

Introducción

MÉXICO: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL NUEVO RÉGIMEN

ROSARIO GREEN

EN 1972, el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México hizo un primer esfuerzo para situar el panorama de las relaciones internacionales de México en el contexto más amplio de su desarrollo político y económico. El momento para hacerlo era propicio pues coincidía con un nuevo enfoque de la diplomacia mexicana.

Hasta 1970, la política exterior de México se había caracterizado, en términos generales, por su legalismo, abstencionismo, pasividad, falta de compromiso real y hasta aislacionismo. Su principal objetivo era la defensa y mantenimiento de los grandes principios jurídico-políticos de no intervención, autodeterminación, soberanía sobre los recursos naturales, y otros que surgieron conforme la Organización de las Naciones Unidas se creó y consolidó, tales como: cooperación internacional creciente, solución pacífica de controversias, igualdad soberana entre los Estados, anticolonialismo, obligación de cumplir de buena fe con los acuerdos internacionales contraídos, pluralismo ideológico, desarme general y completo, relaciones internacionales justas y equitativas y responsabilidad compartida en el desarrollo.

El carácter altamente defensivo de la política exterior de México en el pasado, tenía un buen número de explicaciones. Algunas de las argüidas con mayor frecuencia se referían, en primer lugar, a la trágica experiencia del país de haber sido constantemente intervenido por potencias extranjeras. En segundo lugar, su falta de participación internacional se vinculaba al peso enorme de la única relación bilateral significativa para México, aquella mantenida con Estados Unidos, que absorbía gran parte de la actividad diplomática mexicana. En tercer lugar, el aislacionismo en la política exterior de México era explicado en función de los muchos años en los que la atención del país se centró en la creación y fortalecimiento de instituciones que coadyuvaran al logro de los objetivos de desarrollo político, económico y social de la nación.

Cuando en 1970 llega al poder Luis Echeverría, propone la adopción de una nueva política exterior basada en la apertura hacia el mundo externo

y una mayor participación en todos los órdenes, bilateral y multilateral. Resumiendo en una frase lo que él consideraba como el corazón de esta nueva política, decía: "México no puede crecer en soledad". En su opinión, el país había alcanzado un nivel de desarrollo que le permitía traspasar las fronteras del legalismo y la pasividad, a fin de desempeñar un papel importante en el orden internacional. En su opinión también, México tenía que buscar nuevos contactos con el exterior a fin de diversificar la dependencia que tradicionalmente le ató a Estados Unidos.

Además de la visión presidencial, una serie de acontecimientos en el mundo y en el país, complementaba la explicación de la nueva dirección. En el plano externo, se temían las repercusiones que sobre la economía y la vida política mexicana podrían tener ciertos acontecimientos recientes. En primer lugar, el abandono de las tácticas de la Guerra Fría y su sustitución por un clima de distensión en las relaciones Este-Oeste, no se daría sin consecuencias para la política de Estados Unidos hacia América Latina y particularmente México. En segundo lugar, la tradicional hegemonía económica norteamericana en el mundo, y concretamente en Latinoamérica, se veía amenazada por el surgimiento del poderío económico de una Europa integrada y de Japón. En tercer lugar, reinaba en el mundo capitalista una atmósfera de caos generalizado, evidenciado por las varias crisis que empiezan a registrarse: de alimentos y materias primas, de energéticos, monetaria, etc.; por las tendencias recesivas presentes en las economías industrializadas y por el proceso de acelerada inflación mundial, todo lo cual incidía desfavorablemente sobre el mundo en desarrollo. Finalmente, empezaba a cuestionarse la verdadera existencia de una "relación especial" que, como en el caso de Canadá, tradicionalmente ligara a México con Estados Unidos, y se llegaba paulatinamente a la conclusión de que aun si había existido en el pasado, en la actualidad estaba liquidada, como lo demostraba la no exclusión del país de las medidas restrictivas adoptadas por el presidente Nixon en agosto de 1971 —particularmente la sobretasa del 10% a las importaciones norteamericanas.

