Consideraciones Sobre la Política Exterior de México

J. RAMÓN BRITO MONCADA
Profesor del Departamento de Derecho
de la Universidad Iberoamericana.

INTRODUCCION

HABLAR DE POLÍTICA Exterior obliga a esclarecer previamente lo que se entiende por tal expresión.

El término "Política", ha sido entendido en diversos sentidos. Así, para Schaeffle, Berolzheimer y Heller es "actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder (para lograr la cohesión de un grupo mediante el derecho)". Maquiavelo, Ratzenhofer, Gumpowicz y Carl Schmitt hablan de una lucha, oposición o disyunción. Por último, "Política" puede entenderse como una actividad orientada por un *telos*, que es el sentido tradicional que encontramos en Aristóteles y que en la época moderna han cultivado Jellinek y Radbruch.¹ De un modo más concreto, podemos hablar de una política teórica o Ciencia Política, que pretende obtener un conocimiento explicativo de la sociedad humana, y de una política práctica, atinente a la actividad humana que busca y trata de organizar el bien común del Estado: sería el arte político que realizan gobernantes y gobernados en sus respectivas esferas de acción.² Y es obvio que en este último sentido —que es el que retomamos para los fines de este trabajo— la actividad práctica en cuestión impli-

¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, "Teoría Política". Porrúa, México, 1972, págs. 23 y 24. Para Aristóteles, la Política es una actividad que pertenece al ámbito de la Práxis, o sea que es inmanente, porque perfecciona al hombre mismo, y no a un objeto externo como en la Póiesis. Vid. Sus obras "Política" y "Ética a Nicómaco", en especial el capítulo V del libro I de esta última.

² *Ibidem*, pág. 25.

cará relaciones con otros Estados, soberanos todos ellos y que también buscan realizar su bien público temporal. Es entonces cuando puede hablarse de una "Política Exterior", que implica una elección de objetivos y directrices a seguir por un Estado en sus relaciones con los demás, para lograr de consuno el bienestar público universal, sin menoscabar ni deteriorar la independencia y el progreso políticos y económicos del primer Estado, elemento que debe ser un objetivo permanente en toda Política Exterior, toda vez que esta última es un complemento en el renglón internacional para realizar los objetivos fijados por la política interna.

La realización pacífica de los objetivos y directrices, sobre todo por vía de la negociación, es lo que se conoce como "Diplomacia".³

A todas luces evidente resulta el hecho de que la historia, la geografía y el panorama estructural y coyuntural mundial condicionan la Política Exterior de un Estado. Así, la ruptura con su pasado colonial mediante una lucha de Independencia, las intervenciones extranjeras sufridas, la Guerra de Reforma, los objetivos de su Revolución, y su contigüidad geográfica con los Estados Unidos de América, explican el nacimiento de los principios fundamentales de la Política Exterior de México, mismos que responden a la necesidad de defender la soberanía nacional frente al exterior: igualdad jurídica de los Estados; autodeterminación de los pueblos; no intervención en asuntos internos extranjeros; no agresión mediante el uso o la amenaza de la fuerza; cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales, y solución pacífica de controversias. Por otra parte, el desorden internacional —estructural y coyuntural— ha llevado a México a forjar otros principios complementarios de su Política Exterior, en un afán de contribuir a la lucha por un orden internacional más justo: pluralismo ideológico y distensión; respeto a los derechos humanos y condena de políticas discriminatorias (como el *apartheid*); desarme; apoyo al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, incluido en éste el nuevo régimen jurídico del mar que se perfila en la tercera CONFEMAR, etc. Fácilmente se aprecia que, si bien México hasta 1970 mantuvo una Política Exterior que rayaba en el sumo legalismo, en la pasividad, en el aislacionismo y en la falta de un espíritu de compromiso real y de fondo, con el ascenso de Luis Echeverría Álvarez al poder la mencionada Política Exterior adquiere un mayor carácter dinámico en los

³ Vid. CAHIER, Philippe. "Derecho Diplomático Contemporáneo". Ediciones Riapl, S. A., Madrid-México-Buenos Aires-Pamplona, 1932, págs. 17, *in fine* y ss.

