

9.7. Las relaciones bilaterales de México, 1968-1977

RICARDO MÉNDEZ SILVA
Y
FRANCISCO JOSÉ CRUZ GONZÁLEZ

SUMARIO: 9.7.1. *Introducción*. 9.7.2. *Belice*. 9.7.3. *España*. 9.7.4. *Cuba*. 9.7.5. *China*. 9.7.6. *Chile*. 9.7.7. *Israel*. 9.7.8. *El Canal de Panamá*. 9.7.9. *Estados Unidos de América*. 1. Trabajadores migrantes. 2. La salinidad del Valle de Mexicali. 3. El gasoducto.

971. INTRODUCCION

Los trabajos que se presentan se refieren a la política bilateral de México durante el período 1968-1977. Por razones de espacio y de tiempo no abarcan a todos los Estados con los cuales se mantuvieron contactos y relaciones de relevancia en el lapso que se señala, aunque se supone que en ciertos casos las colaboraciones de este anuario que incidan en otros temas se refieran, así sea lateralmente, a dichas relaciones. De cualquier forma, la muestra que aquí se presenta, comprende casos de interés y de importancia de la política exterior de México, significativos desde el punto de vista del derecho internacional.

El Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, al que corresponde el bienio 1968-1970 del período que se analiza, se caracteriza por el ostracismo en las relaciones internacionales, contrastante con la intensa actividad de política exterior desarrollada durante el régimen de López Mateos que lo antecedió. A pesar de que Díaz Ordaz fue el iniciador, a mediados de los sesenta, de un nuevo acercamiento mexicano a Centroamérica, cuyo interés e importancia políticos y económicos son evidentes, no hay, durante el lapso que se analiza, de su gobierno, aportes significativos que reseñar en materia de política y derecho internacionales. El Tratado de Tlatelolco que se firma en 1967, en realidad, fue impulsado desde 1963 cuando López Mateos propone la desnuclearización del Continente.

Por el contrario, el régimen de Luis Echeverría, cuyo período presidencial —1970-1976— se incluye en la década objeto de los trabajos que se presentan, se distinguió por una intensa e insaciable actividad internacional. En las relaciones multilaterales, en las que los pronunciamientos y propuestas de regulación jurídica del orden económico internacional, de organización regional y mundial de los países en proceso de desarrollo,

o respecto del régimen jurídico del mar son una prueba inequívoca de la labor internacional. Lo mismo se aprecia en los contactos bilaterales de México, como pretenden señalarlo los estudios sobre nueve países que se presentan.

El año reseñado del régimen de José López Portillo —1977—, y la necesaria extensión, en algunos casos, a 1978, se caracteriza, en principio, después de ciertos incidentes que ocurrieron en la Administración anterior, por un intento de normalizar las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, el reciente viaje del mandatario mexicano a la Unión Soviética y a Bulgaria, indican una clara decisión de mantener a México dentro de un juego plural de opciones políticas internacionales. En otros aspectos, la política exterior del nuevo Gobierno ha tenido ya un desempeño importante respecto de las relaciones con España y en lo que toca a la fijación de posiciones en los casos de Panamá y Belice.

El contraste entre la política internacional anterior al Régimen de Echeverría y la actividad exterior de éste, se ha explicado en función de la crisis política, motivada por los sucesos estudiantiles de 1968 y la represión gubernamental, que lo obligaba a rehacer la imagen del gobierno frente al exterior y con los sectores nacionales progresistas. Por otro lado, se afirmó que el creciente deterioro de la economía mexicana, a la que el proteccionismo estadounidense puesto en práctica por la administración republicana de Nixon, la crisis económica internacional, así como el desgaste y la inoperancia del modelo mexicano de “desarrollo estabilizador”, empujaron a buscar salidas y mercados más allá de los Estados Unidos, fue otra de las circunstancias condicionantes de la política del sexenio. Por último, se ha señalado que la terminación de la guerra fría y el surgimiento de una nueva estructura multipolar en las relaciones internacionales, ampliaron las posibilidades de negociación de países medianos como México.

No obstante lo válido de tales interpretaciones, es necesario recordar que la política exterior mexicana tiene una firme trayectoria que no depende exclusivamente de coyunturas circunstanciales. Asegurada —por así decirlo— la existencia del país como nación soberana —el ejercicio de soberanía sobre sus recursos naturales, a través de la nacionalización del petróleo, fue manifestación de ello—, la diplomacia mexicana pudo encarar otras cuestiones y dar señales de vida en ámbitos internacionales más amplios, como lo prueba, por ejemplo, la actuación de México, a fines de los treinta, frente al problema de España; su participación, en la década siguiente, en los esfuerzos que crearon las Naciones Unidas y el principalísimo papel asumido en la constitución de la Organización de Estados Americanos; y su carácter de precursor de la década de la desco-

lonización de los pueblos, iniciada en los sesenta en la ONU, cuando, en 1958, reconoció, antes de cualquier pretensión histórica de México sobre Belice, el derecho de los beliceños a la autodeterminación.

En este orden de ideas, la política exterior del Presidente Echeverría retomó, con otro lenguaje y dentro de otro marco histórico, la política internacional de López Mateos. Con éste se dieron los primeros contactos personales de un mandatario mexicano, fuera del país, con Estados de Europa y, sobre todo, con líderes del recién nacido Tercer Mundo, cuyos planteamientos de justicia internacional explicitaran el emotivo lenguaje de "la negritud de Senghor, Nehru, Sukarno y Tito, que al lado del propio Senghor, Nkrumah, Touré, Nasser, Nyerere, etc., inauguraron el movimiento de la "no alineación" y del neutralismo positivo frente a los Estados Unidos y la Unión Soviética, tuvieron estrechas relaciones con el gobierno mexicano. La idea del tratado de Tlatelolco, por el que se pretende librar al territorio latinoamericano de instalaciones nucleares bélicas, que ha vuelto a cobrar actualidad, surgió en el régimen lopez-mateísta, como ya se ha mencionado.

El retraimiento internacional de Díaz Ordaz, motivado por el propio carácter del Presidente y por un posible contrapeso de imagen, interrumpió la dinámica de la política exterior mexicana, que a partir de 1970 retomó Echeverría. El régimen de éste resucitó al tercermundismo —Echeverría cuestionado o no, fue un líder del Tercer Mundo— y, al lado de ciertas contradicciones, dictadas muchas veces por el "estilo personal de gobernar", produjo importantes aportaciones mexicanas a la política y al derecho internacionales, así como una evolución de la política exterior de México.

La política exterior es continuación de la política interna. Al haberse concertado la Administración López Portillo en la tarea de restaurar la confianza entre sectores que llegaron a estar enfrentados, los asuntos exteriores han estado condicionados por la prioridad dedicada a los problemas internos. No obstante, las negociaciones con los Estados Unidos en materia de braceros, venta de energéticos e intercambio comercial en general, han tenido la contrapartida de los recientes contactos con la Unión Soviética. Se ha anunciado, igualmente, un posible viaje del presidente mexicano a la República Popular de China. Además, como antes se expresaba, existen posiciones importantes que se han manifestado en torno a casos particulares como España, Panamá y Belice. Son éstos indicios de una política exterior consecuente con los principios tradicionales y que pretende vivificarse para el porvenir con la interpretación correcta del momento histórico presente. Es de esperarse que estos signos positivos fructifiquen con el apoyo de la valiosa experiencia diplomática mexicana.

De este trabajo, los incisos relativos a Belice, Cuba, China y el Canal de Panamá fueron elaborados por Ricardo Méndez Silva, los relativos a España, Chile e Israel, por Francisco José Cruz González; del apartado relativo a los Estados Unidos de América, los relativos a "trabajos migrantes y salinidad del Valle de Mexicali" fueron elaborados por Francisco José Cruz González y el relativo al gasoducto por Ricardo Méndez Silva.

9.7.2. BELICE

Belice ha constituido el problema más antiguo de la política exterior mexicana. En realidad el conflicto se retrotrae a mediados del siglo XVII cuando un grupo de personas, encabezadas por el pirata escocés Peter Wallace, se establecieron en la zona. Los Tratados de 1783 y 1786 celebrados por Inglaterra y España reconocieron expresamente la soberanía de la Corona Española sobre el territorio. Inglaterra adquirió únicamente el derecho a favor de sus nacionales de explotar el palo de tinte y otras maderas preciosas, dentro de una circunscripción determinada que, primero, se extendió desde el Río Hondo hasta el Río Belice y que, por el segundo Tratado, se amplió hasta el Río Sibun.

Al sobrevenir la independencia de las antiguas colonias españolas los derechos de la metrópoli se transmitieron a los nuevos Estados. Sin embargo, fue preciso que el régimen del territorio se esclareciera a través de negociaciones. En el año de 1825 se firmó un Tratado entre México e Inglaterra en el que se contempló la vigencia de los Tratados de 1783 y 1786. No obstante, este convenio no fue ratificado por Inglaterra lo que hizo necesario que se celebrara un nuevo Tratado en 1826 en el que el régimen territorial se dejó pendiente a una precisión posterior. Cabe decir que Belice no era considerado entonces como una colonia británica. En 1817 y 1819 el Parlamento expidió leyes en materia penal que de manera expresa negaba a Belice el estatus de colonia. Es hasta el año de 1862 cuando de manera formal se declara que Belice es parte del Imperio Británico. Inglaterra cobra interés a mediados de siglo en este territorio cuando se empieza a contemplar con seriedad la construcción de un canal interoceánico en algún punto de Centroamérica y la región adquiere importancia estratégica para la comunicación entre los dos océanos. Influye, igualmente, en el interés de Inglaterra en el territorio el Tratado Clayton-Bulwee, celebrado en 1850 entre Estados Unidos e Inglaterra por el que este último país se obliga a no adquirir nuevas posesiones territoriales en Centroamérica. De acuerdo con este régimen a Inglaterra le interesaba probar que Belice era propiedad de Inglaterra con anterioridad a este Tra-

tado. Ello explica por qué el Tratado de 1859 entre Inglaterra y Guatemala se concibió como un régimen de demarcación de fronteras y fijación de límites para encubrir lo que fue una cesión de Guatemala: la franja territorial comprendida entre el Río Sibun y el Río Sarstoon que no había sido prevista en los Tratados de 1783 y 1786. También se explica la compensación que aceptó otorgar Inglaterra en 1859 respecto a la construcción de una carretera entre la ciudad de Guatemala y Belice. Por lo que toca a la porción comprendida entre el Río Hondo y Río Sibun, Inglaterra adució que había adquirido la propiedad desde la época de la colonia.

En lo relativo al conflicto entre las partes, Guatemala ha reclamado la totalidad del territorio. El Tratado de 1859 lo consideró nulo porque Inglaterra falló en el cumplimiento de la obligación de construir la carretera. Para México el problema tiene una perspectiva diferente. En 1893, por el Tratado Mariscal-St John, México reconoció en un régimen de límites la soberanía inglesa en el territorio. La posición de México ha sido sostener el principio de la autodeterminación y sólo en caso de que éste no prospere y que prevalecieran las pretensiones territoriales de otro Estado, México haría valer sus títulos históricos, que se retrotraerían a la época anterior a 1893.

Es en extremo complejo determinar la extensión de los derechos históricos de las partes en conflicto. Tanto México como Guatemala formaban parte de la Nueva España. A raíz de la Independencia y de haberse constituido como Estados separados se presentó el problema de determinar bajo la jurisdicción de quién se encontraba el territorio de Belice. Guatemala sostiene con apoyo en la argumentación del propio ministro mexicano de Relaciones Exteriores, de don Porfirio Díaz, Ignacio Mariscal que todo el territorio estuvo bajo la jurisdicción del reino de Guatemala. Con respecto a México, Isidro Fabela sostuvo que el territorio de Belice se encontró bajo la jurisdicción de la Capitanía de Yucatán hasta el Río Sibun. Una posición semejante es sostenida por el historiador inglés R. A. Humphreys en su libro "The Diplomatic History of British Honduras, 1638-1901" en el que brinda abundantes pruebas de la jurisdicción ejercida por la Capitanía de Yucatán en la zona. Esta es la posición más extendida. De acuerdo con estos antecedentes históricos la Capitanía de Yucatán ejerció jurisdicción sobre una parte del actual territorio de Belice y resulta claro que a Guatemala le correspondió la porción territorial entre el Río Sibun y el Río Sarstoon. Sin embargo, existen otras evidencias. El doctor Antonio Martínez Báez cuenta con mapas en el que aparece todo el territorio de Belice y no únicamente una parte, bajo la jurisdicción de la antigua Capitanía de Yucatán. De igual manera, otro estudioso, Xavier Cas-

tellanos, defiende también esta tesis y advierte que inclusive la parte de Petén Itzá, actualmente territorio de Guatemala, se encontraba bajo la jurisdicción de la Capitanía de Yucatán.

Todos estos elementos históricos revelan la gran confusión que existe sobre el problema y la razón de las posiciones políticas irreductibles que se han visto cumpliendo por emotividades nacionalistas.

No obstante, la clarificación de los títulos en conflicto tiene una importancia secundaria ante principios dominantes en el moderno Derecho Internacional Público. En el año de 1960 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1514 (XV) conocida como declaración sobre Concesión de la independencia a los pueblos y países coloniales. Este documento, "La Carta Magna sobre la Descolonización" abrió una nueva vertiente en el Derecho Internacional y viene a significar una reforma virtual al régimen de la Carta de las Naciones Unidas. El rango del principio es superior al de posibles títulos históricos.

En este sentido, la posición de México fue precursora en razón de que aún antes de la Resolución de 1960 se había afirmado la procedencia del derecho a la autodeterminación del pueblo beliceño. En efecto, el 6 de octubre de 1958 el Canciller mexicano Padilla Nervo sostuvo en la Asamblea General de las Naciones Unidas la tesis de la autodeterminación con respecto a Belice. Sin embargo, conviene hacer una diferenciación. Las Naciones Unidas proclamaron en 1960 el derecho a la Independencia de los pueblos coloniales, sin limitaciones ni taxativas. La tesis mexicana de la autodeterminación, aun cuando primordialmente reconoció el derecho a la independencia, comprendió otras posibilidades: a) La decisión de Belice de permanecer bajo la administración del Reino Unido; b) la decisión del pueblo beliceño de unirse a México y, c) la decisión de unirse a Guatemala.

No debe perderse de vista que los aspectos históricos en la posición mexicana han tenido especial importancia. Se señalaba anteriormente que al pronunciarse México por el derecho a la autodeterminación, se había hecho una reserva sobre los títulos históricos para el caso de que Belice no pudiera surgir a la Independencia y se pretendiera hacer prevalecer los derechos de Guatemala. Al momento presente todavía existen voces que insisten en la defensa de los derechos históricos de México. Sin embargo, es nuestra opinión que estos derechos se encuentran desbordados por la corriente jurídica de la descolonización.

Un problema relacionado con los derechos territoriales e históricos de México se dio el 12 de octubre de 1975 con una declaración del Presidente Luis Echeverría en la que afirmó reconocer los derechos históricos

de Guatemala sobre el territorio. Este traspíe fue recibido en Guatemala como un reconocimiento a la tesis de la reclamación total de territorio por el vecino país. El Movimiento de Liberación Nacional de Guatemala emitió un comunicado en el que agradeció al Presidente Luis Echeverría "su franco y decidido apoyo a la causa de nuestro territorio de Belice y que satisface a plenitud nuestra línea nacionalista".

