitado. La interpretación oficial de esta evolución es la de que la política exterior se vuelve más activa. En círculos oficiales se hace énfasis en “el activismo” de esta política sin que se tenga una idea clara de en qué consiste o lo que significa. Al parecer, dicho cambio de actitud se entiende simplemente en el sentido de “se hacen muchas cosas” sin considerar el necesario calificativo de “se hacen mejor las cosas”. La política exterior más activa parece consistir únicamente en una participación más abundante y frecuente, en un moverse más y más rápido a lo largo de las mismas concepciones y planteamientos, sin incorporar una reactivación de las premisas y prioridades de esta política.

El carácter activo de la política exterior llega a ser considerado como un valor en sí mismo. Se contrasta el nuevo dinamismo con la actitud pasiva que había significado a esta política en otros tiempos, y se le presenta no sólo como una evolución necesaria, sino también, por adelantado, como algo positivo y benéfico para la misma política y, en consecuencia, para el país. Al argumentar de esta forma se

comete el error de confundir el carácter activo (iniciativa, decisión convicción, compromiso, firmeza) con una mayor actividad y con mejores resultados.

En relación con este punto conviene recordar que la buena marcha de la política exterior no depende de que ésta sea mayor o menormente activa. Por el contrario, es la política reflexiva y serena la que ofrece buenos resultados.

En este periodo, el mantener una política exterior independiente es una de las preocupaciones más sensibles del gobierno, al grado de llegar a convertir este punto, a semejanza del anterior, en un valor en sí mismo. Para México, las relaciones con los países socialistas constituyen un símbolo de su política exterior independiente. A lo largo de esta misma línea, las relaciones con los países socialistas representan para México oportunidades para ejercer el “derecho a disentir”.

México considera el “derecho a disentir” frente a Estados Unidos en cuestiones de política internacional como un indicador del grado de independencia de su política exterior. En el caso de México, parece haber una correlación inversamente proporcional entre su “capacidad de acción independiente” por un lado, y la “necesidad de disentir” por el otro. Esto es, a menor capacidad de acción independiente mayor es la necesidad de disentir.

Invirtiendo los términos de esta correlación, y expresado en forma directa, a mayor dependencia frente a Estados Unidos mayor es la necesidad de disentir. Visto de este modo, el disentir se convierte en una reafirmación de la propia identidad, en una manifestación de independencia frente a la dependencia, a tal grado que se puede llegar a disentir por disentir, simplemente porque ello es necesario y no porque en el fondo exista un desacuerdo substancial.

Apoyarse en el campo socialista, en la URSS y en Cuba particularmente, como lo ha hecho México para reforzar la imagen de independencia, revitalizar la imagen de la revolución y conseguir legitimidad para el sistema político a

través de la identificación, la asociación, las aproximaciones y las coincidencias, no es sino un recurso “cosmético” que sirve para ocultar y disminuir los desequilibrios que aquejan al país, pero de escasa utilidad para corregirlos. En realidad, nunca ha existido por parte de México la intención de valer-se del apoyo del campo socialista de manera más completa y comprometida, más allá de las apariencias, más allá del juego inofensivo e ingenuo de la pluralidad de opciones en el terreno internacional como reflejo de la pluralidad de opciones en el terreno interno.

Es necesario entender que ningún país o grupo de países pueden hacer por México lo que México no sea capaz de hacer por sí mismo. Hay que entender qué fenómenos tan complejos y delicados como pueden serlo la independencia del país, la vigencia de la revolución y la legitimidad del sistema político no se fortalecen con asociaciones, símbolos, imágenes, o prestigios internacionales de frágil memoria y de dudosa efectividad.

Durante el periodo de López Portillo la política exterior tiene un contenido predominantemente político, en detrimento de los objetivos en el terreno económico. El elemento político de la política exterior se sobrepone y subordina al elemento económico. En este mismo sentido, se advierte un manejo esencialmente político de la política exterior, en oposición a un manejo inteligente, calculado, o por qué no decirlo, a un manejo técnico.<sup>2</sup>

La política exterior debe vincularse en forma más directa a los intereses económicos y a los “intereses prácticos” del país (a diferencia de los intereses intangibles a nivel superestructural). Las iniciativas sobre los diversos temas de

<sup>2</sup> Por manejo político se entiende uno que se inspira en motivaciones ulteriores, en cualquier otra motivación aparte de los propósitos reconocidos y, por lo tanto, sacrifica el buen funcionamiento y el logro de los objetivos de la política exterior.

la política internacional no pueden ser desvinculadas de las necesidades de la economía interna y de las presiones que sobre ella se ejercen desde el exterior. A manera de ilustración, cabe recordar que la buena marcha de las exportaciones de México depende en un porcentaje importante de una política exterior cuidadosa y de hábiles acuerdos diplomáticos. Siendo así, la política exterior debe adecuarse a las demandas del comercio exterior, del turismo, de la producción, del empleo, del ahorro interno, en suma, debe adecuarse a las demandas del crecimiento y del desarrollo económico, sin que ello signifique desatender las preocupaciones de índole política.

El mejor resguardo de México frente a las presiones y condicionamientos del exterior es un pueblo satisfecho en sus necesidades económicas. Para ello, entre otros muchos esfuerzos, es necesario diseñar una estrategia de política exterior que permita al país fortalecer su economía y, en consecuencia, su independencia.

## VIII

En resumen, en el sexenio de López Portillo se desaprovecha una oportunidad excepcional para fortalecer las estructuras de la economía mexicana y con ello consolidar la autonomía y la independencia del país que tanto se buscan a través de la política exterior. Por el contrario, como consecuencia de los errores, abusos y excesos en el manejo de los recursos energéticos se inflige un severo daño a la economía nacional como resultado de lo cual se erosionan los fundamentos de la independencia nacional.

El auge petrolero da lugar a grandes deformaciones y a una deuda externa de más de 80 000 millones de dólares que representa una gravosa hipoteca sobre el futuro del país. El petróleo, que idealmente debe servir para afirmar la indepen-

dencia económica y política del país, es justamente la causa de un sensible aumento de la dependencia frente al exterior.

El petróleo no sólo permea la economía y la política interna ya que inextricablemente se hace presente también en la política exterior. Sin embargo, una capacidad de maniobra en política exterior apoyada básicamente en el petróleo es en extremo vulnerable a los vaivenes internacionales. La baja del precio internacional del petróleo y una aguda crisis económica debilitan la capacidad y la credibilidad de la política exterior y ponen fin a los sueños de poderío internacional del país. Acosado por la crisis financiera, México se repliega al interior de sus fronteras.

En este periodo la política exterior descuida lo urgente e incluso lo importante por ocuparse de lo aparente. Las formas se sobreponen al fondo. Fue una política que se ocupa diligentemente de cultivar las formas, los tonos, los matices, y, sobre todo, lo espectacular —El Plan Mundial de Energía, la Reunión de Cancún, y la Declaración conjunta Franco-Mexicana, para citar unos ejemplos.

La política exterior pasa de ser un bien de primera necesidad a ser objeto de lujo en el que se invierten a granel recursos derivados de la abundancia petrolera, recursos que hubieron de ser desviados de otras demandas que reclaman su atención. Ya en su calidad de objeto de lujo, la política exterior se utilizó para causar una buena impresión en la comunidad internacional y para conseguir imagen y prestigio.

México llega a constituir un caso excepcional en la comunidad internacional. Es tal vez el país en desarrollo que mayores esfuerzos y recursos invierte en la discusión y en el tratamiento de los grandes temas de la política internacional (el desarme, la desnuclearización, el diálogo Norte-Sur, etc.) en forma desinteresada, sin esperar a cambio beneficios concretos. De hecho, se advierte una notoria ausencia de definición del interés nacional de México y de los objetivos específicos de su política exterior, mientras que, por

otro lado, se descuidan los términos de sus relaciones con Estados Unidos.

El balance sexenal de las relaciones de México con los países socialistas es positivo, aunque ello es posible a un costo considerable en las relaciones de México con Estados Unidos.

La URSS constituye el enemigo principal para Estados Unidos, país este último que, a su vez, representa el problema principal de México en el terreno internacional. Esta situación plantea, a través de un elemental mecanismo de equilibrio, interesantes posibilidades de colaboración entre México y la URSS con miras a hacer frente a la influencia norteamericana. No es éste el lugar indicado para ello pero, sin duda, resulta fascinante ejercitar la imaginación en el terreno de la política internacional ficción sobre las circunstancias en las que fuera viable una eventual alianza táctica Moscú-México.

México ha vuelto los ojos hacia la URSS y hacia el campo socialista en general para recordarse a sí mismo que el mundo no comienza ni se acaba en Estados Unidos, y que a pesar del “determinismo económico” y del “fatalismo geográfico” es posible entablar relaciones armoniosas y constructivas con otras realidades actuantes en el escenario internacional.

En el juego del poder de la política internacional México cuenta con pocas cartas a negociar con Estados Unidos. Las relaciones con los países socialistas bien pueden convertirse en valiosas cartas en la estrategia internacional de México si este país sabe jugarlas con inteligencia y astucia.

## IX

Si en una época de bonanza económica y, por ende, de mayor capacidad a nivel internacional la política exterior resulta ser poco efectiva, en una época de crisis esta política

estará sometida a severas presiones, tanto de origen interno como externo, que pondrán a prueba su capacidad como instrumento útil para el logro de los objetivos nacionales.

Además, es claro que en una situación de crisis económica la atención tendrá necesariamente que ser orientada hacia la economía y la política interna, por lo que en orden de importancia la política exterior habrá de pasar a un nivel menos sobresaliente.

El argumento ideal sería el de que no por el hecho de atravesar una severa crisis la política exterior debe también contraerse y entrar en recesión sino que, por el contrario, debería volverse aún más activa y convertirse en un instrumento más efectivo de defensa de los intereses del país.

En síntesis, la política exterior de México requiere de una estrategia de "respuesta flexible" frente a las presiones y condicionamientos del exterior. Esta estrategia deberá diseñarse con base en: una clara conciencia de los cambios en el equilibrio del poder internacional; en una definición precisa del interés nacional así como de los objetivos concretos de la política exterior; en un cálculo realista de la capacidad del país para lograr esos objetivos.

La mejor política exterior es una política que logra sus objetivos, una política que alcanza resultados tangibles. Para ello, esta política debe tener no sólo una "tradición de principios inmutables" sino también intereses explícitos y objetivos específicos. Debe de ser no sólo una política "digna, justa, independiente y autónoma" sino también una política práctica, eficiente y efectiva. Debe de ser una política objetiva y realista, en correspondencia con la realidad. Debe de ser una política suficiente, en su justa dimensión y proporción, ni más allá de sus alcances ni más modesta que sus propios límites.



## MÉXICO ANTE EL DIÁLOGO NORTE-SUR

MARÍA LUISA GONZÁLEZ

La administración que encabezó el presidente José López Portillo manifestó un interés creciente en las relaciones internacionales del país. En los Informes de Gobierno del sexenio que concluyó en noviembre pasado, se acusa un compromiso cada vez mayor con una política exterior activa, que tuvo como soporte importante el surgimiento de México como potencia petrolera, y se tradujo en una serie de propuestas y acciones, entre las que destacan, en el ámbito multilateral, la decisión de ingresar como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, la presentación de un Plan Mundial de Energía y la iniciativa de celebrar la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

En este trabajo se propone un análisis de la posición de México en el sexenio del Presidente López Portillo en lo que hace al Diálogo Norte-Sur.<sup>1</sup> Se sostiene que México optó por una política multilateral activa en la medida en

<sup>1</sup> Para fines de este trabajo, se entiende por Diálogo Norte-Sur los esfuerzos de negociación o diálogo emprendidos en materia de cooperación económica, en los que han intervenido los países desarrollados y aquellos en desarrollo, en búsqueda de soluciones a los problemas económicos mundiales y, en particular, a los de los países en desarrollo.

que se agotó el modelo de relación bilateral México-Estados Unidos, basado en el petróleo como principal instrumento de negociación. Esta acción multilateral se caracterizó por el apoyo a las iniciativas de los países en desarrollo (en el marco de una posición general de conciliación de demandas) orientada a proteger los intereses del país, que accedía a la vida internacional como potencia petrolera.

Como punto de partida se presenta una descripción de la evolución de las negociaciones económicas multilaterales en el periodo de referencia. En segundo lugar se realiza un apunte general de la participación de México en los diferentes foros económicos internacionales y se examinan, en mayor grado de detalle, las principales iniciativas mexicanas en este campo: el Plan Mundial de Energía y la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo. Finalmente, se someten a consideración del lector algunos comentarios.

#### EVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS MULTILATERALES

Desde 1975, se observa una tendencia, cada vez más pronunciada, hacia el estancamiento de las negociaciones económicas multilaterales. En 1974 se adopta, por consenso, el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y en el año siguiente la comunidad internacional aprueba, en el curso del Séptimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, la Resolución 3362 (S-VII), sobre cooperación económica internacional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, de diciembre de 1974, contiene también planteamientos importantes sobre la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, este documento no recibió el apoyo unánime de la comunidad internacional.

Ambos documentos contienen compromisos importantes en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que no se han llevado a la práctica a pesar del grado de consenso alcanzado. La Resolución 3362 (S-VII) constituye, además, el último pronunciamiento que agrupa planteamientos sobre los temas de mayor interés para los países en desarrollo.

De los acuerdos consignados en los documentos de referencia se pueden destacar los siguientes: evitar la aplicación de medidas restrictivas a las exportaciones de los países en desarrollo y ampliar la vigencia del sistema generalizado de preferencias, mejorándolo en forma constante; tomar decisiones relativas a un programa integrado de productos básicos; aumentar y mejorar los flujos de recursos financieros; adaptar el proceso de adopción de decisiones en materia monetaria y financiera a la influencia económica que han adquirido los países en desarrollo; elaborar un código internacional de conducta para la transferencia de tecnología; fortalecer el proceso de redespigue industrial; aumentar sustancialmente el volumen de asistencia a los países deficitarios en alimentos y de bajos recursos, destinada a la agricultura, e iniciar el proceso de reestructuración del sistema de las Naciones Unidas. En los años posteriores a 1975, se celebraron un número muy considerable de reuniones internacionales en las que se volvieron a poner en la mesa de negociación los compromisos contraídos con anterioridad, cuestionando la posibilidad misma de llevarlos a la práctica.

En los foros en los que se consideran las cuestiones relativas al comercio internacional, en particular la UNCTAD, se resolvió adoptar medidas que, en términos generales, tienen como objetivo permitir la expansión de las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo. No obstante, se observó un recrudecimiento de las corrientes proteccionistas y la tendencia a restringir el

acceso al sistema generalizado de preferencias a los productos de países en desarrollo de ingreso medio. Además, se manifestaron presiones para exigir trato recíproco a países en desarrollo relativamente más avanzados y se cuestionó el uso de subsidios en este grupo de naciones.

En materia de comercio de productos básicos, se logró un acuerdo sobre el Fondo Común, elemento principal del Programa Integrado de Productos Básicos. Sin embargo, dicho Fondo no entró en operación y se redujo a la sexta parte el monto de las aportaciones que, en principio, se había considerado necesarias para su establecimiento.

Las negociaciones relativas a los asuntos monetarios y financieros no gozaron de mejor suerte. Se pueden citar como ejemplos, las siguientes cuestiones: a pesar de la formalización de acuerdos respecto a la canalización de recursos financieros concesionales equivalentes a 0.7% del producto nacional bruto de los países industrializados como asistencia oficial al desarrollo, de 1975 a 1981 la asignación de fondos para este concepto disminuyó, en términos de PNB, de 0.36% a 0.35%; se restringió el acceso de los países en desarrollo al mercado internacional de capitales, y no se atendió la propuesta de ese grupo de naciones de tener una participación más amplia en la toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional y los organismos financieros.

De igual forma se puede señalar que no se logró avanzar en otras áreas de interés para los países en desarrollo, como son la industrialización y la transferencia de tecnología, las cuestiones relativas a la energía y la reestructuración de los sectores social y económico del sistema de las Naciones Unidas.

Finalmente, se puede destacar la imposibilidad de iniciar la serie de negociaciones globales, propuesta por los países en desarrollo y aprobada por consenso en la Asamblea General de Naciones Unidas, cuyo objetivo es dar un tratamiento interrelacionado a los temas de cooperación

económica de mayor interés para los países en desarrollo: productos básicos, energía, comercio, desarrollo, moneda y finanzas.

El lanzamiento de este esfuerzo de negociación ha topado con obstáculos importantes, entre los que destacan la definición de la agenda y el papel que jugarán los organismos especializados de las Naciones Unidas.

De esta breve revisión de cuestiones selectas, pero representativas, de las negociaciones económicas internacionales resulta un horizonte poco prometedor, definido en términos de un estancamiento importante. Paulatinamente, el entendimiento entre los diferentes grupos de países se ha deteriorado, en detrimento de la cooperación internacional para el desarrollo.

La evolución de la economía mundial en el periodo de referencia proporcionó un clima poco favorable para las negociaciones económicas multilaterales. Se identifica, por una parte, un problema de largo plazo que ha caracterizado a la economía mundial en los últimos diez años: las tasas de crecimiento económico registradas en este periodo fueron considerablemente menores a las de decenios anteriores, se acusó una tendencia de contracción del crecimiento del comercio mundial y la persistencia de presiones inflacionarias y altas tasas de desempleo en las economías avanzadas. Además, la economía internacional atravesó por un periodo de recesión grave que se inició en el transcurso de 1980 y durante el cual se retrajo significativamente el crecimiento económico, alcanzando, en algunos países, tasas negativas.

La situación de coyuntura obedece a las políticas monetarias y fiscales restrictivas que han instrumentado las naciones desarrolladas, con el fin de combatir la inflación, y el surgimiento concomitante de fuertes corrientes proteccionistas que pretenden combatir el desempleo y los desequilibrios externos mediante frenos a las importaciones. La tendencia de largo plazo de la economía interna-

cional encuentra sus orígenes, fundamentalmente, en dos cuestiones: los desajustes monetarios y financieros que se presentaron a finales de la década de los sesenta e hicieron crisis en 1971 y que se continuaron manifestando a lo largo del último decenio, y el reajuste del precio del petróleo, que significó un cambio importante para la estructura productiva del mundo. Estos dos fenómenos, a su vez, han motivado cambios importantes que inciden negativamente en el desempeño de la economía mundial, como la reducción del crecimiento de la productividad y la aparición de tendencias proteccionistas de largo plazo.

El retraimiento de la economía mundial ha incidido sobre las negociaciones internacionales en la medida en que ha sido argumento, tanto en el ámbito internacional como en el interior de los países desarrollados, para diferir el cumplimiento de los compromisos adquiridos y ha dado lugar a que se modifiquen políticas internas que, como la de gasto público, repercuten sobre las decisiones adoptadas en los foros internacionales.

### PARTICIPACIÓN DE MÉXICO

En los primeros años del Gobierno del Presidente López Portillo, la política exterior de México acentuó especialmente la relación bilateral con Estados Unidos y se alejó de los asuntos multilaterales. A partir de 1979, se observaron cambios en esta trayectoria, al reactivarse la presencia internacional de México, tanto en lo que hace a sus relaciones bilaterales, procurando una diversificación, como en el ámbito multilateral, a través de una participación más activa en los diferentes foros de negociación.