niveles bilateral y multilateral, aunque lamentablemente ese esfuerzo agilizador no rindió todos los frutos esperados, en virtud de que no se realizó paralelamente en el ámbito interno nacional una reforma estructural —socioeconómica y política— acorde a la nueva actitud en lo internacional, como era menester. Obvio es por ello que el nuevo régimen —el de José López Portillo— se vio ineluctablemente obligado en sus primeros pasos a adoptar posiciones de repliegue, mismas que se evidenciaron con una vuelta al bilateralismo con los Estados Unidos de Norteamérica. Afortunadamente, la recuperación económica interna que gradualmente ha alcanzado —en términos generales— el actual régimen, y las perspectivas de consolidación y crecimiento que se avizoran, están haciendo factible el que México oriente su actividad internacional al desempeño de un rol de potencia media que, esgrimiendo racionalmente sus instrumentos de negociación, busca consolidar genuina interdependencia con el vecino del norte y asimismo sembrar la simiente de cooperación recíproca con otros pueblos, en beneficio de todos.

I. EL LENTO ESTABLECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

Constituye un axioma el hecho de que una colonia no tiene Política Exterior, por los lazos de sujeción al exterior que la circundan. Es por ello que el inicio de México como nación independiente (1821) coincide con el inicio de las relaciones internacionales del país y es sólo hasta entonces cuando puede hablarse de una Política Exterior Mexicana. Es obvio que esta última estuvo orientada en sus primeros años a la *supervivencia* como nación independiente, atenta sobre todo a la falta de resignación de España para perder, a título permanente, su antigua colonia.

La pérdida de Texas en 1836, consagrada en los Tratados de Velasco; su anexión a los Estados Unidos de América en 1845 —lo cual desterró de una vez por todas las posibilidades de recuperación— y la adquisición por este último país de nuestros territorios de Nuevo México y Nueva California, junto con el ya citado de Texas, a cambio de 15 millones de pesos, luego de ejercitar su fuerza armada,⁴ imprimen en la Política Exterior de México el afán de guardar la *integridad del territorio nacional*. Sin embargo, el elemento de supervivencia no

⁴ Para un análisis de las estrategias norteamericanas, previas a la instancia de la guerra, véase PRICE, Glenn W. *Los Orígenes de la Guerra con México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

desaparece, toda vez que México tuvo que sufrir en 1838 la intervención de Francia para cobrarse los créditos de un pastelero galo —es la llamada “Guerra de los Pasteles”— y en 1862 la repetición del mismo fenómeno (esta vez por adeudos financieros del país), si bien las intervenciones de España y Gran Bretaña pudieron evitarse mediante la concertación de los Tratados de la Soledad.

Con el fusilamiento de Maximiliano de Austria en el Cerro de las Campanas, el 19 de junio de 1867, la preocupación toral de nuestra Política Exterior deja de ser la supervivencia, que ya se siente más afianzada y es entonces cuando se busca el apoyo económico extranjero mediante la concertación de *acuerdos bilaterales*. Baste recordar que Benito Juárez concedía gran importancia a la construcción del ferrocarril México-Veracruz y en razón de ello renovó una concepción a una compañía inglesa para lograr que los trabajos de construcción se reanudaran. Porfirio Díaz sigue la línea de acción esbozada e incluso dinamiza la misma —como buen liberal que era— y con él puede decirse que la Política Exterior se canalizó a lograr en México la práctica del modelo de *desarrollo capitalista*, mediante la inversión inglesa (en minería y ferrocarriles, principalmente), norteamericana (en ferrocarriles e industria eléctrica, sobre todo), francesa (en la banca y en el comercio) y española (en el renglón de hilados).

La Revolución Mexicana tuvo por fuerza que imprimir un nuevo matiz en nuestra Política Exterior, a saber: el *defender* en lo internacional los logros de dicho movimiento que fueron consagrados por nuestra Carta Magna de 1917, sobre todo la recuperación de los *recursos naturales* por la Nación y la *reforma agraria*. Mención especial amerita la llamada “doctrina Carranza”, expuesta en 1918, que precisa los principios de autodeterminación, no intervención, e igualdad de extranjeros y nacionales frente a la ley. Con estos principios, Carranza denunciaba implícitamente la abyecta intervención activa que desplegó el Embajador norteamericano Henry Lane Wilson en los sucesos de la Decena Trágica.