La declaración produjo una reacción interna que obligó a una aclaración de la posición mexicana. El entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa afirmó que "lo dicho por el Presidente Echeverría en el sentido de que reconocía o respetaba los derechos históricos de Guatemala, no excluye, o no se contraponen en forma alguna a que se mantuvieren y continúan válidos y vigentes los derechos de México derivados de tratado o tratados que sobre esta materia tengan celebrados". El impacto de la rectificación con respecto a Guatemala produjo en este país un verdadero "animus belli" en vísperas de la visita del Presidente Echeverría a Guatemala, al punto de que se pensó en suspender la visita oficial. A pesar de este clima conflictivo la visita de Estado se celebró y el Presidente mexicano se escudó hábilmente en un proyecto de resolución que había presentado México a la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el que se hacía un llamado a la cordura de los Estados en conflicto y se les exhortaba a resolver pacíficamente la controversia.

En el ámbito interno mexicano destacan las posiciones de algunos editorialistas. Sería dable afirmar que merced a la opinión de ellos se forzó la rectificación oficial que hizo una reserva de los derechos históricos mexicanos. El artículo de mayor influencia fue escrito en forma erudita por Gastón García Cantú: "Con palabras Fabela ¿puede cederse el territorio nacional?" Este editorialista manejó elementos contundentes e irrefutables sobre el título histórico de México. Ante lo que constituía un aparente abandono de territorio que podría tener una repercusión negativa en la opinión pública, la cancillería mexicana se precipitó a hacer las rectificaciones conducentes. El artículo de García Cantú versó sobre la tesis de los derechos territoriales de México y fue correcta la interpretación de los principios jurídicos y de los elementos históricos que se manejaron. Pero no se otorgó importancia a lo que constituye el derecho dominante de ordenamiento jurídico internacional: el derecho a la descolonización. Sólo de manera tangencial, al transcribirse una cita de Adolfo López Mateos se menciona el derecho a la independencia del pueblo beliceño. Por ello debe destacarse que siendo válida la tesis sostenida no toma en consideración el derecho del pueblo beliceño a la independencia política y que tiene, como antes se decía, carácter prioritario en el derecho internacional. Oponer pretensiones territoriales a un derecho de orden público uni-

versal o pretender negar lo que es un fenómeno político mundial, es ir contra la historia. Esta ha sido la tragedia de Guatemala. Por ello, es preciso que la posición mexicana se libere de actitudes nacionalistas y se ajuste a la vertiente prioritaria del derecho internacional público.

Con base en el derecho de los pueblos a la independencia política la Asamblea General de las Naciones Unidas ha recomendado durante tres años consecutivos la independencia de Belice. Conviene analizar las votaciones. En 1975, 110 países se pronunciaron por la independencia del territorio, entre ellos Inglaterra; se dieron 16 abstenciones entre la que figuraba la de México, y hubo 9 votos en contra. En 1976 votaron a favor de la independencia 115 países, encontrándose entre ellos Inglaterra; 15 abstenciones, contándose la de México, y 8 votos en contra. En 1977 se dieron 126 países a favor de la independencia, encontrándose Inglaterra y, en un cambio de posición, México; hubo 13 abstenciones y tan sólo 4 votos en contra.

De estas votaciones se destacan dos hechos. A partir de 1977 México vota a favor de la independencia, lo que viene a significar un cambio de su postura que en los dos años anteriores había sido de abstención. Se desprende de esta actitud que se apoya la independencia sin reservas, esto es, se supera la anteposición de los derechos históricos y territoriales, mismos que son controvertidos a la luz del derecho internacional de nuestros días. La responsabilidad de la votación en 1977 corresponde a la administración López Portillo. Aun cuando en la votación de 1976 ya se había producido el cambio de gobierno, es obvio que en menos de un mes, el nuevo régimen no había precisado su postura. La nueva actitud es realista y merece ser respaldada.

Otra conclusión que se deriva de las votaciones es el creciente número de Estados que apoyan la independencia de Belice y, en sentido contrario, la disminución de partidarios de la causa guatemalteca. En 1977 son únicamente Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua los países que se oponen dentro de las Naciones Unidas a la independencia del territorio. A su vez, esta circunstancia conduce a otra conclusión: Guatemala, no obstante los desplantes nacionalistas con que ha rodeado la reclamación territorial sobre Belice, ha empezado a cobrar conciencia de que su posición se encuentra irremediabilmente perdida y, es por ello que se ha hablado de que este país se encontraría dispuesto a aceptar una franja territorial de Belice que le significará una amplia salida al Mar Caribe y la adquisición de yacimientos petrolíferos que parecen existir en la porción territorial cuya cesión se contempla en la región vecina de Petén-Itzá.

George Price, Primer Ministro de Belice, ha manifestado su oposición a la partición del territorio. Sobre este punto México no ha emitido a la fecha ninguna declaración oficial, pero la posición mexicana debe ser de oposición a la partición de Belice y debe continuar defendiendo la independencia. El territorio tiene una extensión reducida de menos de 23 kilómetros cuadrados. Es lógico pensar que restar espacio a este territorio reducido limitaría y afectaría las posibilidades de desarrollo independiente. Por otro lado, es preciso tener presente el principio que ha prevalecido dentro de la Organización de la Unidad Africana del respeto a las fronteras existentes y hacer referencia al principio de la integridad territorial de los Estados. Belice no es un Estado independiente, pero goza de un grado importante de autonomía. En estas circunstancias debe ser protegida por la comunidad internacional ante un posible arreglo entre Inglaterra y Guatemala en contra de los intereses del pueblo beliceño. En alguna consideración próxima que haga la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la independencia de Belice, además de exhortarse a las partes a una solución pacífica, se requiere que se consigne el principio del respeto a las actuales fronteras que están fijadas con respecto a Guatemala desde 1859 y por lo que toca a México desde 1893.

Otro aspecto que interesa a México se refiere a la obligación que sobre el Tratado de 1893 entre México e Inglaterra se estableció al ser ratificado en 1897: "Su majestad británica garantiza a perpetuidad a los barcos mercantes mexicanos, la libertad absoluta, que disfrutan al presente, de navegar por el estrecho del Sur del Cayo y el Continente, así como la de navegar en las aguas territoriales de Honduras Británica".

Se ha comentado que el régimen deberá ser negociado entre México y Belice, en virtud de que la disposición fue concertada entre México e Inglaterra y que de acuerdo con el principio "res inter alios acta", produce efectos únicamente entre las partes. Sin desconocer la conveniencia de que este régimen se precisara en un cuerpo convencional entre México y el nuevo Estado de Belice ha de tenerse presente que de acuerdo con los principios generales que regulan el efecto de la sucesión de los Estados con respecto a los Tratados, las disposiciones sobre regímenes territoriales, servidumbre o situaciones jurídicas objetivas, se mantienen. En esta categoría se ubicaría el derecho que otorgó Inglaterra a México y que se extendería al nuevo Estado de Belice.

De otra parte, el derecho a navegar en las aguas territoriales no requiere de un reconocimiento expreso toda vez que en el Derecho Internacional Público tanto consuetudinario como convencional (Convención de Ginebra de 1958 sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua) se reconoce el derecho de pase inocente en las aguas territoriales a favor de

buques de terceros Estados. Lo mismo puede decirse del derecho de navegar por el estrecho que se forma entre el Sur del Cayo y el Continente. El caso del Canal de Corfú y la propia Convención de 1958 sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua establecen que el Estado costanero no podrá suspender el paso inocente por los estrechos que sean vías internacionales de navegación que comuniquen al alta mar, cuando queden comprendidas dentro de sus aguas territoriales. De manera semejante, en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se ha dado la solución, en los textos de negociación, de salvaguardar la libertad de navegación por los estrechos que queden cubiertos dentro de las aguas territoriales de los Estados. De esta forma, no originan un problema serio la disposición que se agregó en 1897 al Tratado Mariscal-St. John.

Para concluir, México debe apoyar la independencia de Belice. Nuestro país se encontró sometido por tres siglos al yugo colonial. La desventurada historia mexicana de la primera mitad del siglo XIX ha hecho sostener a algunos autores que México no estaba preparado para la independencia y que debía haberse esperado medio siglo cuando menos para constituirse en Estado independiente. El argumento es una falacia. Nunca las metrópolis preparan a una colonia para la independencia. Los riesgos que se enfrentan serán siempre los mismos. De ahí que México debe tender su mano y su apoyo a un pequeño país, Belice, que más tarde o más temprano accederá a la vida independiente.

9.7.3. ESPAÑA

En los últimos diez años España fue objeto de una enérgica condena ante las Naciones Unidas por parte del Gobierno mexicano, con motivo de la imposición, por el régimen del general Franco en 1975, de la pena de muerte a un grupo de activistas. En 1977 el gobierno español recibió un voto de confianza de México, cuando el Presidente López Portillo estableció relaciones diplomáticas con la monarquía, meses antes de las elecciones generales en la Península.

En el curso de cuarenta años, México sostuvo ante la comunidad internacional y frente a España principios democráticos que consideró encarnados en la República derrotada en la guerra civil de 1936-1939; apoyó abiertamente al Gobierno republicano; recibió, al fin de la guerra, una numerosa emigración de exiliados —entre los que se encontraban pensadores, sabios y técnicos de gran relieve, que dejaron una huella significativa en la vida mexicana—; y mantuvo relaciones diplomáticas con el go-

bierno español en el exilio, rehusándose a establecerlas con el régimen del general Franco.

Se ha llegado a afirmar que la decisión mexicana de mantener el reconocimiento a un gobierno derrocado —medida que, por otra parte, se practicó a partir de la Segunda Guerra Mundial en relación con los representantes de Estados que desaparecieron y con los dirigentes de Estados invadidos—, así como la de negarse a reconocer al Gobierno territorial de la Península, contrariaban el principio de efectividad del Derecho Internacional y la doctrina Estrada de reconocimiento de Gobiernos que México ha seguido tradicionalmente en la materia.

La efectividad, considerada en principio como “criterio determinante del reconocimiento”, compromete de alguna manera a los Estados a reconocer a un gobierno “cuando las autoridades que lo constituyen les parecen lo bastante consolidadas para mantenerse en el poder y, además, dichas autoridades se muestran dispuestas a respetar el derecho internacional”. Sin embargo, los múltiples ejemplos de reconocimientos prematuros o, por el contrario, de otros retardados, muestran la frecuencia con la que consideraciones de índole diferente a la de efectividad motivan el reconocimiento de Estados y de Gobiernos.¹

España misma —sin hablar del tardío reconocimiento a la independencia a sus colonias en América: México fue reconocido en 1836, quince años después de haberse independizado— dio la impresión de inclinarse por el principio de efectividad en los casos del Estado de Manchukuo y de Eslovaquia y Croacia y, sin embargo, en épocas recientes mantenía relaciones diplomáticas con gobiernos en el exilio de Europa Oriental y no había reconocido a la República Democrática Alemana ni al Estado de Israel.²

En relación con la doctrina Estrada, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por México en el caso de España, en el sentido de que el levantamiento franquista fue apoyado por potencias extranjeras —Italia y Alemania—, de que el régimen de Franco fue impuesto por éstas en España y de que la ideología de los rebeldes y de los Estados agresores implicaba negar al pueblo español el derecho a escoger su estatuto político,³ no pro-

¹ Cfr. DE VISSCHER, Charles, *Teorías y realidades en derecho internacional público* (Traducción de Pablo Sancho Riera). Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1962. XIX-448 pp. 253.

² Cfr. AKEHURST, Michael, *Introducción al derecho internacional*. (Versión española y notas de Manuel Medina Ortega), Madrid, Alianza Editorial, 1972. 434 p. 111 y s. (“Alianza Universidad”).

³ Cfr. FABELA, Isidro, *Por un mundo libre*. México, Ediciones de la Secretaría de Educación Pública, 1943. p. 41 a 55.

cedería aplicarla, porque entre los objetivos esenciales de la doctrina está el de respetar el derecho de los pueblos a “aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades”, que estaban impedidos de ejercer los españoles.

Isidro Fabela, delegado de México ante la Sociedad de las Naciones cuando se trató, en 1937, el caso de España, sostuvo que, en virtud de la agresión exterior de que era víctima ésta, la Liga estaba obligada, de acuerdo con el artículo 10 del Pacto, a tomar las medidas y otorgar el apoyo necesario al gobierno republicano para rechazar la agresión y restablecer la paz.⁴ De acuerdo con tales argumentos, reiterados por México en las Naciones Unidas,⁵ se ha considerado que el gobierno mexicano “entendió que el reconocimiento del gobierno del general Franco equivaldría a la aceptación jurídica de una situación producida en violación del Pacto, así que se negó a ello y decidió seguir reconociendo al gobierno que estaba representado en los órganos de la Sociedad de Naciones, como manifestación de protesta contra la violación del Pacto”. En otras palabras, la posición asumida por México derivó y se fundó en “su deseo de cumplir con obligaciones internacionales previamente contraídas”.⁶

La posición del gobierno mexicano frente al régimen territorial de España, se endureció notablemente en 1975 con la moción presentada por el Presidente de México contra el gobierno de Franco en las Naciones Unidas y con la suspensión temporal de relaciones comerciales y de comunicaciones con España. Con motivo de la pena de muerte impuesta por tribunales castrenses de la Península a un grupo de activistas, el Jefe de Estado mexicano solicitó el 28 de septiembre de ese año al Secretario General de las Naciones Unidas, que convocara urgentemente a una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad para tratar el caso español.

En la misiva del Presidente Echeverría, así como en su intervención, ese año, en el XXX período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, se afirmaba que los acontecimientos de España, a más de constituir una violación reiterada de los derechos humanos, eran prueba de un clima de violencia que podía poner en peligro la paz mundial y constituir una amenaza a la seguridad internacional. Solicitaba el Presidente que, de acuerdo con los artículos 5o. y 6o. de la Carta de las Naciones Unidas,

⁴ *Ibidem.*

⁵ Cfr. DÍAZ, Luis Miguel y MARTINI, Jaime G., Comp., *Relaciones diplomáticas México-España (1821-1977)*, México, Editorial Porrúa, S. A. 1977. XIX-508 p., “79 Acta taquigráfica de la tercera sección efectuada el 19 de junio de 1945 de la Comisión I de la Conferencia de San Francisco”, pp. 320 a 330.

⁶ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*. México, Editorial Esfinge, S. A., 1969, 254 p., pp. 65 y 66.

el Consejo de Seguridad pidiera a la Asamblea General “que el régimen español sea suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro” y que, “como lo previene el artículo 41 de la carta”, el Consejo instara a los miembros de la Organización a interrumpir totalmente sus relaciones económicas y sus comunicaciones, así como a romper con España sus relaciones diplomáticas.⁷

La moción mexicana es impugnada desde el punto de vista jurídico porque las sanciones que se solicitaba imponer al gobierno español eran aplicables en caso de amenaza y quebrantamiento de la paz o de actos de agresión y, a pesar de lo afirmado por el Presidente de México, no era sostenible que los actos del gobierno español pusieran en peligro la paz y la seguridad mundiales. De ser sancionables dichos actos, lo serían en tanto violatorios de los derechos humanos; y así lo entendió el Consejo de Seguridad, cuyo presidente sugirió que la moción mexicana se examinara en la Comisión correspondiente de la Asamblea General.⁸

El fallecimiento del general Franco, el 20 de noviembre de 1975, y la evolución política en España con el gobierno de Adolfo Suárez, allanaron el camino para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y el Reino, lo que tuvo lugar, ya durante la presidencia de José López Portillo, el 28 de marzo de 1977, previa cancelación de los vínculos diplomáticos de México con la República, el 18 de ese mes. El gobierno republicano determinó disolverse el 21 de mayo siguiente.