La severa crisis económica de 1976 y los compromisos financieros contraídos con instituciones estadounidenses provocaron este énfasis en la relación bilateral. El potencial

petrolero del país, dado a conocer en los primeros meses de la administración pasada, coadyuvó a integrar un modelo de negociación frente a Estados Unidos, que se pensó podría favorecer a nuestro país. Sin embargo, este esquema no logró resolver antiguas diferencias y tampoco propició un mayor entendimiento en cuanto a nuevos problemas, tal sería el caso de las cuestiones relativas a los trabajadores migratorios, la exportación de gas y los planteamientos en torno al ingreso de México al acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

De manera paralela a esta evolución de las relaciones México-Estados Unidos, la economía nacional se recupera, alcanzando elevadas tasas de crecimiento, y se consolida la presencia de México como un exportador neto de petróleo de gran envergadura. Estos procesos originaron una política exterior más dinámica y de mayor acercamiento a los foros multilaterales.<sup>3</sup>

En este último ámbito México tuvo una participación activa en las negociaciones económicas, suscribiendo y proponiendo iniciativas importantes. El marco general de la participación de México en este contexto fue de apoyo a los esfuerzos para establecer un nuevo orden económico internacional. En palabras del Canciller Castañeda, el sentido de esta posición es el siguiente:

Para nosotros, la idea de solidaridad con los países en desarrollo es intrínsecamente válida. Estamos decididos a proseguir nuestros esfuerzos para establecer y consolidar un Nuevo Orden Económico Internacional... Si México busca contribuir al establecimiento de un nuevo orden internacional lo

<sup>3</sup> Véase Rosario Green *La Diplomacia Diversificadora y Multilateral de México y Brasil. Cuadernos de Documentación*, CEN, PRI, noviembre, 1982; Ma. de Lourdes Aranda, *México y el Nuevo Orden Económico Internacional, 1976-1981*.

hace poique, aparte de un mérito intrínseco ve en ese orden el símbolo de su propio lugar en el mundo, su independencia política y la definición de su personalidad internacional.<sup>4</sup>

Se manifestó también un mayor interés por vincular a la política exterior, incluyendo en ésta a las acciones multilaterales, con el quehacer nacional y se percibió la preocupación de reafirmar la confianza de México en las instituciones internacionales y de ratificar el apoyo brindado a la Organización de las Naciones Unidas. En este marco, México participó muy activamente actuando con frecuencia como presidente de comités, reuniones y grupos de trabajo, como miembro de la mesa, y coordinador y vocero del Grupo de los 77 y de los países latinoamericanos.

En los foros sectoriales destaca la presencia de México en los que analizan las cuestiones financieras y monetarias como el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el seno de éste, México propuso el establecimiento, en el Banco Mundial, de un servicio de largo plazo para los países en desarrollo para la compra de bienes de capital. Esta iniciativa se incluye entre las medidas de acción acordadas por las Naciones Unidas para ponerse en práctica, mediante la Tercera Estrategia Internacional de Desarrollo. Con este servicio se pretende proporcionar acceso a los países en desarrollo a recursos financieros adicionales en términos más apropiados, para la adquisición de bienes de capital necesarios para su desarrollo; ofrecer seguridad y oportunidades atractivas de inversión a los países superavitarios en capital y a sus instituciones financieras, y estimular el empleo y el crecimiento no inflacionario en los países desarrollados.

México presidió el grupo de trabajo del Comité para el Desarrollo que recibió el mandato de analizar los medios

<sup>4</sup> Citado en Ma. de Lourdes Aranda, *op. cit.*, p. 114.

de mejorar las corrientes de capital no concesional hacia los países en desarrollo. Apoyó la iniciativa de constituir otro grupo sobre flujos financieros concesionales, haciéndola parte del Programa de Acción emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Países menos Adelantados, de septiembre de 1981.

En 1979, el Grupo Intergubernamental de los 24<sup>5</sup> bajo la presidencia de México, elabora el Bosquejo de un Programa de Acción para la Reforma Monetaria Internacional, que suscribe unánimemente el Grupo de los 77. En este documento se hace un vasto planteamiento sobre la reforma del sistema monetario internacional y la cooperación financiera para el desarrollo y se presenta un Programa de Acción Inmediata que incluye también aspectos sobre el comercio internacional.

Además, se puede citar que en este periodo, México se comprometió a realizar aportaciones a instituciones financieras de desarrollo, a las que actualmente no tiene acceso como prestatario. Tal es el caso de las contribuciones a la asociación Internacional de Fomento, del Grupo Banco Mundial, y el Banco de Desarrollo del Caribe.

En los foros comerciales, México se opuso a la “graduación” y a todas las manifestaciones de proteccionismo. Estas dos prácticas limitan el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados de las naciones avanzadas. La primera de ellas afecta a los países de mayor desarrollo relativo, como México, obligándolos a competir con bienes procedentes de economías industrializadas, sin un trato diferenciado. También demandó el reconocimiento de las características especiales de las naciones en desarrollo, en

<sup>5</sup> El Grupo Intergubernamental de los 24, establecido en 1972, es el encargado de coordinar y unificar la posición del Grupo de los 77 en materia monetaria y financiera, por mandato de este último.

lo que hace a su inserción en el sistema de comercio internacional.

En el área de las negociaciones sobre el comercio de productos básicos, México actuó continuamente en la UNCTAD en favor de la instrumentación del Programa Integrado de Productos Básicos. Debe destacarse que el acuerdo básico sobre el establecimiento del Fondo Común, elemento esencial del Programa, se logró bajo la presidencia de México. En materia de ciencia y tecnología y alimentos, México fue un participante activo de las negociaciones principales.

En los planteamientos relativos a la cooperación económica entre países en desarrollo (CEPD), México sostuvo que estos esfuerzos integran una vía paralela y complementaria, no sustantiva, de la cooperación Norte-Sur. En la Conferencia Ministerial en la materia, celebrada en Venezuela en 1981, se apoyó la elaboración y adopción del Programa de Acción sobre CEPD, insistiendo en la necesidad de que se constituyera sobre bases realista y pragmáticas.

Además de estas acciones en los foros sectoriales, México presentó dos iniciativas de importancia: el Plan Mundial de Energía y la celebración de la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo.

En septiembre de 1979, el Presidente López Portillo propuso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la formulación de un Plan Mundial de Energía. Algunos de los elementos de dicho plan ya se habían planteado en otros foros, como la Agencia Internacional de Energía y la propia Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, la propuesta mexicana tiene el mérito de agrupar una serie de principios, cuyo objetivo es coadyuvar a la solución de los problemas en materia de energía, con la participación de todos los países.

La racionalidad de esta iniciativa estriba en el reconocimiento de la necesidad de instrumentar una transición energética mundial ordenada, que permita la erradica-

ción de políticas unilaterales, con incidencia sobre la totalidad de las relaciones económicas internacionales, que han originado serias perturbaciones en la economía mundial.<sup>6</sup>

La propuesta de México respecto a la elaboración de un Plan Mundial de Energía, no ha avanzado. Esto obedece a que en el momento en que se propone esta negociación de corte sectorial, el Grupo de los 77 planteó la urgencia de llevar a cabo negociaciones globales. De esta suerte México tuvo que afrontar el problema de seguimiento de su propuesta, decidiendo inscribirlo en el proceso más amplio de la Serie de Negociaciones Globales.

Se puede apreciar, sin embargo, alguna incidencia de sus elementos en las negociaciones económicas multilaterales. A nivel subregional México y Venezuela ponen en marcha, el 3 de agosto de 1980, el Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José), que se encuentra actualmente en su tercer año de vigencia. En éste, los países signatarios se proponen atender el consumo interno neto petrolero de origen importado de los países que abarca el Acuerdo, destinando para ello un volumen total de hasta 160 mil barriles diarios, y contribuir al financiamiento oficial correspondiente. Debe destacarse que se estipula que México y Venezuela otorgarán créditos a los países beneficiarios por 30% de sus respectivas facturas petroleras, con plazo de 5 años y una tasa de interés anual de 4%. Sin embargo, si los recursos correspondientes a estos créditos se destinan a proyectos prioritarios de desarrollo económico, en particular aquéllos relacionados con el sector energía, dichos créditos

<sup>6</sup> Exposición sobre la propuesta mexicana de energía de Jorge Eduardo Navarrete, Subsecretario de Asuntos Económicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en V Foro Científico Internacional sobre Cambios Recientes en el Panorama Energético, 13 de noviembre de 1981.

podrán convertirse en otros de hasta 20 años con una tasa anual de 2 por ciento.

La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, adoptada a finales de 1980, incluye un capítulo especial sobre energía en el que se proponen políticas y medidas en el siguiente sentido:

a fin de crear condiciones más favorables para el desarrollo de los países en desarrollo y crecimiento de la economía mundial en general, habría que intensificar los esfuerzos para aprovechar y ampliar todos los recursos energéticos del mundo en la búsqueda de una solución de largo plazo al problema de la energía.<sup>7</sup>

De esta manera se recoge el espíritu general de la propuesta mexicana sobre un Plan Mundial de Energía.

El Programa de Acción emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables, celebrada en agosto de 1981, retoma el concepto sobre la transición energética que contiene la iniciativa de México. Se señala que

la cuestión no estriba en si va a producirse una transición, sino en que ésta sea ordenada, pacífica, progresiva, justa e integral [...] Esta transición exige la racionalización de los procesos de desarrollo energético.<sup>8</sup>

La segunda iniciativa, la de celebrar una reunión al más alto nivel político en la que se abordaran los temas torales de la cooperación económica internacional, nace de la pre-

<sup>7</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, documento A/35/592 Add. 1, 17 de noviembre de 1980, para. 34.

<sup>8</sup> Citado en la exposición de J. E. Navarrete, *op. cit.*

ocupación por activar el Diálogo Norte-Sur y por mejorar el análisis e interpretación de los problemas económicos que confronta la comunidad internacional, a fin de proponer soluciones conducentes a la comprensión de la naturaleza de la interdependencia y, por tanto, al reconocimiento de que la solución a ciertos problemas internos se encuentra también en la esfera internacional.

Los gobiernos de México y Austria, en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas dan los primeros pasos para realizar un encuentro de esa naturaleza, cuyos antecedentes se pueden ubicar en la Conferencia sobre la Cooperación Económica Internacional, celebrada en 1975-1977, en París, y en el Informe de la Comisión Brandt. Se decide que, dadas las características de dicha iniciativa, sería conveniente que la reunión fuese auspiciada no sólo por uno o dos países, sino por un mayor número de naciones.

Después de una serie de consultas, se integra un grupo de once países —seis en desarrollo: Argelia, India, México, Nigeria, Tanzania y Yugoslavia; y cinco industrializados: Alemania Federal, Austria, Canadá, Francia y Suecia.

En noviembre de 1980, en una reunión ministerial de consulta, estos once países acuerdan convocar a una reunión, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, que consideraría los temas relativos a la cooperación económica internacional para el desarrollo. En esta ocasión también se definen las características básicas de la reunión.

Conviene en que la reunión “sería de carácter político, informal en sus procedimientos, de amplio alcance...”; en que “no sería un foro de negociación, sino que más bien se orientaría hacia un intercambio de puntos de vista que condujera, entre otras cosas, a un mejor entendimiento y una apreciación más profunda de la interdependencia entre las naciones, su relevancia, importancia y consecuencias”; en que no se establecería “un vínculo formal con la serie de

negociaciones globales”, si bien “la reunión tendría como un objetivo principal facilitar el acuerdo en dichas negociaciones globales, fomentando un verdadero entendimiento y proporcionando un impulso político positivo”; y en que “de ninguna manera se desplazaría o sustituiría” a los foros de negociación establecidos.<sup>9</sup>

En marzo de 1981 se realiza una segunda consulta entre los copatrocinadores. En esa ocasión se acuerda la lista de participantes en la Reunión de Cancún: Arabia Saudita, Bangladesh, Brasil, Costa de Marfil, China, Filipinas, Guyana, Venezuela, Estados Unidos, Japón y Reino Unido, además de los once copatrocinadores, se establece la fecha –22 y 23 de octubre de ese año–, se confirma la sede –México–, se ratifican las conclusiones de la reunión de noviembre y se decide convocar a una reunión ministerial preparatoria, para los primeros días de agosto.

En el curso de esta última se trataron los siguientes temas: “evaluación de los acontecimientos recientes en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo; definición de los temas principales que habrán de ser considerados en la Reunión de octubre y conclusión de los preparativos para esta Reunión”.<sup>10</sup> En este encuentro, se confirmó el carácter de la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo (RICD), de acuerdo con las dos consultas previas, señalando que “la Reunión tendrá un carácter político, se efectuará en una atmósfera franca e informal que no conduzca a negociaciones sino que propor-

<sup>9</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cancún 1981, Antecedentes, debates y conclusiones de la Reunión Internacional sobre Cooperación de Desarrollo*, marzo, 1981, p. 15.

<sup>10</sup> Reunión Preparatoria de Ministros de Relaciones Exteriores, *Comunicado de Prensa*, documento IMCD PM INF. 5, 2 de agosto de 1981, para. 8.

cione la oportunidad de intercambiar puntos de vista sobre los temas principales de la cooperación internacional para el desarrollo”.<sup>11</sup> De igual forma se ratificó el compromiso inicial en torno a las negociaciones globales.<sup>12</sup>

Los Ministros acordaron que en la Reunión no se trabajaría sobre la base de una agenda formal sino en un marco de discusiones, que abarcara los temas siguientes: el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo y la reactivación de la economía mundial, incluidas ciertas áreas como la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola; los productos básicos, el comercio y la industrialización; la energía y cuestiones monetarias y financieras. Dicho marco habría de:

- Reflejar la complejidad de los problemas actuales de la economía mundial y las interrelaciones entre ellos.
- Ofrecer la oportunidad de intercambiar ideas de carácter general sobre el futuro de las relaciones Norte-Sur, especialmente por lo que toca a la interdependencia y a los intereses mutuos de los países en desarrollo y los países desarrollados.
- Englobar las principales áreas de inquietud a fin de enfocar las discusiones.

<sup>11</sup> *Ibid.*, para. 4.

<sup>12</sup> En el boletín de prensa de esta Reunión Preparatoria, dicho compromiso se expresa de la siguiente manera: “los Ministros acordaron que, de conformidad con las cartas de invitación, aunque no haya una invitación formal con la Serie de Conversaciones Globales, uno de los objetivos primordiales de la Reunión debería ser facilitar un acuerdo sobre la misma mediante el logro de un verdadero entendimiento de voluntades y un empeño político positivo de los Jefes de Estado o de Gobierno para éstos y otros esfuerzos para la cooperación económica internacional que se lleven a cabo en otros foros, sin que en modo alguno los prejuzguen o los sustituyan”.

- Ofrecer a los participantes la posibilidad de plantear asuntos adicionales si así lo desean.<sup>13</sup>

Debe subrayarse que nunca se planteó la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo en términos de negociación, o de forma tal que se debieran esperar resultados específicos. En palabras del Presidente López Portillo

... esta junta cimera no... habrá de resolver ninguno de los problemas que se vayan a plantear. No es un foro jurídico de compromisos; es un foro de planteos, es un foro en el que los que tienen la responsabilidad política en los países más característicos del Norte y del Sur, habrán de explicar cómo entienden los problemas y cómo admiten políticamente las soluciones; es un foro en que las máximas responsabilidades políticas allí representadas habrán de explicar cómo entienden su realidad como problema y en él habrán de expresar las recomendaciones, para que en el foro idóneo –las Naciones Unidas– se planteen como compromisos jurídicos internacionales... No se trata de un proceso para tomar decisiones, sino para hacer indagaciones de voluntad política.<sup>14</sup>

En este marco general sobre su naturaleza y objetivos, se llevó a cabo la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo (RICD). En ella el Presidente de México hizo una declaración en la que se detectan tres elementos centrales: la necesidad de que los países permanezcan abiertos al diálogo; la importancia de reconocer la complejidad y pluralidad de la realidad actual y la forma en que se interrelacionan los diferentes problemas; y la urgencia de

<sup>13</sup> Reunión Preparatoria de Ministros de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, para. 6.

<sup>14</sup> Citado en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Filosofía Política de José López Portillo*, 1981, pp. 104-106.

encontrar alternativas que conduzcan a la solución de los problemas que afectan a la comunidad internacional. La calidad de anfitrión y organizador de este evento impidió a México tomar una posición definida con respecto a los temas de la RICD; de ahí que la declaración del Jefe de Estado mexicano fuese, fundamentalmente, una exhortación al diálogo.

Del resumen de los Copresidentes<sup>15</sup> se desprende que los resultados más importantes de la RICD fueron los siguientes:

- El reconocimiento de la importancia de la interdependencia. Se señaló que “... la prosperidad económica de cualquier país o grupo de países dependen cada vez más de la existencia de condiciones para el crecimiento y la estabilidad en las otras naciones... muchos de los problemas económicos que afectan a cada uno (de los participantes), únicamente pueden hallar solución por medio de una acción conjunta de los Estados y que, en ese sentido, existe un amplio interés mutuo en fomentar una cooperación internacional más estrecha”.<sup>16</sup>

Este mérito singular, que no se refleja en acciones específicas, es sin duda el más importante. De la mejor comprensión de la naturaleza y dirección de los “circuitos” de la interdependencia se derivarán soluciones más eficientes a los problemas económicos internacionales.

- La manifestación de la determinación de los Jefes de Estado o de Gobierno de abordar con urgencia los problemas sobre la reactivación de la economía mundial y la aceleración del progreso de los países en desarrollo, en las

<sup>15</sup> En principio los Copresidentes serían los Jefes de Estado o el Gobierno de México y Austria. En virtud de la enfermedad del Canciller Federal de la República de Austria que le impidió asistir a la RICD, se eligió como Copresidente al Primer Ministro de Canadá.

<sup>16</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 92.

instituciones internacionales que para este objeto existen y a seguir otorgando atención personal a este proceso.<sup>17</sup>

- Se dio un impulso político a las negociaciones globales incluyendo el único párrafo de consenso en el resumen: “Los Jefes de Estado o de Gobierno confirmaron la conveniencia de apoyar en las Naciones Unidas, con carácter de urgente, un consenso para iniciar las negociaciones globales, sobre una base mutuamente acordada y en circunstancias que favorezcan la perspectiva de un progreso significativo.

“Algunos países insistieron en que no debe afectarse la competencia de los organismos especializados”.<sup>18</sup>

- Se percibió un acuerdo general en el campo de los alimentos, tema en el que se reconoció la necesidad de erradicar el hambre, toda vez que es incompatible con el grado de desarrollo que ha alcanzado la economía mundial y la actual capacidad de producción de alimentos.

Los comentarios críticos de que ha sido objeto el desarrollo y culminación de la RICD se originan fundamentalmente en la falta de comprensión de la naturaleza misma de este encuentro. Se puede citar la evaluación de Monmohon Singh, Secretario de la Comisión de Planeación de India, en el siguiente sentido:

Parte de la culpa del fracaso de la Reunión en lo que hace a la obtención de resultados significativos debe descansar en las circunstancias y forma en que se organizó... Por lo tanto, nadie fue a Cancún con la idea de adoptar posiciones o negociar seriamente cualquiera de las cuestiones más importantes que confronta la economía internacional.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>19</sup> North-South Roundtable, *Cancún: A Candid Evaluation*, North-South Roundtable Members, A Program of The Society for International Development, 1982, p. 10.

Esta afirmación olvida el hecho de que la RICD no constituyó un esfuerzo de negociación convencional, sino un intento por brindar aliento político a las negociaciones económicas multilaterales que se conducen en otros foros.

El comentario crítico de que sí es objeto la Reunión de Cancún es que, a pesar de los logros mencionados en los párrafos anteriores, las conversaciones que ahí se sostuvieron no fueron suficientes para estimular el Diálogo Norte-Sur, y no motivaron pasos sustanciales tendientes a iniciar las Negociaciones Globales y/o impulsar las negociaciones en los foros sectoriales. En suma, la RICD no fue capaz de movilizar la voluntad política de los asistentes, para avanzar en la cooperación internacional para el desarrollo. En principio, y por citar un ejemplo, se registró un mayor interés por participar en el lanzamiento de la Serie de Negociaciones Globales, pero, a pesar de ello, no se ha logrado avanzar en el sentido deseado.

