

La política tercermundista mexicana frente a la evolución del orden internacional (1970-1982)

MARÍA TERESA TEXERAUD

INTRODUCCIÓN

La baja del precio del petróleo después del fracaso histórico de la conferencia de la OPEP del 23 de enero de 1983, ¿es una causa de desorden después del intento de crear un orden energético?

La crisis financiera internacional que afecta, sobre todo, a los países endeudados del Tercer Mundo ¿puede ser considerada como el resultado del anacronismo del orden energético?

Preguntas como éstas, planteadas cotidianamente por la actividad internacional pueden multiplicarse al infinito. Podría igualmente intentarse su clasificación, dentro del antiguo, actual o de algún día "nuevo orden internacional". Este esfuerzo que seguramente resultaría inoperante, conllevaría además la certeza de la incompreensión.

Pero cuando se sabe que México fue en 1981 el cuarto productor internacional de petróleo —sin pertenecer a la OPEP— y actualmente es uno de los principales países víctimas de la crisis financiera, nos damos cuenta de la gran importancia implicada por toda esta problemática como soporte esencial de dicha situación, y rápidamente tomamos conciencia de que esa interacción entre el actor estatal y los cambios internacionales actuales no representa sino solamente uno de los anillos de tan larga cadena.

¿Cuál ha sido el papel de México ante algunos de los cambios más notables ocurridos en el Continente Americano? Frente a los acontecimientos de los años 50-60, que sacudieron fuertemente el equilibrio continental, México mantuvo una posición especial: en 1954 se opuso a la resolución de la OEA condenatoria al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz; en 1960, predicando el principio de la "no intervención", defendió la declaración de San José y consintió durante ese decenio al régimen castrista. Efectivamente, México se quedó solo en el continente para no romper los lazos con Cuba y siguió así un comportamiento "a distancia" frente a la política hemisférica estadounidense.

Heredada de un pasado traumatizante, esta distancia se reveló en la instauración de los principios claves de la política exterior mexicana; por ejemplo, la no intervención y desde entonces, basándose en tales fundamen-

tos, México ha tratado de "limitar" la política norteamericana sobre el continente interpretando, como lo señala el profesor Mario Ojeda, la doctrina de la soberanía limitada "según sus propios criterios".¹ Pero además frente a esta relación bilateral obligada, México buscaba un segundo esquema de alianzas. Es así como a partir de los años 60, con el presidente López Mateos, México lleva a cabo una cierta apertura diplomática intentando afianzar las relaciones con América Central desde una perspectiva económica.

Tanto la política bilateral "a distancia", como la de apertura diplomática, la concretó el actor mexicano durante el periodo 1970-1982, por una utilización muy frecuente de la "relación tercermundista". Es interesante destacar aquí esta coincidencia en ese periodo por su significado a nivel internacional.

Ahora bien, las siguientes reflexiones no tienen como meta hacer un análisis de la actividad tercermundista mexicana en función de las necesidades y demandas internas del sistema mexicano. Aun cuando es claro que durante esos dos sexenios tal acción se hizo, en parte, para contestar a una estrategia económica interna, modulada según una coyuntura diferente. Nuestro propósito es más bien analizar la actividad diplomática mexicana tanto dentro del marco de su relación con el Tercer Mundo, como en relación con el Tercer Mundo, como en relación con la evolución del orden internacional en los años 70 y 80.

En efecto, si aceptamos que las relaciones internacionales engendran otras de fuerza a veces globales, a veces parciales, según los factores en juego y que tales relaciones perpetúan el movimiento del sistema internacional, nos parece necesario considerar la evolución del orden internacional.

Ahora bien, cuando hablamos de "orden", pretendemos dar una imagen de la situación de esa relación de fuerzas, relación no definitiva. Así, tal concepción deja sin fundamento las expresiones "nuevo orden", o "desorden actual". Por lo demás, tampoco nos parece adecuado situar este estudio en el marco de la llamada relación Norte-Sur. Esto último no solamente nos parece ficticio porque la efectividad de dicha relación es válida solamente en función de la relación Este-Oeste, directa o indirectamente. Es la política del actor mexicano, la cual demuestra más que nada, la encrucijada entre las dos relaciones.

En cuanto a la evolución del "orden internacional", lo evocamos en su diversidad y no sólo en alguno de sus aspectos, por ejemplo el económico, el político o el militar, etcétera. Este punto de vista está basado en la tesis conceptualizada por el profesor J.L. Martres del "sistema internacional con variables múltiples", según la cual hoy debe partirse de una visión global del actor estatal, que para el autor se descompone en una multiplicidad de factores autónomos (político, económico, ideológico, militar, cultural,

¹ Ojeda Gómez, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

etcétera).² Cada actor cuenta con estos diferentes factores, pero en grado diverso. Tal es el resultado del reparto de la potencia.

El sistema internacional estará concebido entonces como un sistema de variables múltiples en donde a cada variable corresponde un factor de "potencia" común a los diferentes actores estatales. Para que cada actor tenga la posibilidad de actuar al interior del sistema internacional, debe usar lo que podríamos llamar "las reglas del juego" del sistema.

En el decenio 1970-1980, lo esencial fue la evolución obligada de esas "reglas del juego", ello debido particularmente a la integración de nuevos actores al sistema, lo cual hizo que algunas de dichas variables se afectaran bastante.

En esa fase de transformación, *México aparece como un elemento catalizador*. Tal es la hipótesis que buscamos verificar a lo largo de nuestro ensayo, teniendo siempre en cuenta la interacción del actor mexicano con el "juego" del sistema. A este respecto, Stanley Hoffman considera que la potencia estatal se puede usar "...según la lógica de la división y de las reglas de la interacción, o según la lógica de la integración y de las leyes de la interdependencia".³

En el caso de la política exterior mexicana respecto al Tercer Mundo, puede "leerse" precisamente una combinación de esas dos lógicas. Predicando los principios de la interdependencia y de la soberanía estatal como corolario, la política tercermundista mexicana favorece un juego diplomático de configuración a la vez bilateral que integrativo.