A pesar de la prudencia de las declaraciones del Presidente López Portillo con motivo del establecimiento de relaciones, es obvio que las intenciones declaradas y los actos realizados por el gobierno de la Monarquía española con vistas a la instauración de un régimen democrático fueron factores determinantes de la decisión tomada por el gobierno mexicano. En la medida en que los valores democráticos —encarnados en su tiempo por la República— fueron tomados por la Monarquía, México pudo otorgarle su reconocimiento, permaneciendo fiel a los principios que durante cuatro décadas sostuvo al lado de la República.

La visita de Estado del Presidente de México, realizada a España en octubre de 1977, mostró las ricas posibilidades abiertas con las relaciones. Es de esperarse que el primer Embajador mexicano con cualidades relevantes, acreditado actualmente en Madrid, estimule la realización de tales posibilidades. En breve: el papel político y que en el ámbito cultural corresponde a México en la comunidad hispanoamericana de naciones; los

⁷ Díaz, Luis Miguel y MARTINI, Jaime G., *Op. Cit.*, “83 Carta del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...”, pp. 370 y 371.

⁸ *Idem.* “85 México sugiere la suspensión de España...”, p. 374.

intercambios, además de comerciales, tecnológicos con la Península; y la participación mexicana, a través de España, en los mercados europeos y árabes, por citar algunas.

No es ocioso expresar también la esperanza de que se amplíe el diálogo con ese “gran fragmento de nuestro ser que se llama España” como dice Octavio Paz, porque sin ello, añade, “nunca seremos lo que realmente somos, ni los españoles tampoco”.⁹

9.7.4. CUBA

Aun cuando la posición de México con respecto a Cuba ha sido de apoyo al régimen revolucionario, la solidaridad de nuestro país ha conocido distintas fases con diferentes elementos de fundamentación y diversos grados de intensidad. En 1962, ante la VIII Reunión Extraordinaria de Consulta de Cancilleres de la OEA, México sostuvo la incompatibilidad de un régimen Marxista-Leninista con el principio de las democracias representativas que se inscribió en la Carta de Bogotá en 1948. Aquella argumentación de México fundó la expulsión del Gobierno Revolucionario de Cuba por la Organización de Estados Americanos.

La actitud de México varió en la IX Reunión Extraordinaria de Consulta de Cancilleres que tuvo lugar en 1964 y que fue convocada para sancionar al régimen cubano con la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas por supuestos actos de agresión en contra de los Estados latinoamericanos. En aquel año eran únicamente cuatro los países que habían mantenido sus relaciones con la Isla del Caribe: Bolivia, Chile, México y Uruguay. La decisión de la OEA de sancionar a Cuba tenía dos finalidades: a) Bloquear al régimen Revolucionario, después del fracaso de una intervención armada contra la Isla del Caribe y, b) Obligar a través de una maniobra legalista a los países que aún conservaban sus vínculos diplomáticos con Cuba a la ruptura de relaciones.

Esta última consideración resultaba intolerable desde el punto de vista político para México, toda vez que se traducía en una ingerencia en sus asuntos internos para forzar su apoyo a las políticas de bloqueo continental que siguieron los Estados Unidos. Con alguna razón se ha dicho que en 1964 tuvo primacía en la posición del Gobierno Mexicano la defensa propia de la soberanía nacional. De esta forma, en 1964, México se negó a cumplir con la decisión de la OEA de sancionar a Cuba. Bolivia, Chile y Uruguay acataron el mandato de la Organización.

⁹ *Puertas al Campo*, México, UNAM, 1967, 2a. Ed. 284 p. pp. 6 y 7.

Como un elemento en la comprensión del problema debe tomarse en cuenta que la actitud adoptada por México en 1962 fue criticada por los sectores de izquierda del país en virtud de que México había considerado en un principio improcedente la Reunión de Consulta y, sin embargo, al asistir a ella, había suministrado la tesis de la incompatibilidad. Por ello era obligado un giro de política para rescatar el prestigio del gobierno de Adolfo López Mateos que en algún momento de su gestión se llegó a calificar de "extrema izquierda" con el apellido institucional de "dentro de la Constitución". Asimismo, es importante comprender en la determinación del entonces Presidente de la República, que la Reunión de Consulta tuvo lugar en el último año de su gobierno. En estas condiciones el peso del compromiso político recayó realmente en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz. Esta razón, enlazada con la tendencia gubernamental conservadora que representó este régimen, explica las relaciones epidérmicas que mantuvo México durante el período 1964-1970 con Cuba. De cualquier manera debe destacarse la importancia positiva que tuvo para México el haber mantenido las relaciones con Cuba contra las presiones políticas, no únicamente de los Estados Unidos, sino de todos sus seguidores en el Continente Americano.

Desde el punto de vista jurídico la posición de México tuvo una base impecable. Se acusaba a Cuba de agresión por el hecho de que se habían encontrado armas de supuesto origen cubano en las playas de Venezuela en 1973. Una Comisión de la OEA determinó el origen cubano de las armas, pero desde un punto de vista de hecho, el origen de las mismas fue siempre dudoso. Además, para México resultaba una interpretación muy elástica del concepto de agresión el simple hallazgo de armas. Asimismo, de conformidad con lo que establece el Artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, los organismos regionales carecen de autoridad para aplicar medidas coercitivas. Dentro del marco de la Organización se ha centralizado la función sancionadora en el Consejo de Seguridad. Se prevé expresamente en el precepto antes citado que "El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales si a ello hubiera lugar para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad". El enunciado es categórico. Los organismos regionales sólo podrán adoptar sanciones bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

La acción de la Organización de Estados Americanos procedió a sancionar a Cuba en contravención al régimen de la ONU. Esta es la fundamentación de la negativa de México a cumplir el mandato de la OEA y por lo que propuso que se solicitara una Opinión Consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre este problema de competencias. La pro-

puesta cayó obviamente en el vacío en virtud de que la reunión de la OEA había tenido un fin político y no interesaba mayormente abundar en la fundamentación jurídica.

Tal como se apuntaba anteriormente, el período 1964-1970 se caracterizó por un empantanamiento de las relaciones entre México y Cuba. A partir de 1968 las relaciones entre los dos países experimentaron un notable deterioro. En México, los disturbios internos que se originaron durante el movimiento estudiantil se atribuyeron a misteriosas conspiraciones externas. Estaba en el ambiente de la política latinoamericana la aventura del Ché Guevara en Bolivia que un año antes había sido capturado y asesinado. El feroz anticomunismo aprovechaba este marco de circunstancias para justificar la procedencia externa de los problemas nacionales. Como incidente digno de mencionar en esta etapa crítica para los dos países, se encuentra el incidente Carrillo Colón en 1969 que comprendió la acusación por parte del gobierno cubano contra este miembro de la Misión Diplomática Mexicana de ser miembro de la CIA y desarrollar actividades de espionaje. Otro elemento de conflicto se dio a partir de 1968 cuando se produjeron los primeros secuestros de aviones mexicanos hacia Cuba y el asilo que el Gobierno Revolucionario dio a los secuestradores.

Con la Administración Echeverría, la actitud del Gobierno Mexicano hacia Cuba experimentó una transformación sustancial. La crisis política del 68 que sacudió al sistema institucional demandaba un cambio de enfoque radical en diversas concepciones políticas tradicionales. La política exterior brindó la oportunidad de defender causas justas y constituyó una válvula de escape respecto a la problemática interna. No podría perderse de vista que, además, el entorno internacional había sufrido cambios estructurales que se diferenciaban de los años sesentas. Los Estados Unidos, paradójicamente; habían pasado de la contención al comunismo que todavía practica el Presidente Kennedy hacia la distensión en la que se empeñó el Presidente Nixon. Puede decirse que existe una correspondencia entre la posición interna que se asume al inicio de los años setentas y los cambios internacionales que operan en el mundo.

Dentro del peculiar estilo político que caracterizó a la Administración Echeverría, los contactos con Cuba se promovieron a través de los titulares de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, primero Horacio Flores de la Peña y Francisco Javier Alejo, después. Fueron estos funcionarios los enlaces principales que sostuvo el Gobierno Mexicano y que, por su orientación política de izquierda, pretendieron significar más que una relación institucional, un vínculo de carácter personal.

Durante el sexenio 1970-1976 la labor más significativa en defensa del régimen cubano se experimentó en la defensa de la tesis del pluralismo ideológico y en la acción a favor del levantamiento de sanciones en 1975 por la OEA. Con respecto al pluralismo ideológico fue ésta una tesis que se opuso al principio de las democracias representativas y que excluía de la convivencia latinoamericana a regímenes con una plataforma ideológica distinta. Como antes se ha apuntado, los años setentas se desenvuelven en un acontecer histórico diferente al de la década anterior. Salvador Allende había llegado al poder por la vía electoral; en el Perú, se había dado un golpe de estado y una orientación revolucionaria nacionalista. A nivel mundial se había sustituido la estrategia de la confrontación por la de la negociación. América Latina no podía quedar reducida a un patrón ideológico unidimensional. El pluralismo ideológico era la opción que interpretaba el cambio histórico y que había sido inaugurado por Cuba con la lucha heroica frente al bloqueo obcecado de los demás países del ámbito latinoamericano.

Con respecto al levantamiento de sanciones, México participó en la XVI Reunión de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos que tuvo lugar en julio de 1975 en San José de Costa Rica. Aun cuando México promovió el levantamiento de sanciones se hizo siempre la salvedad de que éstas se habían implantado en forma ilegal en 1964. Las medidas coercitivas estaban siendo desbordadas por varios países latinoamericanos que habían restablecido sus relaciones diplomáticas o estaban a punto de reanudarlas con Cuba. La solución que se aceptó en esta oportunidad fue dejar en libertad a los gobiernos miembros de la OEA a restablecer unilateralmente sus relaciones con la Isla del Caribe. Cabe advertir que la solución técnica no fue levantar colectivamente las sanciones, sino permitir a los Estados miembros la decisión de levantarlas unilateralmente. Tal vez esta fórmula encerraba una reminiscencia de orgullo ante el fracaso total de una política de alcances continentales promovida por la potencia hegemónica de la zona. Lo cierto es que la OEA rectificó su posición. La historia dio la razón a México en un tiempo no demasiado largo: 11 años.

Durante el período de Gobierno de Echeverría se promovieron visitas de diversos funcionarios y de delegaciones oficiales para promover el intercambio entre los dos países. Las relaciones entre los dos países tuvieron su mayor esplendor con la visita del Presidente Luis Echeverría a Cuba del 17 al 22 de agosto de 1975. En el comunicado conjunto de los dos gobernantes se expresó: "El Primer Ministro puso de manifiesto su reconocimiento a la postura asumida por México frente a la arbitraria

y antijurídica decisión de la OEA, tendiente a exiliar a Cuba, ante la cual el Gobierno Mexicano, en ejercicio de su soberanía, se negó a aplicar las sanciones impuestas. Igualmente, dejó constancia de la estimación cubana por la posición del Gobierno del Presidente Echeverría en favor del levantamiento de las sanciones y por el cese del bloqueo económico a que ha sido sometido por más de 10 años”.

La Administración López Portillo ha tenido que enfrentar una crisis sin precedente. La necesidad de superarla y de buscar cauces de armonía para la cooperación entre los sectores, ha obligado a que se ataquen los problemas por etapas y en los frentes de mayor trascendencia para el país. Así, después de una primera fase de negociaciones con Estados Unidos, México abre nuevamente el abanico de sus relaciones al mundo plural en el que está inmerso. La visita oficial del Presidente López Portillo a la Unión Soviética y a Bulgaria se inscribe en este contexto. Se ha buscado un contrapeso para las negociaciones, una alternativa diferente para las relaciones de intercambio y una afirmación de México en sus tesis tradicionales.

Con respecto a Cuba, se ha anunciado una posible visita del Primer Ministro, Fidel Castro, a México, así como la decisión de promover la venta de distintos productos, entre ellos, petróleo. Se manifiesta, así, una continuidad de las causas de México. Grave sería que por razones de imagen interna se descuidaran tesis de fondo en nuestras relaciones internacionales.

No se ha evaluado todavía lo suficiente la discontinuidad que significa el abandono, en el período 64-70, de nuestras relaciones con el Tercer Mundo que inicia, realmente, López Mateos y que durante el período 70-76, por efectos de propaganda política se pretenden minimizar. Si bien el elevado presidencialismo que prevalece en México, inevitablemente sella una determinada posición, los gobiernos deben tener la madurez de asimilarlos en la plenitud de su valor histórico.

Las relaciones con Cuba en el futuro ofrecerán ciertas dificultades. La participación de la Isla del Caribe, país en apoyo de países africanos atenta contra las estrategias militares y de seguridad de los Estados Unidos. La Administración Carter ha tratado de movilizar a la OTAN en contra de la presencia soviética y cubana en Africa. Es obvio que se intentará presionar a los gobiernos latinoamericanos para que cuestionen la validez de la intervención cubana y para que adopten una posición hostil hacia ella en otras regiones del mundo. Nuevamente existe la dualidad de doblegar una política soberana o asumir una actitud independiente cuyo valor ha probado la historia.

9.7.5. CHINA

La posición de México con respecto a China, a partir del año de 1949 cuando triunfa la facción revolucionaria de Mao Tse-tung, se encuentra ligada a la política de los Estados Unidos de Norteamérica. Efectivamente, durante el lapso de hostilidad de los Estados Unidos contra la República Popular de China, México continuó manteniendo sus relaciones con el régimen de Chiang Kai Shek. Una vez que los Estados Unidos deciden rectificar su posición, tratar directamente con las grandes potencias de acuerdo con la concepción multipolar de la sociedad internacional y aprovechar los antagonismos entre los dos gigantes comunistas, México también varía su posición y, en el año de 1971, en la XXVI Asamblea de las Naciones Unidas, da su apoyo a la República Popular de China.

Es correcta la posición que se adopta en el año de 1971, sin embargo, es preciso señalar que la cancillería mexicana debió haberse anticipado al cambio de política que se gestaba en los Estados Unidos y del cual existieron signos evidentes. Toda vez que no se detectó con claridad el cambio de política estadounidense, la posición mexicana de apoyo a la República Popular de China se presentó como una consecuencia de la política norteamericana.

En el año de 1970 la votación de la Asamblea General sobre la representación de China en Naciones Unidas ofreció un resultado de mayoría simple a favor de la República Popular de China que advierte las transformaciones que se han experimentado respecto a la influencia de los grupos de Estados en la Asamblea General. Tal vez la primera evidencia incontestable de la fuerza dominante de las delegaciones del Tercer Mundo se presenta en esta votación. Sin embargo, la Asamblea General había determinado en aquella ocasión que la decisión sobre la representación de China debería tomarse por una mayoría de dos tercios. De cualquier manera, la simple mayoría que obtienen los partidarios de la República Popular de China demostró que no sería posible bloquear indefinidamente a la China Continental y que era preciso adoptar una posición realista.