Una de las mejores evaluaciones de los resultados de la Reunión la realizó el propio Presidente López Portillo en octubre de 1982, ante la XXXVII Asamblea General Ordinaria de Naciones Unidas:

se plantearon en Cancún trágicas paradojas que no se han podido resolver: recesión en los países del Norte, entre otras cosas por falta de mercado para los bienes que el Sur necesita pero no puede comprar por falta de financiamiento; fondos líquidos de países del Sur que se colocan en los del Norte para ser prestados a otros del Sur; persistencia e incluso agravamiento de prácticas monetarias y financieras que han probado sobradamente su insuficiencia e ineficacia, tanto en el Sur como en el Norte [...] muchos de los problemas del Sur son imputables al Sur, pero que otros muy graves limitantes se derivan de la relación con el Norte. Hoy advertimos que la posibilidad de que estos últimos resulten fatales para la

economía mundial, se ha aproximado aceleradamente desde que nos reunimos en Cancún.<sup>20</sup>

### CONSIDERACIONES FINALES

La actuación de México en el ámbito de las negociaciones económicas multilaterales fue muy dinámica a partir de 1979. Antes, como se señaló, se dedicó un mayor esfuerzo a la relación bilateral México-Estados Unidos. Este cambio obedeció, por una parte, a la mayor capacidad de negociación que adquirió el país, derivada del surgimiento como potencia petrolera, en la medida en que la explotación de los nuevos yacimientos permitieron restablecer rápidamente el crecimiento económico y colocaron al país como una alternativa importante de abastecimiento de crudo. Adicionalmente, las dificultades que se registraron en la relación bilateral México-Estados Unidos –por ejemplo, las negociaciones en torno al precio del gas que se vendería a Estados Unidos, la iniciativa sobre política de inmigración que envió el Presidente Cáster al Congreso en 1977 y las presiones recibidas para ingresar al GATT–, motivaron ajustes en la estrategia de México y el cambio en favor de una política de diversificación.

La acción de México en el campo de las negociaciones económicas multilaterales, se caracterizó por el apoyo brindado a las propuestas de los países en desarrollo, en el marco de una estrategia de conciliación de demandas, que buscó encontrar puntos medios de convergencia y formulaciones que apoyaran la posición de México como país en desarrollo exportador de petróleo y con un grado de avance económico superior al de la mayoría de las naciones en desarrollo.

<sup>20</sup> Citado en *Comercio Exterior* (Banco Nacional de Comercio Exterior), vol. 32. no. II, noviembre de 1982, p. 1244.

La política mexicana en este ámbito respondió a diversos factores entre los que destacan: la necesidad de enfrentar las presiones internacionales de que fue objeto el país como uno de los principales exportadores de petróleo, el reconocimiento del deterioro continuo de las negociaciones Norte-Sur y de la economía mundial y el recrudecimiento de los conflictos en la región centroamericana y del Caribe.

México encontró en la negociación multilateral una vía para canalizar presiones bilaterales. El Plan Mundial de Energía se presenta ante las Naciones Unidas después de debates intensos, tanto a nivel interno como en el marco de la relación con los Estados Unidos, relativos al gasoducto, la venta de gas y la magnitud de las exportaciones de petróleo a ese país. Se puede sostener que, a través de una iniciativa de la naturaleza del plan, se trataba de “multilateralizar” el problema, involucrando a la comunidad internacional y propiciar que se relajara la tensión bilateral.

La organización de la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo en Cancún, constituye el mejor ejemplo de la actuación de México como promotor de iniciativas que pudieran resolver las diferencias que prevalecen en el diálogo internacional. A través de este esfuerzo se intentó avanzar en la comprensión y el planteamiento de los problemas que impiden el logro de acuerdos y compromisos sustanciales sobre cooperación económica internacional. Este intento, sin embargo, no rindió los frutos esperados: en particular porque era extremadamente difícil lograr cerrar la brecha que existe entre las posiciones de los diferentes grupos de países, mediante una reunión de esta naturaleza.

En este marco, debe darse una interpretación a una de las acciones internacionales más sobresalientes de México: el establecimiento y la instrumentación, en colaboración con Venezuela, del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe.

Este esfuerzo debe interpretarse como la expresión de solidaridad con las necesidades apremiantes de los países de la región que comprende el Acuerdo y la ratificación del compromiso con una política exterior de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de otros pueblos. Pero también debe entenderse como la manifestación de una estrategia, quizá aún no cabalmente definida, de seguridad nacional.

En la fecha en que se llega a ese Acuerdo la situación en Centroamérica y el Caribe se volvía cada vez más crítica: la revolución sandinista había triunfado hacía ya más de un año, Costa Rica se enfrentaba a las manifestaciones de una severa crisis económica, el éxodo de Cuba y Haití hacia los Estados Unidos había registrado cifras sin precedentes y se apreciaban ya las señales de una profunda crisis social en El Salvador. En este contexto se puede sostener que este esfuerzo de cooperación de México se orienta también hacia la protección de su propia soberanía, usando como instrumento un esquema de apoyo económico para los países de la región en conflicto, que pudiese relajar las tensiones sociales.

Una apreciación similar se puede hacer de la participación en el Banco de Desarrollo del Caribe. Al ingresar a esta institución México, a través de su Secretario de Hacienda y Crédito Público, hace un planteamiento político sobre la cooperación multilateral, enmarcándola en los principios básicos de la política exterior del país y en la tesis de que la participación en el Caribank apoyaría los esfuerzos orientados a fortalecer la soberanía económica de los miembros regionales del Banco.

# MÉXICO Y LA DISTENSIÓN INTERNACIONAL EN EL PERIODO 1976-1982. BALANCE Y PERSPECTIVAS

LUIS HERRERA-LASSO M.

## I

La importancia regional e internacional de México aumentó durante el periodo 76-82, aunque de modo ambivalente. Esta ambivalencia obedeció, por un lado, a la creciente importancia que México fue adquiriendo debido a su extensa planta productiva, crecimiento acelerado, mayor participación política en los foros internacionales y, sin duda de la mayor relevancia, los efectos que a nivel interno y externo se derivaron de la intensiva producción y exportación de petróleo. Sin embargo, así como se dieron factores de impulso económico y político, ciertas condiciones internas y externas contribuyeron al crecimiento acelerado de situaciones difíciles que desembocaron en una crisis económica abierta que se manifestó a partir de 1981.

A nivel interno, y con el apoyo en la garantía que aparentaba significar el petróleo, se buscó lograr un rápido crecimiento económico entre otras cosas mediante un acelerado endeudamiento del exterior. El año de 1981 marcó la declinación de los precios del petróleo en el mercado internacional y con esto el descenso de las grandes expectativas puestas en este recurso. A partir de ese momento los problemas estructurales de la economía empezaron a salir

a flote con gran intensidad hasta dejar en claro la magnitud económica y política del endeudamiento externo, tanto público como privado; la sobrevaluación del peso frente al dólar y la poca capacidad de la economía mexicana para hacer frente a la crisis. Políticamente, esta situación, cada vez más palpable, provocó una enorme crisis de confianza que llevó entre otras cosas a una espiral de fuga de divisas y devaluaciones que llevaron al gobierno saliente a terminar en una bancarrota económica y política, que aunque trató de disfrazarse por medio de la nacionalización de la banca, no hizo más que evidenciar la ficción que fuera la opulencia en torno al petróleo (imagen y expectativa creada por el sector oficial) y los temores y falacias que se escondían detrás del aparador de la fortuna y que se manifestaron de inmediato al desencadenarse la crisis.

La importancia político-estratégica de México como productor y exportador de petróleo y como potencia media en el ámbito regional e internacional, se concatenó con la importancia de sus problemas económicos, la magnitud de sus compromisos financieros frente al exterior y, finalmente, la crisis financiera y la crisis de confianza que llevó a México a las primeras planas de los diarios internacionales como un caso de país con una crisis económica que amenazaba no sólo la viabilidad misma del proyecto mexicano sino incluso a importantes sectores del ámbito internacional, principalmente el financiero. De aquí que la importancia ambivalente de México durante los últimos años se convierta necesariamente en punto de partida para analizar la política exterior de México durante este periodo.

## II

Las prioridades de la política exterior de México se definen básicamente en función de dos variables: la situación de

México como país en desarrollo<sup>1</sup> y la vecindad con Estados Unidos. No obstante, para el periodo que nos ocupa habrá que considerar una tercera variable: la importancia de México como productor y exportador de petróleo.

De la situación de México como país en desarrollo y vecino de los Estados Unidos se deriva, como ha sido tradicionalmente, una estrategia de lucha por la independencia económica y política frente al poder abrumador de la superpotencia vecina; es decir, no perder la identidad política como nación independiente y mantener un proyecto económico que permita reafirmar y conservar esa independencia política.

Para lograr los objetivos planteados se ha tratado de desarrollar un proyecto económico que busca reducir sustancialmente la dependencia económica a través de la creación de una economía sólida que consiga satisfacer la mayor parte de las necesidades nacionales, aunado a intentos de diversificación de nuestras relaciones económicas que ayuden a disminuir la marcada dependencia frente a un solo país.<sup>2</sup>

Complementaria e indisoluble de esta estrategia económica, se maneja una estrategia política que persigue reafirmar la independencia y soberanía de México dentro del contexto regional e internacional en donde opera como factor fundamental el contrarrestar influencia y domina-

<sup>1</sup> A pesar de su posible ubicación como potencia media para algunos efectos, su marcada dependencia económica, que se manifiesta en el ámbito financiero, aparato industrial y estructura de sus exportaciones, colocan a México inevitablemente en la categoría de país en desarrollo, aunque sus niveles de vida y producción se encuentren muy por encima de buena parte del resto de los países que se ubican dentro de esta misma clasificación.

<sup>2</sup> Aunque no es el objeto de este estudio, debe mencionarse que el éxito ha sido parcial entre otras cosas porque la dependencia se ha hecho extensiva a modelos de producción, tecnología y formas de comercialización que no siempre resultan las adecuadas para los países en desarrollo, en este caso México.

ción norteamericana para preservar y consumir la independencia y soberanía política.

Debe mencionarse el hecho de que la mecánica para lograr una mayor independencia frente a Estados Unidos no puede ser la vía del enfrentamiento: sólo mediante el fortalecimiento interno y el logro de una mayor ascendencia política tanto en el ámbito regional como en el internacional podrá reafirmarse y consumarse la soberanía económica y política de México. Esto por dos razones muy simples: en primer lugar, porque una línea de enfrentamiento entre dos poderes tan desiguales resulta incosteable e inviable para la parte débil; segundo, porque nadie que guarde un alto grado de dependencia con respecto a otra instancia puede pretender una política de enfrentamiento sin pagar un costo mucho mayor que la otra parte. Esto explica en buena medida el por qué la relación de México con Estados Unidos, por parte del lado mexicano, se deja llevar por una cierta "inercia" ante la imposibilidad de cambiar las cosas sustancialmente de modo favorable para México y por qué México busca reafirmar su posición política frente a Estados Unidos en otros foros y otras áreas en donde su margen de maniobra, por lo menos aparente, es mayor. Este manejo de la política exterior de México, en función de la vecindad con Estados Unidos, puede considerarse como una constante del periodo que nos ocupa.

En la estrategia del pasado sexenio, el petróleo, al menos teóricamente, debía contribuir al fortalecimiento de ambas estrategias. Al fortalecimiento económico mediante un apoyo sustancial al proyecto de crecimiento y desarrollo; a la mayor soberanía política mediante el uso del poder que le otorgara a México su capacidad de productor y exportador de petróleo y que se traduciría en un mayor poder de negociación tanto a nivel regional como internacional.

La medida en la que sirvió el petróleo para fortalecer las estrategias nacionales durante el periodo en cuestión es

aún difícil de evaluar. Aunque sin duda la riqueza petrolera se utilizó y trató de capitalizarse económica y políticamente, existen serias dudas, al menos por parte del autor, sobre si las formas de utilización fueron las más adecuadas.<sup>3</sup> En todo caso lo que sí es un hecho es que el petróleo coadyuvó a elevar la importancia de la participación de México en el ámbito internacional.

### III

Los intereses estratégicos de México y de los Estados Unidos difieren en sustancia y forma. Al segundo le interesa mantener un status quo de superpotencia político-económica en sus áreas de influencia inmediata y remota, y con la capacidad militar como baluarte de su poder internacional y garantía de permanencia. A México, en su calidad de país en desarrollo, dependiente y vecino de los Estados Unidos, le interesa madurar y consumir su independencia política, económica y militar para permanecer, crecer y perdurar como nación soberana. De estas diferencias se derivan objetivos de política exterior distintos y en ocasiones excluyentes.

A Estados Unidos, con respecto a México y al continente en general, le interesa promover sistemas políticos compatibles con su visión “democrático-liberal” del mundo (claramente anticomunista) y los sistemas económicos que se derivan de esa visión y que se traducen en un liberalismo económico que favorece marcadamente sus intereses y su

<sup>3</sup> Por mencionar sólo un ejemplo, dentro del marco del Acuerdo de San José, mediante el cual los países del área centroamericana y del Caribe reciben petróleo de México en condiciones mucho más favorables que las prevalecientes en el mercado internacional, son aún cuestionables los beneficios reales que México obtiene de dicho acuerdo.

permanencia como superpotencia. A México le interesa, tanto para él como para sus vecinos, que se fortalezcan sistemas políticos y económicos de carácter más plural y reformista, pero que marquen la independencia de los pueblos y de la región frente a cualquier poder hegemónico. Debido a las inminentes limitaciones de México y el resto de los países del continente frente a Estados Unidos en términos de un potencial enfrentamiento (ya sea económico o militar) y de lo inocua que podría resultar una política de esta naturaleza, México ha debido adoptar el camino de la negociación política y de la defensa de los procesos de transformación económica, política y social de carácter democrático, dentro de los pueblos de la región y en el ámbito internacional, aunque resulte excluyente con el carácter de dominación “democrática” que conduce las acciones de política exterior norteamericana.

Estos dos enfoques resultan excluyentes debido a que el concepto de soberanía proclamado por México implica no comprometer la seguridad, la soberanía política o el desarrollo económico de una nación respecto a cualquier otra.

Las marcadas contradicciones entre una y otra visión son fuente permanente de conflicto que para el débil, en este caso México, y el resto de los países en desarrollo, no debe traducirse en enfrentamiento abierto, sino en una permanente tarea de negociación en las áreas de conflicto en la lucha por una sociedad internacional más justa y equitativa.

La lucha de México por la distensión internacional obedece en buena medida a las razones ya esbozadas y que se derivan de la situación geopolítica, historia y tradiciones de las instituciones políticas mexicanas. Ante la exclusión de la opción del enfrentamiento dentro del marco de la política mexicana, tanto a nivel interno como externo, el manejo político se ha caracterizado por ser una lucha continua por la transformación de los sistemas dentro del

marco de las instituciones. En su política frente al exterior, México ha seguido parámetros semejantes: la lucha permanente por aminorar las tensiones internacionales, lo cual es considerado como un beneficio para la humanidad, y en especial para México, pero dentro de ciertos marcos institucionales que además de ser coherentes con la posición internacional de México como el país débil frente a Estados Unidos, lo son con la tradición y espíritu del sistema político mexicano.<sup>4</sup>

Para introducir en el ámbito de los hechos los planteamientos anteriores, habremos de considerar los esfuerzos de México por la distensión internacional en tres áreas específicas: la lucha por el desarme mediante el fortalecimiento de las instituciones que operan en esta dirección; la política de nuestro país por la distensión en el área centroamericana y, por último, los esfuerzos de México en la lucha de los países en desarrollo para lograr una sociedad más justa y equitativa y que se enfoca, para el periodo que nos ocupa, en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, más concretamente a partir del diálogo Norte-Sur.

La lucha de México por la distensión en los ámbitos señalados se relaciona directamente con las variables ya mencionadas, y se interrelaciona para dar forma a una política exterior que busca ser coherente con las determinantes geopolíticas, las instituciones internas y la evolución en el ámbito internacional.

<sup>4</sup> A partir de la revolución mexicana, y más concretamente de la consolidación del sistema político mexicano, los gobiernos de este país han buscado la evolución, crecimiento y desarrollo, dentro de un marco de instituciones que busca prever, ante todo, los enfrentamientos internos. Esto se ha logrado gracias a la solidez de las fuerzas políticas en el poder que han logrado mantener el control político con suficiente éxito para evitar el desquebrajamiento del sistema.

## IV

La política exterior de México, antimilitarista y en pro de la paz y el desarme, se deriva directamente de su situación geoestratégica. La vecindad con Estados Unidos resulta determinante para la explicación de esta posición: desde el momento en que México se convierte en país independiente, sus posibilidades de ganar en un enfrentamiento militar con el vecino del norte han sido nulas. Esta situación lleva a que desde un principio se descarte la opción de usar el poder militar como instrumento fundamental de la política exterior.

Los inicios del siglo xx marcan la supremacía continental de los Estados Unidos. Al tiempo de la revolución mexicana se pone de manifiesto la vulnerabilidad militar de México frente a su vecino del norte y durante la Segunda Guerra Mundial quedan en claro dos hechos: por un lado, que Estados Unidos, ya en vías de ser superpotencia mundial, no va a permitir en su frontera sur la posibilidad de un enclave militar de importancia que amenace su seguridad y, por el otro lado, que México, antes de comprometer su soberanía nacional en alianza militar con Estados Unidos, descarta la idea de la creación de un aparato militar importante para ser usada en la política exterior; esto por un hecho muy simple: mientras Estados Unidos sea una superpotencia militar con intereses que llegan a todos los rincones del ámbito internacional, México no podrá tener ni utilizar una política militar independiente en sus relaciones frente al exterior.

Políticamente esta situación ha sido aprovechada y capitalizada por los sucesivos gobiernos en el poder para convertir a México, precisamente por su carencia de una política exterior militar, en un líder en la lucha por el desarme y la paz mundial. Esta política, además de ser coherente con una situación real de no militarizar la política exterior, ha logrado crear una imagen positiva de México en el exterior

calificada de ejemplar, lo que nos permite alzar la voz en contra de la guerra y el militarismo acrecentando con esto nuestro prestigio e imagen a nivel internacional. En términos reales la vulnerabilidad de México frente a Estados Unidos está muy lejos de haber disminuido y, sin embargo, la posición pacifista de México ha servido para disminuir las presiones norteamericanas para la participación de México en alianzas militares.<sup>5</sup>

En los últimos años la política de México en esta dirección no ha sufrido variantes importantes. La participación de México, sobre todo en el foro de Naciones Unidas, ha sido sólida, constante y de gran importancia. Entre otras cosas esta participación y trabajo de México en pro del desarme y la distensión internacional, le valieron al representante de México, actualmente presidente del Comité de Desarme de Naciones Unidas, el Premio Nobel de la Paz.

## V

Al abordar la política de distensión de México en el área centroamericana y del Caribe, nuestro escenario se vuelve más complejo. Es claro que la posición pacifista y antimilitarista de México no se ha mostrado solamente en las propuestas de desarme general y completo planteadas en los

<sup>5</sup> Todo parece indicar que la posición antimilitarista de México favorece desde todos los puntos de vista a intereses norteamericanos. Primero, mientras México mantenga su política de no tener un aparato militar importante, Estados Unidos puede vivir sin temor alguno de una agresión directa; segundo, la posición pacifista y antimilitarista de México evita, en principio, la intromisión de cualquier potencia militar extranjera en México, lo que amenazaría la seguridad norteamericana; tercero, en cualquier momento que se contemple la necesidad de una ocupación militar de México por parte de Estados Unidos, ésta se podrá realizar sin la menor dificultad.

foros de Naciones Unidas y que tienen que ver con el comportamiento de las potencias y superpotencias actualmente poseedoras de armas nucleares en sus arsenales militares. El tratado para la desnuclearización de América Latina y el Caribe, con sus protocolos I y II, más conocido como Tratado de Tlatelolco; la posición de México de rechazo al creciente militarismo en América Latina y a los programas de asistencia militar procedentes de Estados Unidos, de los cuales México no es beneficiario y que ha condenado en lo que hace a su ejecución en el resto del continente, ponen de manifiesto la posición antimilitarista que México ha sostenido a nivel regional. Sin embargo, cuando se entremezclan las variables políticas, estratégicas y económicas, el escenario se vuelve mucho más complejo.

