

# MÉXICO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

MARIO OJEDA GÓMEZ,  
*de El Colegio de México*

## I

AL DESARROLLAR EL TEMA referente al papel que México desempeña en el ámbito internacional, pretendemos discutir, en primer término, la posición de poder que guarda nuestro país en relación a las otras naciones del mundo, entendiendo por poder, no la definición estrecha de poderío militar, sino el concepto más amplio que comprende el potencial económico, social y cultural. En segundo término, trataremos de explicar cómo, en la formulación de la política exterior de México, más que consideraciones de poder, es la experiencia nacional lo que mayormente cuenta y cómo ello ha conducido a una serie de actitudes que, al arraigar con el tiempo, han dado lugar a una doctrina, que a su vez influye poderosamente en la posición internacional a adoptar. Finalmente, en función de los dos puntos anteriores, intentaremos presentar una interpretación de lo que en un futuro próximo puede esperarse del papel que corresponda desempeñar a México en la comunidad mundial.

Siguiendo las diversas teorías sobre el tema, es posible encontrar cierta concordancia en cuanto a los factores sobre los cuales depende el poder. Estos son, a saber: extensión territorial; población (tanto de los puntos de vista cuantitativo como cualitativo); producto nacional bruto; ingreso *per cápita*; y preparación militar. Estos, por supuesto constituyen índices re-

\* Ponencia presentada en la Conferencia de Banf, Canadá, sobre *Desarrollo Mundial* de 1965, bajo el título "The Role of Mexico as a Middle Power".

levantes del poderío de una nación sólo cuando se les compara, en términos relativos, a los de otros países. Existen otros factores importantes tales como el grado de autosuficiencia económica, y el nivel de homogeneidad social y cultural, pero en beneficio de la claridad sólo tomaremos en consideración los primeros cinco factores enumerados.

Según datos oficiales, México contaba en 1960 con una población de 35 millones de habitantes,<sup>1</sup> en un territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados. El PNB ascendía a 10,720 millones de dólares norteamericanos<sup>2</sup> y el ingreso anual *per cápita* a un poco más de 300 dólares.<sup>3</sup> Esto significa que, comparado con otras naciones en 1960, México ocupaba el décimo tercer lugar en cuanto a extensión territorial (después de Argelia y antes de Indonesia) y el décimo cuarto respecto a población (entre Nigeria y España). Si tomamos en consideración que en la actualidad existen en el ámbito internacional alrededor de ciento treinta países independientes, México ocupa un lugar de importancia, tanto por su extensión territorial como por su potencial demográfico, pues sobrepasa en estos renglones al 80% de dichos países. Esta imagen cambia, sin embargo, cuando tomamos en consideración la posición de México de acuerdo con el PNB y el ingreso *per cápita*. En relación al primero, México era, según cifras de 1957,<sup>4</sup> el país número 21 (entre Suiza y la Unión Sudafricana) y en cuanto al segundo, el número 45 (después de Irak y antes que Chile). Por lo que atañe a su preparación militar, baste decir que el país dedicó a fines defensivos, durante el período 1950-1959, el 8% del presupuesto federal acumulado.<sup>5</sup> La cifra más baja en toda la América Latina, excepción hecha de Costa Rica.

Desde el punto de vista de lo que impropiamente se ha dado en llamar "el aspecto cualitativo de la población", y que es preferible considerar como "el grado de desarrollo social y cultural", México ocupa un lugar modesto comparado con los niveles mundiales. Conforme a estadísticas oficiales de 1960, el 62% de la población mexicana mayor de seis años estaba alfabetizada,<sup>6</sup> el 24% de la población vivía en ciudades de más

de 20,000 habitantes,<sup>7</sup> y el 47% se dedicaba a actividades no agrícolas.<sup>8</sup>