Desde el punto de vista político los Estados Unidos iniciaron negociaciones bilaterales con la República Popular de China. La contención del comunismo en Asia había dado lugar a la Guerra de Corea y a la desastrosa Guerra de Viet Nam. Era preciso que se sustituyera la confrontación por la negociación directa. El costo militar de esta opción era menor y permitía, ante una consolidación irreversible del comunismo en China, tratar comercialmente con un mercado enorme y tomar ventaja

de la enemistad de China con la Unión Soviética, como un elemento estratégico de negociación.

Desde el punto de vista jurídico y, teniendo presente el terreno que ganaba la representación de la República Popular de China en la Asamblea General, los Estados Unidos idearon la tesis de las dos Chinas que pretendía reconocer a la República Popular de China como Estado miembro y como representante ante todos los órganos de Naciones Unidas, incluyendo el Consejo de Seguridad y mantener a la China, al mismo tiempo, a la China de Formosa como Estado miembro de la Organización. Cabe advertir que esta posición era una ficción jurídica y ofrecía claras deficiencias técnicas. Cada Estado tiene una sola representación en las Naciones Unidas. No es posible dividir la soberanía territorial y menos contra la voluntad de las partes involucradas. Tanto China Comunista como la China Nacionalista afirmaron la unidad y la indivisibilidad del territorio y reclamaron ambos gobiernos la representación de toda China. La tesis de las dos Chinas era un recurso de imaginación de los Estados Unidos para no abandonar a un aliado que estimularon durante la Guerra Fría y que perseguía adecuarse a un nuevo orden mundial en cuya definición política y militar estaban participando. Contra la posición norteamericana se encontró dentro de la Asamblea General la posición que encabezó Albania con su proyecto de resolución en que se pedía "la restitución a los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas" y la "expulsión" de la "camarilla de Chiang Kai Shek". De esta suerte fueron dos las tesis que se enfrentaron en 1971 en las Naciones Unidas. La política de las dos Chinas y la política de reconocer únicamente a la República Popular de China.

La posición de México se mantuvo en suspenso hasta el día 5 de octubre de 1971 en el que el Presidente Luis Echeverría habló ante la Asamblea General. En México existió expectación respecto a la posición que adoptaría el Gobierno mexicano. Se especulaba sobre el posible apoyo a la tesis de las dos Chinas o a la decisión de solidarizarse con la posición de Albania. Esta expectación era igualmente mantenida en la Asamblea General de las Naciones Unidas toda vez que era importante el número de partidarios a favor de la República Popular de China para que se determinara si la votación sobre el problema de fondo procedería por simple mayoría o, como había funcionado siempre, a través de una mayoría de dos tercios. Este aspecto formal era vital, toda vez que si la Asamblea se pronunciaba por decidir la cuestión a través de una votación de simple mayoría, la causa de la República Popular de China sería ganada automáticamente en virtud de que el año anterior se había logrado

ya en la Asamblea General la votación de mayoría simple en este sentido. Esta circunstancia explica por qué los Estados Unidos pidieron que la votación de fondo se resolviera por una mayoría de dos tercios, situación que permitiría una posibilidad de bloqueo a las tesis de Albania. Por ello resultaba en extremo interesante saber cuántos Estados apoyaban a la República Popular de China.

El problema se resolvería en dos votaciones:

a) Una para determinar el aspecto formal de la votación de fondo y en la que debería decidir si procedería la votación por simple mayoría o por mayoría de dos tercios. A su vez, la determinación de esta cuestión se determinaría por simple mayoría de conformidad con la que señala el Reglamento de la Asamblea General.

b) Y la votación sobre el asunto de fondo, en el que tendría que decidirse entre la política de las dos Chinas o la política de una sola China. Con base en el resultado de la votación anterior el asunto podría determinarse por simple mayoría o por mayoría de dos tercios.

El Presidente mexicano al referirse al problema de China expresó: "Un avance trascendental para realizar el principio de universalidad será dar la bienvenida durante el actual período de sesiones a los representantes de la nación que alberga en su territorio a la cuarta parte de la población del mundo: la República Popular de China y su consecuente ingreso al sitio que le corresponde en el Consejo de Seguridad.

Al mismo tiempo será necesario reconocer que la soberanía y la integridad de la nación de China son jurídicamente indivisibles".

Aun cuando de manera diplomática no se habló en forma abierta de la tesis de Albania o de la política de las dos Chinas, resultaba obvio que México se pronunciaba por la política de una sola China. Tal era el sentido de dar la bienvenida a la República Popular de China y de reconocer que la soberanía y la integridad territorial de la nación de China son jurídicamente indivisibles.

Después que los diferentes países miembros participaron en los debates de la Asamblea General defendiendo una y otra posición se decidió pasar a la votación final el 25 de octubre de 1971. No obstante que existieron maniobras legalistas para posponer la votación y lograr mayor apoyo para la política norteamericana, la Asamblea General decidió, por una diferencia mínima de 4 votos, 59 contra 55 y 15 abstenciones, que la votación sobre el asunto de fondo debería resolverse por simple mayoría derrotando la posición estadounidense que pugnaba por la votación de dos tercios. En realidad la representación de la República Popular de China se decidió en este aspecto formal. No era necesario esperar a la votación de fondo para

saber que la representación a favor de la República Popular de China había sido, prácticamente, resuelta.

Ahora bien, la posición de México en la votación tuvo una manifestación singular. Como se ha señalado, por voz del Presidente mexicano se había defendido la política de una sola China. No se hizo ninguna aclaración respecto a la posición de México sobre el procedimiento formal. Pero se entendía que el apoyo a la tesis de Albania implicaba el de apoyar la votación por simple mayoría. Sin embargo, en el momento de la votación, la delegación mexicana votó a favor de la tesis norteamericana de los dos tercios. En realidad el apoyo que necesitaba la República Popular de China era en este aspecto formal. Seguramente las presiones por parte de Estados Unidos obligaron a México a este doble juego que fue recibido en la Asamblea General de las Naciones Unidas con un desusado abucheo. Un especialista en política exterior mexicana, Mario Ojeda, ha apuntado que las relaciones entre México y los Estados Unidos constituyen una relación de pesos y de contrapesos por la que México hace concesiones a los Estados Unidos en asuntos que son vitales para este país y que los Estados Unidos aceptan posiciones de México que a su vez le resultan de particular importancia. Puede explicarse también esta desafortunada votación por el hecho de que se iniciaba apenas en aquel año la política tercermundista del Gobierno de Echeverría y que no había generado todavía su propia dinámica que propició, en otros momentos, un compromiso mayor con las tesis defendidas.

En la votación sobre el problema de fondo, o sea sobre las dos Chinas y la política de una sola China, el resultado fue de 76 votos a favor de la representación de la República Popular de China con la exclusión de la China Nacionalista, 35 votos en contra y 17 abstenciones. Según se ha afirmado esta última posición estaba ya decidida desde que se aprobó que la votación tendría lugar por simple mayoría. Sin embargo, sorprendió que hubiese habido una mayoría notable, muy superior a la simple mayoría. Esta situación se debió precisamente a que el problema había sido ya resuelto en la votación sobre el problema de forma y que, en el último momento, al ver los Estados que la República Popular de China sería reconocida dentro de las Naciones Unidas, con un asiento en el Consejo de Seguridad y en su calidad de miembro permanente, no convenía mantener una oposición estéril. Así se explica la votación de países como Senegal, Portugal e Israel que no obstante haber sido aliados de los Estados Unidos en la política de las dos Chinas decidieron cambiar su voto cuando la historia había sido inevitablemente escrita. Tan era así la situación relativa a la votación sobre el asunto de forma que el representante del gobierno de

Chiang Kai Shek, el señor Chow, después de dirigir un emotivo discurso en el que agradeció el apoyo a los gobiernos amigos, abandonó, para siempre, la Sala de la Asamblea General, sin esperar a la votación sobre el asunto de fondo.

El gobierno de México estableció relaciones diplomáticas con la República Popular de China el 14 de febrero de 1972. Un año después, en abril de 1973, el Presidente Luis Echeverría realizó una visita de Estado a la gran nación China. Con respecto al actual gobierno se ha anunciado una visita de Estado del Presidente López Portillo a la República Popular de China lo que revela la decisión de mantener e intensificar las relaciones. Imponer una fisura en la continuidad de nuestras relaciones con la China Continental sería navegar contra la historia y desconocer un mundo multipolar que nos ofrece mayores posibilidades de negociación y de desenvolvimiento independiente.

9.7.6. CHILE

La "vía chilena al socialismo", por los cauces legales de la democracia burguesa, intentada por Salvador Allende y el Gobierno de la Unidad Popular a principios de la presente década, provocó expectación mundial y la solidaridad de un buen número de países. Después de las esperanzas que despertó y sepultó la "revolución en libertad" del antecesor de Allende, el demócrata cristiano Frei, la Unidad Popular se presentaba como la única opción de cambio en un país de arraigada tradición democrática como Chile.

El Gobierno mexicano participó del entusiasmo despertado por el ensayo chileno de Allende y le ofreció la más amplia solidaridad. Ello porque la aparición, en América Latina, de un gobierno progresista surgido de elecciones y sincera y realmente empeñado en una profunda transformación de la sociedad chilena a través de la legalidad, coincidía con las aspiraciones declaradas de la Revolución Mexicana y de los regímenes que a partir de la misma han gobernado el país; y porque, además, la solidaridad con el esfuerzo chileno revitalizaba al régimen mexicano, necesitado de mejorar la imagen internacional y las relaciones con sectores progresistas internos, cuyo deterioro se había agravado con los cruentos sucesos del año 68.

El acercamiento y solidaridad con Chile, explicitados a partir del viaje del Presidente mexicano Echeverría a Santiago, en abril de 1972, significó el apoyo recíproco a la política interna de ambos Presidentes: Echeverría enfatizó, durante su visita a Chile, que "el proceso revolucionario

y nacionalista” en el que se había comprometido el Gobierno de Allende, se desarrollaba “dentro de un marco legal con libertades”, añadiendo: “pienso que el pueblo chileno está viviendo dentro de la ley y con un amplio ejercicio de los derechos democráticos”.¹ Estos pronunciamientos, del dirigente de un país latinoamericano, con largos años de civilismo, de relevo pacífico del poder y de estabilidad, era de vital importancia para el Gobierno de la Unidad Popular, en momentos en que la oposición interna cuestionaba su respeto al derecho.

Allende, por su parte, durante su estancia en México, a fines del mismo año de 1972, sin comprometerse en forma abierta con el proyecto de renovación de Echeverría,² no escatimó esfuerzos para señalar la coincidencia de las intenciones de ambos Gobiernos en alcanzar cambios sociales; y para condenar la acción violenta de los universitarios con vistas a acelerar, con desprecio de la vía electoral, dichos cambios. En el discurso que pronunció en la Universidad de Guadalajara dijo: “La revolución no pasa por la Universidad y esto hay que entenderlo; la revolución pasa por las grandes masas; la revolución la hacen los pueblos, esencialmente los trabajadores”;³ y señaló que el mejor servicio que podían prestar los estudiantes a la revolución de los pueblos urgidos de técnicos y profesionistas comprometidos con los cambios sociales, era el de prepararse y capacitarse. Con ello se descalificaba la agitación política de izquierda, particularmente en las universidades, que afrontaba Echeverría.

En la política de acercamiento y apoyo a Chile, destaca, por ejemplo, la significativa propuesta, precisamente en Santiago, ante la UNCTAD tercera, en abril-mayo de 1972, de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados —sin duda una de las aportaciones de las que más se enorgullece el régimen de Echeverría—. Y, evidentemente relacionadas con la Carta, las tesis mexicanas expresadas por éste y expresamente compartidas por Allende, de la soberanía permanente del Estado sobre sus recursos naturales y actividades económicas y la consecuente facultad soberana de nacionalizar y expropiar los bienes extranjeros, sin interferencias —incluso respecto de las indemnizaciones— de Estados o tribunales extranjeros. Tales planteamientos, con bases constitucionales —artículo 27 de la Constitución de 1917, vigente, con remotos antecedentes en los prin-

¹ Carlos ARRIOLA. “El acercamiento mexicano-chileno”, en OJEDA GÓMEZ, Mario, et al, *México y América Latina: la nueva política exterior*. México, El Colegio de México, 1974. p. 83 a 125. p. 97.

² *Idem*. p. 102.

³ *Allende México* (Discurso pronunciado por Salvador Allende en la Universidad de Guadalajara, el 2 de diciembre de 1972). S. P. I. p. 24.

cipios jurídicos de propiedad originaria de la Nación en la Colonia—⁴ en México y aplicados con motivo de la expropiación petrolera, en 1938, avalaban la nacionalización del cobre por Allende, y contribuyeron al apoyo prestado a Chile por el Presidente Echeverría en la negociación de su deuda externa y su lucha para impedir el bloqueo de créditos en organismos internacionales.⁵ Las citadas tesis mexicanas habrían de ser acogidas, además, en la Carta económica internacional que dos años después sería aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La solidaridad hacia el Gobierno de Chile, se expresó en actos concretos, algunos de los cuales significaron sacrificios de orden económico para México. A pesar de las críticas de ciertos sectores nacionales, Echeverría, en un acto simbólico de apoyo a Chile frente al bloqueo financiero internacional que se le había impuesto, concedió créditos a su gobierno y ante la insuficiencia de petróleo y trigo resentida en ese país, le prestó asistencia.⁶

Las coincidencias entre ambos Gobiernos, propiciaron actividades conjuntas de política exterior, de las que interesa destacar el activo apoyo chileno a la diplomacia mexicana en negociaciones tendientes a la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, así como el esfuerzo conjunto por encontrar fórmulas jurídicas, suscribibles por Latinoamérica, respecto del aprovechamiento económico y la jurisdicción de los Estados en la zona marítima de 200 millas adyacentes a su territorio.⁷

El aval a la legalidad del proceso chileno significó la posibilidad para México de validar internacionalmente la tesis política mexicana de los avances sociales por la vía legal. Aunque las “interpretaciones filosóficas diferentes” de las Revoluciones mexicana y chilena no fueron soslayadas por los Presidentes; y no obstante ser una constante de la política exterior mexicana el declarar que su modelo de desarrollo, como el de país alguno, no es exportable, para cualquier observador resulta claro lo importante que resulta para los Gobiernos mexicanos a mostrar que no sólo por vías violentas y a través de regímenes autoritarios se puede realizar la transformación social en países en proceso de desarrollo.

La cooperación con un régimen socialista avalaba, por otro lado, la

⁴ Cfr. Carlos ARRIOLA. “Art. Cit.”, p. 92; y Francisco José CRUZ GONZÁLEZ, *La inversión extranjera directa*, en el presente número 16 de *Jurídica*.

⁵ *Idem.*, Carlos ARRIOLA, p. 98.

⁶ Cfr. OJEDA, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México. El Colegio de México, 1976. VIII-220 pp. 183.

⁷ Cfr. Carlos ARRIOLA. “Art. Cit.”, p. 94.

tesis del pluralismo político —que “además de apegarse a los principios de no intervención y autodeterminación, representa un avance sobre el criterio de ‘democracia representativa’”⁸—, sustentada cada vez con mayor énfasis por México, con otros países en la Organización de los Estados Americanos y que ha sido incluida en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Si el Gobierno de México con su actitud respecto del Gobierno de Salvador Allende logró objetivos de política interna, que la miopía de ciertos sectores, como los empresarios, les impidió comprender y la diplomacia mexicana pudo enriquecer sus postulados y acción, a la vez que en muchos aspectos una nueva temática de las relaciones internacionales tuvo formulación jurídica, el golpe militar en Chile, que canceló los proyectos de acción y relaciones solidarias de ambos gobiernos, puso a México en el difícil camino de conciliar su política tradicional de no intervención con el irrenunciable compromiso de solidaridad con los representantes del Régimen depuesto.