Los esfuerzos de México por la resolución de los conflictos internos en la zona centroamericana y del Caribe, responden a la necesidad que tiene nuestro país de un cierto nivel de estabilidad en nuestras áreas vecinales, debido a que la situación presente amenaza en última instancia nuestra propia independencia y soberanía política. Esta afirmación emerge de la hipótesis de que si se da una mayor polarización en los conflictos del área, al grado de generalizarse el conflicto en la región centroamericana, las presiones estadounidenses sobre México para adoptar una posición frente a la política norteamericana serán sin duda abrumadoras, y podrían llevar al gobierno de México a asumir posiciones excluyentes con el pluralismo ideológico y en general con la posición que México ha adoptado hasta el momento y que conviene a largo plazo a sus intereses.

La importancia de México como el país más desarrollado y con mayores recursos del área centroamericana y del Caribe, le ha otorgado a nuestro país una especial responsabilidad en la tarea de mantener el equilibrio y la estabilidad en la zona y hacer contrapeso a la abrumadora presencia norteamericana.

Las diferencias entre los objetivos de la política exterior norteamericana y la política exterior de México hacia la región son sustanciales. A México le interesa el respeto a la autodeterminación y el pluralismo político, pues en última instancia está defendiendo frente a Estados Unidos su supervivencia política como nación independiente; si México apoya los rígidos esquemas norteamericanos para el área centroamericana y del Caribe, en el fondo estaría comprometiendo su propia alineación a estos esquemas y, por lo tanto, su independencia política. Segundo, dadas las similitudes en la naturaleza de los problemas económicos y sociales entre México y los países del área, no puede esperarse que nuestro país comparta la visión norteamericana sobre el origen de los conflictos internos en estos países; esto es, que la visión norteamericana de la presente administración que atribuye un origen externo a los conflictos internos de estos países, y que los ubica dentro del marco general Este-Oeste, no es compatible ni con el principio de pluralismo político propugnado por México, ni con la visión de México sobre el origen de las situaciones de inestabilidad.

Tercero, y en estrecha relación con la política exterior antimilitarista de México, nuestro país se opone a la resolución bélica de los conflictos y, de manera muy especial, a la participación de otros países mediante el suministro de armas y asistencia militar.

Con base en la necesidad de una estabilidad en el área que conviene a los intereses de México, de los lineamientos ya esbozados que dirigen la política exterior de México hacia la región, de su prestigio como promotor de la paz y de las posibilidades económicas derivadas de la aparente abundancia económica del sexenio pasado, México ha buscado contribuir a la distensión en el área por diversos caminos.

El apoyo a la revolución sandinista cuando su triunfo era inminente marcó el inicio de lo que había de ser la

posición de México frente a ese país. Se reconoció a la revolución como un movimiento autóctono de origen socioeconómico; el triunfo de la revolución como la manifestación del derecho de autodeterminación de los pueblos y en base a estos postulados se inició un programa de ayuda económica que subsiste hasta la fecha.

En un contexto político más amplio, el apoyo de México a Nicaragua ha permitido a este país subsistir sin tener que crear una línea de dependencia sustancial con potencias extracontinentales como fue el caso de Cuba, e incluso la relación con este último país se ha manejado con gran cautela. En última instancia, la posición de México frente a Nicaragua contribuye a aminorar las presiones norteamericanas por el hecho de ser México, y no uno de los enemigos permanentes de Estados Unidos, quien apoya la supervivencia de este país. Una mayor participación soviética o cubana llevaría a una reacción intervencionista norteamericana que traería una mayor desestabilización en la zona.

En el caso de El Salvador, país en donde la oposición interna fue adquiriendo dimensiones críticas a partir de 1980, el reconocimiento conjunto México-Francia al estado de beligerancia en este país propugnaba en última instancia que se entablaran pláticas y negociaciones entre las partes beligerantes y se pusiera fin al conflicto. Esta posición se encontró con un franco rechazo por parte de un buen número de países de la región, y finalmente no dio los frutos esperados.

Debido entre otras cosas a la situación económica mundial, la situación económica y social en los países del área ha tendido a agravarse. La labor norteamericana por lograr la incondicionalidad de Honduras y Costa Rica va por buen camino. En Guatemala, el país vecino a México, la situación interna empeora cada día.

Más allá de casos particulares, tanto del lado norteamericano como del lado mexicano se empieza a hablar

de propuestas regionales. México y Venezuela toman la iniciativa de proponer un plan de paz para la región que no sólo implica la distensión entre los países del área, sino que además propugna un mayor diálogo en la región para el alcance de soluciones de largo plazo. Estados Unidos, por su parte, orquesta la creación de la Unión Democrática Centroamericana y la creación de un foro Pro Paz y Democracia con el fin de unir a los países del área en una sola estrategia. El plan de paz propuesto por México y Venezuela no progresa. México y Nicaragua quedan al margen de las iniciativas norteamericanas.

Analizar a fondo la actual situación centroamericana y su futuro inmediato no es objeto de este trabajo; sin embargo, la importancia de esta área para el futuro de México es crucial. Por un lado podemos afirmar que los esfuerzos realizados por México para la distensión en el área en el pasado sexenio, fueron coherentes con el interés nacional de México. No obstante, los efectos de los esfuerzos de México fueron limitados y hoy en día la situación es aún más crítica; esto debido a una serie de factores que escapan a las posibilidades de acción de México, principalmente la posición norteamericana.

Por otro lado, el hecho de que la situación haya empeorado, no significa que los esfuerzos de México hayan sido vanos. Es de esperarse que si México no hubiera adoptado la posición que adoptó, la polarización de fuerzas en el área ya hubiera llegado a niveles más críticos.

En relación a las posibilidades de continuar los esfuerzos de distensión en el área centroamericana, dos hechos saltan a la vista: la situación económica de México y la creciente tensión en el área centroamericana. De la difícil situación económica de nuestro país se derivan limitaciones muy concretas para una política exterior activa; con la escasez actual de recursos financieros sostener el Acuerdo de San José y la ayuda a Nicaragua resulta demasiado costoso. Por otro lado,

las dificultades de México para salir adelante, dejan poco espacio para una política exterior más activa, sobre todo después de haber asumido importantes compromisos financieros con el exterior. Mientras tanto la situación económica y política del área centroamericana se convierte en foco de tensión cada vez más importante.

## VI

Después de revisar los esfuerzos de México por la distensión internacional en el área del desarme y en relación a la situación política centroamericana, parece conveniente abordar un tercer ámbito: la lucha de México por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, más específicamente, durante el sexenio anterior, en el marco del diálogo Norte-Sur.

Dentro de este contexto, son dos los principales factores que llevan a México a participar dentro de dicho movimiento: por un lado, su carácter de país en desarrollo; por otro lado, la tesis de que las inequidades e injusticias económicas y sociales en el ámbito internacional son foco permanente de tensión y fuente potencial de conflicto. Propugnar un Nuevo Orden Económico Internacional dentro de esta perspectiva, responde al doble propósito de mejorar la posición de México y del resto de los países en desarrollo frente a los países desarrollados en términos de niveles de vida y posibilidades de desarrollo y, por el otro lado, evitar con esto los conflictos potenciales que habrán de derivarse, de darse un cambio sustancial en el orden mundial.

Además de los dos factores mencionados, existe un tercer elemento, parte sustancial del planteamiento de México, y es el hecho de considerar el conflicto Norte-Sur como el más importante en las relaciones internacionales,

sustrayendo el esquema Este-Oeste como el marco para el planteamiento y resolución de los conflictos.<sup>6</sup>

A pesar de los esfuerzos emprendidos por México en esta dirección durante los dos sexenios anteriores, los resultados alcanzados están aún muy lejos de lo deseable. Las negociaciones globales dentro de Naciones Unidas para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional aún se encuentran estancadas y no se perciben posibilidades de un cambio significativo al menos en el futuro inmediato. La difícil situación económica a nivel mundial ha vuelto a los países desarrollados aún más conservadores e intransigentes frente a las demandas de los países en desarrollo.

Dentro de otro orden de ideas, debe considerarse que a pesar de la indiscutible legitimidad del movimiento por el establecimiento de un nuevo orden mundial, los países en desarrollo, a pesar de sus problemas más comunes, no han logrado aún presentar un frente de negociación efectivo frente a los países desarrollados. Incluso ante la actual crisis económica, puede notarse que estos países, en lugar de trabajar por una mayor cohesión, tienden a buscar las soluciones bilaterales frente a sus tradicionales centros de dependencia, muchas veces sin contemplar las consecuencias a largo plazo de esta posición.

La actuación de México en esta dirección es coherente con su interés nacional y con el resto de su política exterior; sin embargo, los beneficios logrados en términos de distensión y de los intereses de México son aún muy reducidos.

<sup>6</sup> Este planteamiento no significa el menospreciar la importancia del conflicto real que implica el conflicto Este-Oeste sobre todo en términos de superpotencias; a lo que se refiere es a una negativa a aceptar que los problemas de los países en desarrollo deban plantearse y solucionarse dentro de este marco.

## VII

Después de la revisión de tres áreas en las que México se ha preocupado y ha trabajado por la distensión internacional, cabe tratar de buscar ciertos elementos comunes al marco general de la política de distensión seguida por México.

En primer lugar resalta el antimilitarismo de la política exterior de México y el énfasis en los caminos de la negociación política. El antimilitarismo se concreta de manera intrínseca en la lucha por el desarme; como planteamiento político en las propuestas y acciones frente a Centroamérica, y de manera excluyente en el énfasis sobre las negociaciones globales para el establecimiento de un nuevo orden mundial. En este sentido la opción del enfrentamiento se sustituye por la de la negociación política, y es coherente con la posición de México frente a Estados Unidos como país en desarrollo.

En segundo lugar, la participación de México es fundamentalmente política. Salvo en el caso de Nicaragua y del Acuerdo de San José, no existe la utilización de instrumentos económicos para concretar esfuerzos de distensión. Durante el sexenio anterior, y para el caso concreto de Centroamérica, fue posible la utilización de instrumentos económicos y esto reforzó de manera indiscutible las políticas de México en la región. Desafortunadamente la actual situación económica marca serias limitaciones para seguir por esta dirección.

En tercer lugar, la utilización de la diplomacia en los foros internacionales se siguió utilizando de modo consistente como uno de los instrumentos fundamentales de la política exterior. En la lucha por el desarme y en el marco del diálogo Norte-Sur, éste fue el instrumento básico de la política exterior de México. También en la región centroamericana la diplomacia jugó un papel fundamental, aunque en este caso los instrumentos económicos estuvieron siempre detrás.

Otra constante de la política de distensión durante el periodo fue la utilización de vías multilaterales. Este camino no sólo se siguió en las áreas del desarme y en el marco del diálogo Norte-Sur, también en la política hacia Centroamérica se trató de seguir las vías multilaterales.<sup>7</sup> Esto es perfectamente comprensible para un país cuyo principal instrumento de política exterior es la negociación política mediante la diplomacia, el prestigio y la imagen internacional; cuando no existe el instrumento del poder militar, y cuando el poder económico se utiliza sólo parcialmente.

## VIII

Para concluir parece conveniente el hacer un balance de la política de distensión y su relación con las variables mencionadas como condicionantes de la política exterior y, por último, tratar de destacar, dentro del contexto de la nueva situación económica del país, cuáles son las perspectivas para la nueva administración.

En primera instancia, la condicionante geopolítica que determina la ausencia del uso de la fuerza como instrumento de política exterior, y que ha hecho posible la posición pacifista de México, se mantuvo constante durante el sexenio anterior. Al momento presente hay razones para pensar en algunas variaciones.

Si bien es probable y posible que México sostenga su política de distensión a nivel mundial, sobre todo en los foros de desarme y hacia Centroamérica, un hecho parece dar pauta a ciertas modificaciones: la situación política de Guatemala y las implicaciones que su estado actual y evolución pueden tener para México.

<sup>7</sup> Acuerdo de San José, plan de paz propuesto por México y Venezuela, declaración conjunta franco-mexicana.

El gobierno mexicano ha visto cada vez con mayor preocupación la situación de inestabilidad política en el país vecino del sur, que para México tiene las siguientes agravantes; el antimexicanismo del gobierno guatemalteco que trata de hacer extensivo a toda la población; la incertidumbre en relación a la posible evolución del conflicto interno guatemalteco; la participación de Estados Unidos en la zona y sus temores con respecto a una posible expansión del movimiento revolucionario guatemalteco, y centroamericano en general, hacia México.

Paralelamente a este conjunto de variables se ha registrado un esfuerzo reciente por parte del gobierno mexicano para modernizar su aparato militar con insumos tales como aviones supersónicos de guerra cuya utilización presupone un enemigo con armas similares. Si este enemigo no existe a nivel interno, Guatemala aparece como el blanco más lógico. Puede argumentarse que la modernización del aparato militar, pensando en la frontera sur, no tenga otro objeto que funcionar como fuerza de disuasión; sin embargo, desde el momento en que se cuenta con el armamento, aunque sea solamente para disuadir, tiene que existir la disposición de usarlo para que la mecánica de disuasión funcione. Esto por sí mismo aumenta considerablemente las posibilidades de la utilización de la fuerza. Si las variables tanto internas como externas favorecen este planteamiento, podremos esperar un cambio drástico en la política exterior de México en lo que hace al uso de la fuerza.

En lo que se refiere a la situación de México en la región centroamericana también podrían sucederse algunos cambios. Si bien la política de México hacia la región ha servido como contrapeso a la presión norteamericana, ha sido coherente con el interés nacional de México y ha reafirmado los principios y convicciones de la política exterior de México, hemos de considerar dos variables que pueden incidir en esta política: la situación económica de México y

la posibilidad de una polarización de fuerzas en los países centroamericanos y de una regionalización del conflicto.

En relación a la primera variable, es lógico pensar que la actual situación económica de México marcará serias limitaciones a la utilización de instrumentos económicos para reforzar su política hacia la región. Por otro lado, si se llegara a la regionalización del conflicto que parece ser el corolario lógico de la política norteamericana hacia la región, y este marco incluyera a Guatemala, México quedaría en una encrucijada difícil.

Si esta situación se da, tres aparecen como las posibles salidas para México: *a)* aliarse a la estrategia norteamericana comprometiendo con esto principios y convicciones de política exterior y, hasta cierto punto, la soberanía nacional; y por supuesto abandonar la política progresista hacia la región; *b)* dejar de actuar en Centroamérica, a favor o en contra, vigilar la frontera sur y limitarse a observar los acontecimientos, pero sin comprometerse ni con la estrategia norteamericana ni con las fuerzas en conflicto; y *c)* mantener una política progresista hacia la región considerando el costo económico y político, que presupondría llevar quizás más allá de sus límites las tensiones en la relación con Estados Unidos.

Si no se da un cambio significativo ya sea en la política exterior norteamericana o en algún otro ámbito, pero que tenga una incidencia importante sobre la situación regional para cambiar la situación de fuerzas, parece conveniente empezar a considerar estos escenarios.

En lo que hace a los esfuerzos por la transformación del orden mundial vía el Diálogo Norte-Sur y dentro del marco de las negociaciones globales, dos aparecen como las variables claves en esta dirección: la situación crítica de la economía internacional y la absoluta reticencia de los países desarrollados para participar en negociaciones de esta naturaleza. Sólo un colapso en el sistema financiero internacio-

nal vía la moratoria de la deuda de los países en desarrollo, aunado a la caída drástica de los precios del petróleo, o un desajuste similar, podría llevar a un cambio sustancial en el planeamiento de las negociaciones Norte-Sur. De otra manera, aunque el foco de tensión, producto de las inequidades e injusticias internacionales, siga es poco probable que se suceda un cambio significativo en esta dirección.

Como conclusión final podría decirse que a pesar del costo político de la política de distensión de México, fundamentalmente por la política hacia Centroamérica que tiene una clara incidencia en la relación con Estados Unidos, y del costo económico, que se financió con la aparente bonanza económica en torno al petróleo, en última instancia resultó ser una política coherente con los principios, situación geopolítica e interés nacional de México y que el balance en última instancia es positivo. Sin embargo, las posibilidades de continuar con la misma política se verán limitadas, y quizás seriamente, por factores tanto internos como externos.

# ACTIVISMO A UN BAJO COSTO: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA SUDÁFRICA, 1970-1982

JOSÉ ANTONIO ZABALGOITIA TREJO

## EL TEMA DE SUDÁFRICA EN EL CONTEXTO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA

En México, quizás en un grado mayor que en otros estados, la historia, la geografía y la realidad económica han contribuido a que la defensa de la soberanía y la independencia sean el objetivo prioritario de la política exterior. Durante mucho tiempo el único medio que el país tuvo a su alcance para lograr su objetivo fue la adhesión absoluta a una serie de principios de derecho internacional y la defensa incansable de los mismos.<sup>1</sup> Débil en términos de los elementos más significativos de poder nacional, México debió recurrir a un proyecto de política exterior legalista, más que abiertamente político.

<sup>1</sup> Los principios que han sido integrados en la política exterior de México en forma más constante han sido la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la igualdad jurídica entre los estados, y la solución pacífica de controversias. Los gobiernos mexicanos han incorporado, en diversos momentos, otros elementos con el carácter de principios. Tal es el caso de la nación, recientemente incorporada al conjunto de principios, de la cooperación económica internacional.

La política exterior de México tuvo un carácter defensivo y reactivo, que mostraba una gran continuidad contraria al cambio, limitada, aislada y altamente predecible. La política exterior mexicana se contentaba con reafirmar en toda oportunidad la independencia del país respecto de su vecino del norte, pues desde el fin de la guerra por Texas, a mediados del siglo pasado, Estados Unidos se convirtió en la principal preocupación para la política exterior mexicana.

En la mayor parte de este siglo los gobiernos posrevolucionarios mantuvieron este patrón de política exterior, concentrándose en la relación bilateral con Estados Unidos, mientras se sostenía una política multilateral moderadamente progresista en la OEA, la Liga de las Naciones y la ONU. El fundamento de esta estrategia era la creencia de que había una “relación especial” con Washington:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo lo que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país.<sup>2</sup>

Sin embargo, la política exterior mexicana comenzó a abandonar el curso de la pasividad influida por los cambios en el sistema internacional y como respuesta a necesidades y acontecimientos internos.<sup>3</sup> México se encontró buscando

<sup>2</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, segunda edición, 1984, p. 93.

<sup>3</sup> Los principales elementos que influyeron en el cambio de rumbo de la política exterior mexicana a principios de los años setenta fueron: el clima internacional de distensión, el peso de algunas orga-

nuevos y más amplios espacios de maniobra en el terreno internacional. Dichos esfuerzos, cuyo origen se remonta a los años sesenta, alcanzaron su clímax en la siguiente década, cuando se rompió con la política exterior tradicional del país y se adoptó una política más activa frente al exterior.

El activismo de la política exterior mexicana siguió un curso discontinuo a lo largo de diez años, entre 1972 y 1982 aproximadamente. Se inició con el discurso del presidente Echeverría ante la Asamblea General de la ONU en octubre de 1971 y comenzó a declinar en febrero de 1982, cuando el entonces presidente López Portillo encaró una crisis económica aún peor que la que aquejaba al país cuando asumió el poder en 1976. Fue esta primera crisis la que forzó al gobierno de López Portillo a retornar a la senda tradicional en política exterior en 1977 y 1978, antes de que la expansión de la industria petrolera proporcionara la base de poder sobre la cual sustentar un segundo intento de activismo.