Bajo tales circunstancias vamos a empezar por considerar lo que la política tercermundista mexicana puede perder o ganar, es decir "lo que está en juego" y, en segundo lugar, el efecto internacional de esa misma política.

I. "LO QUE ESTA EN JUEGO" EN LA POLITICA MEXICANA

A lo largo del decenio 70-80, México contribuyó activamente a la evolución de la nueva relación de fuerzas entre países tercermundistas reivindicadores de un nuevo orden mundial y las potencias industriales. Es esta búsqueda el telón de fondo de la política exterior mexicana de ese período.

La primera de estas acciones emprendidas fue la formulación de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; le siguió el Plan Mundial de Energía (petróleo), la materia prima más conflictiva del decenio. En la reunión de Cancún, el actor mexicano pudo hacer el balance de esta relación de fuerzas.

² Profesor en la Universidad de Bourdeaux I y del Instituto de Estudios Políticos de Bourdeaux.

³ S. Hoffman, "Le dilemme américain-suprematie ou ordre mondial", París, *Economica*, 1982.

Estas tres etapas en ese campo de las relaciones internacionales, consecuentes a la evolución de las "reglas del juego", fueron prácticamente paralelas al desarrollo de la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar en donde se produjo otro enfrentamiento entre los PVD y los PID,⁴ por lo cual también es significativa para nuestros propósitos.

A. *La participación de México en la formulación de la Carta.*

Desde el principio de los años 70, México se integró a la estrategia internacional tercermundista desarrollada, sobre todo, en la ONU y en sus diferentes instancias.

1. *Integración de la acción mexicana en el movimiento reivindicativo tercermundista*

Para los países en vías de desarrollo, la decisión de formular la Carta significó un medio de revitalizar el proceso de reivindicaciones iniciado por estos países en la ONU desde los años 60. Fue en ese entonces cuando el Decenio para el Desarrollo pudo ser adoptado, con mayor importancia, gracias a los nuevos países africanos que ingresaron a la ONU.

El segundo Decenio para el Desarrollo iniciado el 24 de octubre de 1970, no hacía sino proseguir la estrategia del primero activando la acción de dichos países en foros especializados como la UNCTAD.

Así, a partir de los resultados obtenidos en la UNCTAD II, celebrada en Nueva Dehli, y dentro del espíritu de la Carta de Argelia del "grupo de los 77", el discurso pronunciado por el presidente Echeverría en la UNCTAD de 1972, en Santiago de Chile, acentúa este largo proceso.⁵ En esta ocasión, compartiendo la declaración de Lima de 1971, el discurso mexicano contestó a una necesidad latente, sugiriendo la formulación de principios ya enunciados y apoyando, sin embargo, el desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

2. *Participación activa de México en el Comité Preparatorio de la Carta.*

En diversas ocasiones el actor mexicano explicó su concepción del "nuevo orden económico internacional".⁶ La Carta en cuestión, propuesta como un código internacional de conducta, pretendía reestructurar la economía in-

⁴ PVD: Países en vía de desarrollo.

PID: Países industriales desarrollados.

⁵ Discurso del 19-04-72 en Santiago de Chile.

⁶ Discurso del presidente Echeverría Alvarez en la ONU, el 9-04-74.

ternacional en su conjunto a través de negociaciones entre los países en vías de desarrollo y de los países industrializados.⁷

En tal empeño, la actuación de México es muy importante; este país se hace cargo de la presidencia del grupo de trabajo del comité preparatorio. La complejidad de la tarea se revela por el propio mecanismo interno de dicho Comité y parece, a veces, un callejón sin salida.⁸ Pasando del Comité de redacción al de revisión, la negociación debió dar resultados al interior del "Grupo de los 77" antes de encarar las enmiendas del grupo de los países socialistas y de los PID.

En esta etapa, uno de los principales escollos enfrentado por el Comité, radicó en la redacción del artículo 2 de la Carta, referente a medidas de nacionalización y de expropiación. A este respecto, fue la propuesta mediadora del actor mexicano la que resolvió el problema, obligando al Estado que expropia a pagar una indemnización.

3. *Las principales tesis defendidas por México.*

De acuerdo con el embajador Jorge Castañeda, la Carta abarca dos grupos principales de propuestas: las primeras en relación con la salvaguarda de la soberanía estatal, y las segundas en torno a la cooperación internacional, las cuales postulan los derechos y deberes esenciales de los países desarrollados en relación a los PVD.⁹ En efecto, añadida a la declaración y al programa de acción, la Carta revela los principios básicos del derecho al desarrollo. Bajo este marco jurídico, básico del derecho, así propuesto, asistimos a una revaluación del principio de la soberanía estatal. Al respecto, tomamos en consideración la tesis defendida con fuerza por el embajador Castañeda, quien señaló que este principio es previo al propio derecho internacional. En realidad, ésta revaluación subraya una nueva dimensión del derecho al desarrollo, como señala el profesor Flory:

"...un Estado subdesarrollado jurídicamente es soberano y por eso va a reclamar que se acabe la desigualdad de desarrollo".¹⁰

Es lo que el autor llama soberanía activa en contraposición a soberanía pasiva. Por eso se incluyó en tal documento el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, encontrando toda su fuerza en la Carta, especialmente en su artículo dos.

El segundo grupo de propuestas está muy relacionado al primero: en realidad, la reivindicación sobre los recursos naturales nos lleva a una especificidad del derecho, institucionalizando así la doble correspondencia de

⁷ Discurso de su secretario de relaciones exteriores (ONU, el 3-X-72. XXVII sesión de Asamblea General.

⁸ Véase en el A.F.D.I. 1974 artículo del Embajador J. Castañeda.

⁹ J. Castañeda: en "Justicia Económica Internacional", CEESTEM.

¹⁰ Flory, en "Inégalité économique et évolution du droit international", Coloquio Aix en Provence. SFDI.

las normas dentro del intercambio entre el Norte y el Sur. Con este enfoque, la Carta nos propone el ejercicio extensivo de los tratados de preferencia generalizadas respecto a lo financiero, monetario, tecnológico, etc. Tales orientaciones económicas fueron difíciles de establecer (tomamos por ejemplo el caso del ajuste de los precios entre las materias primas y los productos manufacturados).