Cuando estas cifras se comparan con las de un país como el Canadá, que sin duda es una mediana potencia, el panorama es aún más modesto. Con la simple excepción de la población, que casi dobla la del Canadá, México es rebasado en todos los demás índices considerados. El territorio canadiense es cuatro veces mayor que el mexicano; el PNB dos y media veces más alto y el ingreso *per cápita* seis veces mayor. El 97% de la población está alfabetizada; el 39% vive en poblaciones de más de 20,000 habitantes; y el 88% está dedicado a labores no agrícolas.<sup>9</sup>

Del panorama presentado al examinar estas cifras, resulta difícil concluir que México tenga siquiera la categoría de mediana potencia. Más aún, hemos visto cuando menos por lo que a preparación militar se refiere, que México no sólo no puede ser considerado como mediana potencia, sino que existe una clara tendencia del país mismo a rehusar expresamente desempeñar dicho papel.

Sin embargo, existen dos factores que requieren mayor consideración antes de llegar a una conclusión definitiva. El primero de ellos es que cuando se compara a México con otros países tales como la India e Indonesia, que desempeñan un papel importante en la política mundial a pesar de su menor desarrollo relativo, el resultado es altamente prometedor para la participación futura de México en la comunidad mundial. Y en segundo término, existe el hecho de que México ha venido desarrollándose en los últimos años en forma acelerada y que, dadas las condiciones actuales, es de esperarse que dicho ritmo de crecimiento continúe igual en el futuro hasta que el país haya logrado alcanzar altos estadios de desarrollo. Por ejemplo, la población mexicana se ha duplicado desde 1930, mientras que el ingreso *per cápita* del país se ha incrementado tres y media veces en términos reales durante el mismo período. El analfabetismo se ha reducido en un 50% a partir de 1930, pese a la gran explosión demográfica. La industria se ha convertido en el sector más dinámico de la economía nacional y

el país es ya autosuficiente —en términos de demanda económica— en productos alimenticios básicos. México ha experimentado en realidad un desarrollo palpable, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo.<sup>10</sup>

Por lo tanto, resulta más apropiado concluir asentando que, si bien no es una mediana potencia en sentido estricto, México se halla en vísperas de serlo. Teniendo esto en mente, pasamos a examinar la segunda proposición establecida al principio de este trabajo.

## II

¶ Cuando se considera el papel que un país desempeña en la política mundial, no es solamente el simple poder real o potencial lo que cuenta. La experiencia nacional, tal y como se deriva de la geografía, la historia, la escala de valores culturales y las necesidades económicas, es tanto o más importante que el poder mismo al trazar una política exterior. Por lo tanto, para analizar el papel que México desempeña o debería desempeñar en las relaciones internacionales, es necesario antes comprender su experiencia.

En el caso particular de México, estos imperativos que dan lugar a la experiencia nacional, son claramente visibles. La geografía, por ejemplo, ha condicionado la formulación de la política exterior mexicana en una variedad de formas. Una influencia obvia radica en la ubicación territorial próxima a una de las naciones más poderosas de la tierra. Ser parte de una zona que por muchos años ha sido definida por la estrategia militar norteamericana como la “principal línea de defensa nacional”, es en sí mismo un hecho escueto que cualquier gobierno en el poder, independientemente de la orientación política o de partido, tiene que tomar en muy alta consideración. Históricamente, la mayoría de los movimientos armados ocurridos en México —y éste siempre ha sido un hecho reconocido por vencedores y vencidos— han obtenido armas a través de la frontera norte. Por lo tanto, la buena voluntad de Washington hacia los grupos en el poder ha significado, por lo menos his-

tóricamente —repito— un factor básico para la estabilidad política interna. Estos son hechos que sirven para explicar, en parte, por qué la política exterior de México ha tenido tradicionalmente un carácter netamente defensivo.