En ambos intentos por formular y ejecutar una política exterior activa, el precio que hubo que pagar fue la ruptura con la interpretación ortodoxa de los principios rectores de la política exterior que se habían observado tradicionalmente y que, al menos retóricamente, no se podían abandonar. En otras palabras, el activismo en la política exterior llevó al gobierno a confrontar sus propios principios, en los que se sustentaban dos de los principales méritos de su actuación internacional: la continuidad y el prestigio derivados de su estricto apego al derecho internacional. El gobierno recurrió a complejas reinterpretaciones de los principios,

---

nizaciones del Tercer Mundo, como la OPEP, que se incrementaba, y la percepción de que la "relación especial" con Estados Unidos se había desgastado, si no es que había desaparecido totalmente. En el ámbito interno, el sistema político emergía de su más dura prueba, tras la represión de 1968. Además, el modelo de desarrollo económico del país parecía haberse agotado.

buscando adecuarlos a sus nuevos enfoques y objetivos. Desafortunadamente, esos esfuerzos no han sido siempre exitosos.<sup>4</sup>

Existe, sin embargo, un asunto en el que la política exterior mexicana ha podido asumir una postura activa, autónoma, progresista y relativamente independiente sin que ello la obligue a reinterpretar los principios para adecuarlos a las posiciones asumidas. Ese asunto no es otro que la cuestión de Sudáfrica.

México lleva a cabo una política que, en términos generales, condena a Sudáfrica por su política de *apartheid*, su ocupación ilegal de Namibia y sus agresiones contra otros estados de África Meridional. El tema de Sudáfrica posee características únicas dentro de la política exterior mexicana; su singularidad deriva principalmente del hecho de que, ante la total ausencia de relaciones gubernamentales bilaterales, las acciones y actitudes de México con respecto al *apartheid*, a Namibia y a las agresiones de Pretoria contra sus vecinos, se canalizan exclusivamente dentro del marco de las Naciones Unidas. En este sentido, la política exterior de México hacia Sudáfrica tiene una dimensión puramente multilateral que no se ve afectada por ningún tipo de interés, consideración o restricción de carácter bilateral. Esto es cierto a pesar de la existencia de un pequeño flujo comercial entre los dos países, que los sucesivos gobiernos mexicanos no han podido impedir y que debilitan la solidez de la postura mexicana con respecto a estos temas.

<sup>4</sup> Un análisis detallado de las ocasiones en que la política exterior chocó con los principios rectores durante el periodo, rebasa los alcances de este ensayo. Sin embargo, la postura adoptada frente a la junta militar chilena en 1973 que se alejó de la aplicación tradicional de la Doctrina Estrada sobre reconocimiento de gobiernos; y la Declaración Francomexicana sobre El Salvador, de 1981, que rompió con la interpretación ortodoxa del principio de no intervención, son dos ejemplos ilustrativos.

Quizás la importancia de la cuestión de Sudáfrica para la política exterior mexicana, radique en el hecho de que proporciona un campo de aplicación perfecto para instrumentar los principios rectores de manera ortodoxa y directa. La distancia geográfica e ideológica entre los dos países y sus gobiernos, reflejada en la debilidad de los contactos económicos, culturales, turísticos y aun deportivos entre las dos sociedades, y en la total ausencia de relaciones diplomáticas formales,<sup>5</sup> son elementos que permiten a México poner en práctica una política hacia la Sudáfrica activa y progresista, a la vez que mantener los costos políticos en un nivel mínimo, casi insignificante. En este sentido, la política hacia Sudáfrica le permitió a México sostener una postura activa y a la vez reforzar y plegarse a sus principios rectores, lo que no era posible hacer en otros asuntos de política exterior, donde una interpretación ortodoxa de los principios tuvo que sacrificarse en aras de una actitud activa.

Si partimos del argumento que, sin tomar en cuenta el grado de pasividad o activismo de la política exterior mexicana en un momento dado, la relación bilateral con Estados Unidos es siempre su prioridad más alta, podemos sostener que la política exterior de México hacia Sudáfrica goza de un amplio espacio de maniobra, sin peligro de llegar a una confrontación directa con Washington. Ello obedece a que los aspectos relativos a Sudáfrica se situaron en un nivel bajo en la escala de prioridades de Estados Unidos durante este periodo salvo en los momentos de crisis.<sup>6</sup> Aun en esos

<sup>5</sup> México sostuvo relaciones consulares con la República de Sudáfrica hasta 1974, pero dichos contactos nunca llegaron al nivel diplomático.

<sup>6</sup> Sudáfrica se torna prioritaria para Estados Unidos sólo cuando hay riesgo de modificación del *statu quo* en la región o cuando las medidas represivas de Pretoria atraen la atención de la opinión pública internacional en forma poco común. La incursión sudafricana en terri-

momentos, Estados Unidos no tomó en cuenta la conducta de México con respecto a Sudáfrica al negociar en forma bilateral con su vecino del sur. En general, esto contribuyó a que México viese incrementada su capacidad de manio- bra, al tiempo que los costos políticos de sus acciones hacia Sudáfrica se reducían aún más.

Por añadidura, existe un consenso internacional absoluto en la condena al *apartheid*, a la ocupación ilegal de Nami- bia por Sudáfrica y a los ataques de Pretoria a sus vecinos. El desagrado por el régimen de Pretoria y sus políticas cuenta con el apoyo total de la comunidad internacional. Emergen diferencias entre los estados sólo acerca de las medidas que deben tomarse sobre estas cuestiones, pero nunca con res- pecto a los principios morales en juego.

El consenso garantiza a México que sus políticas no van a llevarlo a una confrontación con ningún estado del mun- do a excepción de Sudáfrica misma, lo que reduce todavía más los costos políticos de sus acciones. Por otra parte, el he- cho de que México nunca haya tenido el carácter de “acusa- do” en las Naciones Unidas reduce su vulnerabilidad frente a posibles contraataques y aumenta su libertad de acción.

Finalmente, es necesario mencionar la función que des- empeña la política hacia Sudáfrica en la consecución no sólo de los objetivos multilaterales de México, sino también para alcanzar las metas más generales del país en el terre- no internacional. La naturaleza del *apartheid*, la flagrante ilegitimidad de la presencia sudafricana en Namibia y la continua violación de la integridad territorial de otros es- tados por las fuerzas armadas sudafricanas son elementos que permiten a México llevar a cabo políticas sustentadas en los principios rectores y lograr una política exterior forta- lecida por una gran legitimidad tanto en el ámbito interno

---

torio angoleño en 1975 o las manifestaciones populares en Soweto en 1976 son claros ejemplos de ello.

como en el internacional. Por lo tanto, ocupa una elevada jerarquía entre los intereses de México el que su política de principios hacia Sudáfrica goce de estabilidad y proyecte una imagen de cohesión y continuidad. Ello constituiría un valioso precedente de fidelidad a los principios, que los fortalecería y reforzaría en otros asuntos donde el interés nacional y los costos políticos para el país fuesen considerablemente mayores. Este refuerzo es indudablemente valioso, dadas las similitudes entre el sistema regional en el sur de África y el contexto internacional en el que México se encuentra inmerso.

MÉXICO Y LOS ESTADOS DE LA LÍNEA DEL FRENTE;  
LA DEBILIDAD EN LAS RELACIONES ASIMÉTRICAS  
DE VECINDAD

Tradicionalmente México ha fundamentado sus puntos de vista con respecto a los asuntos relativos a Sudáfrica en elementos siempre presentes en su retórica ante las Naciones Unidas. Cuando se debate la cuestión del *apartheid* se hace mención, casi invariablemente, al carácter mestizo de la sociedad mexicana, expresando así un rechazo natural hacia la discriminación racial. El principal argumento con el que se explica el interés de México en el asunto de Namibia conjuga el pasado colonial de nuestro país y el subsecuente proceso de emancipación por el que atravesó el país. Sobre ellos se erige el sólido apoyo a los movimientos de liberación nacional.<sup>7</sup> El siguiente párrafo ilustra lo anterior:

<sup>7</sup> Resulta interesante el que la mayoría de los estados asiáticos y africanos utilicen esos mismos argumentos con respecto a esas cuestiones. Véase Debi Chatterjee, "Afro-Asian Attitude to Apartheid", en *África Quarterly*, Nueva Delhi, Indian Council for Cultural Relations, vol. XIX, núm. 1, abril-junio de 1979, pp. 54-72.

México tiene una población 77% mestiza. Ello explica el porqué mi delegación, cuyo gobierno promueve la integración racial y nacional en el marco de una orgullosa y antigua cultura de mezcla de razas, permanece firmemente convencida de que la comunidad internacional debe actuar decidida y resueltamente para poner fin al *apartheid*.<sup>8</sup>

Sin embargo, otro factor pudo haber sido fuente de la simpatía mexicana hacia los estados de la línea del frente<sup>9</sup> y de la identificación política con ellos: el patrón común de relaciones asimétricas con un vecino mucho más poderoso. Aun cuando Sudáfrica no es ni remotamente tan poderosa como Estados Unidos y que México no depende de él en el mismo nivel en que los estados de la línea del frente dependen de su vecino del sur, el grado de asimetría en ambas relaciones regionales, así como algunas de las interacciones que en ellas tienen lugar son bastante similares.

Uno de los académicos más conocidos dedicados al estudio de la política exterior de México escribió hace algunos años que:

En pocos países como en México se puede ver tan claramente el fenómeno de que la situación geográfica haya operado como una condicionante de la política exterior y una limitación a la soberanía.<sup>10</sup>

La consecuencia más importante que le impone a México la vecindad geográfica con los Estados Unidos se expresa en

<sup>8</sup> Naciones Unidas, *General Assembly Official Records (GAOR)*, Nueva York, trigésimo séptimo periodo de sesiones, LXXIX sesión plenaria, 1981, p. 126.

<sup>9</sup> “Estado de la línea del frente” es el término con que se designa a los países del sur de África que están sujetos a la influencia directa de Sudáfrica y sobre los que recae el mayor peso de la lucha internacional contra Pretoria y sus políticas.

<sup>10</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 87.

forma de una limitación a su libertad de acción política y se deriva concretamente del valor estratégico que su territorio tiene para el gobierno de Washington... De aquí se desprende que todo lo que el gobierno mexicano haga o deje de hacer y todo suceso político de México sea evaluado en Washington, primeramente, en términos estratégicos.<sup>11</sup>

Los dos párrafos pueden aplicarse a las relaciones entre Sudáfrica y cualquiera de los estados de la línea del frente. El régimen sudafricano ha declarado constantemente que sus acciones hacia otros estados de la región obedecen a consideraciones estratégicas. La principal diferencia consiste, sin embargo, en que mientras el interés estratégico de Estados Unidos requiere de la estabilidad de su vecino, durante la mayor parte del periodo estudiado, la estrategia regional de Pretoria se centró en incrementar el grado de dependencia de sus vecinos con respecto a ella.

La dependencia económica de México y de los estados de la línea del frente con respecto a sus vecinos posee características similares, aunque es mucho más pronunciada en el caso de África Meridional. Sudáfrica domina totalmente las economías de los estados más pequeños de la región: Botswana, Lesotho y Swazilandia. Es el primer socio comercial de Zimbabwe y Malawi y es la principal fuente de importaciones para Zambia. Aun en Zimbabwe, el más industrializado de los estados de la línea del frente, las transnacionales sudafricanas encabezan los más importantes rubros económicos.<sup>12</sup>

En 1975 México vendió casi 60% de sus exportaciones en el mercado estadounidense, cifra que se aproximó a

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>12</sup> Joseph Hanlon, *Beggaryour Neighbours; Apartheid Power in Southern Africa*, Londres, Catholic Institute for International Relations and Indiana University Press, cl986, p. 2.

70% en 1982. En esos mismos años, México experimentó un crecimiento sostenido de sus importaciones procedentes de Estados Unidos.<sup>13</sup> Botswana, Swazilandia y Lesotho se han asociado con Sudáfrica para constituir la Unión Aduanera de África Meridional,<sup>14</sup> donde el primero obtiene cerca de 80% de sus importaciones de Sudáfrica, en tanto que la cifra correspondiente a los otros dos socios rebasa 90% e incluye alimentos y petróleo.<sup>15</sup> Aun cuando la dependencia del resto de los estados de la línea del frente con respecto a Sudáfrica no se refleja en forma tan dramática en las estadísticas de comercio, la región en su conjunto depende en forma absoluta de la infraestructura de transporte de Sudáfrica para colocar sus exportaciones en el mercado internacional.

Por otra parte, alrededor de 10% de los ingresos por exportaciones de Sudáfrica en 1982 provinieron de ventas a la región, mientras que en ese mismo año México se convirtió en el tercer mercado más importante para los productos estadounidenses, absorbiendo alrededor de 5% de las exportaciones de su vecino.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos en 1977", en Centro de Estudios Internacionales, ed., *Lecturas de política exterior mexicana*, México, D.F., El Colegio de México, c 1979, pp. 215-216; Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico; 1776-1980*, México, D.F., El Colegio de México, Colección México-Estados Unidos, c 1982, p. 214; María Celia Toro, "Comercio y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos; el punto de vista estadounidense", en *Comercio Exterior*, México, D.F., Bancomext, mayo de 1982, p. 483.

<sup>14</sup> Los beneficios derivados de la Unión Aduanera representan más de la mitad de los recursos financieros gubernamentales de los estados miembros, salvo Sudáfrica.

<sup>15</sup> Valentine J. Belfiglio, "South African Relations with Botswana, Lesotho and Swaziland", en *Journal of Asian and African Studies*, Leiden, E. J. Brill Publishers, vol. XV, núms. 3 y 4, julio y octubre de 1980, pp. 222, 224 y 226.

<sup>16</sup> Hanlon, *op. cit.*, p. 3.

No obstante la similitud en las proporciones del comercio en ambas regiones, en ellas ocurre un fenómeno cuya semejanza entraña una mayor importancia: la mano de obra migrante. Tanto América del Norte como África Meridional constituyen mercados internacionales de mano de obra muy bien definidos, donde la economía más desarrollada ejerce una demanda de trabajadores baratos que es cubierta por las economías más débiles, incapaces de dar empleo suficiente a sus poblaciones.

Diferentes fuentes citan cifras distintas de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, los cálculos más elevados estiman alrededor de un millón de trabajadores por año. La condición ilegal de la mayoría de los trabajadores mexicanos al otro lado de la frontera dificulta el cálculo confiable. Encontrar el número de nacionales de estados del sur de África empleados en Sudáfrica reviste menos dificultades, ya que la inmigración es legal y está controlada por las autoridades del país huésped. En 1977, por ejemplo, Sudáfrica declaró haber recibido 380 000 trabajadores migratorios a lo largo del año. Alrededor de 160 000 provinieron de Lesotho, cuyo ingreso de divisas depende en gran parte de las transferencias de sus nacionales. Mozambique fue el segundo mayor aportador de mano de obra con aproximadamente 111 000 trabajadores. El gobierno de Maputo continuó una antigua práctica colonial portuguesa, que consiste en retener parte de los salarios de los trabajadores y transferirla directamente en oro al banco central de su vecino. Botswana, Swazilandia, Malawi y la entonces llamada Rhodesia del sur (hoy Zimbabwe), contribuyeron en forma significativa a la oferta de mano de obra migrante en 1977, mientras que Angola y Zambia sólo participaron en forma simbólica.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Jacqueline Matthews, "South Africa's External Economic Relations" en *Journal of World Trade Law*, s. 1., vol. 13, núm. 6, noviembre-diciembre de 1979, p. 507.

Un factor más en el que coinciden ambas regiones es el de recurrir, en los países receptores de la mano de obra, a culpar a los países de origen por el desplazamiento de trabajadores locales.

En 1974, México insistió en que se incluyera la cuestión de los trabajadores migratorios en el tema de la discriminación racial, durante el debate de la Asamblea General, a pesar de los esfuerzos de Italia por transferirlo a otros puntos de la agenda. Con esta acción, México aceptaba la vinculación de los dos asuntos, posición que fue ampliamente apoyada por los estados africanos en las Naciones Unidas.

El turismo es otro elemento que hace patente el grado de dependencia de los socios débiles en ambas regiones. Éste ha estado siempre entre las primeras tres fuentes de ingreso de divisas para México, del total de turistas que visitan el país, una abrumadora mayoría proviene de Estados Unidos. Si bien no todos los estados de la línea del frente admiten turistas sudafricanos en sus territorios, las industrias del turismo en Lesotho y Swazilandia sirven casi exclusivamente a viajeros provenientes de Sudáfrica.

En términos generales, México y los estados de la línea del frente muestran una vulnerabilidad común ante sus mucho más poderosos vecinos. Esa vulnerabilidad llega al extremo de que se ven afectados aun por medidas de carácter interno que tomen Estados Unidos o Sudáfrica., Dichas medidas cubren una gran variedad de aspectos, desde incrementos en sus tasas de interés que afectan la economía y las finanzas de sus vecinos (en el caso de Estados Unidos los efectos tienen un alcance mundial), hasta la adopción de normas y especificaciones más complejas para los bienes de consumo que tiene como consecuencia la virtual salida del mercado de los productos exportados por sus vecinos. Sin embargo, la más dramática de estas medidas internas que hayan adoptado Estados Unidos y Sudáfrica para presionar

a sus vecinos ha sido el manejo de los flujos transfronterizos de bienes y personas.

Para ejercer una presión política abrumadora Sudáfrica necesita sólo insinuar a sus vecinos, que dependen casi totalmente de la red de transporte y comunicaciones de Pretoria para comerciar con el exterior, que podría cerrar la frontera y de ese modo cortarles su principal fuente de supervivencia económica. Éste fue, sin duda, un factor decisivo para que el régimen de Ian Smith en Rhodesia del Sur aceptase participar en las negociaciones de Lancaster House.<sup>18</sup> México también ha sufrido esta clase de presiones por parte de Estados Unidos. En 1969 el Servicio de Aduanas estadounidense lanzó la “Operación Interceptación” en la frontera con México. La revisión exhaustiva de todos los vehículos provenientes de México provocó largos retrasos en el cruce e inhibió el turismo y el comercio locales, afectando las economías de las ciudades a ambos lados de la frontera, aunque las ciudades mexicanas fueron, por mucho, las más afectadas. Esta medida, repetida nuevamente en 1985, tenía como objetivo presionar al gobierno mexicano para que reforzase su política en contra del narcotráfico.

La semejanza de las relaciones en África Meridional y entre Estados Unidos y México es un factor que brinda una gran legitimidad a los puntos de vista de México sobre las cuestiones sudafricanas. Por lo tanto, refuerza la aplicación de los principios de derecho internacional defendidos por México en esas cuestiones. Es este paralelismo el que permite aplicar los principios con la misma validez en ambos asuntos, fortaleciéndolos de ese modo para cuando México necesite proyectarlos hacia otras regiones del planeta.

<sup>18</sup> El Acuerdo de Lancaster House, firmado en Londres en 1979, marcó el punto decisivo para la transición a un gobierno de mayoría y para la creación del actual Zimbabwe. Con ello se puso fin a la Declaración Unilateral de Independencia de Rhodesia.

México reconoció expresamente dicho paralelismo en un debate del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de Namibia:

México ha dejado, a lo largo de los años, constancia clara de su posición en el caso de Namibia. Nuestra actitud es consecuente con una antigua tradición nacional. Somos, por antonomasia, un país de la línea del frente: limítrofe entre dos civilizaciones y dos niveles de desarrollo. Hemos sufrido la ocupación territorial y el colonialismo. Nuestras revoluciones anticipan y acompañan la lucha que hoy libran otros muchos pueblos por el cabal ejercicio de su soberanía.<sup>19</sup>

#### LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA EL *APARTHEID*

Los puntos de vista de México sobre el *apartheid* siguieron un curso que reflejó el patrón de evolución de la política exterior mexicana en su conjunto hacia el activismo en el terreno internacional. Los temas incluidos dentro de la cuestión del *apartheid* fueron prácticamente los mismos a lo largo del periodo, por lo que el grado de activismo de la posición mexicana estaba en función tanto de los asuntos en que centraba su atención, como del grado de radicalismo adoptado ante ellos. La elección de los temas no siempre dependió de los diplomáticos mexicanos, sino de la situación internacional. De cualquier manera, siempre que existió la posibilidad de elección, se fijó la atención en los temas considerados más importantes para la política exterior mexicana en general.