La segunda orientación económica, emanada del principio de interdependencia, fue sugerida la primera vez por el Brasil, en 1966, y la segunda por el presidente Echeverría en 1972: se denomina sistema de seguridad económica. Es una propuesta atrevida que presiona a la ONU, para establecer dicho sistema y así propiciar un desarrollo sostenido y una expansión de las economías nacionales. Con eso entramos al problema del NÓEI, referente a la transferencia de tecnología. La sensibilidad del tema quedó de manifiesto cuando se trató de relacionarlo con los problemas del mar. Recordemos que la cuestión de la empresa como instrumento para llevar a cabo la gestión del "Patrimonio Común de la Humanidad" provocó en parte, los periodos sin salida de la tercera reunión de la CONFAMAR.

Estas tesis sugeridas o suscritas por el actor mexicano nos indican cómo su papel se adecuó a las fuerzas reivindicativas y a las mismas relaciones de fuerza instaladas y creadas por la Carta.

4. *La situación internacional que enmarcó la elaboración de la Carta.*

El Comité Preparatorio de la Carta se llevó a cabo bajo la influencia de la Cuarta cumbre de los Países No Alineados (Argelia, 1973) y bajo la circunstancia de que el presidente Boumediene había pedido para la primavera de 1974, una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU para discutir el problema de las materias primas. Otro acontecimiento de mucho peso en la elaboración de la Carta fue lo calificado por Occidente de "golpe de estado petrolero", dirigido por la OPEP durante la guerra de Yom Kippur.¹¹

Todos estos elementos, por supuesto, presionaron para que la comunidad internacional fijara en atención en los problemas involucrados en la Carta. Además, el "clima" político sostenido por Estados Unidos mantuvieron con sus "aliados" latinoamericanos influyó también para que México pudiera realizar su acción tercermundista. Recordamos que fue en 1974, cuando se publicó el informe LINOWITZ y también cuando se llevó a cabo el encuentro en México entre Henry Kissinger y los diferentes representantes de los países latinoamericanos, con base en el documento llamado "el nuevo diálogo entre las dos Américas".

Así, participando en la realización de la Carta, México fue coactor de lo que el profesor Dupuy llama el paso del "derecho declaratorio al derecho pro-

¹¹ Véase D. Coliard en Doc. Fran. N.E.D. 4414-4413-4414. c

gramatorio".¹² Si seguimos la idea del autor, podemos decir que México se queda en la línea de los países defensores del derecho declaratorio en la medida de que hizo esfuerzos para la aceptación por la comunidad entera de reglas hasta entonces únicamente usadas en círculos especializados como el de la UNCTAD. Además de eso, —señala el profesor Dupuy—, el proceso iniciado por los países en vías de desarrollo, tiene como meta revelar que las normas en vigor son ya limitadas, en relación con la dimensión contenida dentro de las nuevas normas propuestas. Estas últimas responden al *opinio necetatis* de la especie humana, tocando problemas urgentes como la polución, recursos hidráulicos, materias primas, etcétera; temas predominantes, ahora dentro de la comunidad internacional.

Nosotros consideramos que, por su participación en el procedimiento jurídico de elaboración de la Carta, el actor mexicano propició esta mutación del Derecho Internacional, la cual plasma jurídicamente la evolución de la relación política o de "las reglas del juego".

B. *El plan mundial de energía*¹³

1. *Una adecuación al NOEI*

Esta propuesta se inspira directamente del esquema adoptado en la definición de lo que fue el NOEI. El actor mexicano toma otra vez la visión interdependentista del "nuevo orden", pero enfocada esta vez sobre el problema de la energía. Una de las principales claves del Plan, la soberanía, es ampliamente destacada, considerandola en la etapa de la racionalización de las materias primas (punto 2 del plan), en su exploración (punto g) y en su utilización (punto 4). El principio de la interdependencia también está contenido en el Plan: lo encontramos con respecto al trato preferencial a nivel de la transferencia de la tecnología (punto 5 y 8) y también en materia financiera. La interdependencia institucional está organizada en torno al punto 9 a La interdependencia institucional está organizada en torno al punto 9 a través de la propuesta de un Instituto Internacional de Energía. También el esquema ideológico está representado en el Plan cuando se dice que el decenio 70/80 es un periodo de transición en la mutación planetaria; igualmente están expresados la credibilidad en el papel de la ONU y la importancia otorgada al Derecho.

De esta manera, el actor mexicano, como uno de los primeros productores de petróleo, mantuvo su posición tercermundista. No obstante, en tanto la negociación de la Carta fue incluida dentro de una estrategia inter-

¹² Profesor Dupuy en el Coloquio de Toulouse SFDI. (Adoptamos el razonamiento general del autor al caso mexicano).

¹³ Propuesta del presidente J.L. Portillo en la ONU el 27-09-79. XXXIV sesión Asamblea General.

nacional, el Plan Mundial de Energía aparece aislado, como propuesta de un solo actor internacional.

Esta observación nos lleva a situar tal acto dentro del cuadro coyuntural de situación de la relación de fuerzas a nivel internacional.

2. *Situación del Plan Mundial de Energía frente a la relación de fuerza internacional.*

Después del despliegue diplomático de los años 73-74, el segundo encuentro principal entre los PVD y los PID fue en París durante la Conferencia de Cooperación Económica Industrial (CCEI 75-77). Durante esta reunión, y dentro de cada una de sus cuatro comisiones, los PVD intentaron introducir los primeros resultados de la aplicación del NOEI conseguidos dentro de la UNCTAD IV de Nairobi y dentro de la quinta cumbre de los Países no Alineados celebrada en 1976, en Colombo. Como lo mencionó J. Navarrete, la creación del fondo de estabilización de materias primas y del programa integrado de productos básicos, fueron para los PVD una consolidación de frágil acuerdo encontrados en la UNCTAD de Nairobi.¹⁴ Igualmente, respecto al tema del desarrollo, en la CCEI se aseguró que los resultados de Nairobi se concretarían en la medida de que un 0.7% de PNB de los PID debería servir para la ayuda al desarrollo. Sin embargo, los problemas relacionados con la energía se quedaron sin efecto real para los PVD.