Por desgracia, la defensa exterior de los principios revolucionarios no fue tan sencilla, porque los intereses extranjeros afectados arguyeron que la Constitución no podía aplicarse “retroactivamente” en su contra lo cual no tiene fundamento alguno, toda vez que los actos legislativos del Poder Constituyente Revolucionario nunca son retroactivos. Por otra parte, los Estados Unidos condicionaron el reconocimiento del gobierno de Alvaro Obregón al hecho de que sus intereses no fueran afectados por el artículo 27 constitucional. Obregón se vio

obligado a claudicar en el sentido anterior, con la firma de los Tratados de Bucareli en 1923, para ser reconocido.⁵ Con los Acuerdos Morrow-Calles, se logra que al menos se acepten nuestras normas jurídicas en el papel.

En 1932, México ingresó a la Sociedad de Naciones y su política en ese foro fue precisamente el propugnar porque se reconociera el principio de no intervención y se cumpliera estrictamente el pacto de la liga. Por ello es que repudió la agresión japonesa a China y Manchuria (1931-1934); rechazó la invasión italiana a Etiopía (1935); apoyó a la República Española derrocada por Francisco Franco (1936) y no reconoció la anexión de Austria por Alemania (el famoso *Anschluss*, de 1938). Todo ello redundó en el logro de un prestigio moral internacional para nuestro país, que así consolidó una postura de defensa a la soberanía de las Naciones y del recurso al Derecho en todo caso para dirimir controversias. Y es que dicha posición justificaba su proceder interno, toda vez que en 1936 el General Lázaro Cárdenas promulgó la Ley General de Expropiaciones y dos años después, ante la negativa de las compañías petroleras a acatar una resolución de la Suprema Corte de Justicia atinente a un problema laboral, recrudecido desde 1937 con la huelga del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, efectuó la expropiación de las citadas compañías, con el objeto de nacionalizar el petróleo. Estas decisiones no podían haberse tomado en momento más oportuno, puesto que en 1938 se avizoraba ya la segunda conflagración mundial y dada esa coyuntura México amenazó con vender petróleo a los países del Eje (Japón, Alemania e Italia) si los Estados Unidos intentaban un boicot. El temor de una intervención norteamericana se disipó y nuestro país dio una muestra del poder de negociación que los países débiles pueden extraer del buen manejo de sus materias primas estratégicas.

Fue finalmente el gobierno del General Manuel Avila Camacho el que, en 1942, concluyó los acuerdos que terminaban, de una vez por todas, con las pretensiones de las compañías petroleras extranjeras. México podía ya disponer, libremente, de sus recursos naturales, para desarrollar su economía.

⁵ Ello motivó que, en 1930, el ilustre Genaro Estrada, a la sazón Secretario de Relaciones Exteriores de México, proclamara la doctrina que lleva su nombre y cuyo *substratum* es el que no se negocie el reconocimiento de un nuevo gobierno extranjero, sino que, en todo caso, se mantenga o retire el cuerpo diplomático nacional acreditado en ese país, según convenga.

II. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR Y LA POLÍTICA EXTERIOR LEGALISTA Y DEFENSIVA

La Segunda Guerra Mundial representó para México una buena oportunidad para incrementar sus exportaciones y por ende sus divisas. Durante las tres décadas posteriores a 1910, la economía nacional creció a una tasa anual superior al 6%: aumentó vertiginosamente el Producto Nacional Bruto y el tipo de cambio, al igual que el nivel de precios, fue estable, de ahí el nombre que *a posteriori* se dio a ese periodo: desarrollo estabilizador. En resumidas cuentas, se trató de implementar el modelo económico liberal, estimulando la industrialización del país mediante la adopción de una política comercial proteccionista y de cuotas a la importación, a efecto de lograr una sustitución de importaciones; primero de bienes de consumo final, luego de bienes intermedios y, posteriormente, de bienes de capital. La misma inversión pública se desplazó del sector agropecuario al industrial.⁶

Es obvio que la Política Exterior nacional tuvo en aquellos años la finalidad primordial de promover externamente el crecimiento económico acelerado del país, pero no debe olvidarse que, en el renglón político *strictu sensu*, se convirtió en el instrumento para mantener, dentro de la guerra fría y la bipolaridad entonces imperante, un mínimo de independencia de la tensión internacional y del enfrentamiento ideológico Este-Oeste reinantes. Podría decirse que nuestra postura internacional estaba conformada por el optimismo, toda vez que México actuó como miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas y nuestras delegaciones desplegaron un papel activo en diversos organismos internacionales.⁷ Dos objetivos centrales guiaron las actividades de México en el seno de la ONU desde el principio: el apoyo al fortalecimiento y la democratización de tal organismo —recuérdese que nunca estuvo de acuerdo con la forma antidemocrática como funciona el Consejo de Seguridad— y el empeño para que el Derecho Internacional fuera la directriz de regulación eficaz de las

⁶ Vid. Solís, Leopoldo. *Alternativas para el Desarrollo*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980, pág. 89 y ss.