Pero la proximidad geográfica a una nación rica y poderosa también ha significado ventajas. La cercanía a los Estados Unidos ha producido en fechas recientes una gran corriente turística y los ingresos procedentes de ella, se han tornado en un elemento básico para alcanzar el equilibrio de la balanza de pagos sin sacrificar las importaciones que el desarrollo económico del país necesita con urgencia.<sup>11</sup>

Por otra parte, aun cuando México no está geográficamente dotado con recursos básicos abundantes, tampoco puede considerarse pobre en extremo. En este aspecto, México está considerado como un país promedio. Pero dada la diversidad de sus regiones geográficas y climatológicas, los recursos que la naturaleza le ha proporcionado se presentan en una gran variedad. Esta es la causa principal de que el país cuente con un alto nivel de autosuficiencia —dentro del grado en que un país puede ser hoy día autosuficiente— en materias primas y en productos agrícolas básicos. La autosuficiencia en productos básicos se ha traducido, a su vez, en el punto de apoyo para una política exterior independiente.

Culturalmente, México es una nación mestiza. El largo proceso de integración de las raíces indígena y española, ha producido una cultura en parte europea y en parte autóctona. Aunque México ha sido tradicionalmente considerado como integrante de la civilización occidental, las múltiples tradiciones no occidentales y los patrones culturales que han sido preservados, han ejercido su influencia en la conducta nacional.<sup>12</sup> Este hecho ha motivado que México haya producido un nacionalismo diferente en esencia al europeo y que por ello tenga una actitud frente a ciertas cuestiones internacionales en que se aproxima más a la de las nuevas naciones de África y Asia. México comparte con estos países muchos de los problemas psicológicos y sociales que surgen de la adopción de una tecnología moderna y del cambio social acelerado.

La afinidad cultural con América Latina es demasiado obvia y no amerita una amplia consideración. Baste decir que la herencia cultural común sitúa el interés básico de México en el área latinoamericana. La combinación de los factores geográfico y cultural, concentra a su vez este interés básico en la América Central.

La experiencia histórica ha sido también un factor importante en el desarrollo de la política exterior mexicana. Indudablemente el de mayor importancia. Este no es el lugar para examinar en detalle la experiencia histórica de México. Baste decir que desde los inicios de su vida independiente, México tuvo que enfrentarse a numerosas intervenciones de parte de las grandes potencias. Intentos de España por reconquistar su perdida colonia; intervenciones políticas y militares por parte de los Estados Unidos, que resultaron en la pérdida de más de la mitad del antiguo territorio; varias ocupaciones temporales del territorio nacional por parte de Francia y de los Estados Unidos, la última de ellas en 1917; interferencias frecuentes en las decisiones políticas internas del país, particularmente en la época de la Revolución. Todas estas experiencias, como es natural, produjeron una actitud de repudio al contacto con naciones extranjeras y el aislacionismo, la autodeterminación y la no intervención se convirtieron en los conceptos fundamentales de la política exterior.

Un buen ejemplo histórico de lo anterior lo constituye la Revolución misma. La mayoría de los objetivos de la Revolución entraron necesariamente en conflicto con los intereses extranjeros. La reforma agraria, la recuperación para el país de los recursos naturales y la exaltación de los valores nacionales, afectaron notablemente a las empresas extranjeras, algunas de las cuales vieron sus propiedades amenazadas de expropiación.

Las potencias extranjeras recurrieron a varias tácticas para ejercer presión sobre los gobiernos revolucionarios, esperando con ello paralizar la aplicación de políticas de reivindicación nacional. Los Estados Unidos, como es sabido, intervinieron físicamente en dos ocasiones: en 1914, desembarcaron tropas en

la ciudad y puerto de Veracruz; y en 1917, enviaron una expedición punitiva para perseguir a Francisco Villa. Otra táctica, utilizada especialmente por los Estados Unidos, consistió en condicionar el reconocimiento de los nuevos gobiernos. Sería imposible en tan corto espacio examinar en detalle los argumentos jurídicos y políticos empleados por ambas partes en el largo proceso de las negociaciones. Sin embargo, es importante hacer notar que, como resultado de la política norteamericana de reconocimiento condicionado, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de abandonar temporalmente el cumplimiento de varios de los objetivos de la Revolución. Pero, como más tarde resultó evidente, el gobierno mexicano no estaba resignado a sacrificar para siempre estos objetivos. Está claro ahora, viendo el problema en perspectiva, que solamente se estaba posponiendo esta ambición, en espera del momento oportuno en que la situación interna permitiese actuar con mayor probabilidad de éxito. //