Efectivamente, la Comisión de Energía de la CCEI emitió recomendaciones sobre la conservación y elaboración de un programa internacional de cooperación para el desarrollo, pero se quedó sin efecto concreto. Es en este contexto donde debemos situar la propuesta del Plan de Energía del actor mexicano. Además, esta coyuntura resalta los problemas de la división interna del Tercer Mundo entre países con petróleo y quienes no lo poseen, con la consecuente desproporción en cuanto al poder respectivo.

Otro acontecimiento que nos da una imagen de las dificultades encontradas para negociar dentro de esta coyuntura, fue la Cumbre de Cancún celebrada en octubre de 1981.

C. *Un "paliativo": La cumbre de Cancún.*

1. *Las circunstancias de Cancún.*

Como la CCEI, la cumbre de Cancún se inscribe dentro de un proceso informal de negociaciones, ligado a la dinámica de la ONU. Así, estas instan-

¹⁴ J. Navarrete fue el jefe de delegación mexicana en la Conferencia de Cooperación Económica Industrial.

cias parciales, desconectadas del poder formal de la ONU, permiten, sin embargo, abastecer el mecanismo "onusiano" propiciándole nuevas fuentes. No obstante, una de las ventajas de este proceso es poder "tantear" la efectividad de una negociación general y potencial, tomando así el pulso de un grupo pequeño pero representativo de las fuerzas vigentes. Cancún fue una oportunidad para activar la idea de las negociaciones globales, idea ya expresada en La Habana en 1979,¹⁵ y en la ONU en 1980.¹⁶ Estas negociaciones globales deben desarrollarse dentro del marco de dicho organismo y establecer concretamente el NOEI en su conjunto. Hubo discusiones preparatorias respecto a ellas tanto en la propia ONU (1980), como dentro de un comité plenario presidido por el señor Von Wechman en 1981. Sin embargo, al presentarse el problema de duplicación de instancias y competencias entre la Organización Mundial y las instituciones especializadas, se llegó prácticamente a un bloqueo de dichas negociaciones.

En este contexto, la reunión de Cancún, al abarcar el contenido de las negociaciones globales, permitió realizar una evaluación del papel de los actores más importantes, particularmente de Estados Unidos.

Al poner en práctica la idea de esta reunión, de acuerdo con el canciller Kreisky¹⁷ e influido por el Informe Brandt, el actor mexicano va a fortalecer su posición de negociador dentro de las potencias internacionales.

2. *Participación del actor mexicano en la realización de la cumbre de Cancún.*

Al no pertenecer al Movimiento de Países no Alineados, ni ser líder del Grupo de los 77, México pudo gozar de libertad para escoger a sus invitados a fin de darle al *acontecimiento* de la reunión de Cancún el alcance deseado.

Así, en la reunión de Jefes de Estado en Cancún, México recibió a los representantes de veintidós países sin la presencia de la URSS y Cuba. Los invitados tercermundistas estuvieron escogidos, sobre todo, entre los de ingresos intermedios, pero conocidos por sus contribuciones al NOEI. La ONU estaba representada por su Secretario General, Kurt Waldheim.

En su discurso inaugural, el actor mexicano quiso situar este encuentro dentro del contexto reivindicativo de los países tercermundistas, intentó así concretizar su acción y actualizar sus tesis haciendo referencia a las repercusiones de la crisis económica y reiterando su creencia en un nuevo sistema de relaciones económicas basado en la equidad y la justicia, conceptos claves del derecho del desarrollo.¹⁸

Los temas involucrados en esas negociaciones se organizaron según una

¹⁵ La Habana, 1979; 6a. Cumbre de los Países no Alineados.

¹⁶ Sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU, septiembre de 1980.

¹⁷ Pláticas mexicano-germano-austriacas, Bonn, mayo de 1980.

¹⁸ Discurso del presidente J. L. Portillo, 22 de octubre de 1981, Cancún.

perspectiva global, para incitar a los países asistentes a dialogar sobre los ejes de la estructura del NOEI. En este sentido, se hizo referencia especial tanto al sector alimentario como al energético. Con esto último, el Plan Mundial de Energía se introdujo dentro del NOEI con el objeto de "asegurar la transición de la economía petrolera a una economía fundada sobre otras fuentes de energía". Sin embargo, tanto este Plan como la idea francesa de establecer una "filial energética" se quedaron nada más en una etapa de propuesta recibiendo algunos apoyos parciales.

Finalmente, el actor mexicano conoció los límites de su acción, condicionada por la política y el discurso de su "socio" estadounidense. Por lo demás, el carácter informal y parcial de la reunión fue reiterado constantemente, reconociendo a la ONU el derecho a hacer efectiva cualquier negociación internacional. En efecto, a propósito de la CCEI, el embajador J. Navarrete había expresado: "...este mecanismo *ad hoc* no tiene ni que continuarse ni que institucionalizarse".

Este respeto por el marco de la ONU es una de las constantes de la política exterior de México, y ha sido invocado con frecuencia, sobre todo, en los dos últimos sexenios, tanto en relación con el problema del desarme como con respecto a las cuestiones del mar.

De esta primera parte del presente ensayo se pueden obtener ya las siguientes conclusiones:

1o. *Una cierta unidad* aparece a lo largo de los sexenios de Echeverría y López Portillo, persistiendo en *la misma problemática internacional*. Para México se trata de intentar un avance dentro de la relación de fuerzas internacionales, con el objeto de provocar una evolución positiva respecto a los intereses de los PVD. A esto se refiere la acción mexicana que incita a una política interdependentista, en tanto se sacraliza el poder del Estado-nación.

2o. *La relación de fuerzas estuvo captada* por los dos presidentes, según coyunturas internacionales diferentes, pero lo fue *para un momento preciso*. A nosotros nos interesa observar que la acción fue decidida mientras existía una necesidad latente en el plano internacional, fuera o no favorable la coyuntura.