⁷ Es el caso, por ejemplo de la constitución de la OEA, en Bogotá, 1948, bajo el supuesto de que la legalidad imperante en un organismo interamericano contendría los anhelos imperialistas de los Estados Unidos. Las represalias de este país contra Cuba, en 1962 y su intervención en la República Dominicana en 1965, desvanecieron la ilusión.

relaciones internacionales.⁸ México consolidaba así una autoridad moral en el plan internacional. El hecho de haber suscrito las Convenciones sobre Asilo de La Habana, Montevideo y Caracas, de 1928, 1933 y 1954, respectivamente, y de haber defendido y practicado el derecho de dar asilo —tanto diplomático como territorial— a lo largo de su historia,⁹ confirman que la actitud arriba referida no era oportunista. Debe recordarse, por otro lado, que en 1966 México presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas un proyecto de resolución que instaba a los Estados a abstenerse de situar en órbita objetos que llevaran armas nucleares o de destrucción en masa; emplazar tales armas en cuerpos celestes o colocarlos en el espacio ultraterrestre: las disposiciones de esta propuesta —aprobada el 27 de octubre de 1963— se incorporaron al Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes, de 1967.¹⁰ Siguiendo esta misma línea desarmamentista, nuestro país se situó a la cabeza del movimiento de desnuclearización militar de América Latina y logró, junto con otras 20 naciones del área geográfica citada, que tal

⁸ Vid. GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio. "México y las Naciones Unidas: el imperio del Derecho como objetivo común", en "Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México: 1977". Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; México, 1977.

⁹ Si México, en materia de *derechos humanos* condicionados, no se había adherido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —ambos adoptados el 19 de diciembre de 1966 por la resolución 2200A/XXI de la Asamblea General de las Naciones Unidas— es porque no estaba aún capacitado económica, social y políticamente para cumplir con cada una de las provisiones de esos pactos. El gobierno de López Portillo estimó que la incapacidad en cuestión ya estaba superada y por ello solicitó del Senado nacional la aprobación de dichos pactos, junto con otros cinco no menos importantes, a saber: 1) Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer (Bogotá, 2 de mayo de 1948); 2) Convención sobre los derechos políticos de la mujer (Nueva York, 31 de marzo de 1953); 3) Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 28 de marzo de 1954); 4) Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 22 de noviembre de 1969); y 5) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1969). La aprobación en cuestión fue otorgada por el Senado el 18 de diciembre de 1980. El decreto respectivo se publicó en el Diario Oficial el 9 de enero de 1981. El Secretario de Relaciones Exteriores fue comisionado para depositar personalmente los instrumentos de ratificación en el foro respectivo.

¹⁰ Cfr. MARÍN BOSCH, Miguel. "México y el Desarme", en "Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México: 1977", *op. cit.* en la nota 8.

desnuclearización quedara consagrada por el Tratado de Tlatelolco, del 12 de febrero de 1967.¹¹ Todo ello ratifica la línea moralista que México se propuso seguir en el ámbito internacional. Pero debe notarse que hasta aquí la Política Exterior del país, aunque moralista, no podía calificarse de dinámica, antes al contrario, por regla general siguió una orientación legalista y defensiva antes que nada.

III. EL FRACASO DEL MODELO DE DESARROLLO ADOPTADO Y EL GIRO HACIA LA IZQUIERDA DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

En los últimos años de la década de los años 60's se advirtió que el modelo de desarrollo estabilizador adoptado estaba muy cerca del fracaso, toda vez que la política de estímulos a la industria y desatención al sector agropecuario agudizó el problema de desempleo y abrió las puertas nacionales al endeudamiento exterior y al manejo de sectores claves de nuestra economía —como las manufacturas y el turismo— por empresas transnacionales, ya que los recursos que dejaban de obtenerse por vía tributaria, atentos los estímulos a la industria y la baja en el ritmo de actividad agropecuaria, y por tanto en los ingresos gravables engendrados por esta última actividad tenían que obtenerse de alguna forma. Por otra parte, el modelo de desarrollo referido desembocó en efectos sumamente deletéreos en la distribución del ingreso nacional, pues de hecho sólo se estaba acumulando éste en una élite empresarial, y cada vez se hacía más patente la incapacidad del sistema para satisfacer los requerimientos de la clase media urbana: la revuelta estudiantil de 1968 fue un testimonio del descontento popular.