<sup>19</sup> Naciones Unidas, *Actas Taquigráficas Provisionales del Consejo de Seguridad* (ATPCS), Nueva York, trigésimo sexto periodo de sesiones, 2274a, sesión, 27 de abril de 1981.

La evolución de la política exterior mexicana hacia una postura activa se refleja a lo largo de los debates de la Asamblea General, mientras que en el Consejo de Seguridad, donde el ingreso de México marcó el cénit del activismo multilateral del país, éste se expresó en forma constante.

### *Asamblea General*

Durante este periodo México consistentemente reafirmó su rechazo a todas las formas de discriminación racial, pero sobre todo al *apartheid* que es la más repugnante de ellas, pues se encuentra inserto en el sistema de valores de la población sudafricana blanca y está basado en la política oficial del gobierno de Pretoria. Sin embargo, la actitud mexicana evolucionó de una postura moderada, con base en argumentos jurídicos en 1970, a la adopción de una posición más radical y políticamente orientada en los inicios de la presente década.

En 1970, el último periodo de sesiones de la Asamblea General durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz, la política exterior de México en la ONU conservó su enfoque legalista y pasivo sobre los temas debatidos en la Organización. México fue especialmente cuidadoso de no copatrocinar proyectos de resolución que mencionaran directamente a otros estados (*name calling*), aunque votara en favor de dichos proyectos de resolución. Tal comportamiento fue seguido no sólo en las acusaciones a las potencias occidentales sino también en las menciones a los pueblos de África Meridional y Palestina, para reafirmar sus derechos a la autodeterminación. México argumentó que todos los pueblos gozan del derecho a la autodeterminación, por lo que a su juicio era redundante particularizar a un pueblo u otro. México se oponía al uso de la fuerza, por lo que rechazó la afirmación de la Asamblea General de que los pueblos

tenían el derecho de luchar por su autodeterminación “a través de cualquier medio a su alcance”.<sup>20</sup>

En ese mismo año, México declaró que no podía estar de acuerdo con la definición de la Comisión Política Especial que calificaba al *apartheid* como “crimen contra la humanidad” ya que no era el órgano más competente para calificarlo en forma tan tajante y en esos términos. También expresó su desacuerdo con la recomendación de la Comisión al Consejo de Seguridad de contemplar la cuestión del *apartheid* “bajo el capítulo VII de la Carta”.<sup>21</sup> México sostuvo que la Asamblea General estaba interviniendo en asuntos de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.<sup>22</sup>

Asimismo, México expresó sus reservas a la resolución 2671 F (XXV) de la Asamblea General, que pedía la ruptura de todas las relaciones con Sudáfrica en los ámbitos diplomático, militar, económico, tecnológico y comercial. Los estados debían asegurarse de que sus nacionales dieran cumplimiento a las medidas propuestas por la resolución. México admitió a lo largo de los años sesenta que comerciaba con Sudáfrica, aunque el intercambio nunca fue significativo en términos del comercio total del país. El gobierno mexicano nunca promovió o favoreció estas relaciones comerciales, pero las justificó declarando que la Constitución Política de México garantizaba el derecho de

<sup>20</sup> Naciones Unidas, *Documentos Oficiales de la Asamblea General* (DOAG), Nueva York, XXV periodo de sesiones, tercera comisión, 1779a, sesión, 1970, p. 244. United Nations, *Asamblea General Anexos*, tercera comisión, Agenda items 53 y 60, 1970, p. 23.

<sup>21</sup> El capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que comprende los artículos 39 a 51 inclusive, es el que faculta al Consejo de Seguridad para imponer sanciones obligatorias en los casos en que la paz o la seguridad internacional se vean rotas o amenazadas, así como en los casos de agresión.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *DOAG*, Nueva York, XXV periodo de sesiones, Comisión Política Especial, sesiones 713a y 714a, 1970, p. 136.

todos los ciudadanos a dedicarse a cualquier actividad lícita de su elección. Comerciar con Sudáfrica no era ilegal bajo la legislación mexicana.<sup>23</sup>

Tal vez el ejemplo que mejor ilustra la postura legalista de México hacia los temas sudafricanos, así como la falta de compromiso político de que hizo gala entonces, sea una propuesta alternativa que planteó cuando algunos estados trataban de lograr la expulsión de Sudáfrica de la Organización de Naciones Unidas.

Luego de manifestar que “la Organización no puede ni debe ir más allá de los recursos que la Carta le asigna”, el delegado de México propuso que en lugar de intentar la expulsión de Sudáfrica, la Asamblea General recomendase al Consejo de Seguridad que considerara la suspensión de los derechos y privilegios inherentes a la calidad de miembro de aquel país en las Naciones Unidas. La propuesta se sustentaba en el artículo 5 de la Carta, que establece que un país puede ser suspendido si las Naciones Unidas han emprendido previamente acciones preventivas o coercitivas en su contra. Éste era el caso de Sudáfrica desde 1963.<sup>24</sup>

La suspensión era una medida más adecuada que la expulsión, ya que así Sudáfrica no se veía librada de sus obligaciones hacia la Organización y, en caso de que el *apartheid* fuese desmantelado, el Consejo de Seguridad podría retribuirle todas las prerrogativas de su membresía. Finalmente, la propuesta no fue considerada por la Comisión pues México, quizás previendo una posible derrota de su

<sup>23</sup> Consuelo Sáenz de Miera y Camino, *México y las Naciones Unidas*, México, D.F., UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, tesis de licenciatura, 1965.

<sup>24</sup> El 7 de agosto de 1963, con la resolución 181 (1963), el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas a Sudáfrica. Ningún estado votó en contra y sólo Francia y el Reino Unido se abstuvieron.

propuesta, solicitó que fuese considerada en un momento más adecuado.<sup>25</sup>

En 1971 el gobierno del presidente Echeverría llegó a la conclusión de que una política exterior más dinámica podría ser usada como una herramienta para encontrar una solución a los problemas internos del país. La nueva política exterior, como dio en llamársela, sería la respuesta a lo que se percibía como el deterioro de la “relación especial” con Estados Unidos. El escenario internacional, en el que emergía la distensión, se presentaba propicio para los esfuerzos de diversificación y para el mayor activismo multilateral que intentaba el país.

Los puntos de vista de México sobre el *apartheid* gradualmente evolucionaron hacia el activismo. En 1972 México aún mostraba preocupación por las demandas en la Asamblea General para imponer sanciones a Sudáfrica y cuestionaba su competencia para llevar a cabo “acciones decisivas y efectivas” para eliminar el *apartheid*. México sostenía que competía al Consejo de Seguridad considerar las “medidas necesarias” para poner fin al *apartheid*. Resulta significativo que los delegados mexicanos evitaran el uso del término “sanciones”.

Surgieron dos nuevos elementos en la forma en que México confrontó el tema del *apartheid*: por primera vez decidió hacer referencia a los estados que no cumplían las resoluciones del Consejo de Seguridad, aunque sin mencionarlos directamente por su nombre. Más importantes aún fueron las declaraciones sobre las empresas transnacionales con actividades en Sudáfrica, que obtenían utilidades gracias a la legislación del *apartheid*. El énfasis en las transnacionales era un antecedente de uno de los temas de

<sup>25</sup> Naciones Unidas, *DOAG*, Nueva York, XXV periodo de sesiones, Comisión Política Especial, sesiones 693a (pp. 14-15), 701a (pp. 59-61), 713a y 714a (pp. 133 y 136) y 731a, 1970.

política exterior más importantes para Luis Echeverría. En 1973 México promulgaría una ley de inversión extranjera muy progresista y nacionalista; y las actividades de las transnacionales se contarían entre los asuntos más importantes cubiertos por la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que México propondría en la III Reunión de la UNCTAD, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1973.

En ese mismo año, cuando se votó la resolución 3151 G (XXVIII) de la Asamblea General, México se abstuvo; ésta sería la primera abstención del periodo en resoluciones relativas al *apartheid*. Dicha abstención puede explicarse más en función de las posibles implicaciones de una resolución tan radical, que de un retroceso hacia las posturas tradicionales de México. La resolución se negaba a reconocer la legitimidad del gobierno sudafricano, al tiempo que declaraba que los movimientos de liberación en dicho país eran los auténticos representantes de la mayoría del pueblo. Solicitaba a los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas que expulsaran a Sudáfrica y que admitiesen en sus sesiones esos movimientos de liberación nacional. México tomaba el rumbo de adoptar un mayor compromiso político en los asuntos relativos a Sudáfrica que elevaran su prestigio frente a otros estados del Tercer Mundo. Una postura más activa con respecto a estos temas se reflejaría en un mayor apoyo para la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, cuya adopción por las Naciones Unidas se había convertido en uno de los objetivos prioritarios de la política exterior. Sin embargo, hasta 1973 México aún disponía de la libertad de maniobra que le permitía expresar su desacuerdo con una resolución que pudiese violar la Doctrina Estrada.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> La Doctrina Estrada sobre Reconocimiento de Gobiernos niega el derecho de los estados para calificar la legitimidad de un gobierno extranjero al otorgarle o negarle su reconocimiento. Los estados de-

En 1974 México continuó denunciando los intereses económicos extranjeros que colaboraban con Sudáfrica y el *apartheid*, pero extendió su condena a los gobiernos “cómplices” de esos intereses. La vinculación de las transnacionales con gobiernos no especificados pero que no podían ser otros que los de las potencias occidentales constituyó un importante paso hacia una postura políticamente comprometida.

En ese mismo año, la cuestión de la membresía de Sudáfrica en la ONU alcanzó nueva relevancia. En su informe, el Comité de Credenciales de la Asamblea General rechazó la validez de los documentos de acreditación de la delegación sudafricana. El pleno de la Asamblea aprobó el informe del Comité en su resolución 3206 (XXIX). México, a la vez que se abstenía en la votación, volvió a argumentar en favor de la suspensión por sobre la expulsión. Sugirió a los patrocinadores de una resolución sobre las relaciones entre la ONU y Sudáfrica que aceptaran una enmienda para que la suspensión de los derechos de membresía fuese considerada. Cuando los patrocinadores rechazaron su sugerencia, México no sometió la enmienda a votación.

En este momento México tomó una decisión de una gran importancia simbólica. De acuerdo con las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad que había apoyado, el 1 de marzo de 1974 cerró su consulado honorario en Ciudad del Cabo. Esta acción implicaba la adhesión de México a los esfuerzos de las Naciones Unidas para aislar a Sudáfrica, suspendiendo los vínculos con ese país no sólo diplomáticos sino de todo tipo. Por consiguiente, a partir de ese momento, México reconocía implícitamente que el comerciar con Sudáfrica constituía una

---

ben limitarse a entablar o no relaciones diplomáticas con ese gobierno pero sin poner en duda su legitimidad.

violación de las resoluciones de las Naciones Unidas a las que había dado su apoyo.

A lo largo de 1974, México redobló sus esfuerzos para lograr la adopción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y la presentó ante la Asamblea General, que la adoptó en su resolución 3281 (XXIX). Esta acción, reforzada por el amplio apoyo que las naciones en vías de desarrollo otorgaron a la Carta, hizo que México se percibiera a sí mismo como líder del Tercer Mundo. Esto aceleraría la radicalización de la política exterior de México, pero sería al mismo tiempo causa de la reducción de los espacios de maniobra del país en el ámbito internacional. Esta situación se vería reflejada en sus políticas hacia Sudáfrica.

La adopción por la Asamblea General de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados constituyó un parteaguas para la política exterior mexicana. Un enorme capital político fue invertido para lograr el más amplio apoyo posible. La incorporación del documento a una resolución de la Asamblea General, aunada al hecho de que prácticamente todos los estados occidentales industrializados e Israel hayan sido los únicos en abstenerse o en votar en contra de la Carta, impulsó enormemente el prestigio de México ante el Tercer Mundo. México había llegado a una posición en la que su compromiso con las causas tercermundistas le permitía un margen de maniobra, verdaderamente estrecho. En cierto sentido, la política exterior mexicana se encontraba sobre la cresta de una ola sobre la que no tenía control.

Pero las consecuencias de esta situación habrían de pagarse pronto, México, quizás preocupado por su imagen ante el Tercer Mundo si actuaba en otro sentido, votó en la Asamblea General en favor de una controvertida resolución que definía el sionismo como una forma de racismo. La comunidad judía en Estados Unidos condenó la resolución y declaró textualmente que había elegido a México como

chivo expiatorio debido a su alta dependencia de la economía estadounidense. Los judíos hicieron un llamado a un boicot turístico y comercial contra México. Pronto México anunciaba que 30 000 reservaciones hoteleras del extranjero habían sido canceladas, lo que significaba una caída de 25% en los ingresos por turismo, que era la segunda fuente de divisas del país en ese entonces.<sup>27</sup> Este episodio contribuyó a establecer los límites reales de la política exterior mexicana y constituyó un áspero recordatorio de la vulnerabilidad del país.

Por otra parte, México logró elevar su imagen frente a quienes luchaban por aislar a Sudáfrica. En la segunda etapa del torneo de tenis Copa Davis de 1975, México debía enfrentar al equipo sudafricano en la ciudad de México. El gobierno se negó a expedir visas de entrada a la escuadra sudafricana. La Federación Mexicana de Tenis intentó celebrar los encuentros en una sede alternativa y se iniciaron negociaciones con Estados Unidos y Panamá.<sup>28</sup> Finalmente el gobierno mexicano, en medio de un clima interno de desilusión en el país, presionó a la Federación de Tenis y el equipo mexicano fue retirado del torneo.

Cuando en 1976 el gobierno de Sudáfrica proclamó la independencia de Transkei, México se negó a otorgar su reconocimiento, pues consideró que la resolución que la Asamblea General había adoptado al respecto debía ser más explícita, no sólo rechazando la seudo independencia, sino

<sup>27</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 197. Eugenio Anguiano, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", en Centro de Estudios Internacionales, ed., *Lecturas de política exterior mexicana*, México, D.F., El Colegio de México, c 1979, p. 202. Yoram Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", en *Foro Internacional*, México, D.F., El Colegio de México, vol. XIX, núm. 1, p. 36.

<sup>28</sup> *The Times*, Londres, 8 de marzo de 1975, p. 4. *Le Monde*, París, 11 de marzo de 1975, p. 15.

enfaticando su naturaleza ilegal y reafirmando la resolución sobre no reconocimiento de los bantúes sudafricanos adoptada por el Movimiento No Alineado en su Cumbre del año anterior en Colombo.<sup>29</sup>

Luego de mencionar que el equipo mexicano de Copa Davis se había negado a jugar contra su similar sudafricano por segundo año consecutivo, la delegación mexicana enfocó su participación en el debate de la Asamblea General del año siguiente al cumplimiento de México de las resoluciones de la ONU sobre el *apartheid* en los deportes. Dicho cumplimiento, se dijo, se remontaba a 1968 cuando no se permitió la participación de los atletas sudafricanos en los juegos olímpicos que se escenificaron en la capital de la República en ese año. Esta línea de acción, indudablemente bien publicada, otorgó a México el reconocimiento internacional, como lo demuestra el que se le encomendara la presentación, a nombre de los patrocinadores, de la Resolución 31/6 F “Apartheid en los Deportes” cuando fue sometida a votación en la Asamblea General. Ello resulta aún más significativo si consideramos que por lo general México no copatrocinaba ningún proyecto de resolución sobre el *apartheid*.

Como consecuencia de las represalias que sufriera a raíz de su voto en pro de la resolución “Sionismo es racismo” el año anterior, México se abstuvo en la votación de la resolución sobre las “Relaciones entre Israel y Sudáfrica”. Justificó su postura aduciendo que se negaba a “apoyar una propuesta en la que se señalaba a un solo país”. México, no obstante, votó en favor de otras resoluciones que señalaban a Israel, junto con otros estados, por colaborar con Sudáfrica. Este patrón de conducta fue mantenido hasta 1979.

<sup>29</sup> Para una breve exposición sobre la Declaración de Colombo véase, Chatterjee, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

El presidente José López Portillo llegó al poder teniendo que enfrentar una severa crisis económica que forzó una contracción en el grado de activismo de la política exterior. A pesar de todo, y al menos en 1977, se mantuvo una gran continuidad en las posturas de México ante el *apartheid*. Tal vez esto haya sido posible debido a que Estados Unidos, durante el primer año del presidente Cárter en la Casa Blanca, adoptó una posición crítica hacia Sudáfrica, por lo que México no temería un enfrentamiento con Washington a este respecto en momentos en que su poder nacional se encontraba bastante disminuido.

La contracción de la política exterior de México quedó expuesta claramente en 1978. Sobre el tema del *apartheid*, el retorno a una postura legalista fue evidente y la coincidencia con los puntos de vista de 1970 fue enorme. Aun cuando México votó en favor de la resolución sobre colaboración con Sudáfrica en materia nuclear (33/185 G), expresó su reserva por el lenguaje empleado en ésta para referirse a la jurisdicción del Consejo de Seguridad. Se quejó de que la Asamblea General no respetase la jurisdicción del Consejo de Seguridad relativa a la imposición de sanciones. Una postura más pasiva y apolítica es difícil de imaginar.

El año de 1979 atestiguó un viraje radical en la formulación de la política exterior mexicana debido a la nueva riqueza petrolera del país. Estos cambios se harían evidentes a partir de 1980, cuando en su política exterior México alcanzó el máximo radicalismo en los asuntos relativos a Sudáfrica.

Dentro de la política exterior multilateral, el cambio fue simbolizado primero por la designación de Porfirio Muñoz Ledo como representante permanente ante las Naciones Unidas, una posición tradicionalmente ocupada por diplomáticos de carrera y, en segundo lugar, aunque con mayor importancia, por la aceptación del país para ocupar un asiento como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, órgano al que México no pertenecía desde 1946.

México demostró que había abandonado todo rastro de pasividad y que se comprometía a asumir una postura progresista y activa cuando, a partir de 1980 y hasta el fin del periodo, condenó a los estados que se aliaban con Sudáfrica, aunque sin identificarlos específicamente. Los culpó por la ineffectividad del embargo de armas impuesto a Pretoria por el Consejo de Seguridad en 1977. Se negó a aceptar que las limitadas reformas internas llevadas a cabo por el gobierno del Partido Nacional en Sudáfrica fuesen un paso significativo hacia la eliminación del *apartheid*. Declaró que no vendería petróleo a Sudáfrica y apoyó la imposición de sanciones bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

La acción de México que resultó más significativa en este momento fue el votar en favor de la resolución 35/206 H de la Asamblea General, que condenaba las relaciones entre Israel y Sudáfrica. Ello fue posible gracias a dos factores: luego de la caída del Sha de Irán, México se había convertido en un importante proveedor de petróleo para Israel, con lo que su influencia ante el estado israelí se había incrementado en forma significativa y, en segundo término, el enorme incremento en la captación de divisas producto de las exportaciones petroleras y el acceso al crédito externo, redujeron el peso relativo de las fuentes tradicionales de divisas, entre ellas el turismo, por lo que una acción punitiva similar a la de 1975 hubiese tenido consecuencias muchísimo menores en esos momentos.

Al participar en el debate global de la Asamblea General, el secretario de Relaciones Exteriores de México vinculó los puntos de vista de su país sobre Centroamérica con África Meridional, por un elemento común. Para México, la raíz de ambos problemas era la percepción estadounidense que los encasillaba dentro del conflicto Este-Oeste cuando eran el resultado de factores económicos y sociales locales. En este sentido, México estaba convencido de que mientras mejor y más fuertemente aplicara y defendiera los princi-

pios rectores en África del Sur, más efectiva y legítimamente podrían ser aplicados en Centroamérica. Por otra parte, Cuba constituyó un vínculo adicional entre las dos regiones, ya que tenía presencia militar en Angola y, al menos bajo la perspectiva del recién electo gobierno Reagan, su participación en el conflicto en Centroamérica era incuestionable.