3o. El descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo a partir del año 1976, dio a la *acción encaminada nuevos matices*, orientándola sobre un determinado sector de la problemática internacional.

4o. Debe recalcar que el actor mexicano utilizó, en gran medida, el foro de la Organización de las Naciones Unidas, de sus instancias y defendió constantemente la acción de éste organismo. En este sentido, México continúa su tradición respecto a la ONU.¹⁰

¹⁰ Véase el artículo de S. González, sobre el papel destacado de personalidades mexicanas en la historia de la ONU "Lecturas de política exterior", COLMEX.

5o. Como corolario a su apoyo a la ONU, México sostuvo también la credibilidad en el Derecho Internacional. Aquí México *prosigue igualmente su tradición legalista*, ya reconocida en su política exterior, pero está también consciente del desarrollo que le hace falta, lo cual debe ser una preocupación vigente hasta ahora.²⁰

Después de haber visto las principales motivaciones del actor mexicano, dentro de su acción tercermundista, debemos examinar los resultados de la utilización de esa problemática, en el juego diplomático llevado a cabo con sus aliados "estatales".

II. EL EFECTO INTERNACIONAL DE LA POLITICA TERCERMUNDISTA MEXICANA.

De una manera inmediata, el efecto de la acción tercermundista mexicana consiste en configurar su marco relacional. Después, este primer efecto se encuentra empleado cuando el actor mexicano lo usa en el juego general de su política exterior. Así, vamos a intentar descomponer estos dos efectos, considerando los elementos más sobresalientes de cada uno; aun cuando en los dos casos, el actor mexicano quiso afrontar la problemática internacional enfrentando los tensiones encausadas por las relaciones de fuerza locales o continentales.

A. *El efecto primero*

Como actor estatal México favoreció y a veces creó las repercusiones internacionales de lo puesto en juego dentro de su acción. Eso le fue propicio para realizar un despliegue multilateral de su acción tanto a nivel internacional como continental.

1. *Extensión del juego de relaciones*

Para dar eficiencia a la aplicación del NOEI, las diferentes reuniones internacionales efectuadas, para tal efecto, dieron al actor mexicano una presencia internacional. Tomaremos como ejemplo las reuniones más significativas para dicho actor mexicano.

a) *Participación de México en las diferentes instancias internacionales*

En Estocolmo (1972), y en Bucarest (1974), se evidenció la urgente necesidad de crear normas respecto a dos temas fundamentales: el medio ambiente

²⁰ Sobre este tema el discurso del presidente Echeverría en la UNESCO y el Instituto en París (abril de 1973) es muy significativo.

y la población. En tierra yugoslava el actor mexicano participó, en 1975, en la conferencia sobre la Cooperación y la Interdependencia, en el mundo moderno, después de haberlo hecho ya, pero dentro de un marco más estrecho en diciembre de 1974, en una conferencia latinoamericana.²¹

En su propio país, México favoreció en Acapulco un primer encuentro mundial de la comunicación (del 24 al 26 de octubre de 1974). Por otro lado, dentro de la perspectiva Sur-Sur, organizó en el Distrito Federal la conferencia sobre la Cooperación Económica entre los países en vías de desarrollo, en septiembre de 1976. En 1982, México recibió *mudicult* de la UNESCO, pues posteriormente a Venecia en los años 70, esta organización internacional se propuso "formular las orientaciones apropiadas para fortalecer la dimensión cultural del desarrollo y facilitar así la cooperación cultural internacional".²²

Todas estas reuniones referentes a distintos aspectos del orden internacional representaron un igual número de oportunidades para que México propagara su acción reivindicativa y pudiera así ampliar su auditorio. Esta política, así definida, estuvo consolidada por una serie de nexos internacionales.

b) *La apertura diplomática*

Hasta 1970, México mantuvo relaciones diplomáticas con 67 países; en 1976 esta cifra se elevó a 124. Dicha expansión en las relaciones exteriores propició que el número de acuerdos comerciales y de cooperación técnica aumentaran hasta 160. Tal desarrollo se prosiguió durante este sexenio hasta llegar a finales de 1982 a un número de 140 países con los cuales México mantiene relaciones diplomáticas.

Tomemos en cuenta, ahora, solamente los rasgos característicos de este despliegue, en el "complejo relacional" del actor: el establecimiento de relaciones con la República Popular de China en febrero de 1972, con viajes recíprocos de los representantes de los dos países, se produjo al principio del sexenio del Presidente Echeverría.

Dentro de los primeros países elegidos por los dos presidentes se encuentran los países latinoamericanos; este proceso abarca prácticamente toda la década de los 70. México conserva su posición tradicional en relación con Cuba y el alcance de la acción mexicana se propaga hasta los países del Caribe.

Las relaciones con naciones del continente Africano —Argelia, Senegal, Tanzania, Egipto—, fue una etapa nueva dentro de los contactos diplomáticos mexicanos en la medida que fueron motivados por un entusiasmo compartido de la evolución del orden internacional.

²¹ Reunión de las Naciones Unidas sobre la tecnología y el desarrollo, diciembre, 1974.

²² Según Dileep Dagdaonkar, Director Adjunto de la Oficina de Información al Público de la UNESCO.

Con la misma perspectiva, un lugar muy privilegiado se acordó a la India durante los sexenios de Echeverría y López Portillo. Desde 1975, se estrecharon igualmente los contactos con algunos países importantes del mundo árabe: Arabia Saudita, Jordania, Irán, Kuwait.

La relación con Israel, motivo de un viaje del presidente en 1975, pasó por un periodo muy difícil al final del primer sexenio, pero se revitalizó durante el presente.

De esta forma, el dispositivo diplomático, de acuerdo a los intereses mexicanos, fue organizado según la especificidad de cada sexenio. Por ejemplo durante el período de López Portillo se ha limitado la frecuencia de los viajes hacia algunos puntos del mundo, por ejemplo al Africa.