En las condiciones anteriores asumió el poder Luis Echeverría Álvarez en 1970. Consciente del fracaso del modelo de desarrollo económico estabilizado, pretendió adoptar un modelo económico interno de desarrollo "compartido": crecimiento económico, mejor distribución del ingreso, estabilidad de precios y del tipo de cambio. A los instrumentos tradicionales del modelo anterior —control del gasto público, y de la oferta monetaria mediante el encaje legal y el endeudamiento exterior— se planeó adicionar otro: la reforma fiscal, con lo que se lograría la justa redistribución del PNB. Sin embargo, por factores aún no entendidos del todo por los especialistas, la reforma fiscal planeada para 1972 no se llevó a cabo,¹² y ello condujo a que el gasto público —que se incrementó irracionalmente después de la rece-

¹¹ Para estudio detallado del instrumento jurídico en cuestión, véase GARCÍA ROBLES, Alfonso, "*El Tratado de Tlatelolco*". El Colegio de México, 1967.

sión de 1971, en que se desembocó por el freno exagerado de dicho gasto público— se tuviera que financiar con endeudamiento externo, primero, y después con emisión primaria de circulante, lo cual desembocó en los fenómenos inflacionarios y devaluatorios que son por todos conocidos.

El fracaso patente del modelo de desarrollo estabilizador, y el fracaso del modelo de desarrollo compartido que se iba percibiendo, llevaron al régimen de Luis Echeverría a utilizar la Política Exterior de México como instrumento para desviar la atención nacional hacia el ámbito internacional, en el cual el Presidente mexicano esgrimó una diplomacia de tipo personalista y cargada hacia la izquierda. También explican la medida adoptada en el anterior sentido: a) la necesidad de restituir a México el prestigio internacional, que bajó en 1968; b) el propósito de atraer con ello un mayor contingente turístico; c) el deseo de ganar en lo interno el apoyo de los intelectuales de izquierda; d) la multipolaridad que afloraba en el ámbito político internacional, al debilitarse el sistema bipolar de la posguerra; e) el nacimiento de un movimiento diplomático nacionalista en América Latina; f) la crisis de la relación bilateral con los Estados Unidos, por las medidas proteccionistas comerciales de tal potencia, y g) el deseo personal de Luis Echeverría de trascender en lo internacional y así conquistar el Premio Nobel de la Paz o la Secretaría de las Naciones Unidas.¹³

Fue así como la Política Exterior legalista, abstencionista, pasiva y aislacionista que México había seguido hasta la fase pre-Echeverrista, se tornó en una Política Exterior más abierta, de mayor participación a nivel bi y multilateral. En el ámbito bilateral, se lograron nuevos socios comerciales, aunque fracasó el intento de fortalecer una posición negociadora frente a los Estados Unidos; se observó un marcado acercamiento con el régimen chileno de Salvador Allende; se ampliaron las relaciones con Cuba; se apoyaron las demandas panameñas de soberanía sobre el canal; se abrieron relaciones con la China Popular y se constituyeron varias decenas de Embajadas en países en vías de desarrollo. A nivel multilateral, se reforzó la acción concertada del Tercer Mundo y se lograron así, principalmente: a) la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, mediante la resolución 3281/XXIX de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 12

12. Vid. en SOLÍS, *op. cit.*, págs. 101 y 102, algunos intentos de explicación.

13. Cfr. VALERO, Ricardo. "La Política Exterior de México: El proyecto de Echeverría", en "Lecturas de Política Exterior Mexicana". El Colegio de México, 1979.

