

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.¹ 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.

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 Na-

¹ 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.

ciones 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.²

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.³ México se encontró buscando 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 ex-

² 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.

³ 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 organizaciones 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.

terior 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, buscando adecuarlos a sus nuevos enfoques y objetivos. Desafortunadamente, esos esfuerzos no han sido siempre exitosos.⁴

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.

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,⁵ son elementos que permiten a México poner en práctica una política hacia

⁴ 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.

⁵ México sostuvo relaciones consulares con la República de Sudáfrica hasta 1974, pero dichos contactos nunca llegaron al nivel diplomático.

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.⁶ Aun en esos 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 maniobra, 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 Namibia 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 respecto 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 mundo a excepción de Sudáfrica misma, lo que reduce todavía más los costos políticos de sus acciones. Por otra parte, el hecho de que México nunca haya tenido el carácter de "acusado" en las Naciones Unidas reduce su vulnerabilidad frente a posibles contraataques y aumenta su libertad de acción.

Finalmente, es necesario mencionar la función que desempeña la política hacia Sudáfrica en la consecución no sólo de los objetivos mul-

⁶ 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 territorio angoleño en 1975 o las manifestaciones populares en Soweto en 1976 son claros ejemplos de ello.

tilaterales de México, sino también para alcanzar las metas más generales del país en el terreno internacional. La naturaleza del *apartheid*, la flagrante ilegitimidad de la presencia sudafricana en Namibia y la continua violación de la integridad territorial de otros estados 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 fortalecida por una gran legitimidad tanto en el ámbito interno 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.⁷ El siguiente párrafo ilustra lo anterior:

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

⁷ 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 *Africa Quarterly*, Nueva Delhi, Indian Council for Cultural Relations, vol. XIX, núm. 1, abril-junio de 1979, pp. 54-72.

firmemente convencida de que la comunidad internacional debe actuar decidida y resueltamente para poner fin al *apartheid*.⁸

Sin embargo, otro factor pudo haber sido fuente de la simpatía mexicana hacia los estados de la línea del frente⁹ 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.¹⁰

La consecuencia más importante que le impone a México la vecindad geográfica con los Estados Unidos se expresa en 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.¹¹

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.

⁸ Naciones Unidas, *General Assembly Official Records* (GAOR), Nueva York, trigésimo séptimo periodo de sesiones, LXXIX sesión plenaria, 1981, p. 126.

⁹ "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.

¹⁰ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 87.

¹¹ *Ibid.*, p. 92.

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.¹²

En 1975 México vendió casi el 60% de sus exportaciones en el mercado estadounidense, cifra que se aproximó al 70% en 1982. En esos mismos años, México experimentó un crecimiento sostenido de sus importaciones procedentes de Estados Unidos.¹³ Botswana, Swazilandia y Lesotho se han asociado con Sudáfrica para constituir la Unión Aduanera de África Meridional,¹⁴ donde el primero obtiene cerca del 80% de sus importaciones de Sudáfrica, en tanto que la cifra correspondiente a los otros dos socios rebasa el 90% e incluye alimentos y petróleo.¹⁵ 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 del 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 del 5% de las exportaciones de su vecino.¹⁶

¹² Joseph Hanlon, *Beggar your Neighbours; Apartheid Power in Southern Africa*, Londres, Catholic Institute for International Relations and Indiana University Press, c1986, p. 2.

¹³ 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.

¹⁴ Los beneficios derivados de la Unión Aduanera representan más de la mitad de los recursos financieros gubernamentales de los estados miembros, salvo Sudáfrica.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁷ 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.

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 Sudafrica 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.¹⁸ 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

¹⁸ 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 Zimbabue. Con ello se puso fin a la Declaración Unilateral de Independencia de Rhodesia.

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.

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.¹⁹

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.

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 cenit del activismo multilateral del país, éste se expresó en forma constante.

¹⁹ Naciones Unidas, *Actas Taquigráficas Provisionales del Consejo de Seguridad* (ATPCS), Nueva York, trigésimo sexto periodo de sesiones, 2274a, sesión, 27 de abril de 1981.

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".²⁰

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".²¹ México sostuvo que la

²⁰ 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.

²¹ 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.

Asamblea General estaba interviniendo en asuntos de competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.²²

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 todos los ciudadanos a dedicarse a cualquier actividad lícita de su elección. Comerciar con Sudáfrica no era ilegal bajo la legislación mexicana.²³

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. Este era el caso de Sudáfrica desde 1963.²⁴

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 membre-

²² Naciones Unidas, *DOAG*, Nueva York, XXV periodo de sesiones, Comisión Política Especial, sesiones 713a y 714a, 1970, p. 136.

²³ 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.