2. Disposición de esquemas de integración continental.

A nivel continental los dos presidentes intentaron fortalecer y crear los mecanismos de la integración latinoamericana. Imaginado como un instrumento para promover el desarrollo continental este proceso de integración continúa habiéndose reinterpretado después como un medio de la cooperación Sur-Sur. Cada presidente delineó un elemento nuevo de este largo mecanismo de integración.

a) *El ejemplo del SELA.*²³

La amplia estructura relacional establecida por el presidente Echeverría, estuvo motivada tanto por la idea de poner en marcha acuerdos bilaterales de cooperación económica, cultural y científica como por el deseo de encontrar apoyo a su proyecto de carta de derechos y deberes económicos de los Estados.²⁴ Así, sobre el subcontinente latinoamericano la apertura diplomática sirvió para aplicar una consecuencia regional del espíritu de dicha carta: el SELA.

De esta manera, dicha organización económica constituida sólo con países latinoamericanos, incluyendo a Cuba, quiso repartir los resultados de la integración de manera equitativa entre sus socios. Fue una decisión de estrecha colaboración entre México y Venezuela, quienes quisieron promover la cooperación regional y establecer un sistema permanente de consultas para encabezar una estrategia común frente a problemas económicos y ante organizaciones internacionales.²⁵

A pesar del poco entusiasmo de algunos países socios como Argentina y Brasil, el SELA trató de desarrollar esa doble meta. Fue así como se adop-

²³ SELA: Sistema Económico Latinoamericano.

²⁴ La lectura de los comunicados finales al final de cada visita hacen especial hincapié en esto.

²⁵ El SELA apareció el 17-10-1975, por acuerdo firmado por quince países.

taron algunas posiciones comunes dentro de la UNTAD, por ejemplo. Económicamente se buscó una integración regional mediante la creación de empresas multinacionales comunes, las cuales deberían existir bajo un fuerte control del sector público. Así, en mayo de 1975 fue creada la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), empresa pública de carácter inter-estatal.

b) *Los acuerdos de San José*

Sin interrumpir el apoyo al mecanismo interno del SELA, en el sexenio del Presidente López Portillo se estableció un segundo esquema económico regional cristalizado en los llamados Acuerdos de San José. Estos acuerdos se inscriben en una visión reformista del proceso latinoamericano, coincidiendo en el mismo año con una reunión para transformar la ALALC²⁶ en ALADI²⁷ a fin de que los intercambios y la integración en general mejoraran.

En los Acuerdos de San José se estipula el suministro de petróleo a ciertos países de Centroamérica y el Caribe. De esta manera, México y su aliado Venezuela se comprometen a abastecer el área citada con 160,000 barriles de petróleo por día y con créditos de 30 por ciento en un plazo de 5 años. En caso de que dicho energético esté destinado a proyectos prioritarios para el desarrollo del país en cuestión, entonces la duración del crédito podría ampliarse hasta un plazo de 20 años con una tasa de 20 por ciento. En relación con este acuerdo de alcance local,²⁸ es importante señalar que significa una aplicación parcial del plan mundial de energía propuesto por el propio actor mexicano. Sin embargo, está claro que la estrategia económica interna fue lo más incitante del actor mexicano para la adopción de tal acuerdo. Situando este juego en la problemática internacional nos parece obvio que la acción señalada esté más orientada, a partir de 1976 en términos parciales y locales. Esto último se observa todavía más en relación con la política tercermundista mexicana.

B) *El efecto segundo.*

Este efecto se entiende mejor si se toma en cuenta el carácter de la política tercermundista dentro del marco general de la política exterior de México; aparece así la interacción de varias relaciones del juego político mexicano y se revelan los límites impuestos al propio actor dentro de su política tercermundista.

²⁶ ALAL: Asociación Latinoamericana de Libre Cambio.

²⁷ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

²⁸ Los nueve países beneficiarios son: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

1) *Repercusión de la posición tercermundista en la política exterior.*

Para entender tal relación, es necesario descomponer dicha interacción, es decir debe destacarse la acción de la política tercermundista sobre la política exterior y viceversa aún cuando ambas actúen simultáneamente.

a) *El ejemplo de una acción del Presidente Echeverría.*

La acción emprendida por el Presidente Echeverría, cuya meta era la creación de un nuevo orden internacional y cuya voluntad era lograr la diversificación de las relaciones económicas internacionales produjo fuera del campo tercermundista dos acuerdos importantes: el primero con el apoyo de Francia, Gran Bretaña, República Federal Alemana e Italia, tuvo como objeto el establecimiento de lazos entre México y la Comunidad Europea. Este acuerdo se firmó el 15 de julio de 1975, y para su aplicación completa se creó una Comisión Mixta entre ambas partes.

El segundo de los acuerdos orientó a México hacia el bloque socialista. Fue así como en agosto de 1975 se firmó un tratado de cooperación con el consejo de ayuda mutua económica, CAME. Al igual que en el anterior se creó, para efectos de su realización, una comisión mixta.

Ahora bien, situemos estos dos acuerdos dentro del juego de la política exterior mexicana: efectivamente, conservando sus contactos con la URSS el segundo de los acuerdos fortalece la posición de México con una de las más importantes coaliciones del sistema internacional. Es obvio que los intercambios hechos a partir de ambos acuerdos no afecta en nada la fuerza económica de la relación bilateral México-Estados Unidos. Sin embargo, en los planos político e ideológico como lo precisa Garza Elizondo,²⁹ la URSS tiene numerosos intereses para mantener contactos con México pues la relación de base radica en última instancia con Estados Unidos. En forma recíproca, y siempre sobre ésta relación de base, México al recibir en los planos ideológico y político el apoyo de la otra superpotencia confirma su autodeterminación.

Un razonamiento parecido podría hacerse respecto a las relaciones entre México y la República Popular China y también con la Comunidad Económica Europea. Por las circunstancias específicas a éstos actores y en función del juego de cada uno de ellos frente a la URSS y a Estados Unidos, México al asociarse a ellos se atribuyó una mayor capacidad de acción en la escena internacional. Así, los acuerdos hechos con la Comunidad Económica Europea por un lado, y con el Consejo de Ayuda Mutua Económica, por otro, —acuerdos motivados por la política tercermundista de México—, dieron lugar a una modificación sustancial en la estructura de las relaciones internacionales de este país.³⁰

²⁹ Ver artículo en "Lecturas de la política exterior", COLMEX.