de diciembre de 1974, documento que constituye una de las piezas centrales dentro de la arquitectura jurídica del Nuevo Orden Económico Internacional, que implica el que el centro de gravedad de la economía internacional se transfiera a los países en desarrollo; b) la constitución del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), mediante el Convenio de Panamá, del 17 de octubre de 1975, para el logro de la cooperación intrarregional y de la consulta y la coordinación permanente para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países, organismos o foros internacionales, y c) una hábil negociación en el seno de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CONFEMAR), iniciada en su fase sustantiva en 1974, en Nueva York —aún continúa— en el sentido de conciliar las dos posturas extremas en relación con la figura de la Zona Económica Exclusiva —la de los países “territorialistas”: Brasil, Ecuador, Panamá y Perú, que proclamaban derechos de soberanía sobre la zona, y la de las grandes potencias marítimas, que consideraban a la zona parte de alta mar— y así lograr dar una naturaleza “*sui generis*” a la Zona Económica Exclusiva: el Estado ribereño ejerce soberanía sobre los recursos naturales —renovables o no— de las aguas, el lecho y el subsuelo de la zona, pero se respetan las libertades tradicionales de alta mar: navegación, tendido de cables y tuberías submarinas y sobrevuelo, aunque el Estado ribereño puede adoptar medidas para evitar la contaminación del medio marino y reglamentar asimismo las actividades de investigación científica marina. El límite exterior de la zona en cuestión no excederá de las 200 millas náuticas.

Si bien las medidas internacionalistas de Luis Echeverría parecen acertadas en cuanto a su fondo —algunas veces la forma como las expuso fue demasiado agresiva y por ende irritó a países amigos y aliados potenciales, como dice Jorge Castañeda—,¹⁴ la crítica que puede formularse al régimen del mandatario en cuestión es que fue incapaz de efectuar las reformas económico-políticas sustanciales en el ámbito interno que debían acompañar al cambio radical operado en nuestra Política Exterior. Prueba de ello, a guisa de ejemplo, fue el impacto deletéreo que causó en nuestra economía el boicot turístico que la comunidad judía norteamericana adoptó en contra de México, como

¹⁴ Cfr. CASTAÑEDA, Jorge. “En busca de una posición ante Estados Unidos”, en “Lecturas de Política Exterior Mexicana”, ya citada. Incluso el sector empresarial interno se sintió agredido y adoptó posiciones de repliegue en su inversión.

medida de retorsión contra éste, por haber condenado al sionismo —al que se consideró una forma de racismo y discriminación racial— al votar a favor de la resolución 3379/XXX de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10 de noviembre de 1975, resolución que tuvo uno de sus principales antecedentes en las reuniones sobre el Año Internacional de la Mujer, efectuadas en nuestro país el mismo año.¹⁵

IV. EL RESTABLECIMIENTO INTERNO Y LA POLÍTICA EXTERIOR MAS RACIONAL

Al asumir el poder José López Portillo, su gobierno se aboca a la realización de un plan de trabajo que responde a tres etapas bianuales sucesivas: restauración, consolidación y crecimiento acelerado. Para la factización de la primera etapa se ha echado mano de los hidrocarburos con que cuenta el país —principalmente del petróleo, del que existen abundantes yacimientos en Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas—,¹⁶ y se han realizado importantes reformas en los renglones político, administrativo y fiscal. Para la realización de la segunda fase —la que estamos aparentemente dejando— se ha constituido el programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y se ha elaborado un Plan Global de Desarrollo.

Si bien al inicio del periodo de restauración interna correspondió en el ámbito de la Política Exterior una cierta vuelta al bilateralismo con los Estados Unidos —por razones obvias—, no puede decirse que la Política Exterior de México en el régimen actual haya adoptado un matiz pasivo y regresivo, pues todo parece indicar que nuestro país se desplaza a jugar el rol de una potencia media regional. Para ello, cuenta con instrumentos de negociación de suma importancia: sus hidrocarburos y, a más largo plazo, su uranio. El Plan Mundial de Energía propuesto por José López Portillo a la comunidad internacional en el seno del XXXIV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 27 de septiembre de 1979,¹⁷ revela

15 Vid. MÉNDEZ SILVA, Ricardo y CRUZ GONZÁLEZ, Francisco José. *Las Relaciones Bilaterales de México, 1968-1977*, en la revista "Jurídica". Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 10, tomo II, México, julio de 1978, pág. 274 y ss.

16 Como se sabe, las reservas petroleras del país se concretan a las siguientes cifras: probadas: 60,126 millones de barriles; probables: 38,042 millones de barriles; potenciales: 250,000 millones de barriles.