En el plano interno desempeñó un papel importante, en primer lugar, la crisis del modelo económico en el que México basara treinta años de crecimiento. La necesidad de captar mayores volúmenes de recursos externos para complementar el proceso interno de formación de capital había abierto las puertas del país al capital privado y al endeudamiento. La obtención de cantidades crecientes de divisas sin tener que recurrir a ninguno de esos expedientes sólo se lograría, entre otras cosas, promoviendo una actividad exportadora dinámica. De ahí la necesidad de dispersar y fortalecer los contactos con el exterior. En segundo lugar, era necesario restituir a México el prestigio internacional del que siempre había gozado y que había

sido puesto en duda con los acontecimientos de 1968, no sólo por cuestiones de honor nacional sino fundamentalmente por la necesidad de expandir la industria turística en México, una forma tradicionalmente clave de traer divisas al país. En tercer lugar, era igualmente urgente reforzar las bases del sistema político mexicano, por lo que se hacía imprescindible atraer a un sector importante del país: la intelectualidad de izquierda, divorciada del gobierno mexicano fundamentalmente como consecuencia de esos mismos acontecimientos de 1968, y cuyo apoyo era visto como una importante fuente de legitimidad del nuevo gobierno que se anunciaba partidario de la "apertura democrática". En cuarto lugar, cabe mencionar la hipótesis manejada por algunos de los observadores más críticos de la escena mexicana en el sentido de que el excesivo énfasis en la política exterior de México fue utilizado parcialmente, por el propio gobierno, como forma de desviar la atención de importantes problemas internos que no podían ser resueltos sin incurrir en un elevado costo político, tales como la desigual distribución del ingreso y la riqueza, los desequilibrios sectoriales y regionales, la elevada y creciente tasa de desempleo y subocupación, los altos niveles de analfabetismo y desnutrición, el problema de la vivienda, los asentamientos espontáneos y la especulación urbana, etc. Finalmente, existía también la impresión de que detrás de todas las explicaciones racionales y objetivas de los motivos de la nueva política exterior, se encontraba un elemento subjetivo, de difícil precisión: la necesidad de su diseñador de trascender tanto interna como internacionalmente. Los intentos de Luis Echeverría por calificar para el Premio Nobel de la Paz o para la Secretaría General de las Naciones Unidas, pueden ser interpretados como prueba de ello.

Sin embargo, cualesquiera que hayan sido los cambios registrados en el contexto internacional, en la relación bilateral, en la economía mexicana o en la concepción presidencial del papel que debía desempeñar la política exterior de México, lo cierto es que se desarrolló una afebrada actividad, tanto en el plano bilateral como en el multilateral, impregnada en ocasiones de una fuerte agresividad, altamente contrastante con el bajo relieve observado por México en el pasado.

En el nivel bilateral hubo más que un mero intercambio de visitas entre el presidente Echeverría y otros Jefes de Estado, bien en México o en el exterior. Por ejemplo, se firmaron acuerdos comerciales, de inversión, tecnología y financiamiento, que buscaron intensificar los contactos económicos de México con Europa, Japón, Canadá, los países socialistas, China y el Tercer Mundo, y diversificar —lográndolo sin embargo de manera poco significativa— la dependencia económica de México frente a la economía norteamericana. Se adoptaron posiciones abiertamente antimperialistas en

los casos de Perú, Panamá, Cuba y Chile, si bien se registraron algunas contradicciones, como en el caso de Belice, y hasta se dio el abandono de ciertos principios, como en los casos de España y Chile. Finalmente, en ocasiones se registraron agrios intercambios de opiniones y hasta antagonismos con el gobierno de Estados Unidos en la discusión de importantes cuestiones bilaterales, como las drogas y los trabajadores migratorios, debido fundamentalmente a posiciones mexicanas en el ámbito internacional consideradas demasiado agresivas por Washington.

En el nivel multilateral México resultó igualmente activo. Apoyó e inclusive lideró esfuerzos tendientes al establecimiento de un Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (Roma, 1974); de una zona económica exclusiva en el mar que abarcara 200 millas y sobre la que el Estado ribereño ejerciera importantes derechos (1975); de un Sistema Económico del Tercer Mundo (SETEM) que no logró ver implementado pero que al menos recreó a nivel latinoamericano al constituirse el Sistema Económico Latinoamericano (SELA: Panamá, 1975) con lo que se estableció un mecanismo de consulta permanente y cooperación económica y social entre países latinoamericanos, único en su género. De la mayor importancia en el plano multilateral fue también la activa participación de México en los esfuerzos que finalmente llevaron a la adopción de la Declaración y Plan de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (VI Asamblea Especial de Naciones Unidas, 1974) y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (XXIX Asamblea General, 1974) que buscaba reglamentar ese Nuevo Orden Económico Internacional, y que fuera propuesta por el propio presidente Echeverría en Santiago de Chile en ocasión de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Estos esfuerzos quedan claramente enmarcados dentro del tercermundismo que impregna a la política mexicana en los foros internacionales durante todo el sexenio y que va a acabar convirtiéndose, junto con el énfasis sobre cuestiones económicas internacionales —preocupación fundamental y común del Tercer Mundo—, en la pieza central del juego externo de México y en causa de conflictos e insatisfacciones externos (gobierno y empresarios norteamericanos, fundamentalmente) e internos (clases medias e industriales mexicanos).