Al sostener este punto de vista, México se veía envuelto en una confrontación ideológica con Estados Unidos, que se reflejaba en el sur de África por las alusiones mexicanas a “un país con tradiciones democráticas ejemplares” que apoya el régimen de Pretoria y sus acciones “por un deseo de enfrentar a la otra superpotencia en un área presuntamente estratégica”.<sup>30</sup>

Finalmente, debe mencionarse que a lo largo del periodo, ya fuese en la Asamblea General hasta 1974 o bien en el Consejo de Seguridad, Sudáfrica argumentó que el *apartheid* era un asunto de su exclusiva competencia interna. Según su posición, toda referencia al *apartheid*, ya fuese por la Organización misma o por los estados miembros, individual o colectiva, constituía una violación al artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>31</sup> México, al igual que muchos otros estados, sostuvo que su condena al *apartheid* se basaba en el estatus que el derecho internacional otorga a los derechos humanos, de modo que cuando éstos fuesen violados, el estado ofensor no pudiese rehuir sus responsabilidades escudándose tras la cláusula de jurisdicción interna.

<sup>30</sup> Naciones Unidas, *GAOR*, Nueva York, XXXVI periodo de sesiones, 7a sesión plenaria, vol. I, p. 97.

<sup>31</sup> El artículo 2(7) establece que las Naciones Unidas no pueden intervenir en asuntos correspondientes esencialmente a la jurisdicción interna de los estados ni pueden forzar a los estados a someter dichos asuntos a la consideración de la Organización. Este principio no puede ser opuesto frente a la aplicación de medidas coercitivas bajo el capítulo VII.

*Consejo de Seguridad*

La elección de México en el Consejo de Seguridad<sup>32</sup> puso fin a su ausencia de treinta y cuatro años en ese órgano, pues el país se había negado a cumplir otro periodo como miembro no permanente luego de terminar su primera participación ahí en 1946. La justificación tradicional de esa actitud era que el marco constitucional de ese órgano se oponía al principio de igualdad entre los estados. La verdadera razón del alejamiento era que México, interesado en mantener una postura no comprometida en asuntos bipolares, no consideró adecuado para sus intereses el participar en un órgano que atraía la atención mundial más que ningún otro; que pudiese confrontarlo con Estados Unidos o con otras potencias al defender sus principios de política exterior; que pudiese forzarlo a asumir compromisos políticos, y por tanto exponerse a confrontaciones, sobre asuntos que tal vez no fuesen de interés vital para el país. El abandono de una postura tan precavida era la expresión del nuevo nivel de política mexicana, así como de su voluntad para valerse de ella en una forma mejor y más extensiva para la consecución de sus objetivos ante el exterior. La delegación mexicana tuvo cuidado de señalar que el país no se integraba al Consejo “como aliado, amigo o enemigo de nadie, sino para apoyarlas causas justas y defender los principios”.<sup>33</sup>

En 1980 el Consejo de Seguridad sólo sostuvo una sesión para tratar el tema del *apartheid* en Sudáfrica. Fue con-

<sup>32</sup> Véase: “México Elected to Security Council Seat after Cuba, Colombia Withdraw”, en *UN Chronicle*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, vol. XVIII, núm. 2, marzo de 1980, pp. 27 y 28.

<sup>33</sup> Naciones Unidas, *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad* (DOCS), Nueva York, trigésimo sexto periodo de sesiones, 21 de diciembre de 1981.

vocada para deliberar sobre la situación resultante de las protestas de los estudiantes de raza negra contra el sistema educativo y que eran reprimidos por el gobierno. En la reunión, celebrada el 12 de junio, México explicó la situación sudafricana como un proceso de dos vertientes convergentes. En el ámbito interno, el problema era el *apartheid* como tal, mientras que la cara externa de la moneda estaba conformada por la cuestión de Namibia. Este enfoque constituyó una variante en relación con la postura adoptada en los debates de la Asamblea General, pues en éstos México no hacía referencia a la cuestión de Namibia en los temas de la agenda dedicados al *apartheid*.

Declaró abiertamente que el objetivo del Consejo de Seguridad debería ser el aislamiento del régimen de Pretoria y sin rodeos pidió la imposición de sanciones contra ese gobierno bajo el capítulo VII de la Carta.

México denunció la falta de coherencia entre la política interior y la exterior de algunos estados occidentales. El blanco de los ataques pareció ser Washington, el principal promotor de la democracia en el ámbito de la política internacional:

La posición que cada Estado adopte respecto del régimen sudafricano implica en lo interno una profunda definición política. Una nación es democrática no sólo por los sistemas políticos y sociales que ha instaurado dentro de sus fronteras, sino por una actitud internacional que favorezca el avance de la libertad y la justicia en otros pueblos.<sup>34</sup>

Al año siguiente, el Consejo de Seguridad se reunió sólo una vez con el *apartheid* en el orden del día para hacer un llamado al gobierno de Sudáfrica para que no ejecutase a tres militantes del Congreso Nacional Africano (CNA) que

<sup>34</sup> Naciones Unidas, *ATPCS*, Nueva York, trigésimo quinto periodo de sesiones, 2229a, sesión, 12 de junio de 1980, p. 7.

habían sido condenados a muerte. México declaró que esas condenas eran una prueba de la violación sistemática de Pretoria a los principios de las Naciones Unidas y lamentó la falta de consenso en el Consejo sobre el asunto.

México fue miembro del Comité del Consejo de Seguridad para la Instrumentación de la Resolución 421 (1977) sobre el embargo de armas contra Sudáfrica. En 1980 fue covicepresidente junto con Níger. En 1981 fue electo para presidirlo.

#### LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO RELATIVA A NAMIBIA

Con respecto a este asunto, la política exterior de México también evolucionó gradualmente de una actitud pasiva y legalista, no comprometida, a una política activa, progresista y definida hacia el fin del periodo.

México tuvo menos dificultades para adoptar una postura progresista con respecto a Namibia que sobre la cuestión del *apartheid*. Ello debido a la naturaleza misma del problema de Namibia, inserto en el proceso de descolonización y contando con la existencia de un marco legal bien definido. Independientemente del hecho de que su carga política era bastante menor que la del *apartheid*, la estructura legal aplicable al caso de Namibia proporcionaba la base ideal para un enfoque legalista.

#### *Asamblea General*

La adopción de dicha postura legalista se hizo evidente en 1970 cuando México se negó a apoyar la resolución 2704 (XXV) de la Asamblea General que solicitaba a los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas que

brindasen ayuda a los movimientos de liberación nacional y suspendiesen toda colaboración con Portugal, Sudáfrica y Rhodesia del Sur; adicionalmente, se pedía al Fondo Monetario Internacional que negase ayuda financiera a los gobiernos de los dos primeros países. La argumentación con que se sustentó la postura mexicana, como era de esperarse, no fue de carácter político: debía respetarse la autonomía de los organismos especializados, pues se encargan fundamentalmente de asuntos técnicos, no políticos. Vale la pena destacar que Sudáfrica justificó su voto contra la resolución exactamente en los mismos términos. La coincidencia de ambos países en su punto de vista legalista, a pesar de sus divergencias políticas e ideológicas, constituyó una extraña paradoja.

Al igual que con respecto al *apartheid*, México mostró gran preocupación por lo que percibió como la insistencia de la Asamblea General en pronunciarse sobre asuntos que correspondían a la jurisdicción del Consejo de Seguridad. Por lo tanto, declaró que no podía estar de acuerdo con los párrafos de la resolución 2678 (XXV) de la Asamblea General que invitaban al Consejo de Seguridad a tomar medidas con base en el capítulo VII de la Carta y que consideraban las condiciones imperantes en Namibia como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Quizás para reforzar su autoridad en este tipo de cuestiones, México hizo referencia a su pasado colonial y manifestó su convicción acerca de la irreversibilidad del proceso de descolonización.

La postura mexicana no sufrió variación en 1971, al manifestar que la fuerza de las Naciones Unidas residía en ejercer presión moral con base en principios de justicia y de derecho internacional, y en proporcionar ayuda técnica y educativa a los pueblos que luchaban por su independencia. La posición mexicana implicaba un desacuerdo con quienes abogaban por toda clase de ayuda, incluso la militar, para los movimientos de liberación nacional.

En 1971 el Consejo de Seguridad solicitó a la Corte Internacional de Justicia que emitiera una opinión consultiva sobre el estatus legal de Namibia. La Corte determinó que la ocupación de Namibia por Sudáfrica era ilegal, situación que los estados miembros de las Naciones Unidas debían reconocer, y por tanto evitar todo trato con Sudáfrica en lo que respectaba al territorio.

Los argumentos jurídicos mexicanos se vieron reforzados por el hecho de que las Naciones Unidas basaron sus acciones hacia Namibia en el derecho internacional a lo largo del periodo. Al fin de la primera guerra mundial, África Sudoccidental,<sup>35</sup> al ser una colonia alemana, fue conferida por la Liga de las Naciones a la Corona Británica como un mandato que sería ejercido por Sudáfrica en su nombre. Al extinguirse la Liga, las Naciones Unidas pidieron a Sudáfrica que sometiese el territorio al régimen de fideicomisos, pero en 1949 Pretoria se negó a hacerlo. Al año siguiente, la Corte Internacional de Justicia determinó que el mandato no había cesado con la desaparición de la Liga, por lo que Sudáfrica aún tenía obligaciones internacionales derivadas del mismo. El problema de Namibia había adoptado un cariz jurídico, donde el punto central era la afirmación de las Naciones Unidas de que eran el sucesor de la Liga, argumento que Sudáfrica se negaba a aceptar. En 1966 las Naciones Unidas reafirmaron su posición cuando la Asamblea General asumió la administración del territorio tras dar por terminado el mandato de Sudáfrica. Con el fin de cumplir con su nueva obligación, la Asamblea creaba un año después el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia.

México ingresó como miembro del Consejo para Namibia en 1972, posición que aún ocupaba en 1982. Como miembro del Consejo, copatrocinó la mayoría de los proyectos de

<sup>35</sup> Nombre del territorio hasta 1968, cuando la Asamblea General lo rebautizó como Namibia.

resolución sometidos a la Asamblea General sobre este tema y, a diferencia de las resoluciones sobre el *apartheid*, su registro de votación fue perfecto a lo largo del periodo, sin una sola abstención o voto en contra de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General con respecto a Namibia.

El viraje hacia el activismo comenzó a hacerse patente en 1972. México, al hacer referencia al “colonialismo económico” en la Asamblea General, daba una muestra de lo que sería una de las mayores preocupaciones del régimen de Luis Echeverría en política exterior. Este concepto, definido como la continuación de la dependencia económica de una Nación después de su emancipación política, era uno de los elementos clave en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. A pesar de su énfasis en este punto, México mostró su desacuerdo con el llamado de la Asamblea General a las organizaciones internacionales para que suspendiesen toda ayuda a Portugal y Sudáfrica y para que algunas de ellas admitiesen a los movimientos de liberación nacional en calidad de observadores. Estos últimos puntos revelan que la postura legalista no había sido abandonada del todo.

El Consejo de Seguridad había instruido al Secretario General para que entablara negociaciones con el gobierno de Sudáfrica, con vistas a la obtención de la independencia de Namibia. Sobre este punto en particular, México declaró que el objetivo de cualquier negociación con Sudáfrica debía ser su retiro de Namibia y la transferencia de la administración del territorio a las Naciones Unidas, que conducirían a ese pueblo a la independencia.

En 1973 la Asamblea General declaró, en lo que constituyó uno de los sucesos más importantes en la historia del conflicto namibiano, que consideraba a la SWAPO<sup>36</sup> como

<sup>36</sup> La Organización del Pueblo del África Sudoccidental (South West Africa People's Organization), movimiento de liberación nacio-

el único y auténtico representante del pueblo de Namibia. El reconocimiento de la SWAPO por las Naciones Unidas sería la base, más adelante, en que se sustentaría la negativa de Sudáfrica a negociar con la Organización, acusándola de parcialidad. En ese entonces México abogó por que la protección de los recursos naturales de los pueblos coloniales y la asistencia técnica y económica a los mismos fuesen incluidas en el proyecto de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Hizo también un llamado al Consejo de Seguridad para que se expulsase a Sudáfrica de Namibia con las medidas “que considere más efectivas”. México era aún reticente a apoyar las presiones de la Asamblea General al Consejo de Seguridad para que éste impusiera sanciones a Pretoria.

El Consejo de las Naciones Unidas para Namibia, influido por un entorno internacional en el que predominaban las demandas económicas del Tercer Mundo desde el año anterior, promulgó su Decreto núm. 1, en 1974, con el fin de proteger los recursos naturales de Namibia. México, al ver en Namibia un terreno propicio para reforzar sus acciones en pro de un nuevo orden económico internacional, apoyó plenamente el Decreto. Sometió a la consideración de la Cuarta Comisión un documento de trabajo<sup>37</sup> sobre la cuestión de Namibia en el que destacaba la necesidad de controlar las empresas transnacionales para lo cual proponía la creación de un registro de sus violaciones a las resoluciones de las Naciones Unidas en África Meridional. En ese documento México abandonó su postura pasiva en lo relativo a las sanciones. Hacía un llamado al Consejo

---

nal de Namibia, reconocido como tal por las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana.

<sup>37</sup> Nota verbal con fecha de 1 de noviembre de 1974 y emitida como el documento A/C. 4/779 para ser considerado por la Cuarta Comisión bajo el tema 65 de su agenda.

de Seguridad para que estableciera un calendario para el retiro de Sudáfrica del territorio, “so pena de la instrumentación de las medidas consideradas por la Carta”.<sup>38</sup>

En el ámbito político, 1974 fue crucial pues la Revolución de los Claveles en Portugal hizo posible la independencia de Guinea Bissau, São Tomé y Príncipe, Angola y Mozambique. Sudáfrica se sintió amenazada por estos cambios, por lo que reaccionó redoblando esfuerzos para desestabilizar la región.

México sostuvo la misma posición en 1975 y 1976, resaltando los aspectos económicos de la cuestión. Rechazó los esfuerzos de Sudáfrica para imponer una solución interna en Namibia con base en las conversaciones de Turnhalle, que excluían a la SWAPO y en las que las Naciones Unidas no tenían participación alguna.

En 1978 el Consejo de Seguridad, aprovechando la nueva actitud de Estados Unidos hacia Sudáfrica durante el gobierno de James Cárter, contó con el consenso necesario para adoptar su resolución 418 (1977) que imponía a Sudáfrica un embargo de armas obligatorio.

La contracción de la política exterior mexicana fue más sutil en el tema de Namibia que en el caso del *apartheid*. Aun cuando se mantuvo la condena hacia los intereses económicos que explotaban los recursos de los territorios bajo dominación colonial, México aclaró que no se refería a todos los intereses económicos extranjeros presentes en esos territorios, sino sólo a aquellos que obstruían la ejecución de la resolución de la Asamblea General sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. En medio de una crisis económica, no se consideró prudente atacar a los mismos gobiernos, instituciones y empresas a los que México acudía solicitando apoyo económico o inversiones.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 2.

En 1977, bajo el liderazgo del gobierno Cárter, los cinco miembros del Consejo de Seguridad pertenecientes al Grupo Occidental (Francia, Canadá, República Federal de Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos) iniciaron conversaciones con Sudáfrica sobre la forma de obtener la independencia de Namibia. Éste fue el origen de lo que se denominó “Grupo de Contacto”. En estas primeras etapas de la negociación, México adoptó una postura de principios que no abandonaría durante todo el periodo en que tuvieron lugar las aproximaciones del Grupo de Contacto a Pretoria; celebraba la buena disposición para el diálogo, pero rechazó soluciones parciales fuera del marco de las Naciones Unidas.

Los esfuerzos del Grupo de Contacto culminaron en un plan de solución relativos al asunto. En una de las resoluciones se advertía a Sudáfrica que la Asamblea tomaría medidas dentro de sus facultades si de lo establecido por el plan, Sudáfrica se preparó a celebrar elecciones unilateralmente, decisión que fue condenada por el Grupo de Contacto y cuyos resultados fueron declarados nulos por la Asamblea General. México se encargó de presentar ante la Asamblea los proyectos de resolución relativos al asunto. En una de las resoluciones se advertía a Sudáfrica que la Asamblea tomaría medidas dentro de sus facultades si el Consejo de Seguridad no actuaba en forma efectiva. México adoptó una posición de continuidad en momentos en que no estaba dispuesto a comprometerse de manera sólida en la mayoría de los temas de política exterior. La descolonización, y particularmente el caso de Namibia, deben haber sido considerados temas “seguros” donde una postura más comprometida implicaba menos riesgos que en otras áreas de la política internacional. México trajo nuevamente a colación el aspecto legal de la cuestión de Namibia, y al hacerlo, los diplomáticos mexicanos se hicieron conscientes de la peculiaridad del problema en el contexto del sur de África:

Existe un gran deseo por hacer a Namibia parte de una cuestión más amplia –como si para las Naciones Unidas la lucha por la liberación de Zimbabwe o por la eliminación del *apartheid* fuese la misma que la lucha por la liberación de Namibia. Al confundir estas cuestiones perdemos nuestro mejor argumento, porque en Namibia las Naciones Unidas tienen un caso separado y fundamentalmente distinto.<sup>39</sup>

Namibia, en opinión de la delegación mexicana, era el eslabón débil en la armadura de Sudáfrica. Se la percibía como el punto de penetración para lograr la independencia de Zimbabwe y para debilitar al *apartheid*. Tal vez haya sido por la fuerza legal del caso de Namibia y por la importancia que los diplomáticos mexicanos le asignaron en la problemática del sur de África que la adopción de una postura legalista por parte de México no puede ser considerada como un retroceso del activismo en su política exterior.

En enero de 1981 el Grupo de Contacto arregló la celebración de conversaciones en Ginebra entre SWAPO y Sudáfrica para negociar la materialización del Plan de las Naciones Unidas para la Independencia de Namibia. La reunión fracasó cuando Sudáfrica acusó de parcialidad a las Naciones Unidas por reconocer a la SWAPO como el único y legítimo representante del pueblo de Namibia. Sudáfrica adoptó una serie de prácticas dilatorias en las conversaciones esperando, desde una postura intransigente, que tuviera lugar un cambio que le favoreciera en la política exterior estadounidense, dado que James Cárter debía abandonar la Casa Blanca.

México concibió el fracaso de las negociaciones de Ginebra como el fin de un proceso. Lamentó la falta de resultados en Ginebra y llamó la atención de los estados

<sup>39</sup> Naciones Unidas, *GAOR*, Nueva York, trigésimo tercer periodo de sesiones, 74a sesión plenaria, 17 de diciembre de 1978, p. 1225.

occidentales sobre la falta de viabilidad de los esfuerzos de persuasión en este caso concreto. Subrayó la aplicabilidad de los principios del derecho internacional en la cuestión de Namibia. Ello prueba que en este caso, el compromiso político y la adhesión a los principios rectores de la política exterior mexicana eran absolutamente compatibles:

El caso de Namibia es, por excelencia, una cuestión de principios. Los valores esenciales en que se fundan las Naciones Unidas están en juego. De modo evidente: la autodeterminación de los pueblos; la no injerencia en asuntos internos de otros Estados, y la solución pacífica de controversias.<sup>40</sup>

Los reclamos de Sudáfrica por la soberanía de la bahía de Walvis, el único puerto profundo en el territorio, también fueron rechazados.