Es interesante analizar el cuidado puesto en los pronunciamientos mexicanos, en septiembre de 1973, una vez realizado el derrocamiento de Allende. Por ejemplo, en el Decreto Presidencial, de 13 de septiembre, por el que se dispuso el luto oficial en memoria de Salvador Allende; se alude en sus considerandos al carácter constitucional del gobierno de éste y al compromiso del Presidente con las “reivindicaciones nacionalistas”; a su apoyo a la proposición del Gobierno mexicano de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; y a su amistad leal y solidaria con México, sin hacerse referencia y calificación explícita alguna de la Junta Militar.⁹ Además, de acuerdo con las informaciones de prensa recientes al golpe, México aplicaría en el caso chileno la doctrina Estrada de no calificación explícita de gobiernos.¹⁰

Las relaciones con Chile se mantuvieron al más bajo nivel —una vez obtenidos los salvoconductos para un grupo de importantes miembros de Unidad Popular, de familiares de Allende y de otros asilados, el Embajador mexicano fue retirado—, lo que es posible de acuerdo con la doctrina Estrada y coincidió con el sentir de especialistas en derecho internacional.¹¹ El Gobierno y la diplomacia mexicanos centraron sus relaciones en lograr el salvoconducto del resto de asilados que permanecían en nuestra

⁸ *Idem.* p. 93.

⁹ DIARIO OFICIAL. *Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 13 de septiembre de 1973, T. CCCXX, No. 9, pp. 1 y 2.

¹⁰ *Excélsior*, México, 21 de septiembre de 1973.

¹¹ *Cfr.* César SEPÚLVEDA, “Ante la Junta chilena. Actualidad de la doctrina Estrada”, en *Excélsior*, 25 de septiembre de 1973.

Misión y la liberación del Canciller Almeyda; el propio Secretario de Relaciones Exteriores de México, Emilio Rabasa, viajó sorpresivamente a Santiago, a mediados de 1974 e, independientemente de las críticas a que se hizo acreedor por la impresión de acercamiento con la Junta que dieron su viaje y negociaciones en Chile, obtuvo la salida de los asilados.

El 26 de noviembre de 1974, el Gobierno mexicano informó, en un escueto boletín de prensa, que había “decidido dar por concluidas sus relaciones diplomáticas con el actual Gobierno de la República de Chile”. Al día siguiente, el Canciller Rabasa, en conferencia de prensa, manifestó que la decisión mexicana se había tomado después de observar la evolución de los acontecimientos en Chile y una vez trasladados los asilados en la Embajada de México, debido a la inexistencia de contactos comerciales y culturales entre ambos países y porque la actuación de Chile en los foros internacionales estaba completamente alejada de la posición mexicana.

En su referencia a la doctrina Estrada que, afirmó Rabasa, México había aplicado al tomar su decisión de dar por concluidas sus relaciones diplomáticas, insistió que aquélla no exige que se tome cualquiera decisión en la materia dentro de un lapso determinado y que prevé, desde el mantenimiento pleno de la Misión diplomática hasta el retiro completo de la misma.¹²

En las escasas declaraciones que, por la carencia de vínculos con el Gobierno Chileno, se han producido durante el Régimen del Presidente López Portillo, se ha reiterado la decisión de no tener trato alguno con la Junta Militar del país sudamericano.

9.7.7. ISRAEL.

La posición de México, calificada como “de estricta neutralidad” respecto del conflicto del Medio Oriente era, en 1968, la expresada en la declaración de 21 de noviembre de 1967, por el Secretario mexicano de Relaciones Exteriores: solución pacífica de controversias; repudio a la modificación, mediante el uso de la fuerza, de las fronteras de los Estados —que claramente aludía a la ocupación israelita de territorios árabes en la guerra de 1967—; y convivencia permanente y respeto recíproco de los Estados beligerantes.¹

¹² Cfr. La prensa nacional de 28 de noviembre de 1974.

¹ Cfr. SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*. México, Editorial Esfinge, S. A., 1969, 254 p., pp. 109 y 110.

Durante la gestión del Presidente Echeverría de México tal posición fue explicitada de manera reiterada y enfática, particularmente en puntos tales como la necesidad de que Israel cumpliera con la resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que requiere el retiro de sus fuerzas armadas de los territorios que ocupó durante la “guerra de los seis días”, así como la de que se reconozca el derecho del pueblo palestino “a formar un hogar nacional mediante la constitución de un Estado”.

Estos planteamientos, expuestos por el Jefe de Estado mexicano en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1971 y en 1975² que claramente enfatizaban las obligaciones de Israel, fueron acompañados por dos actitudes del Gobierno mexicano que provocaron un clima de tensión con el Estado judío y, particularmente, con la comunidad judía de los Estados Unidos: por una parte, la reunión del Presidente Echeverría, durante su visita a Egipto en agosto de 1975, con Yasser Arafat, líder de la Organización para la Liberación Palestina y la autorización otorgada para que ésta abriera una oficina de información en México;³ y, por otra, la adhesión y el voto de México a favor de la resolución 3379 (XXX), de la Asamblea General de la ONU, de 10 de noviembre de 1975, en la que se declara “que el sionismo es una forma de racismo y discriminación racial”.⁴

Respecto a los contactos con Arafat, debe recordarse que, conforme a la resolución 3236 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, la Organización para la Liberación Palestina ha sido reconocida como representante del pueblo palestino, de tal manera que el acto realizado por el Presidente de México, aun no siendo grato a los ojos de la comunidad judía, no podía considerarse reprobable a la luz del Derecho internacional ni disonante en las relaciones internacionales; tampoco era insólito, si se tiene presente que reuniones similares habían sido realizadas por otros Gobiernos —un ejemplo a la mano es el de la entrevista del dirigente

² Cfr. México, Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas. La visita del Presidente Echeverría*, México, Secretaría de la Presidencia, 1971, 246 p., p. 8; y el discurso del Mandatario mexicano, en la Asamblea General de la ONU, 1975, reproducido en *Tiempo*, Vol. LXVIII, Núm. 1745, 13 de octubre de 1975, p. 8.

³ Cfr. México, Secretaría de la Presidencia, *Documentos de la Gira*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, 414 p. “Comunicado conjunto México-República Árabe de Egipto”, p. 256.

⁴ *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante su trigésimo período de sesiones. 16 de Septiembre-17 de diciembre 1975*. Nueva York, Asamblea General, 1976. Documentos oficiales: trigésimo período de sesiones. Suplemento No. 34 (A/10034), p. 88.

palestino y el Ministro de Relaciones francés, en octubre de 1974—⁵ y que Arafat, a invitación de Naciones Unidas, se había dirigido a la Asamblea General el 13 de noviembre de 1974.

En relación con la resolución sobre el sionismo —entre cuyos antecedentes se encontraba una declaración, igualmente condenatoria, producida en México durante las reuniones, también en 1975, del Año Internacional de la Mujer—, debe señalarse que la misma tenía el carácter de una simple declaración;⁶ tenerse presente que, entre sus considerandos, se recordaba otra resolución de la Asamblea General, la 1904 (XVIII), que condenaba “toda doctrina de diferenciación... racial”, así como la condena, en la resolución 3151 (XXVIII), de la “alianza impía entre el racismo sudafricano y el sionismo”, contactos existentes realmente, que desacreditan moralmente al Gobierno israelita; y tomarse en cuenta que la resolución fue tomada por 72 votos, contra 35 y 32 abstenciones. Por otra parte, en una de las explicaciones del voto de México sobre el tema, la que hizo al considerarse el informe del relator de la Tercera Comisión sobre los temas relativos al Año Internacional de la Mujer, se señaló que, “*si entendemos por sionismo la realización de las aspiraciones del pueblo judío dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas*” el voto mexicano no implica la equiparación del sionismo con formas de racismo y de discriminación, como el colonialismo y el *apartheid*.⁷

Independientemente de las críticas enderezadas a la actitud del Presidente Echeverría, por considerarla gratuita e innecesaria, calificándose además de “contraria a la dignidad nacional”, la forma como México había tenido que cambiarla al resentir el boicot turístico que le impuso la comunidad judía estadounidense —el Secretario de Relaciones Exteriores Rabasa viajó en diciembre a Tel Aviv para aclarar “cualquier malentendido” entre ambos países e hizo posteriormente declaraciones conciliatorias mal recibidas en círculos mexicanos—,⁸ el boicot judío estadounidense al turismo y negocios en México fue una reacción exagerada, absolutamente discriminatoria. El relativo valor de una declaración como la impugnada, la “licitud” jurídica —si se permite el término— de los contactos con

⁵ Cfr. GONZÁLEZ JANZEN, Ignacio, *La revolución palestina*. México. Editorial Ex-temporáneos, S. A., 1977. 176 p., p. 129 (“A pleno sol”).

⁶ Cfr. OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976. VIII-220 p., p. 197. Colección Centro de Estudios Internacionales” (XVII).

⁷ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Boletín de prensa*. “Explicación del voto de la Delegación de México...”, Nueva York, 15 de diciembre de 1975. p. 4. *cursiva nuestra*.

⁸ Cfr. OJEDA, Mario, *Op. Cit.*, pp. 196 a 198.

Arafat, y el hecho de que la resolución de referencia hubiera sido votada por un buen número de países que no fueron hostilizados por los judíos, confirman la calificación que arriba se hace de la medida judía contra México.

A pesar del viaje del Canciller Rabasa "a Canosa-Tel Aviv", como lo califica Gómez Robledo⁹ y de las medidas tomadas por el Gobierno mexicano y por su diplomacia para contrarrestar el boicot judío y superar las fricciones con Israel, México tuvo ocasión, ya a finales de la Administración Echeverría, de reiterar puntos de vista de fondo sobre el problema de Medio Oriente. Con motivo de la visita oficial de Ygal Allon, Viceprimer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Israel a México, en marzo de 1976, el nuevo Canciller mexicano Alfonso García Robles ratificó la repulsa de México a la conquista armada, su apoyo a la autodeterminación del pueblo palestino y el reconocimiento al derecho de Israel a vivir en paz y seguridad. Asimismo, después de que el señor Allon afirmó que, conforme a la versión en inglés de la resolución 242 del Consejo de Seguridad, Israel tendría que devolver aquellos "territorios" —y no todos "los territorios"— árabes ocupados, que no hicieran peligrar su seguridad; el Canciller mexicano aclaró que de acuerdo a la resolución, debían desocuparse "todos los territorios", por ser ese su espíritu, y porque en la versión correspondiente en español —también en la de lengua francesa—, se hablaba de "los territorios", y los idiomas mencionados, como oficiales de la ONU, tenían el mismo valor.¹⁰

En julio de 1976, con motivo del secuestro de un avión comercial por extremistas palestinos y del rescate del mismo, en Entebe, Uganda, por comandos militares israelíes, el Representante permanente de México ante las Naciones Unidas dirigió el día 9 de ese mes una carta al Consejo de Seguridad en la que, después de condenar los actos terroristas, manifestó, sin referirse expresamente a Israel, la repulsa de su gobierno "a la utilización de la fuerza armada por cualquier Estado como medio para intentar la solución de conflictos", que viola la Carta y los principios del derecho internacional.¹¹

⁹ "Reseña a OJEDA, Mario, *Alcances y Límites de la política exterior de México*", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. XVIII, Jul.-Sept. 1977, Núm. 1., pp. 214 a 217.

¹⁰ México, Secretaría de Relaciones Exteriores. *México Israel. Relaciones bilaterales y posición en las Naciones Unidas*. Edición español-inglés. México, SRE, S.F. 31 p. (español) pp. 28 y 29.

¹¹ Carta de fecha 9 de julio de 1976, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Embajador Roberto de Rosenzweig Díaz, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas.

Ya en el presente régimen, la actitud de México hacia Israel ha sido sumamente prudente y respetuosa. Así lo confirma, por ejemplo, el texto del comunicado conjunto expedido, con motivo de la visita a México, en noviembre de 1977, del Presidente de Estado Judío, Efraim Katzir: si se comparan las amplias y expresas referencias a los puntos de fondo del conflicto del Medio Oriente consignadas en los comunicados producidos con motivo de la gira del Presidente Echeverría al Medio Oriente en 1975,¹² con el señalamiento mesurado, en el texto que se comenta, de que los Presidentes mexicano e israelí "coincidieron en la necesidad de encontrar los caminos adecuados para mantener una paz universal y justa con base en la estricta observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas", salta a la vista el contraste.

Recientemente se informó en la prensa que, para justificar la intervención israelí, de marzo último, en Líbano, el representante del Estado judío ante las Naciones Unidas esgrimió el precedente, ofensivo y doloroso para los mexicanos, de la intervención extranjera en México, disfrazada de expedición punitiva, del General Pershing durante nuestra Revolución.

9.7.8. EL CANAL DE PANAMA

El incidente del 9 de enero de 1964 en el que se dio un enfrentamiento entre guardias del Canal y población panameña, con el saldo trágico de 20 nacionales panameños y 2 estadounidenses muertos, así como decenas de heridos, culminó con la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países. Al buscarse una solución a este conflicto dentro del marco de la OEA, en el mismo año, los gobiernos afectados decidieron iniciar negociaciones tendientes a redefinir la reglamentación jurídica de la vía interoceánica. A partir de este momento la causa de la reivindicación del Canal de Panamá tomó una nueva proyección y despertó la solidaridad de los países latinoamericanos y, en general, de todos los países del Tercer Mundo. México, particularmente, apoyó, desde entonces, los intentos desarrollados por Panamá para reasumir su plena soberanía sobre la zona del Canal en la que los Estados Unidos, con base en el Tratado Hay-Banau-Varilla, de 1903, han ejercido un verdadero régimen de extraterritorialidad en todos los ámbitos jurisdiccionales, aun cuando el propio convenio no contempla en forma alguna una cesión territorial. De esta forma, la finalidad de Panamá en su lucha reivindicatoria fue apoyar el régimen de perpe-

¹² Cfr. *Documentos de la Gira*, en especial "Comunicado conjunto México-Egipto", p. 255; y "Comunicado conjunto México-Israel", p. 303.

tuidad establecido a favor de los Estados Unidos, obtener la devolución del Canal en una fecha cierta y recibir una compensación económica por los reducidos beneficios que le ha reportado la operación del Canal en su territorio desde el año de 1914.

Las negociaciones iniciadas en 1964 tuvieron una primera fase de culminación en 1967 cuando se concluyeron tres proyectos de tratados que pretendían sustituir al de 1903. Estos convenios fueron rechazados por Panamá y las negociaciones permanecieron estancadas, sobre todo, al sobrevenir el golpe de Estado que llevó al general Omar Torrijos al poder en octubre de 1968. En este año se inicia una nueva etapa nacionalista en Panamá que se caracteriza por el hábil manejo del problema en los foros internacionales y que tienen una expresión exitosa en febrero de 1974 al lograrse el acuerdo preliminar Kissinger-Tack que contuvo 8 principios sobre los que versarían las negociaciones futuras. Destacan, entre estos puntos, los siguientes: a) Eliminación de la Cláusula del Tratado Hay-Banau-Varilla de 1903, que otorga a los Estados Unidos la jurisdicción a perpetuidad del Canal; b) La devolución del Canal en un plazo cierto, y c) La participación equitativa de Panamá en los derechos de peaje, en la gestión del Canal y en su defensa.