En 1977, y teniendo como marco de referencia los alcances, límites y consecuencias de la política exterior del sexenio pasado, el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México prosigue su esfuerzo por presentar una visión integradora de la política exterior de México, ofreciendo una vez más una obra en la que se analizan algunos de los que se consideran los grandes temas actualmente abiertos a la acción del Estado mexicano en materia de política internacional.

El trabajo de Tomás Peñaloza: "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México" inicia la sección dedicada a la relación México-Estados Unidos. Partiendo de las premisas de que la política exterior de cualquier país debiera concebirse como un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos nacionales, y de que la formulación de la misma entraña un proceso por demás complejo, Peñaloza dedica la primera parte de su trabajo a develar tanto el marco gubernamental en el que la política exterior de Estados Unidos es formulada, como las principales fuerzas e intereses que intervienen en éste. Para ello se analiza el papel que desempeñan desde el propio Presidente hasta la Oficina de Política Científica y Tecnológica, pasando por el Consejo de Seguridad, el Departamento de Estado, el de Defensa, el del Tesoro, el de Comercio, el de Agricultura, la Comisión de Asuntos Económicos, etc. De tal análisis destacan la compartimentalización y la relevancia de los comités intersecretariales al más alto nivel, así como la reinclusión de los asuntos económicos en el área de seguridad nacional. En la segunda parte de su artículo, el autor analiza el impacto que tiene sobre México la manera como se formula la política exterior norteamericana. Esto es ilustrado con casos específicos con los que además se busca esclarecer la interacción de los diferentes grupos que inciden en dicha formulación: la controvertida Ley de Comercio Exterior (1974), las presiones sindicales en perjuicio de los trabajadores ilegales (1975), la importación de calzado (1976), etc. Para terminar haciendo referencia concreta a México donde, partiendo de un énfasis en el carácter pasivo y defensivo de su política exterior, se sugieren directrices para su reformulación a fin de que, apreciando las características propias del proceso en el que se elabora la norteamericana, resulte en un instrumento más eficaz para mitigar los enormes desequilibrios que México enfrenta con Estados Unidos, así como para promover o facilitar la realización de los objetivos nacionales.

Un segundo trabajo dentro de esa primera sección es el de Mario Ojeda: "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual". Señalando que si bien es cierto que el renovado interés que parecen despertar actualmente las relaciones entre México y Estados Unidos tiene una base real de problemas entre los que destaca el de los trabajadores migratorios, las drogas, etc., pero que lo que realmente parece llamar la atención es la riqueza e importancia política del nuevo petróleo mexicano, Ojeda se propone más que el estudio de esos problemas, el análisis de la coyuntura en la que se discuten y negocian. El autor inicia su trabajo presentando la enorme debilidad de la posición negociadora de México, herencia del sexenio anterior y reflejo de una crisis económica profunda: acelerado endeudamiento externo, creciente déficit comercial, decrecimiento turístico, contracción de la

inversión extranjera directa en términos netos y decrecimiento de la inversión privada nacional debido al clima de desconcierto que provocaran ciertas declaraciones y acciones del gobierno de Echeverría, etc. A partir de esta visión, limitante por necesidad de la acción del nuevo gobierno mexicano, Mario Ojeda ofrece la otra cara de la moneda: el nuevo espíritu de la política exterior norteamericana, impregnado de un profundo moralismo, que esconde sin duda segundas intenciones y que, en el caso de México, pone de relieve intereses petroleros. Finalmente, el autor contrasta la crisis económica de México por un lado, y la nueva política exterior de Carter por el otro, y presenta las bases de la que puede ser la futura capacidad negociadora de México frente a Estados Unidos, integrada por viejos elementos que aún funcionan: fundamentalmente la importancia de la vecindad inmediata, y elementos nuevos: la recién descubierta riqueza petrolera de México. Concluye que en la medida en que México no niegue su petróleo a Estados Unidos en buenas condiciones y mantenga niveles aceptables de estabilidad —cuestiones a las que el propio gobierno de Estados Unidos puede colaborar vía financiamiento y apoyo— en esa medida se asegura una relación armoniosa entre ambas partes. Sin embargo, insiste el autor, a la larga la meta debe ser no sólo el mantenimiento de relaciones buenas y estables con el vecino del norte sino la disminución de una dependencia que parece atar fatalmente el destino mexicano a la economía norteamericana.