El compromiso de México en Centroamérica para estabilizar la región y evitar una posible intervención estadounidense contra Nicaragua que pudiese generalizar el conflicto en el área, llevaba ya algunos años de existencia en 1981. De modo que para fortalecer su tesis de que los conflictos regionales son producto de factores sociopolíticos internos y no de un choque entre las superpotencias en sus esfuerzos por extender su influencia en detrimento de la otra, México la aplicó a la cuestión de Namibia haciendo una sutil referencia a Centroamérica:

Lo que ahora ocurre en nuestra más cercana área geográfica [Centroamérica] no es sino el anuncio de lo que podría mañana reproducirse en otros continentes: la pretensión de interferir en los procesos políticos internos de las Naciones,

<sup>40</sup> *Ibid.*, trigésimoquinto periodo de sesiones, 109a, sesión plenaria, 5 de marzo de 1981, p. 1890.

conforme a las exigencias o a los espejismos de perspectivas hegemónicas del mundo.<sup>41</sup>

Las tácticas dilatorias de Sudáfrica rindieron frutos cuando el nuevo gobierno de Estados Unidos dejó de darle importancia a la ejecución del Plan de las Naciones Unidas e introdujo la cuestión desde la perspectiva del conflicto Este-Oeste. Pretoria percibió las señales de ese cambio y pronto condicionó su retirada de Namibia a la salida de las tropas cubanas de Angola.<sup>42</sup> El “vínculo” fue el factor que en forma abrupta puso nuevamente hacia arriba la cara política de la moneda. Pero, dado que a mayor carga ideológica de una cuestión, más difícil es para las partes ponerse de acuerdo sobre ella, el vínculo de la salida de Angola de las tropas cubanas con la independencia de Namibia debilitó la cohesión del Grupo de Contacto. México reafirmó sus políticas durante el VIII periodo especial de sesiones de emergencia de la Asamblea General, celebrado en 1981, donde expresó su rechazo a las visiones bipolares.<sup>43</sup> En 1982 un nuevo elemento hizo su aparición: México atacó indirectamente a Israel al vincularlo con la conducta ilegal de Sudáfrica por su práctica común de llevar a cabo ataques preventivos. Este hecho indica la reducción en la vulnerabilidad de México respecto de 1975, cuando sufrió el boicot turístico.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 1891.

<sup>42</sup> Se ha dicho que Estados Unidos fue de los primeros en sugerir la argumentación del “vínculo” y que Sudáfrica aprovechó la oportunidad y se afianzó en esa postura: Véase, Christopher Coker, *The United States and South Africa, 1968-1985; Constructive Engagement and its Critics*, Durham, Carolina del Norte, Duke University Press, c 1986, pp. 260-261.

<sup>43</sup> Naciones Unidas, *General Assembly Provisional Records (GAPR)*, Nueva York, VIII periodo especial de sesiones de emergencia, 9a sesión plenaria, 10 de septiembre de 1981, p. 12.

*Consejo de Seguridad*

Poco después del fracaso de las pláticas de Ginebra, el Consejo de Seguridad se reunió para hacer una evaluación preliminar de la situación en Namibia. En esa ocasión, México se limitó a expresar su pesar por un fracaso que significó el fin de una era en la lucha por la independencia de Namibia.

Cuando el Consejo sostuvo una sesión formal para considerar la situación resultante de la suspensión de las conversaciones de Ginebra, México copatrocinó un conjunto de proyectos de resolución en los que se condenaba a Sudáfrica por la ocupación ilegal de Namibia; se solicitaba la adopción de medidas efectivas, incluso sanciones económicas y políticas y la imposición de embargos de armas y de petróleo a Pretoria. Los proyectos fueron vetados por Francia, el Reino Unido y Estados Unidos.

Los estados que votaron en favor de los proyectos de resolución habían bloqueado previamente, en una votación sobre procedimiento, una solicitud de los estados occidentales para permitir a un orador, de los partidos políticos namibianos que colaboraban con Pretoria en el gobierno del territorio, hablar ante el Consejo. Quienes se opusieron a la propuesta, México entre ellos, explicaron su voto argumentando que acceder a la solicitud habría implicado que el Consejo de Seguridad confería a dichos partidos un estatus que la resolución 439 (1978) del propio Consejo les negaba en forma expresa.

México expresó sus dudas acerca de la exactitud de un comunicado emitido en Londres por el Grupo de Contacto que hacía un llamado para incrementar el nivel de confianza entre las partes que desempeñarían algún papel dentro de una Namibia independiente. Señaló que la resolución 435 (1978) del Consejo de Seguridad sólo reconocía dos partes en el conflicto: la SWAPO y Sudáfrica. La decisión de

no permitir que un orador de los partidos colaboracionistas se dirigiera al Consejo de Seguridad, era la única manera de ser congruente con las disposiciones de las Naciones Unidas para la independencia de Namibia. Finalmente, México reiteró su rechazo a las interpretaciones bipolares de los conflictos regionales y coloniales.

#### LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ANTE LAS AGRESIONES DE SUDÁFRICA A SUS VECINOS

Esta política tiene características distintivas que la diferencian de las políticas adoptadas hacia el *apartheid* y la cuestión de Namibia. En contraste con éstas, que se llevaron a cabo a lo largo de un amplio periodo y que evolucionaron gradualmente antes de alcanzar el nivel de activismo que mostraron al inicio de la década de los ochenta, el asunto de la agresión de Sudáfrica a sus vecinos se presentó en la política exterior de México como una consecuencia de la membresía del país en el Consejo de Seguridad, ya que México casi nunca abordó el tema en la Asamblea General. Esa es precisamente su primera peculiaridad: la casi total ausencia del tema en los discursos de México en la Asamblea General. Cuando se mencionó el asunto fue generalmente como una forma de reforzar los principios de no intervención y de solución pacífica de las controversias.

En segundo lugar, se convirtió en un tema de debate internacional sólo a fines de los setenta, cuando Sudáfrica adoptó una estrategia de desestabilización regional dirigida principalmente contra las excolonias portuguesas, que se intensificó a principios de la presente década. Fue este factor, aunado a la membresía de México en el Consejo de Seguridad, el que colocó las agresiones regionales de Sudáfrica en el centro de la política exterior hacia el área, en momentos

en que el activismo internacional mexicano alcanzaba su punto culminante.

Todos los estados de la línea del frente han sufrido agresiones de Sudáfrica, y la variedad de éstas revela que se puede culpar de todo a las Fuerzas de Defensa de Sudáfrica excepto de carecer de imaginación. Han ejecutado todo tipo de acciones, desde invasiones militares formales hasta operativos limitados de penetración y retirada; desde sabotajes por comandos, hasta intentos de asesinato, secuestros y operaciones con mercenarios. Pueden llevar a cabo tal variedad de actos con virtual impunidad, gracias a su abrumadora superioridad militar, no sólo a nivel regional sino de todo el continente.

Durante los dos años que México fungió como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, éste se reunió en cuatro ocasiones para considerar violaciones de Sudáfrica a la soberanía e integridad territorial de los estados vecinos. Sin entrar en detalles relativos a las acciones militares, puede afirmarse que Angola fue, por mucho, el objetivo preferido de Pretoria. Dos de las reuniones del Consejo de Seguridad, las de junio de 1980 y de agosto de 1981, fueron convocadas a solicitud de Angola. Las dos restantes fueron consecuencia de denuncias de Zambia (abril de 1980) y de Seychelles (diciembre de 1981).

México condenó los actos de agresión siguiendo la misma argumentación en todos los casos. Repetidamente declaró que Sudáfrica podía aventurarse en ese tipo de acciones, recurriendo al uso ilegítimo de la fuerza y por tanto violando los principios de la Carta de las Naciones Unidas, sólo porque se sentía apoyada por la actitud tolerante asumida por algunas potencias. Ésta no consistía solamente en proteger a Pretoria de las acciones de la comunidad internacional, sino que dichos estados no respetaban el embargo de armas impuesto por la resolución 418 (1977) del Conse-

jo de Seguridad y, al proveer de equipo militar al régimen sudafricano, estaban proporcionando los instrumentos con que se llevaban a cabo los ataques.

La postura de México probó su validez cuando copatrocinó un proyecto de resolución revisado en una sesión del Consejo celebrada en agosto de 1981 para considerar una denuncia de Angola contra Sudáfrica. El proyecto original, además de condenar el ataque de Sudáfrica; convocar al cumplimiento del embargo de armas, y crear una comisión investigadora, decidía imponer sanciones a Sudáfrica bajo el capítulo VII de la Carta. A pesar de que el párrafo relativo a las sanciones fue eliminado del texto revisado del proyecto de resolución, Estados Unidos lo vetó de todos modos.

México expresó una severa condena al uso del territorio de Namibia por Sudáfrica para atacar a sus vecinos, durante los debates del Consejo sobre las agresiones contra Angola y Zambia. El argumento sobre la ocupación ilegal se veía reforzado por el uso ilegítimo de la fuerza por Sudáfrica y por su constante violación a la soberanía e integridad territorial de otros estados. En caso de existir argumentos legales para imponer sanciones a Sudáfrica bajo el capítulo VII de la Carta, que requiere que la paz y la seguridad internacionales se vean amenazadas, entonces los actos de agresión de Sudáfrica contra sus vecinos constituían un terreno mucho más fértil que el *apartheid* o la cuestión de Namibia.

El asunto de la justificación de Sudáfrica a sus ataques reviste gran importancia. Acusó a sus vecinos de proporcionar refugio en sus territorios a terroristas y se arrogó el derecho de perseguirlos aún más allá de sus propias fronteras, por medio de ataques preventivos a sus bases. Refiriéndose a las actividades de la SWAPO en Namibia, hizo la siguiente declaración ante el Consejo de Seguridad:

Hemos advertido que si dichos ataques a través de las fronteras internacionales son permitidos cumpliremos con nues-

tra responsabilidad de defender a la población civil bajo nuestra protección y perseguiremos a los atacantes donde y cuando podamos encontrarlos.<sup>44</sup>

México de inmediato rechazó la validez de ese argumento y condenó el uso de la fuerza:

Las circunstancias en que han ocurrido los ataques que examinamos y los argumentos que sus autores invocan, mueven a una reflexión más detenida. Pareciera que se intenta legitimar la tesis del ataque preventivo y justificar el uso de la fuerza contra otros estados por razones ideológicas o por intereses estratégicos.<sup>45</sup>

Tal declaración fue incrustada en una advertencia de carácter general sobre los peligros que se corren al justificar ese tipo de actos, pues podría tener repercusiones en otras regiones del mundo:

Semejante tendencia podría llevarnos a admitir, como normales, toda suerte de cruzadas en contra de los movimientos de independencia nacional y de los esfuerzos de transformación social en que están empeñados numerosos países en todos los continentes.<sup>46</sup>

Finalmente, México aprovechó la oportunidad para hacer una declaración en que reforzaba su convicción en la Carta de las Naciones Unidas como uno de los pocos instrumentos al alcance de los estados débiles y vulnerables para su defensa:

<sup>44</sup> Naciones Unidas, *SCPR*, Nueva York, trigésimo sexto periodo de sesiones, 2298a, sesión, 29 de agosto de 1981, pp. 8-10.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>46</sup> *Op. cit.*

La República de Seychelles, como muchos otros miembros de nuestra organización, es un país vulnerable cuya mejor defensa se encuentra en la Carta y en la maquinaria que ésta proporciona para brindar la protección debida a los Estados que, como en el presente caso, sufren interferencias en sus asuntos internos.<sup>47</sup>

### EJECUCIÓN Y CONSISTENCIA: EL TALÓN DE AQUILES

Hasta ahora, la política exterior de México hacia Sudáfrica se analizó desde una perspectiva eminentemente política con base en los puntos de vista adoptados por el gobierno mexicano en las Naciones Unidas. Sin embargo, a lo largo del periodo tuvieron lugar acontecimientos que revelan una mala ejecución práctica de los compromisos asumidos por el país en el ámbito político. Siempre que se quiso pasar de las palabras a los hechos surgieron dificultades. Cuando, cómo lo ilustra el caso de la Copa Davis, se superaron éstas y se hizo ceder toda resistencia a la ejecución sin cortapisas de la política oficial, México emergió con una política exterior fortalecida y consistente que se reflejó de inmediato en el prestigio del país. Por si esto fuera poco, la consistencia siempre ha sido la mejor manera de reforzar los principios rectores de la política exterior.

En contraste, cuando los grupos de presión han sido más fuertes que el gobierno o cuando la falta de comunicación dentro de la maquinaria burocrática no ha ofrecido los medios más eficientes para la ejecución práctica de los puntos de vista del país frente a estos asuntos, la posición general de México se ha visto comprometida y su credibilidad seriamente debilitada, lo que ha tenido como consecuencia una pérdida significativa de prestigio

<sup>47</sup> *Ibid.*, 2314a, sesión, 15 de diciembre de 1981, p. 27.

internacional. Pero aún, ha puesto a México en peligro de convertirse en un posible blanco de los ataques de otros estados.

Varios deportistas mexicanos, particularmente golfistas, tenistas y pilotos de automovilismo, han figurado en las “listas negras” publicadas por el Comité Especial contra el *apartheid*. Es realmente poco lo que el gobierno mexicano puede hacer para impedirles participar en eventos deportivos en Sudáfrica. Ello se debe a que en su mayoría son deportistas profesionales, sobre los que las autoridades deportivas locales, al contrario de lo que ocurre con los deportistas aficionados, no ejercen casi ningún control. Además, la mayoría de ellos pasan gran parte de su tiempo fuera del país, si es que alguna vez regresan. El hecho de que estas violaciones a las resoluciones de las Naciones Unidas recaigan sobre los individuos y no sean resultado de las políticas o prácticas del Estado, disminuye su efecto negativo sobre la consistencia de la política exterior del país.

Existen otras desviaciones más serias en la aplicación de las políticas sostenidas por México hacia Sudáfrica. La más notoria y de mayor publicidad tuvo lugar en julio de 1978 cuando el concurso de belleza “Señorita Universo” se celebró en Acapulco. Nadie pareció darse cuenta de que había una concursante representando a Sudáfrica y, si alguien lo hizo, esa persona no debe haber sabido que esa señorita de 18 años de edad no debería haber recibido visa de entrada al país.

Posiblemente el error de las autoridades migratorias hubiese pasado inadvertido, pero, desafortunadamente para los responsables, la señorita Margaret Gardiner ganó el certamen. El concurso (un evento con un gran atractivo para la televisión, patrocinado por fuertes empresas de todo el mundo) representaba una cantidad de dinero lo suficientemente atractiva como para presionar a las autoridades para que concedieran la visa de ingreso o no objetaran

introducir a la concursante al país con un pasaporte que no fuera sudafricano.<sup>48</sup>

La mayor incongruencia en la política exterior de México hacia Sudáfrica la constituye la existencia de un flujo comercial entre los dos países. El gobierno mexicano, como ya se ha dicho, reconoció la existencia de este intercambio comercial a lo largo de los años sesenta, pero a partir de 1974 cuando clausuró su consulado honorario en Ciudad del Cabo, se vio obligado, si quería ser consistente con su postura, a suspender todo tipo de contactos con Sudáfrica como lo estipulaban las resoluciones de la Asamblea General, y no sólo a terminar sus relaciones consulares.

El comercio con Sudáfrica resulta absolutamente insignificante para México en términos de su comercio total. Las importaciones de Sudáfrica promediaron alrededor de 0.15% de las compras totales de México al exterior entre 1970 y 1979. Las exportaciones a Sudáfrica fueron aún menos significativas, con un promedio de sólo 0.04% de las exportaciones totales de México durante el periodo. Estas cifras acentúan su insignificancia si se las compara con los datos del comercio con Estados Unidos; este país proveyó más de 50% de las importaciones de México y adquirió 67%, en promedio, de las exportaciones mexicanas en esos años.<sup>49</sup> Sin embargo, la política exterior de México es de principios, y éstos se rompen lo mismo para comerciar por un valor de uno o un millón de dólares en productos.

No obstante lo anterior, si se lo sitúa en el contexto del comercio mexicano con el conjunto de estados africanos, la importancia relativa del intercambio entre los dos países se incrementa. En el periodo de 1970 a 1979, México com-

<sup>48</sup> Es bien conocido que muchos sudafricanos pueden viajar con pasaportes británicos.

<sup>49</sup> *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., varios volúmenes, 1970-1979.

pró 43.44% en promedio de sus importaciones de África, de proveedores sudafricanos, y Sudáfrica adquirió 56.56% en promedio de los bienes mexicanos vendidos a África durante esos años.<sup>50</sup>

Por lo que respecta a los productos que compusieron el comercio entre los dos países en el periodo, resulta más difícil identificarlos que las cifras. Una publicación oficial sudafricana diseñada para promover las exportaciones de ese país identificó en 1974 (último año en que aparece México en la publicación) varios productos que a su juicio podrían ser exportados a México. Entre ellos figuraban cromo, manganeso, maíz, maquinaria minera y acero inoxidable en placas. Se señalaba que México había venido incrementando sus compras de asbesto sudafricano hasta ese momento.<sup>51</sup>

Un destacado miembro del Servicio Exterior Mexicano abordó estas incongruencias de la política exterior mexicana en un ensayo presentado en una reunión del partido en el gobierno en México durante la campaña presidencial de 1982. Sostuvo que para mantener el prestigio que tanto esfuerzo había costado a México se requería ser congruente, tener continuidad en las posturas y promover acciones concretas:

Por eso, en lo interno, es importante tomar una decisión política que impida que algún sector autorice o permita el trato comercial, económico o de cualquier tipo de cooperación con Sudáfrica, lo que incluye actividades turísticas, deportivas y culturales. Bajo ningún pretexto debe permitirse la relación de cooperación de nacionales de Sudáfrica con México.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> *Op. cit.*

<sup>51</sup> Sudáfrica, "México", en *Export Information and Hints*, Pretoria, Dirección para la Promoción de las Exportaciones, 1974, pp. 13 y 14.

<sup>52</sup> Aída González M., "El colonialismo y el racismo, la discriminación y el *apartheid*", en *Grandes temas de la política exterior*, México, D.F., PRI y Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 110.

## CONCLUSIONES

La política exterior de México hacia Sudáfrica, al proporcionar los medios para aplicar los principios rectores en una forma directa y clara, mientras el país asumía posturas cada vez más activas en el terreno internacional, difirió sustancialmente de otros asuntos y acciones de la política exterior donde el activismo frecuentemente condujo a la ruptura con los principios.

La adhesión a los principios y su refuerzo en África Meridional fortalecieron la política exterior mexicana en su conjunto. Aunque la observancia de los principios fue una constante a lo largo del periodo, la forma en que fueron proyectados hacia el resto de la política exterior evolucionó en función de las prioridades internacionales del país en momentos determinados. En este sentido la política hacia Sudáfrica reforzó la promoción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y, hacia fines del periodo, era claro que México vinculaba su postura hacia África Meridional con la cuestión centroamericana. Esta función de refuerzo desempeñada por las políticas hacia Sudáfrica, al sustentarse en posiciones de principios, podría ser empleada cada vez que sea necesario debido a las similitudes entre el sistema regional en el sur de África y el contexto internacional en el que México se encuentra inmerso.

La política desplegada hacia Sudáfrica durante el periodo no hizo que México incurriese en costos significativos. No hubo ruptura de los principios; no se presentaron represalias en la relación bilateral con Estados Unidos; no hubo necesidad de romper contactos significativos para cumplir con las resoluciones de las Naciones Unidas que demandaban el aislamiento de Pretoria; ni siquiera Sudáfrica respondió en modo alguno a los ataques verbales de México. Por el contrario, México obtuvo sólo resultados positivos de su política hacia Sudáfrica. Además, le proporcionó una

instancia donde la transición de una actitud pasiva a una política activa y comprometida podía llevarse a cabo sin sobresaltos. Un activismo a un costo menor no podría hallarse en el mercado internacional.

La política exterior de México hacia Sudáfrica, en virtud de su falta de capacidad para influir sobre acontecimientos en lugares tan lejanos como el sur de África, quizá no haya contribuido a la solución de los complejos problemas del área más allá de fortalecer la conciencia internacional al añadir a ella la suya propia. Sin embargo, desempeñó una función vital, de refuerzo y complemento, dentro de la política exterior mexicana en su conjunto al brindarle fortaleza moral y prestigio tanto dentro como fuera del país.

*El tercermundismo y la diplomacia del petróleo.*  
*La política exterior de Luis Echeverría*  
y *José López Portillo, 1970-1982*, vol. 4 de la serie  
Antología de Estudios de Política y Relaciones Internacionales  
de *Foro Internacional*, se compuso en mayo de 2019  
en el El Atril Tipográfico, S.A. de C.V.  
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de  
El Colegio de México.