²⁴ 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.

sía. Finalmente, la propuesta no fue considerada por la Comisión pues México, quizás previendo una posible derrota de su propuesta, solicitó que fuese considerada en un momento más adecuado.²⁵

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 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 postu-

²⁵ 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.

ras 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.²⁶

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 Uni-

²⁶ 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 deben limitarse a entablar o no relaciones diplomáticas con ese gobierno pero sin poner en duda su legitimidad.

das 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 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.²⁷ Este episodio contribuyó a establecer los lí-

²⁷ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 197. Eugenio Anguiano, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", en Centro de Estudios Internacionales, ed., *Lec-*

mites 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.²⁸ 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 seudoindependencia, sino enfatizando 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.²⁹

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*.

turas 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.

²⁸ *The Times*, Londres, 8 de marzo de 1975, p. 4. *Le Monde*, París, 11 de marzo de 1975, p. 15.

²⁹ Para una breve exposición sobre la Declaración de Colombo véase, Chatterjee, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

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.

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 Carter 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 principios 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”.³⁰

³⁰ Naciones Unidas, *GAOR*, Nueva York, XXXVI periodo de sesiones, 7a sesión plenaria, vol. I, p. 97.

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.³¹ 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.

Consejo de Seguridad

La elección de México en el Consejo de Seguridad³² 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 alia-

³¹ 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.

³² 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.

do, amigo o enemigo de nadie, sino para apoyar las causas justas y defender los principios".³³

En 1980 el Consejo de Seguridad sólo sostuvo una sesión para tratar el tema del *apartheid* en Sudáfrica. Fue convocada 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.³⁴

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 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

³³ Naciones Unidas, *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad* (DOCS), Nueva York, trigésimo sexto periodo de sesiones, 21 de diciembre de 1981.

³⁴ Naciones Unidas, *ATPCS*, Nueva York, trigésimo quinto periodo de sesiones, 2229a, sesión, 12 de junio de 1980, p. 7.

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,³⁵ 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.

³⁵ Nombre del territorio hasta 1968, cuando la Asamblea General lo rebautizó como 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 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 SWAPO³⁶ como 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 lla-

³⁶ La Organización del Pueblo del África Sudoccidental (South West Africa People's Organization), movimiento de liberación nacional de Namibia, reconocido como tal por las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana.

mado 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 trabajo³⁷ 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 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”.³⁸

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 Carter, 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 re-

³⁷ 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.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

fería 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.

En 1977, bajo el liderazgo del gobierno Carter, 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.³⁹

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 Carter 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 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.⁴⁰

Los reclamos de Sudáfrica por la soberanía de la bahía de Walvis,

³⁹ Naciones Unidas, *GAOR*, Nueva York, trigésimo tercer periodo de sesiones, 74a sesión plenaria, 17 de diciembre de 1978, p. 1225.

⁴⁰ *Ibid.*, trigésimoquinto periodo de sesiones, 109a, sesión plenaria, 5 de marzo de 1981, p. 1890.

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, conforme a las exigencias o a los espejismos de perspectivas hegemónicas del mundo.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³ 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.

⁴¹ *Ibid.*, p. 1891.

⁴² 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.

⁴³ 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 con-

traste 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. Ésa 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, ~~añadido~~ 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 Consejo 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 nuestra responsabilidad de defender a la población civil bajo nuestra protección y perseguiremos a los atacantes donde y cuando podamos encontrarlos.⁴⁴

México de inmediato rechazó la validez de ese argumento y condenó el uso de la fuerza:

⁴⁴ Naciones Unidas, *SCPR*, Nueva York, trigésimo sexto periodo de sesiones, 2298a, sesión, 29 de agosto de 1981, pp. 8-10.

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.⁴⁵

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.⁴⁶

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:

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.⁴⁷

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, como 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

⁴⁵ *Ibid.*, p. 46.

⁴⁶ *Op. cit.*

⁴⁷ *Ibid.*, 2314a, sesión, 15 de diciembre de 1981, p. 27.

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 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.⁴⁸

La mayor incongruencia en la política exterior de México hacia

⁴⁸ Es bien conocido que muchos sudafricanos pueden viajar con pasaportes británicos.

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 del 50% de las importaciones de México y adquirió 67%, en promedio, de las exportaciones mexicanas en esos años.⁴⁹ 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 compró 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.⁵⁰

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.⁵¹

⁴⁹ *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., varios volúmenes, 1970-1979.

⁵⁰ *Op. cit.*

⁵¹ Sudáfrica, "México", en *Export Information and Hints*, Pretoria, Dirección para la Promoción de las Exportaciones, 1974, pp. 13 y 14.

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.⁵²

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

⁵² 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.

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.