El último trabajo de esta sección inicial es el de Rosario Green: "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México". Partiendo de la base de que la política exterior de un país dependiente como México está determinada de manera muy fundamental por las exigencias de su proceso interno de crecimiento, la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México es vista por la autora como dictada en buena parte por el peso de los compromisos financieros adquiridos con Estados Unidos. El papel desempeñado por el endeudamiento público externo en los últimos diez años, su ritmo de crecimiento y su composición son analizados por Rosario Green, quien pone de manifiesto la tendencia a la "privatización" de dicha deuda, es decir a que predominen cada vez más en ella los créditos provenientes de fuentes privadas, así como la tendencia a la "norteamericanización" del componente privado, destacando la acción de los principales bancos privados de Estados Unidos en México, concretamente al nivel de sus operaciones con el sector público mexicano. La autora señala que entre las varias herencias que el presidente López Portillo recibió del pasado sexenio se encuentra la extrema dependencia financiera de México frente a Estados Unidos, su gobierno, su banca privada y sus proveedores. Reconocimiento de tal herencia es, en opinión de Green, las entrevistas con representantes del mundo de las finan-

zas, internacional y norteamericano, que complementaron la visita que el presidente de México hiciera al de Estados Unidos en febrero de este año. Insistiendo sobre los graves problemas que plantea la deuda pública externa de México y la forma como limita el crecimiento del país y la elaboración de ciertas políticas internas y externas, la autora señala que en los últimos tiempos importantes círculos en México y Estados Unidos parecen vislumbrar una solución en los recientes descubrimientos de la riqueza petrolera mexicana, pero alerta contra los peligros de hacer depender crecimiento y solvencia de una sola carta que exige, además, mayor endeudamiento, y que eventualmente implicaría gravosas condiciones no tanto financieras sino relacionadas con la explotación, comercialización, precios, etc., del energético.

La segunda sección, dedicada a cuestiones multilaterales de la política exterior de México, es abierta con un trabajo de Sergio González Gálvez: "México y las Naciones Unidas: el imperio del Derecho como objetivo común". Después de señalar las limitaciones intrínsecas —principalmente de origen histórico-político— al mejor funcionamiento de la ONU, así como sus posibles perspectivas, el autor se centra en el análisis de la postura y de la actuación que han distinguido a México frente a dicha organización, incluso desde sus valiosos comentarios al Proyecto de Dumbarton Oaks. A lo largo de tal análisis, González Gálvez destaca dos objetivos esenciales del gobierno mexicano: (a) el fortalecimiento y la democratización de la ONU y (b) su empeño por convertir al derecho internacional en la directriz que regula, fundamental y eficazmente, la conducción de las relaciones internacionales —siempre bajo la premisa de que ni la creación, ni la evolución del derecho internacional son ya prerrogativas exclusivas de la cultura occidental, sino más bien de toda la humanidad.

El segundo artículo de la segunda sección, es el de Luis González-Souza: "La política exterior de México ante la protección internacional de los Derechos Humanos". Después de una breve introducción y de una nota conceptual —que intenta aclarar las falacias que el uso indiscriminado del término "derechos humanos" ha provocado— en la parte inicial de su trabajo el autor pone de manifiesto el carácter sobresaliente que ha distinguido a la actuación internacional de México en el área de derechos humanos. Una vez cubierta esta premisa, González-Souza centra su trabajo en el análisis de dos interrogantes inevitables: ¿Por qué si México ha ostentado una posición tan destacada en la materia, no ha ratificado los instrumentos jurídicos torales? Sosteniendo que la causa principal de esa incongruencia reside en la incapacidad del gobierno mexicano para cumplir con todas las provisiones de tales instrumentos jurídicos —una incapacidad que, en última instancia, emana de la estructura económico-política del país—, otra interrogante sobresale: ¿A qué obedece, entonces, la actuación tan brillante de

México en el exterior en esa materia? La respuesta incide directamente en las razones que han motivado a la tendencia legalista que tanto ha distinguido a la política exterior mexicana. En última instancia, la misma respuesta intenta esclarecer dos efectos importantes de dicha tendencia: el fortalecimiento del poder moral del país frente al exterior —fuente principal de su poder negociador— y el apaciguamiento de demandas internas —este último, si no deliberado, sí incuestionable.