³⁰ El comunicado final del acuerdo MEXICO-CAME se refiere a la Carta como una contribución al Orden Internacional.

b) *Ejemplo de una acción del Presidente López Portillo.*

Ligada de manera muy íntima al hecho de la existencia de yacimientos de petróleo en el país, la acción seguida por el Presidente López Portillo presenta en forma más destacada el segundo de los efectos.

Por lo regular en la política exterior mexicana el petróleo había sido utilizado más con relación a actores estatales que con respecto a bloques económicos. Esta finalidad se concretó en la retórica oficial por el enunciado del esquema global de cooperación "económica". En éste, los principales aliados elegidos fueron Japón, España, Francia, Suecia, Canadá y Brasil.

Pero como ya lo hemos señalado con anterioridad, la política tercermundista de México desembocó en un nuevo esquema relacional de carácter local. Es aquí donde nos parece muy notable el efecto segundo de dicha acción. Esta reflexión puede apoyarse en dos ejemplos.

La América Central está viviendo una situación explosiva agravada considerablemente desde principios de los años 80. En dos de los países más afectados, Nicaragua y El Salvador, México ha desempeñado un papel de suma importancia.

Mientras vigilaba su apoyo histórico a Cuba, México junto con Francia,³¹ en relación al caso de El Salvador, reconoció el papel vigente del Frente Farabundo Martí y enfatizó su voluntad por el respeto del derecho a la autodeterminación del pueblo salvadoreño; paralelamente, el gobierno de López Portillo siguió apoyando igualmente al gobierno sandinista,³² hecho concretado con el famoso "llamado de Managua" del 23 de febrero de 1982.

En estos dos casos la acción tercermundista de México cumplió con su papel: en primer lugar, con el discurso mexicano motivado por los principios de la ideología del desarrollo y por ende del NOEI y, en segundo lugar, con su apoyo económico. Efectivamente, los acuerdos de San José³³ aplican los objetivos tercermundistas del actor mexicano. Además México contribuyó durante este mismo periodo a la definición de un plan de cooperación junto con Canadá, Venezuela y Estados Unidos, con la "perspectiva de favorecer el desarrollo de los países ribereños del Caribe" (Conferencia de Nassau 11-7-81). Ahora ubiquemos estos hechos dentro del marco de la política exterior mexicana: obviamente tanto para Nicaragua como para El Salvador la percepción mexicana de la situación es opuesta a la de Estados Unidos. La posición de México se basa en los orígenes económicos de la crisis, mientras Estados Unidos subraya la orientación marxista de la evolución de la crisis. Estas dos percepciones demuestran cómo

³¹ Declaración Franco-Mexicana del 28-10-81.

³² Ver la importancia dada a Nicaragua en cada informe de gobierno.

³³ Recordemos que tanto Nicaragua como El Salvador son beneficiarios de dichos acuerdos.

México está en la encrucijada de las dos grandes relaciones de fuerza: Este/Oeste y Norte/Sur.

Sin embargo, esta percepción está complementada por un juego político inscrito en la tradición de la política exterior mexicana: legalismo y pacifismo; siendo sus instrumentos principales la negociación y la mediación. ¿En realidad qué sugiere el actor mexicano en el discurso de Managua?: negociaciones entre Nicaragua y Estados Unidos, proponiéndose para cumplir con el papel de mediador.

Así, el actor mexicano persiste hasta plantear un pacto de no agresión mutua entre Nicaragua y Estados Unidos y entre Nicaragua y sus vecinos. Estamos dentro de lo tradicional-histórico de los principios de la política exterior mexicana. Claro que hay una identidad de intereses entre México y Estados Unidos: que la situación de crisis no vaya más lejos de un punto determinado (aquí encontramos los determinantes internos y externos de la política extranjera mexicana).

Con la política seguida hacia América Central, a México le correspondió un papel de potencia local, estimulado por su acción tercermundista. Sin embargo, esta libertad de maniobra sería importante sólo si el papel de México fuera funcional y efectivo, especialmente para Estados Unidos. De esta manera, Estados Unidos cuenta con un actor esencial en la diversidad de su auditorio en la región. Por ejemplo, este papel funcional también lo juega México en su política hacia Cuba. Obviamente, según los periodos de tensión entre el Este y el Oeste, México es el lugar en donde se encuentran las altas personalidades, por ejemplo el encuentro Alexander Haig-Carlos R. Rodríguez a principios de 1982. Para nosotros, este papel funcional representa uno de los instrumentos con el cual el actor mexicano puede consolidar su posición frente a Estados Unidos, negociándola según los diferentes intereses de su relación.

Sin embargo, la posición tercermundista que a México le permite jugar este papel en la escena internacional, es muy vulnerable pues los factores de potencia que la sostienen son muy débiles.

2) *Los límites a la política tercermundista.*

Tanto las demandas del sistema interno mexicano como las del sistema internacional, dictan los límites a esta política. Al sumarse ambas, la vulnerabilidad de México se incrementa. Tal acción acaba de ocurrir haciendo de México uno de los ejemplos más típicos de la crisis del sistema económico internacional.

a) *Un ejemplo de la influencia del sistema internacional.*

Si el endeudamiento fue desde hace tiempo para la política interna mexicana una estrategia³⁴ de desarrollo (como lo es también para la mayoría

³⁴ Idea bastante evocada en los estudios de la profesora Rosario Green.

de los PVD), al parecer la crisis financiera de 1982 puso en relieve lo peligroso de esta política: además de responder a las necesidades del desarrollo a largo plazo, el endeudamiento mexicano debió enfrentar las necesidades del consumo primario. El resultado fue una enorme demanda externa. A esa solicitud imperiosa del sistema interno, la respuesta fue una crisis en el sistema internacional.

Los indicadores principales de la crisis son: la recesión mundial junto a un elevado aumento de las tasas de interés y del dólar; la baja relativa del precio de algunas materias primas como el petróleo y un desajuste del sistema financiero internacional.