17 Recuérdese que el Plan Mundial de Energía en cuestión deberá asegurar la transición ordenada, progresiva, integral y justa entre la actual estructura energética

la racionalidad con que México pretende hacer uso de su petróleo. Pero debe anotarse que la propuesta mexicana en lo tocante a energía no aconsejó un tratamiento aislado de dicho energético, sino un enfoque globalizador del total de fuentes de energía. Asimismo, se planteó que el mismo problema de energía debe vincularse dinámicamente al marco más amplio del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En lo relativo al tópico del NOEI citado, debe hacerse una obligada mención al papel central y vital que está jugando nuestro país para agilizar y revitalizar el llamado diálogo Norte-Sur —actualmente estancado por la abulia política y la falta de entendimiento— mediante la convocatoria, que ya cuenta con gran número de adherentes, a una reunión reducida pero altamente representativa de Jefes de Estado (sobre todo de potencias medianas) para los días 22 y 23 de octubre de 1981, cuya sede será la ciudad de Cancún. El objeto de tal reunión —a la que asistirán representantes de países industrializados y de países en vías de desarrollo— es el de *preparar*, mediante el franco intercambio de puntos de vista, el arribo a acuerdos mínimos en principio, a ciertas conclusiones, en las próximas negociaciones globales del *gran* diálogo Norte-Sur, con el afán de que esos acuerdos sean respetados en la medida en que representen un *consenso*, que es precisamente el que intenta facilitar la cumbre mexicana.

La coherencia y racionalidad que florecen en la Política Exterior de México no sólo se observan en el renglón económico, sino también en el político, toda vez que nuestro país despliega una labor importante en favor de la paz y la distensión política. Prueba de ello es la propuesta que, junto con Noruega, realizó para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se convocara urgentemente, a efecto de tomar medidas en pro del restablecimiento de la paz entre Irán e Irak. Fue precisamente México el país que formalmente presentó la propuesta del proyecto de resolución para poner fin al conflicto, mismo que fue aprobado por 15 votos a favor, o sea por la totalidad de los miembros del Consejo.

Por otra parte, México no ha olvidado que su relación con Estados Unidos es la piedra angular de su política exterior, y por ello se ha conducido con prudencia frente a la gran potencia. La importancia de la relación en contemplación se advierte simplemente al observar

—basada a menudo en la utilización irracional de los combustibles fósiles y sobre todo del petróleo— y la futura, que aprovechará racional, ordenada y progresivamente las nuevas fuentes de energía, toda vez que, como se plantea, los energéticos constituyen una responsabilidad compartida de toda la humanidad.

que el 70% de nuestras exportaciones se canalizan a los Estados Unidos, amén de que el 60% de nuestras importaciones proviene de ese país, lo cual se complementa con el hecho de que el 70% de nuestra deuda pública —que por cierto, se ha bancarizado y privatizado— se ha contraído con la misma potencia norteamericana.¹⁸

Los problemas bilaterales más importantes con los Estados Unidos son: a) energéticos; b) migración de indocumentados; c) comercio; d) tráfico de drogas; e) recursos naturales compartidos de frontera (agua, hidrocarburos y geotermia; f) pesca; g) preservación del medio ambiente, y h) el tradicional tópico de límites y aguas, al que se aboca la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) creada en 1944.

En todo caso, y pese a que Estados Unidos ha adoptado posiciones sumamente nacionalistas frente a México en la mayoría de los renglones citados, México está actuando con racionalidad frente a la potencia, recurriendo en todo caso al imperio del Derecho. Basta contemplar, a guisa de ejemplo, que el embargo de las exportaciones atuneras mexicanas por Estados Unidos, que infiere a nuestro país pérdidas por 20 millones de dólares al año, derivado de la captura en México de navíos norteamericanos —especialmente provenientes de San Diego— que pescaban atún en nuestra Zona Económica Exclusiva sin el permiso que dictamina la ley respectiva de 1980, no ha sido seguido por el uso del petróleo como un arma política, como muchos han sugerido, toda vez que México está consciente de que el conflicto atunero se deriva de un fracaso en las 13 reuniones que desde 1977 se han llevado a cabo con países costeros de la zona centroamericana, con Estados Unidos y otras potencias pesqueras —como Japón y Francia— para establecer un régimen jurídico, a nivel convención, que regule el aprovechamiento de los túnidos en la región, especie altamente migratoria y que por lo mismo da lugar a conflictos en la medida en que en ocasiones se encuentra en mar territorial, otras en la Zona Económica Exclusiva y otras en alta mar. El fracaso referido ha hecho que cada país involucrado en el conflicto pretenda aplicar sus leyes: la de Estados Unidos, de 1976, estima que los túnidos son "*res nullius*" y por ende susceptibles de apropiación; las de México, de 1976 y 1980, establecen la soberanía de nuestro país sobre los túnidos que se encuentran en nuestra Zona Económica Exclusiva y por ello