El tercer artículo es el de Miguel Marín Bosch: “México y el desarme.” Su propósito es el de resumir la activa participación que ha caracterizado a México desde que se iniciaron los esfuerzos de la comunidad internacional para lograr un desarme general y completo, bajo mecanismos de control eficaz, que la Asamblea General ha calificado como “la más importante cuestión que se le plantea al mundo de hoy”. Especial énfasis es puesto por Marín Bosch en la participación de México en este campo en el último sexenio, señalando que lo más probable es que sus principales directrices no sufran modificaciones sustanciales durante el gobierno actual. Según el autor, la razón más importante detrás de tal afirmación radica en que, en última instancia, la postura inflexible de México en contra del armamentismo, se encuentra profundamente enraizada y es perfectamente congruente con los principios tradicionales de la política exterior del país.

El cuarto artículo de esta sección es el de Alberto Székely: “Los recursos minerales de los fondos marinos dentro de los límites de la jurisdicción nacional mexicana”. Como su introducción lo indica, este trabajo tiene por objetivo primordial destacar la relevancia económico-política que para México tiene —al establecer su “zona económica exclusiva” de 200 millas en 1976— el haber incorporado a su control importantes nódulos de manganeso, cuya protección y aprovechamiento inevitablemente entrañarán la adopción de importantes políticas a largo plazo. Después de señalar las características y el valor económico de los nódulos de manganeso, así como la evolución histórica tanto de su descubrimiento oficial como de su regulación jurídica a nivel internacional, Székely se centra en el análisis de ciertas implicaciones políticas, económicas y legales que han derivado del reciente hallazgo de dicho mineral en los fondos marinos mexicanos, y cuyo debido aprovechamiento “significa uno de los retos más formidables para el futuro del país”.

La tercera sección del presente volumen está dedicada a cuestiones que tienen que ver con el tercermundismo y con la dependencia que, en todos los órdenes, caracteriza a los países que integran esa región del planeta. Abre la sección el trabajo de Eugenio Anguiano: “México y Tercer Mundo: racionalización de una posición”. El autor parte de un planteamiento sobre lo que ha significado para el Estado mexicano una militancia tercermun-

disto tan intensa como la desplegada en el sexenio anterior. Procura encuadrar la posición de los países en desarrollo en la problemática del reformismo económico internacional, así como en un contexto más amplio de tercera posición como el que podría desprenderse del movimiento de los no-alineados. En opinión de Anguiano, lo importante de esta tendencia para un país dependiente como México, es consolidar a largo plazo una política exterior verdaderamente comprometida con intereses que salgan de la esfera de influencia a la que pertenece la nación. Hay limitaciones económicas muy serias para esto, tanto estructurales como coyunturales, y una necesaria inclinación del nuevo régimen para apoyarse en el bilateralismo buscando la solución de los problemas económicos actuales. Sin embargo, concluye el autor, es probable que, a pesar de todo, el nuevo gobierno mexicano tenga que asumir una actitud más definitivamente tercermundista —superando la improvisación y la superficialidad retórica— si pretende encarar el desafío de su presente.

El segundo artículo de esta sección, y el que cierra la obra, es el de Jorge Alberto Lozoya: "Hacia una política internacional en la educación y la cultura". En él el autor parte de la realidad, pocas veces admitida, de que la historia de los sistemas educativos en México ha recibido influencias indiscriminadas y permanentes del extranjero. El nacionalismo mexicano, tan militante en muchas áreas, parece haber aceptado, dice Lozoya, que los sistemas y métodos de enseñanza provenientes de Europa y Estados Unidos son, por definición, superiores a cualquier intento de creación autónoma mexicana. El autor considera que la elaboración, por primera vez, de un Plan Nacional de Educación puede ser el momento propicio para reconsiderar esta peligrosa dependencia y para el diseño y puesta en marcha de una política internacional especializada en la educación y la cultura, que maneje los complejos mecanismos de la relación bilateral y de aquella que se da en el seno de los organismos internacionales.