Ahora tomemos cada indicador y evaluamos su efecto en la acción mexicana.

Uno de los métodos para tomar conciencia de la actividad económica internacional radica en estudiar las cifras del comercio internacional. La última reunión del GATT (noviembre de 1982) nos enseñó que en 1981 los intercambios internacionales bajaron, en volumen, 1 por ciento y deberían bajar otro tanto igual para 1982.

El segundo elemento que prueba la recesión, es el desempleo. En el Tercer Mundo³⁵ hay hasta 500 millones de personas sin empleo y sin sueldo fijo, en tanto en Estados Unidos hay 10 millones. Esa recesión, más las altas tasas de interés, y el aumento del precio del dólar, totalizan una baja en la demanda de exportaciones de los PVD, de ahí la necesidad de aumentar la deuda. México, se inscribe en este proceso.

El segundo de los indicadores ha afectado más a México, tal fue el desenlace de la tendencia hacia la baja en el mercado de petróleo. México sintió este efecto desde la primavera del 81, tendencia acentuada con el fracaso de la OPEP. Esos dos indicadores contribuyeron mucho en la aceleración del desajuste financiero.

Por otra parte, si vemos la realidad pasada observamos que el alza de los ingresos petroleros y el reciclaje de los "petrodólares" propiciaron una enorme liquidez financiera. Los bancos occidentales aprovecharon bastante tal situación para hacer préstamos a los PVD.

Ahora bien, como a las principales sociedades internacionales han sido también afectadas por la recesión y como la OPEP "no es abastecedor inagotable de capitales", en la última reunión del FMI se dijo que las disponibilidades mundiales estaban muy reducidas. Todo eso propició aún más al ambiente de pánico ante algunos eventuales moratorios en los pagos.

México es un ejemplo típico del país que, además de su situación interna, estuvo afectado por los dos primeros indicadores, después de haberse beneficiado en el periodo próspero de los préstamos internacionales. Por fin, el desajuste lo afectó de frente, envolviéndolo en una difícil situación.

³⁵ Para Estados Unidos y el Tercer Mundo, cifras del Director General del BIT.

b) *Las repercusiones para el actor mexicano.*

Frente a esta situación y a sus peligros internacionales se logró un desbloqueo con la ayuda complementaria del FMI y del Banco Mundial. Finalmente, después de algunas vacilaciones hubo un acuerdo³⁶ entre los veintidós ministros del FMI para aumentar los recursos propios del Fondo hasta un 47 por ciento. Por supuesto, México es uno de los países que iban a beneficiarse, y así el FMI sigue su política financiera con nuestro país en medio de la crisis del otoño de 1982. Pero, recíprocamente, México va a suscribir las repercusiones de esta política internacional financiera en su economía interna y por consiguiente, aunque indirectamente, en su política exterior.

Con esta acentuación de la dependencia financiera, México deberá contar más aún con el apoyo de todos los países miembros del FMI, especialmente con Estados Unidos. Tenemos aquí el ejemplo de una intervención del sistema internacional que, por ende, implicará limitaciones a la política internacional de México, actuando indirectamente en su acción tercermundista.

En realidad no es toda la acción internacional de México la única afectada, sino su capacidad de convertir al efecto primero en efecto segundo, o sea su posibilidad para llevar a cabo, cuando menos localmente, una política de potencia. Porque debe señalarse que actualmente, existen las condiciones para establecer el efecto primero. Contrariamente, es muy curioso ver hasta qué punto México se encuentra en el meollo de las contradicciones que sacuden el orden económico internacional: la crisis financiera precisa una vez más la relación de fuerzas mundiales.

Toronto 82,³⁷ fue una oportunidad, pero sin consecuencia, para los PVD de poner en marcha otra vez la reforma estructural del FMI, especialmente en su forma de votar. En Toronto, pidieron que las famosas negociaciones globales tomaran en cuenta ese mecanismo en sus propósitos. Es decir, que la problemática internacional, con todo y los cambios ocurridos, siga permitiendo el juego y así México pueda utilizar sus instrumentos para alcanzar el efecto primero de su acción. Sin embargo, la situación de crisis le afecta bastante en los factores esenciales de su potencia y con eso puede dañar su juego combinatorio tan necesario para que haya el efecto segundo.

Algunas conclusiones:

10. En el caso mexicano, más que hablar de diferencias entre los dos sexenios debe mencionarse una *complementaridad y matices en la estrategia.*

³⁶ Acuerdo realizado el 10-02-83.

³⁷ Lugar de la última reunión del FMI.

En efecto, si el segundo de los sexenios analizados puso en valor una perspectiva más sectorial tanto a nivel de lo que estuvo en juego como en el efecto, ésta acción pudo hacerse únicamente porque hubo la obra del predecesor.

2o. La acción tercermundista, así guiada durante estos periodos nos *confirma* también, el cómo del funcionamiento de la estructura de base de la *política exterior mexicana*. Esta estructura con fundamento en la relación bilateral con Estados Unidos, parece más funcional al diversificarse el juego relacional mexicano, especialmente en el aspecto tercermundista.

3o. Esto nos enseña hasta dónde esta relación tercermundista es incompleta, porque si el actor mexicano encontró la forma de manejarla dentro de los instrumentos tradicionales de su política, lo novedoso de su acción radica en su existencia. Efectivamente, el decenio 70/80 en la historia de México fue innovador en la medida en que el actor mexicano valorizó su condición de PVD como una fuerza. Por supuesto, como lo hemos visto, el sistema internacional le ayudó mucho. Ahora bien, con eso, México fortaleció su posición en el seno de la interacción N/S y E/O. Determinado por su historia y su situación estratégica a evolucionar dentro de la relación Este/Oeste, *México con su acción tercermundista* iniciada en 1970, *integró, de hecho, ésta relación dentro de la Norte/Sur.*

Justamente porque México está en la encrucijada de estos dos ejes, a nosotros nos pareció un elemento catalizador del orden mundial a lo largo de sus reacciones.