No obstante haberse llegado a un acuerdo preliminar entre las partes, las negociaciones quedaron en suspenso y no fue posible que concretizaran en un régimen final. Esto se explica, principalmente, porque la Administración Nixon enfrentó en aquellos años el escándalo del Watergate que le restó influencia en los asuntos internacionales y porque una de las preocupaciones de la Administración posterior fue buscar la reelección del Presidente Gerald Ford, objetivo que desplazó las negociaciones con Panamá a un segundo plano de importancia, toda vez que este punto resultaba demasiado sensible para la opinión pública norteamericana y despertaba la animadversión de importantes sectores políticos del país. Sin embargo, el Acuerdo preliminar existía desde 1974 y permitió que el Presidente James Earl Carter continuara las negociaciones y, a menos de un año, se iniciaba su gestión, el 10 de agosto de 1977, se anunció que los grupos negociadores habían logrado un acuerdo definitivo sobre puntos que habían permanecido sujetos a discusión. Como se recordará, el 7 de septiembre se firmaron los dos nuevos Tratados en una magna ceremonia que tuvo lugar en la ciudad de Washington, por los protagonistas principales, el Presidente norteamericano y el Jefe de Gobierno de Panamá.

Cabe destacar que la redefinición del régimen se llevó a cabo a través de negociaciones bilaterales entre los países interesados, sin embargo, la estrategia panameña obtuvo el amplio apoyo de la comunidad mundial

a través de misiones especiales que se enviaron a distintos países y de la sesión extra-sede que tuvo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la ciudad de Panamá.

Las negociaciones bilaterales estuvieron, pues, enmarcadas por el apoyo de numerosos países, entre ellos México. Ahora bien, conviene advertir que al haberse materializado las negociaciones en los dos nuevos Tratados, México asumió una posición particular de discrepancia relativa.

Efectivamente, durante la reunión de Bogotá, en 1977, a la que asistieron varios Presidentes latinoamericanos, entre ellos el Presidente de México, licenciado José López Portillo, se evidenció una clara divergencia del Mandatario mexicano respecto al régimen que anunció en aquella ocasión Omar Torrijos sobre los términos de los nuevos Tratados, concretamente sobre el derecho de los Estados Unidos a participar en la defensa del Canal.

La oposición del Gobierno mexicano se manifestó en el hecho de que el Presidente de la República declinó la invitación formulada para asistir a la ceremonia de Washington el 7 de septiembre. El pretexto oficial que se contuvo en una comunicación fue que en el mes de septiembre tenían lugar en México diversas celebraciones relacionadas con el aniversario de la independencia del país. Esta explicación fue en realidad una débil disculpa que no pretendió esconder del todo la negativa del Gobierno mexicano a solidarizarse con los dos nuevos Tratados. Por un lado, la asistencia de Presidentes o Jefes de Gobierno ligados a regímenes dictatoriales de extrema derecha en la ceremonia provocaban una imagen en extremo negativa para el Presidente mexicano que recién iniciaba su gestión gubernamental. Aun en los Estados Unidos se presentaron severas críticas por la presencia del General Augusto Pinochet y otros dirigentes latinoamericanos. De otra parte, el Gobierno mexicano, aun cuando en obsequio a los usos diplomáticos no ha emitido una declaración oficial, se oponía a disposiciones implícitas dentro del Tratado de Neutralidad Permanente que concedía el derecho a los Estados Unidos de participar en la defensa del Canal después del año 2000 y el derecho de paso expedito o prioritario por el Canal a favor de los buques de guerra norteamericanos en caso de emergencia. A pesar del maquillaje diplomático se consignó el derecho de intervención en beneficio de los Estados Unidos. El régimen de neutralidad permanente, al establecerse el derecho de defensa y de paso prioritario a favor de los Estados Unidos, significa lo que un jurista panameño, Carlos Bolívar Pedreschi denominó "Parcialidad Permanente".

La ausencia del Presidente López Portillo en la ceremonia de Washington fue cubierta con la representación del Secretario de Relaciones

Exteriores, Santiago Roel, que asistió en calidad de observador. No obstante su status de observador, el Canciller Roel firmó la declaración de Washington, signada por los invitados, Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Secretarios de Relaciones Exteriores. Debe entenderse que la firma fue resultado de las presiones insistentes de los países signatarios para quienes el aval de México tenía un significado de especial importancia política en el ámbito latinoamericano.

En la Declaración, los signatarios registraron su profunda satisfacción por la firma de los tratados entre el Presidente Carter y el General Torrijos y consideraron que la solución de la cuestión del Canal de Panamá representaba un paso trascendental así como el fortalecimiento de las relaciones de las naciones del Hemisferio Occidental. Debe, sin embargo, destacarse que en el momento de firmar la Declaración, el Canciller Roel estampó un voto particular que a la letra dice: “Con especial felicitación al Presidente Carter y al General Torrijos *por iniciar los pasos conducentes a lograr la plena soberanía de la República de Panamá sobre la totalidad de su territorio*”. La aclaración anterior muestra una discrepancia de la posición mexicana con respecto al texto de la Declaración, toda vez que ésta última señala en uno de sus considerandos que “El Tratado del Canal de Panamá está basado en el reconocimiento de la soberanía de la República de Panamá sobre la totalidad de su territorio nacional”. Es evidente que para el Gobierno mexicano, de conformidad con el subrayado que se destaca en el voto de Roel, el nuevo régimen es apenas el inicio de un proceso cuya conclusión escapa a los términos de los dos Tratados.

Los acontecimientos sobrevinientes han dado la razón al Gobierno de México en su postura. Después de posiciones antagónicas que sostuvieron los gobiernos de Estados Unidos y de Panamá, en las que el primer país afirmaba que los Tratados contemplaban el derecho de defensa después del año 2000 y el paso expedito, y, de otra parte, Panamá afirmaba que estos derechos no estaban comprendidos, fue preciso que se hiciera una aclaración interpretativa por Carter y Torrijos, después de la firma de los convenios, el 14 de octubre. En esta declaración se clarificó que los Estados Unidos tenían derecho a participar en la defensa del Canal, después de su entrega el 31 de diciembre de 1999 y que el paso expedito significaba que los buques de guerra norteamericanos tenían derecho a navegar a la cabeza de la columna de buques en caso de emergencia. Es decir, se reconoció, con otras palabras, el derecho a la intervención, se mantuvo un elemento de perpetuidad y se consagra un régimen preferencial para los Estados Unidos en estos puntos. Contra sus propias aseveraciones y las de sus negociadores, Torrijos aceptó la posición norteamericana que era exigida

por Robert Byrd, líder de la mayoría demócrata en el Senado, como condición para apoyar el proceso de ratificación de los Tratados. Omar Torrijos declaró a su regreso a Panamá: "No quería dejar a las generaciones futuras sin que una gran potencia viniera a defenderlos".

Durante las discusiones en el Senado norteamericano que versaron sobre la aprobación de los Tratados, se consideró que la declaración interpretativa del 14 de octubre no era satisfactoria por no haber sido un documento convencional y se exigió que su contenido se presentara en Enmiendas al régimen firmado. Las dos Enmiendas de mayor importancia fueron promovidas por el Senador Deconcini. La primera de ellas se introdujo al Tratado sobre neutralidad del Canal y estableció el derecho de los Estados Unidos a usar cualquier medio, incluso la fuerza militar, para mantener abierto el Canal y en operación. La segunda se interpuso al Tratado sobre la devolución del Canal con un lenguaje más sutil y se establece en ella el derecho de los Estados Unidos a mantener el Canal "abierto, neutral, seguro y accesible", aclarándose, elegantemente, que esta facultad no podrá significar un derecho de intervención en los asuntos internos de Panamá. Sólo mediante estas modificaciones fue posible lograr la difícil aprobación del Senado con la mínima diferencia de un voto más al requerido por el sistema constitucional norteamericano para la aprobación de los tratados.

Los Estados Unidos concedieron, con base en los dos Tratados, la devolución del Canal a fines de siglo, la entrega progresiva de la jurisdicción a Panamá, la devolución de tierras ociosas, la participación de panameños en forma creciente en la administración, etc. En términos de "Real Politik" el régimen logrado es el límite máximo de lo que los Estados Unidos podían ceder, atendiendo a sus intereses políticos, económicos y militares. Panamá, al fin y al cabo un pequeño país carente de una posición de fuerza, se vio obligado a aceptar la solución condicionada que le impuso el poderoso país del Norte. Sería falta de realismo esperar concesiones mayores. Pero es cierto que un país como México no podía solidarizarse con una imposición de poder y que estaba obligado a conformar su actitud a los principios que han regido tradicionalmente nuestras relaciones internacionales, concretamente, el principio de no intervención. Los hechos han forzado por ahora esta solución, sin embargo, la historia no se agota en una coyuntura momentánea. En Panamá el referéndum nacional sobre los Tratados, celebrado el 23 de octubre de 1977, brindó un resultado de 66% de votantes a favor, porcentaje que no capta un consenso unánime y que con toda seguridad se verá debilitado con el paso del

tiempo al cobrar la población panameña conciencia de las modificaciones que se hicieron a los Tratados y que tuvieron lugar meses después del referéndum. Por ello, no es de extrañar que algunos observadores han anticipado que el conflicto entre los dos países, lejos de haberse solucionado en definitiva, se avivará nuevamente en el futuro y estará expuesto a brotes nacionalistas.

La defensa de los principios significa normalmente la defensa de la dignidad presente y la lucha por un porvenir mejor, más libre y más justo. En el caso de Panamá, sin oposiciones tremendistas, con el claro apego al derecho internacional, México defendió principios fundamentales para la convivencia de los Estados.

9.7.9. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

1. *Trabajadores migrantes*

Durante el año de 1977, prácticamente todos los meses, aparecieron en la prensa mexicana noticias relacionadas con el problema de los trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos.¹ Con motivo del cambio de gobierno en México y en los Estados Unidos, los Presidentes Carter y López Portillo hicieron frecuentemente declaraciones sobre el tema y, por lo que se refiere a los Estados Unidos, el Ejecutivo propuso un plan, para resolver un problema que en los medios de difusión y en sectores importantes de la opinión pública de ese país ha provocado actitudes interesadas y reacciones irracionales, que recuerdan las décadas de los treinta y de los cincuenta de deportaciones masivas de mexicanos y de estadounidenses de origen mexicano.

El problema de los indocumentados y de otros trabajadores mexicanos que emigran a los Estados Unidos, permaneció sin solución durante el período 1968-1978. La opción jurídica única de un convenio, que en el caso de los braceros había sido empleada —con resultados poco satisfactorios— hasta 1964, fue descartada y no parece haber entre los Gobiernos involucrados coincidencias sobre un plan razonable de solución.

El fenómeno de la migración mexicana a Estados Unidos es antiguo y sus causas son bien conocidas. Respecto de la inmigración legal, se han manejado estadísticas que datan de 1870; en estudios sobre la materia, se presentan informes de comisiones gubernamentales estadounidenses sobre

¹ Cfr. *Información sistemática*, índices e información procesada mensuales de los principales periódicos mexicanos, México, del año 1977.

la cuestión de 1910;² y la historia inmediata del problema registra, entre otros hechos: la repatriación masiva forzosa de mexicanos entre 1929 y 1934, cuando la gran depresión en Estados Unidos; el programa de “braceros”, iniciado en la década de los cuarenta, por el que se recibió en el país vecino a trabajadores migratorios temporales para resolver la escasez de mano de obra motivada por la guerra mundial; y la deportación masiva de los años cincuenta, conocida como “operación espalda mojada”, motivada por la depresión económica y el desempleo que siguieron a la terminación de la guerra de Corea.³

Principales causas de la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos son: “del lado mexicano... el subdesarrollo y la dependencia, caracterizados por el desempleo, la enorme disparidad en la distribución de ingresos, la discriminación del sector rural en favor del urbano en la distribución de fondos gubernamentales, y la dependencia del desarrollo nacional del capital y tecnología extranjeros. Del lado norteamericano, el fenómeno se deriva básicamente de una demanda insaciable e incontrolada de mano de obra barata..., dócil y sin ningún poder de negociación”.⁴ Los beneficios del “enganchador”, que pasa al “otro lado” a los trabajadores; la idea de los Estados Unidos como tierra de promisión y de sus valores y sistema de vida como los del mejor de los mundos; y la carencia, en México, de una política de asentamientos humanos que racionalice la ubicación de núcleos sociales, ampliarían este sumario de causas.⁵

De los trabajadores migrantes mexicanos, clasificados en transmigrantes, *commuters* o “tarjetas verdes” que, autorizados legalmente a residir en Estados Unidos permanentemente, tienen su residencia en territorio contiguo y trabajan en Estados Unidos; braceros, o trabajadores migratorios bajo contrato temporal; e inmigrantes indocumentados —ilegales les llaman en Estados Unidos— o “espaldas mojadas”, que residen sin autorización en

² Cfr. BUSTAMANTE, JORGE A. *Espaldas mojadas: Materia prima para la expansión del capital norteamericano*. 2a. Ed. corregida, México, El Colegio de México, 1976. 46 p., pp. 15 y 16. (“Cuadernos del CES”, número 9).

³ Cfr. Ralph GUZMÁN. “La repatriación forzosa como solución política concluyente al problema de la inmigración ilegal. Una perspectiva histórica”. *Foro Internacional*. México, El Colegio de México, Enero-Marzo, 1978. Vol. XVIII, No. 3. pp. 494-513.

⁴ Cfr. Jorge A. BUSTAMANTE. “Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México”. *Foro Internacional, Op. Cit.*, p. 523.

⁵ Cfr. Víctor Manuel BARCELÓ R. “México: sus trabajadores migrantes indocumentados y la ocupación”. Trabajo mimeografiado, inédito.

dicho país,⁶ la inmigración y trabajo de los braceros se llevaron a cabo en virtud de diversos convenios entre México y los Estados Unidos, el primero celebrado el 23 de julio de 1942 y el último, del año 1951, que expiró el 31 de diciembre de 1964.⁷ En 1965, México suscribió un acuerdo con asociaciones de agricultores estadounidenses y sin la participación de su gobierno, que estuvo en vigor tres años y no abarcaba a todos los trabajadores.⁸

El régimen convencional mencionado, al amparo del cual ingresaron a Estados Unidos más de cinco millones de braceros, preveía derechos laborales, tales como salarios iguales a los prevalecientes en la zona de trabajo y derecho a agruparse para tratar con los empleadores; medidas de seguridad social, respeto de habitaciones, atención médica, enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. Prohibía cualquier medida discriminatoria; disponía que los trabajadores disfrutaran de las garantías prescritas por el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo de México; y preveía la tutela del Gobierno de México respecto de los términos y modificaciones en los contratos de trabajo. Las cuotas de trabajadores a contratar serían fijadas unilateralmente por los estadounidenses.⁹

Sin embargo, el vínculo del trabajador a un solo patrón, la impotencia del gobierno mexicano para obligar a los empleadores estadounidenses a cumplir el convenio, la indiferencia del gobierno estadounidense y la total complicidad de sus autoridades fronterizas con los agricultores contratantes, implicaron la constante violación de los instrumentos jurídicos que regulaban el programa de braceros. Las medidas de seguridad y bienestar sociales raramente fueron observadas.¹⁰

Durante el régimen del Presidente Echeverría (1970-1976), el problema de los trabajadores migrantes, incluidos los indocumentados, fue insistentemente mencionado en los pronunciamientos oficiales. El Presidente se refirió a "la influencia concurrente de la escasez de mano de obra norteamericana y de nuestra expansión demográfica" en la migración de trabajadores a Estados Unidos; denunció el mal trato de que frecuente-

⁶ Cfr. BUSTAMANTE, Jorge A. *Espaldas mojadas...* pp. 15 y 26.