¹⁸ Cfr. GREEN, ROSARIO. "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias", en la obra supra citada "Lecturas de Política Exterior Mexicana".

los navíos extranjeros deben solicitar una licencia previa para pescar tal especie, mediante el pago de los derechos respectivos, so pena de ser capturados, multados y sancionados con la decomisión de las artes de pesca y el contingente pescado. Vistas así las cosas, México está abierto a la negociación, pero mientras no se llegue a un acuerdo aplicará sus leyes, como es correcto. No utilizará instrumentos de presión, como el petróleo, por la política trazada para el manejo de dicho energético —que una vez más es racional— y porque los 20 millones de dólares anuales que se pierden con el embargo atunero son minúsculos frente a los 7,000 millones de dólares anuales que ingresan a México por exportación de petróleo.

Se ha mencionado mucho que la Política Exterior petrolera de México es coherente y racional. Tal afirmación se fundamenta en el hecho de que nuestra producción y exportación petrolera están basadas en los intereses de México. En ese sentido, se ha fijado una plataforma de explotación de 2.5 millones de barriles diarios por el Programa Sexenal 1976-1982 de PEMEX, de los cuales el 50% se destina a la exportación. De acuerdo al Plan Global de Desarrollo, para 1980-1982 los recursos petroleros aportarán en ese lapso 931,600 millones de pesos (el 22% de los ingresos totales del sector público), que se destinarán como sigue: 32% al programa de inversión de PEMEX; 25% al sector agropecuario y al desarrollo rural; 24% al sector social; 20% al sector transportes y 16% al sector industrial (excluyendo PEMEX). México no pretende hacer de su petróleo la panacea de subsidio para los déficits de su desarrollo sino sólo utilizarlo como “palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo”, según el Plan Global citado. Por eso mismo es que, como ha dicho José López Portillo, “no queremos una indigestión de divisas petroleras”, porque obviamente ello acarrearía presiones inflacionarias. Esa es la razón de que México no ceda con tanta facilidad a las presiones del exterior para que aumente su plataforma de exportación petrolera. Por otra parte, no debe olvidarse que México ha vinculado la venta de su petróleo a la cooperación económica que nos presten los países adquirentes: ello se ha logrado con éxito con Estados como Japón, Canadá, Suecia y Francia. Asimismo, merece una digna mención el hecho de que nuestro país, consciente de sus vínculos con el Tercer Mundo, ha suscrito un convenio con Venezuela para abastecer al Caribe y a Centroamérica de petróleo, mediante el pago de sólo el 70% de su precio

y el compromiso de que el 30% restante, que queda sujeto a crédito, se liquidará en un plazo de 20 años con un bajo interés.

V. CONCLUSION

Hemos ya delineado la forma como se ha venido manejando la Política Exterior de México hasta nuestros días. Todo parece indicar que dicha política se seguirá orientando en el futuro próximo, al modo de ver de Jorge Castañeda, a lograr, fundamentalmente, una genuina interdependencia con los Estados Unidos,¹⁹ mediante el uso de *elementos que reduzcan nuestra atadura a la potencia*: a) cerrar filas con el Tercer Mundo y esforzarnos por establecer y consolidar un Nuevo Orden Económico Internacional, situándonos, de ser posible, a la cabeza del movimiento; b) diversificar nuestros socios comerciales: Europa Occidental, Japón, los países socialistas y América Latina (en base al concepto de autodesarrollo colectivo y consultas políticas); c) realizar consultas con otras potencias medias: Suecia, Canadá, Argelia, India, Yugoslavia, Rumanía, Venezuela, Brasil, etc.), y d) ampliar relaciones —no sólo las comerciales— con los países socialistas.

Para el logro de lo anterior, México cuenta con *instrumentos de negociación permanente*: 1) una consistente Política Exterior (implica un sano nacionalismo); 2) la vecindad con Estados Unidos (facilita el transporte de mercancías y absorbe excedentes de mano de obra nacional, amén de hacer posible que no necesite México protegerse con armamento sólido frente al exterior); 3) recursos materiales: petróleo y gas.

A todas luces es plausible el haber imprimido en nuestra Política Exterior el sello de la racionalidad. De nuestros gobernantes dependerá el que se siga por el mismo sendero, a través de un sano "*savoir-faire*" diplomático.

¹⁹ Cfr. CASTAÑEDA, Jorge, *op. cit.*