La oportunidad se presentó en la década de los años treinta, cuando los Estados Unidos, forzados por problemas de orden interno e internacional, efectuaron un giro completo de su política hacia la América Latina. La depresión económica, así como la situación política europea relacionada con el ascenso al poder del Fascismo y el Nazismo, fueron causas primordiales de este hecho.<sup>13</sup> Como consecuencia de la depresión económica, los Estados Unidos creyeron ver, en el incremento de sus exportaciones hacia América Latina, una salida a su problema. Pero estos países, dada la tradición sentada por el comercio de los Estados Unidos que siempre iba seguido por los "marines", reaccionaban fríamente a la invitación para liberalizar el comercio interamericano y Washington percibió la necesidad de otorgar a cambio ciertas concesiones políticas. Por otra parte, cierta inquietud había despertado en Washington por la infiltración nazista en América Latina y la situación aconsejaba un nuevo trato hacia estos países si se quería asegurar su cooperación en caso de guerra. Como resultado de ello, el Presidente Franklin Delano Roosevelt inició su "Política del Buen Vecino". Efectivamente, Roosevelt decidió, en el caso de México, retirar

el apoyo gubernamental a las compañías norteamericanas y formalmente reconoció el principio de no intervención como base para las relaciones interamericanas. Como expusimos anteriormente, estos hechos vinieron a constituir la variante internacional que permitió al gobierno mexicano acelerar sus programas de reforma agraria y de reivindicación de los recursos naturales nacionales.

Viendo en perspectiva la historia del México independiente, no parece sino natural, entonces, que a la luz de esta larga experiencia de intervenciones se desarrollase en el país una actitud internacional en la cual la autodeterminación y la no intervención se convirtieron en escudos fundamentales para sobrevivir como un estado soberano. Pero la no intervención también se vio traducida en una tendencia a mantener al país ajeno de los problemas mundiales. Por lo tanto, el aislacionismo se convirtió en el elemento vital de la actitud internacional de México, actitud que ha prevalecido hasta nuestros días, como veremos más adelante.

La historia también parece haber enseñado a México que el estar libre de toda dominación e intervención extranjeras es un requisito básico para el desarrollo económico interno. La política actual de México en este aspecto proclama que el desarrollo interno sólo puede ser alcanzado basándose en la autoayuda. El desarrollo económico y social es contemplado básicamente como una cuestión interna. La posición oficial es la de aceptar, por supuesto, asistencia técnica y económica externa, pero sólo en aquellos términos que la conviertan en complementaria y no signifique subordinación política alguna.

Por su parte, las necesidades económicas del país constituyen también un factor básico en la formulación de la política exterior. Tan pronto como el desarrollo industrial del país tomó ímpetu, se creó una propensión a importar bienes de capital. Este fenómeno ha causado problemas en la balanza comercial. Las exportaciones no han mantenido el mismo ritmo que las importaciones, dando por resultado un alto déficit en la balanza comercial. Este déficit, como ya hemos mencionado, ha sido financiado primordialmente a través del turismo, aunado a las

divisas obtenidas por trabajadores migratorios que han venido prestando servicios en los Estados Unidos en forma temporal.<sup>14</sup> Por lo tanto, la ayuda y las inversiones del exterior han desempeñado, en realidad, el papel de aceleradores del crecimiento económico.

Pero a pesar de la necesidad que se tiene de asistencia e inversiones internacionales como aceleradores del desarrollo económico, particularmente en virtud de la tremenda explosión demográfica y de la reducida tasa de formación de capital, la política mexicana se ha mantenido fiel a los principios de la autodeterminación y de la no intervención. Se ha juzgado que el sostenimiento de estos principios es vital para el interés nacional, considerado éste a largo plazo, aun cuando ello implique el sacrificio de algunos beneficios económicos a corto plazo. Esto es por lo cual, por ejemplo, la inversión extranjera se encuentra sujeta a restricciones. Esto no significa necesariamente que el gobierno de México mantenga una actitud de rechazo hacia la inversión extranjera, sino que se persigue fundamentalmente un desarrollo de tipo independiente. Conforme a la constitución mexicana, por ejemplo, todo extranjero con pretensión de adquirir propiedades en el país o acciones de una compañía mexicana, debe renunciar, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, su derecho de recurrir a su propio gobierno en busca de protección diplomática. Esta es la llamada Cláusula Calvo que contrasta notablemente con la actitud de muchas otras naciones en vías de desarrollo.