⁷ Cfr. La mención y síntesis de diversos convenios sobre la materia y prórrogas de los mismos, Cabra Ybarra, José. *México en el derecho convencional*. México, UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1969. 2T. T.I., 390 p., p. 298; T. II., 404 p., pp. 40 a 43, 68 a 70, 105, 130 y 131, 191 y 204.

⁸ Cfr. Víctor Manuel BARCELÓ, *Art. Cit.*

⁹ Cfr. CABRA YBARRA, José. *Op. Cit.* T. I., pp. 298 y 299; y BUSTAMANTE, Jorge A., *Espaldas Mojadas...*, pp. 24 y 25. Vide, GALARZA, Ernesto. *Strangers in our Fields*, Washington, U. S.-México, Trade Union Committee, 1956.

¹⁰ Cfr. BUSTAMANTE, Jorge A. *Idem.*, p. 25.

mente eran objeto; y consideró el problema dentro del más amplio de la injusticia del sistema económico internacional.¹¹ Se creó, en 1972, una Comisión intersecretarial para tratar el problema de la inmigración subrepticia; en 1974 Echeverría se opuso a un nuevo convenio sobre braceros; y en 1976 presentó, ante la Comisión Conjunta Estados Unidos-México sobre Migración Ilegal, una proposición sobre el asunto.¹²

Tanto el Gobierno de Echeverría como el de su sucesor López Portillo han reconocido, implícita o explícitamente, que la carencia de opciones de trabajo adecuadamente remunerado para un sinnúmero de mexicanos en su país es uno de los factores determinantes de la emigración a Estados Unidos.¹³ En ese orden de ideas, tanto en las propuestas del Gobierno del primero como en las declaraciones de López Portillo, se ha hecho referencia a la creación de fuentes de trabajo en México como una de las medidas para resolver el problema.¹⁴

Al lado de tales medidas, se ha insistido en la necesidad de que los Estados Unidos incrementen sus importaciones de productos mexicanos, particularmente de los que procedieran de las empresas creadas expresamente —según la propuesta Echeverría— para absorber la mano de obra de los emigrantes potenciales. Un régimen de concesiones comerciales por parte de los Estados Unidos, así como el financiamiento de agencias internacionales serían otras de las principales medidas contempladas por el Gobierno mexicano para resolver las causas mexicanas del problema.¹⁵

Del lado de los Estados Unidos, el problema se ha centrado en relación con los trabajadores indocumentados y se maneja a la fecha el Plan Carter que propone, en síntesis: "a) control de la frontera; b) sanciones a patrones (que de manera reiterada y como una práctica contraten a trabajadores indocumentados); ajuste de *status* migratorio (residencia permanente al indocumentado con permanencia continua de siete años en Estados Unidos); y d) permisos especiales para trabajar por cinco años".¹⁶

¹¹ Cfr. TELLO, Manuel (Comp.), *La política exterior de México, 1970-1974*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. 240 p., pp. 214 a 216 ("Sección de Obras de Política y Derecho"); y Cornelius, Wayne A. "La migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: Conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación". *Foro Internacional, Op. Cit.*, pp. 399-429. p. 417.

¹² Cfr. Víctor Manuel BARCELÓ, *Art. Cit.*; y Cornelius WAYNE A., *Ibidem*.

¹³ Cfr., por ejemplo, TELLO, Manuel, *Op. Cit.*, p. 215; e *Información sistemática...*, marzo y junio de 1977.

¹⁴ Cfr. Cornelius, WAYNE A., "Art. Cit.", pp. 417 y 418; e *Información sistemática...*, *ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Cfr. Jorge A. BUSTAMANTE, "Las propuestas de política...", pp. 523 y 526.

Con lo dicho hasta aquí, se ha pretendido, en forma quizá excesivamente sumaria, referir el fenómeno de la emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos; enumerar sus causas más visibles; e informar acerca de las soluciones que en el pasado se dieron al problema y de los proyectos a través de los cuales intenta resolverse en el presente. Tal tarea, sin embargo, carecería de verdadero significado si no se hace una reflexión acerca de un asunto que, para decirlo en breve, constituye uno de los compromisos más serios del Estado mexicano con su nacionales y uno de los más espinosos problemas de las relaciones del país con los Estados Unidos: el número y condición de seres humanos, compatriotas, involucrados en el problema han sido ampliamente destacados en las estadísticas y en los estudios que en ambos países se han producido.¹⁷

Si el subdesarrollo de México y el desempleo generado por el mismo, junto con otras realidades ya enunciadas, se constituyen en factores de expulsión de los mexicanos requeridos de trabajo y condiciones humanas de existencia; entre las causas de atracción de compatriotas a los Estados Unidos, los requerimientos de mano de obra barata y explotable por parte de los empresarios del país vecino juegan un papel determinante en la persistencia y agravamiento del fenómeno: el trabajo mexicano, por las condiciones en que se da, ha subsidiado significativamente a la economía estadounidense y la especie difundida —particularmente en períodos de crisis económica de dicho país— en el sentido de que los mexicanos privan de empleos a la fuerza laboral doméstica es una falacia, como también lo es la afirmación de que el trabajador mexicano reporta gastos irredituables al erario estadounidense, porque las labores que realizan nuestros compatriotas y los salarios que cobran son las que no quieren hacer y los que no aceptan percibir los trabajadores estadounidenses; y porque los beneficios de la seguridad y asistencia sociales previstos en las leyes de los Estados Unidos no alcanzan generalmente a empleados que, a pesar de tener que pagar impuestos frecuentemente, carecen de estabilidad en su ocupación o sufren el estigma de la estancia ilegal en el país.¹⁸

Desde un ángulo diferente, no debe ignorarse tampoco que el sur estadounidense donde se da el problema fue mexicano y que, si por desafortunadas e injustas contingencias históricas las fronteras mexicanas se mo-

¹⁷ Vide estadísticas, estudios y las referencias a otros estudios en los diversos artículos de *Foro Internacional Cit.*; y en BUSTAMANTE, Jorge A., *Espaldas mojadas...* Víctor Manuel Barceló, *Art. Cit.*, presenta a su vez, estadísticas elaboradas con base en los datos de la Comisión Intersecretarial mexicana para el estudio de los problemas derivados de la corriente migratoria de trabajadores mexicanos de EUA.

¹⁸ Cfr., principalmente la obra citada, *Espaldas mojadas...*, de Bustamante.

vieron en detrimento territorial de México, ese sur, cuya geografía conserva nombres españoles, con numerosos grupos humanos, tradiciones y usos de origen mexicano —el tratado de paz de 1848, de Guadalupe-Hidalgo, entre México y Estados Unidos incluyó cláusulas que prevenían y regulaban la permanencia de grupos mexicanos en los Estados perdidos por México en la guerra—, ¹⁹ tiene naturalmente que atraer a los mexicanos que buscan mejores condiciones de vida en el país vecino.

A la luz de las consideraciones anteriores, el Plan Carter resulta iluso y propicia la violación de los derechos humanos: el control de la frontera aumentaría los efectivos de la patrulla fronteriza y engrosaría las estadísticas de indocumentados, pero no impediría a la larga una inmigración cuyas causas no se atacan y que, como sucede, sería estimulada por empresarios estadounidenses a quienes sigue conviniendo; las sanciones a empleadores, sólo a reincidentes o reiterados practicantes de la contratación de ilegales, obviamente les haría poca mella y sí, en cambio, agravaría las violaciones a los derechos humanos y a las garantías sociales de los trabajadores, obligados, incluso más que antes, a laborar “a salto de mata”; la residencia permanente después de siete años de permanencia en los Estados Unidos tampoco beneficiaría a migrantes, como el mexicano, que difícilmente permanecen temporadas incluso mucho más breves que los siete años; y los permisos por cinco años, al prever que sus beneficiarios no gocen de asistencia pública ni adquieran derechos a la residencia permanente o a la ciudadanía, crea “ciudadanos de tercera”, como lo han denunciado legisladores “hispanos” en el Congreso estadounidense. ²⁰

La propuesta de Carter no puede ser vista de manera complaciente por México, que debe negarse a cooperar con cualquier medida de contención en la frontera que viole los derechos humanos. Sugerencias adicionales de los Estados Unidos, en términos de cooperación con los países de donde proceden los inmigrantes, pueden ser consideradas por el Gobierno mexicano, en la medida en que no agraven la dependencia.

Según los estudios más frecuentemente consultados en este trabajo, México presentó, en 1976, como propuesta oficial para resolver el problema, un proyecto elaborado por Jorge A. Bustamante, entonces asesor del Presidente Echeverría. ²¹ Bustamante, en una de las publicaciones del número de *Foro Internacional* citado en este trabajo propuso, en síntesis, la creación, en regiones de mayor emigración, de unidades de producción agropecuaria,

¹⁹ Vide, por ejemplo, sus artículos VIII, IX y X.

²⁰ Cfr. BUSTAMANTE, Jorge A. “Las propuestas de política...”, pp. 523 a 527; e *Información sistemática...* Julio de 1977.

²¹ Cfr. Cornelius, WAYNE A. “Art. Cit.”, p. 417.

de productos semiindustrializados y de maquiladoras intermedias, con uso intensivo de mano de obra; financiadas por el Gobierno mexicano y organismos internacionales de financiamiento para el desarrollo, con formas de propiedad y de distribución de ganancias privadas, en las que se contrate preferentemente a no detenidos en Estados Unidos y a residentes de zonas de mayor emigración, con controles periódicos de eficiencia y previos programas de capacitación de mano de obra. La producción de dichas unidades se exportaría, mediante un acuerdo internacional, a los Estados Unidos, conforme a un programa temporal y en términos, no de una operación comercial, sino de “una medida para estimular el arraigo de los emigrantes indocumentados en sus lugares de origen dentro de una política migratoria bilateral”. Con ello se estaría atacando la causa mexicana fundamental del problema.

La parte del problema “localizada en Estados Unidos, que es la demanda norteamericana del trabajo”, se atacaría mediante la legalización migratoria “de todos aquellos que tuvieran trabajo o que hubieran tenido trabajo hasta antes de un año de decretarse la medida de regularización” y la orientación, a quienes no cumplan tales requisitos, para que se integren a las unidades productoras mexicanas.²²

Para México y para los Estados Unidos la implementación de un programa —independientemente de las modalidades y ajustes que requiera— con los criterios apuntados significaría echar a andar, por los caminos viables y correctos, la solución del problema.

Es de esperarse que el Régimen del Presidente López Portillo, que en las declaraciones de principios está enfocando adecuadamente el asunto, negocie con energía y consistencia, frente a los Estados Unidos el problema de que se trata. Que, además de su reiterada repulsa a una solución policial, precise su oposición a un convenio que sólo beneficia a quienes —empresarios agrícolas estadounidenses e intermediarios y traficantes nacionales de seres humanos— lucran con la miseria de las gentes y se benefician de la debilidad y la indecisión de los países; y, adicionalmente, emplee con inteligencia y patriotismo instrumentos de política de desarrollo y de industrialización que tiene en sus manos —tal es el caso, por ejemplo, de la legislación sobre inversiones extranjeras, a través de la cual la generación de empleos y la descentralización industrial pueden ser promovidos—. Por último, los trabajadores mexicanos migrantes y el Gobierno de México pueden tener de su lado la creciente solidaridad chicana, cuyos líderes han tomado conciencia de su vinculación con los intereses de sus compañeros

²² “Emigración indocumentada a los Estados Unidos”. *Foro Internacional...*, pp. 456 a 460.

de raza, en sus negociaciones con los Estados Unidos: el apasionante reto de una "política étnica" inteligente, organizada y consistente se plantea a los dirigentes mexicanos de hoy, por ello, de ser verídica es esperanzadora la noticia de que el Presidente López Portillo ha invitado a líderes chicanos para participar al lado de México en las negociaciones sobre indocumentados.²³

Para los Estados Unidos la alternativa entre una posición inteligente, realista y justa respecto del problema, o la respuesta paranoica en los medios de difusión y mezquina en los órganos gubernamentales significa —así parezca ésta la afirmación de un "aprendiz de brujo"— proyectarse al próximo siglo como un país enriquecido con las aportaciones de una cultura que ha dado numerosas muestras de grandeza en la historia, o desmembrarse en dos países.

2. *La Salinidad del Valle de Mexicali*

En la década 1968-1977 se resolvió un antiguo y espinoso problema existente entre los Estados Unidos y México: el de la salinidad del Valle de Mexicali provocada por la contaminación de las aguas procedentes del Río Colorado que, conforme a instrumentos jurídicos internacionales, se entregaban a México.

Las aguas del río Colorado, cuya cuenca comprende ambos países y cuyos usuarios naturales, por consiguiente, son tanto México como los Estados Unidos, comenzaron a emplearse conjuntamente, para usos agrícolas en los Valles de Mexicali (México) e Imperial (EUA) —que, aunque divididos por la frontera política, geográfica y físicamente forman uno solo— desde finales del siglos XIX en "total y lógica igualdad de derechos".

En los años veinte, sin embargo, dos grupos de Estados del país vecino: Colorado, Nuevo México, Utah y Wyoming —de la cuenca alta del río Colorado— y Arizona, California y Nevada —de la cuenca baja— concertaron, como cuestión interna, sin la intervención de México, un acuerdo, el Convenio del Río Colorado (Colorado River Compact), conocido como Pacto de Santa Fe, a efecto de distribuirse las aguas de dicha corriente fluvial. Aunque, como se señala, no se consideró a México en la negociación, el instrumento concertado concedía prioridad a cualquier acuerdo internacional sobre la materia que se suscribiera en el futuro.

²³ Cfr. las declaraciones de Frank Shaffer Corona, miembro de la Junta Escolar del Distrito de Columbia, quien dijo: "que los líderes chicanos fueron invitados por JLP a integrarse al equipo mexicano que negociará con EU un programa para inmigrantes indocumentados". *Información sistemática...*, febrero de 1978.

El creciente control y aprovechamiento de tales recursos acuíferos por Estados Unidos, hizo que México se preocupara por llegar con éstos a un tratado, a efecto de resguardar sus derechos sobre los mismos, lo que dio origen al Tratado de Aguas de 3 de febrero de 1944. El carácter de mera transacción que tuvo éste, dio lugar a que del lado estadounidense se interpretara como un instrumento a través del cual se incluiría, entre la dotación de agua a México, más de la mitad en "aguas de retorno y de drenaje agrícola, producto de un uso anterior en los Estados Unidos y que tenían que llegar a México hubiera o no tratado". México, en cambio, lo interpretaba en el sentido de que las aguas que se le asignaban debían ser de buena calidad.

La distribución de aguas y la dotación a México se realizó, en los primeros diecisiete años de vigencia del tratado, sin mayores contratiempos, recibiendo nuestro país agua de calidad similar a la empleada por los agricultores estadounidenses. Sin embargo, a partir de 1961, como consecuencia de la perforación de pozos en el Valle de Wellton Mohawk, en Arizona, cuyas aguas se mezclaron con las del río Colorado, las recibidas en territorio mexicano incrementaron notablemente su salinidad. Lo anterior produjo la protesta del Gobierno mexicano, por considerar que Estados Unidos violaba el Tratado de 1944, al entregar aguas de mala calidad que, además, no procedían de fuentes del Río Colorado, sino de drenajes procedentes de pozos del Valle citado; y la respuesta estadounidense en la que se argüía que el Tratado no especificaba calidades, que la contaminación se debía a situaciones fortuitas y que la imposibilidad del uso de tales aguas se debía a que México no estaba preparado técnicamente para manejarlas.

Ante tal situación, se ponderó en México la conveniencia de someter el diferendo a un tribunal internacional o de negociarlo bilateralmente, optándose por lo segundo. Así, los Gobiernos de López Mateos y de Díaz Ordaz entablaron, en sus épocas respectivas, las negociaciones pertinentes que culminaron, ya durante la gestión de este último en la aprobación de un instrumento, conocido como Acta 213, cuya vigencia se inició el 16 de noviembre de 1965 y, mediante diversas prórrogas, subsistió hasta los primeros años de la Administración Echeverría.

El Acta prescribía que los Estados Unidos ejecutaran, en su territorio y por su cuenta, las obras necesarias para separar las aguas de buena calidad de aquéllas de calidad deficiente, así como el establecimiento de un sistema para determinar qué cantidad de las procedentes de Wellton Mohawk se asignarían temporalmente a México.

El Acta no pasó de ser una solución provisional, entre otras cuestiones porque en el invierno de 1966-1967 volvió a presentarse en el Valle de Mexicali el problema de la salinidad, ahora motivado por la perforación de pozos en Gila Sur, Arizona, sin notificarlo a México y en la contabilización de dichas aguas en la cuota asignada a nuestro país. La argumentación estadounidense, similar a la esgrimida al tratarse el problema de Wellton Mohawk y el riesgo de que en el futuro se repitieran situaciones como aquélla y como la de Gila Sur, dejaban ver claramente la necesidad de contar con un instrumento jurídico que protegiera plenamente los legítimos intereses de México.

Replanteada la cuestión del lado mexicano, a los argumentos plenamente defendibles, implícitos o explícitos en la cuestión, del carácter de usuario natural de México en las mismas condiciones que los Estados Unidos, de las aguas procedentes de *fuentes* del río Colorado; y de que el espíritu y la tierra del Tratado de 1944 debían interpretarse en el sentido de que México tenía derecho a recibir aguas de buena calidad, podían añadirse, entre otros, los de la existencia de un daño real y comprobado en el agua de su asignación —que, desafortunadamente, no podía llevarse a sus últimas consecuencias de requerimientos de indemnización por no haberse podido cuantificar el daño—, así como uno de gran fuerza moral, relativo a la buena disposición y a las medidas tomadas por el Gobierno mexicano para resolver un problema similar, aunque notablemente inferior en magnitud al del Colorado, el del Dren de Morillo (México), cuyas aguas contaminaban las del Río Bravo.

No fue, sin embargo, sino hasta el Régimen del Presidente Echeverría cuando la diferencia internacional de que se trata pudo resolverse. Las negociaciones llevadas a cabo por sus antecesores y los argumentos esgrimidos por éstos, fueron retomados y ampliados por el Secretario Rabasa, de Relaciones Exteriores, y por el propio Presidente Echeverría, quienes —el primero a través de diversas reuniones personales con el Secretario de Estado, Rogers, y con Kissinger, entonces Consejero presidencial en su país; el segundo, apoyándose en los agricultores afectados del Valle de Mexicali y en entrevistas personales con su colega, el Jefe de Estado vecino; y ambos asesorados por comisionados y técnicos nacionales, algunos de los cuales habían vivido el largo período de negociaciones en el pasado— insistieron y presionaron de tal manera, que obtuvieron por fin la solución largamente esperada. Es conocido y refleja claramente el tono y la firmeza mantenida en las negociaciones, lo expresado por el Presidente Echeverría ante el Congreso estadounidense en 1972, en el sentido de que era inexplicable que “la audacia e imaginación de los Estados Unidos para resolver

complejos problemas con sus enemigos no sea empleada para solucionar sencillos problemas con sus amigos”.

En el Acta 242, titulada “Solución permanente y definitiva del problema internacional de la Salinidad del Río Colorado”, aprobada el 30 de agosto de 1973 se acogía lo acordado por los Presidentes de ambos países, en el sentido de que por cuenta de los Estados Unidos se establecieran los controles y se realizaran las obras necesarias, incluso en territorio mexicano, para que México obtuviera agua de calidad adecuada, conforme al Tratado de 1944; de que antes de emprender cualquier aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas los gobiernos se consultaran recíprocamente; y de que se negociara entre ambos, a efecto de que los Estados Unidos “colaboraran económicamente en el mejoramiento y rehabilitación del Valle de Mexicali en aspectos relacionados con el problema de la Salinidad”. En el año de 1974, las previsiones y acuerdos del acta habían comenzado a ser objeto de medidas concretas.

NOTA: La presente reseña se elaboró con base en el libro *La Salinidad del río Colorado: una diferencia internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1975. 172 p. (“Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Tercera época. Serie documental/13”), preparado por el Embajador Luis Cabrera, a quien agradezco sus orientaciones.

3. *El Gasoducto*

México fue, con la Constitución Política de 1917, precursor del derecho de los pueblos a ejercer su soberanía sobre los recursos naturales. El artículo 27 abandonó los lineamientos privatistas del Código de Minería de 1884 y de la Ley del Petróleo de 1901 que habían otorgado al dueño de la superficie la propiedad del subsuelo, y afirmó el dominio original de la Nación sobre las aguas, tierras y su subsuelo. Este principio constitucional se enfrentó a la agresión de los inversionistas extranjeros y de sus gobiernos que ejercieron toda clase de presiones contra los regímenes de la revolución a fin de que no se diera efecto retroactivo a la ordenación constitucional y se respetaran las generosas concesiones otorgadas durante el porfiriato. Se ha dicho, no sin razón, que el período comprendido entre 1917 y 1938, año éste último de la nacionalización petrolera, fue una lucha subterránea sin cuartel entre los propietarios foráneos y el gobierno mexicano.

En el ámbito internacional, el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales empezó a ser objeto de discusiones en 1952 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptarse en este año la primera resolución sobre la materia. Conviene destacar que todavía en 1962

con la resolución 1803 (XVII), la soberanía permanente de los pueblos sobre sus riquezas naturales se centraba primordialmente en el derecho del Estado a nacionalizar bienes de extranjeros como medio indispensable para recuperar sus recursos naturales, acaparados durante la expansión mundial del capitalismo.

Es posteriormente a la resolución de 1962 cuando el derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales se ve ampliado con nuevos elementos constitutivos, concretamente: el derecho a colocar los productos primarios en los mercados mundiales, con exclusión de intermediarios, el derecho a obtener aportes tecnológicos en condiciones equitativas, lo mismo que recursos financieros a fin de obtener un aprovechamiento óptimo. Figura en este catálogo de derechos, el de *obtener un precio remunerador por los recursos naturales en los intercambios internacionales*.

El derecho a obtener precios justos por la venta de productos primarios tiene vital importancia, toda vez que estos bienes representan para los países de menor desarrollo relativo, el instrumento más efectivo para alcanzar la independencia y el desarrollo económico. Ellos son el cimiento sobre el que debe actuar el proceso de industrialización. Negarles a los recursos naturales un precio equitativo es oponer deliberadamente obstáculos al desarrollo interno y es mantener vigente una división internacional del trabajo en la que se ha condenado a los países en desarrollo a subsidiar con los precios bajos de sus bienes primarios, el crecimiento de las plantas industriales de Occidente.

No es de extrañar entonces que la lucha por obtener precios remuneradores para los recursos naturales se haya manifestado abiertamente en la primera UNCTAD de 1964 y en la Resolución 2158 sobre recursos naturales, del año de 1966. Despuntaron aquí los principios que han animado a todos los intentos por establecer un Nuevo Orden Económico Internacional, desde la Declaración en este sentido por la VI Asamblea Extraordinaria de Naciones Unidas sobre Materias Primas de 1974, hasta el todavía infructuoso Diálogo Norte-Sur.

La reseña y las consideraciones anteriores conducen a una conclusión: México al negociar el precio del gas se encuentra dentro de una relación ancestral entre un país poderoso y un país débil, que no cambia con el simple transcurso del tiempo ni con buenas intenciones de demócratas o republicanos, y trata de dar vigencia dentro de una relación bilateral a todo un marco general de principios que pretenden establecer un Nuevo Orden Económico Internacional. Se enfrentan, en última instancia, un modelo tradicionalista fincado en una estructura de poder que basa su poderío en el mantenimiento de términos injustos de intercambio, y, por

el otro, la aspiración de un país a obtener precios equitativos por sus recursos no renovables, basada en la instrumentación declarativa de un nuevo orden económico mundial.

Pero hay otras implicaciones de enorme interés. La resistencia a aceptar el precio propuesto por México de 2.60 dólar el millar de pies cúbicos de gas se ha relacionado con las adquisiciones que se hacen de Canadá al precio de 2.16 dólar. Se ha relacionado también con el precio interno que pretende mantener la Administración Carter de 1.75 para el millar de pies cúbicos. Es obvio que el precio mexicano repercutiría en las compras que se hacen a Canadá y que desquiciaría el precio interno que prevé la Administración demócrata dentro de su programa nacional de energéticos. La congelación del precio del gas fácilmente se entendería en estas circunstancias como un medio de control inflacionario.

Sin embargo, es tentador manejar otro elemento de análisis. De acuerdo con los ilustrativos reportajes de la revista "Fortune", los Estados Unidos tienen considerables depósitos de gas cuya explotación no es redituable a los precios actuales. Los grandes consorcios privados han solicitado incrementos en los precios a fin de poder llevar al cabo la extracción del gas que se encuentra a grandes profundidades y que requiere cuantiosas inversiones, así como un despliegue sofisticado de tecnología. Las solicitudes han sido denegadas. ¿Por qué ante la imperiosa necesidad de gas de la planta industrial norteamericana no se aceptan incrementos en los precios?

La respuesta de la inflación continúa siendo válida pero se antoja otro camino especulativo. Con respecto al petróleo, ante las necesidades futuras y para evitar una peligrosa dependencia externa, se ha estado creando una reserva en Estados Unidos que en junio del año pasado Jimmy Carter propuso aumentar de 150 millones a 250 millones de barriles para fines de 1978. Paralelamente, el gas que ocupa en los Estados Unidos el segundo lugar de consumo de energéticos con un 27% de total, muy bien podría ser objeto de una política reservista que oriente el consumo hacia el abastecimiento barato que le ofrecieran en el exterior, es decir México. Dicho de otro modo, la contención de los precios podría estar ligada a una estrategia de mediano plazo que persiga conservar los depósitos internos para necesidades futuras. En este contexto, la adquisición de gas licuado de Argelia e Indonesia a un precio superior a 3.50 dólar el millar de pies cúbicos no tiene un impacto desquiciante, por las cantidades adquiridas, en el índice nacional de precios.

La escasez de energéticos que se empezó a manifestar a partir de la guerra del Yom Kippur de 1973 y que evidenció la dependencia de la

planta industrial de Occidente respecto al petróleo árabe, ha dado lugar a la búsqueda de nuevos yacimientos. En el Banco Mundial existe un equipo de trabajo que estudia programas de financiamiento para la explotación en actividades petroleras y de gas, y se plantea destinar una suma de quinientos millones de dólares anualmente para esta finalidad. Los programas de esta institución financiera tienen importancia si se toma en cuenta que tradicionalmente se habían otorgado créditos únicamente para la explotación, dejándose a un lado el financiamiento para actividades de exploración.

Por su parte la Overseas Private Investment Corp. (OPIC) se encuentra desarrollando programas para asegurar las inversiones en la rama petrolera contra riesgos que las amenacen. La política de esta organización había brindado en el pasado su programa de seguros a inversiones que se realizaran en países como Canadá, Australia y Sudáfrica que ofrecen un margen reducido de riesgos, mientras que, de acuerdo con las nuevas políticas, los programas de seguros habrán de cubrir inversiones en países de menor desarrollo. La necesidad de contar con fuentes de abastecimiento en el campo energético dan lugar a esta política de estímulos y financiamiento para actividades de exploración y explotación.

Los Estados Unidos, particularmente, y, en lo que se refiere de manera específica el gas, resintieron en el invierno de 1976 la amenaza real de la escasez, lo que ha motivado la preocupación de las empresas y del Gobierno norteamericano por encontrar fuentes de suministro en Canadá y en México. La importancia del gas en la composición del consumo de energéticos dentro de los Estados Unidos ilustra sobre la magnitud que puede alcanzar la falta de abastecimiento oportuno. En el mismo año de 1976 el gas ocupó el segundo lugar en el consumo de energéticos con una participación del 27% del total, después del petróleo que representó el 47%. De esta forma, el gas casi alcanzó una tercera parte del consumo interno en los Estados Unidos. Consecuentemente, la falta de este energético tendría un impacto desquiciante en la vida económica del vecino país.

Por ramas industriales, la industria petroquímica norteamericana es la mayor consumidora de gas. De hecho, el auge de esta formidable planta industrial se ha fincado en la disponibilidad de gas barato. La escasez que se vivió en el invierno de 1976 ha conducido a que se maneje la posibilidad de utilizar energéticos alternativos en esta rama, sin embargo, la sustitución del gas por el petróleo obligaría necesariamente a efectuar ajustes en la industria petroquímica o a construir nuevas plantas con la consiguiente inversión de capitales a gran escala. Se considera que la Union Carbide que es la empresa más importante de la industria petroquímica en los Estados

Unidos, tendría que invertir mil millones de dólares como mínimo para la construcción de nuevas plantas o para la adaptación de las existentes a fin de que pudieran funcionar con petróleo. Es decir, los cambios indispensables para sustituir al gas en la empresa petroquímica más importante costaría lo que la construcción del Gasoducto de México a Estados Unidos: mil millones de dólares. Esto sin contar que existe una política en Estados Unidos de integrar una reserva considerable de petróleo, política que se vería contrariada al aumentarse el consumo doméstico por la industria petroquímica y que repercutiría en la mayor compra de petróleo en el exterior con un efecto negativo en la balanza comercial y con una peligrosa dependencia foránea.

De otro lado, tomando en cuenta el consumo regional, se estima que para 1980, la escasez del gas será crónica en la zona Este de los Estados Unidos, especialmente en el Estado de California.

En estas circunstancias es previsible que más tarde o más temprano se llegue a un acuerdo con los Estados Unidos respecto al precio del gas, bien por ajustes o porque el precio del gas experimente un alza y se acerque al que propone México, o bien porque la necesidad en los Estados Unidos obligue a la compra en las condiciones de 2.60 dólar el millar de metros cúbicos.

Por lo pronto, la construcción del Gasoducto en México para abastecer las necesidades de la frontera industrial mexicana es un principio sano de política, sobre todo, porque en algunos puntos, México, paradójicamente, adquiere gas procedente de los Estados Unidos, situación que nos hace dependientes ante una decisión en el país del norte de suspender la venta de gas. Los recursos naturales deben ser la base de la independencia y del desarrollo económico. Únicamente después de cubrir las necesidades internas de acuerdo con un Plan Nacional Energético debe proceder la venta al exterior.