Por otra parte, México, como la mayoría de las naciones en desarrollo, ha sufrido una depreciación en los términos de su comercio exterior y se ha hecho necesario encontrar cierta forma de ajuste económico internacional para contrarrestar esa depreciación. México ha declarado a este respecto su preferencia por algún sistema de estabilización de los precios de los artículos básicos que exporta en lugar de buscar simplemente asistencia económica. Con posterioridad a la Conferencia de Ginebra para el Comercio Exterior y el Desarrollo Económico, esta política ha sido adoptada por la gran mayoría de las na-

ciones subdesarrolladas. En realidad México ha mantenido esta posición desde hace varios años.

Todos estos factores considerados: la geografía, la experiencia histórica, la cultura nacional, etc., ayudan a explicar el por qué ciertos principios de derecho internacional se han convertido en fundamentos básicos de la política exterior mexicana.

Los principios generales de la autodeterminación y la no intervención constituyen la médula de la política exterior mexicana. Su razón histórica ya ha sido explicada. Pero es necesario agregar que México ha considerado estos dos principios tan importantes, que los ha apoyado no sólo cuando ha sido víctima de alguna intervención extranjera, sino también cuando él mismo ha sido el país del cual se ha temido una intervención. En los primeros días de su vida independiente, al segregarse el territorio centroamericano de México, el Gobierno Federal expresamente reconoció el derecho a la autodeterminación de los pueblos que lo integraban y se abstuvo de intervenir en la creación de las nuevas naciones.

Otro caso en el cual la aplicación de estos principios parecería contraria a lo que pudiera considerarse como el interés del país, es el caso de Belice. México ha reclamado parte de este territorio, puesto que fue ocupado por piratas británicos en el siglo xviii contra los deseos de la Nueva España. Cierta *modus vivendi* se creó al transcurrir el tiempo, dado que se trataba de un territorio prácticamente deshabitado en el cual la Nueva España tenía dificultades para ejercer un control *de facto*. En 1893, México se vio obligado a firmar un tratado en el cual reconocía la soberanía británica sobre el territorio. Sin embargo, se incluyeron ciertas reservas a efecto de que en caso de operarse cualquier cambio en el *status* de Belice, sus derechos sobre parte del territorio fueran tomados en consideración. En fecha reciente, México ha modificado su antigua posición, al sostener que cualquier decisión que afecte el futuro de Belice, deberá contar con el previo y expreso consentimiento de los habitantes del territorio. En consecuencia, México estaría dispuesto a aceptar la independencia de lo que es hoy Hon-

duras Británica y abandonar sus derechos sobre ella, si esa fuese la voluntad del pueblo en cuestión.

Otro ejemplo de la aplicación del principio de la no intervención es la llamada Doctrina Estrada, que se refiere al reconocimiento diplomático. La Doctrina Estrada es una variante mexicana de la práctica internacional determinada por la coerción a que México se vio sujeto mediante el instrumento del reconocimiento condicional. Bajo esta doctrina, México, por su parte, abolió la práctica del reconocimiento calificado de nuevos regímenes, dado que consideraba que esta práctica lesionaba la soberanía de otras naciones. La soberanía es violada —se argumenta— porque actos internos son así juzgados por otros gobiernos. México, por lo tanto, limita su acción en estos casos al mantenimiento o retiro, sin pronunciamiento alguno, de sus agentes diplomáticos y sigue aceptando a los del país involucrado.

La Doctrina Estrada ha sido duramente atacada desde el punto de vista técnico. Quizá sea jurídicamente débil, pero tal y como un internacionalista mexicano ha señalado,<sup>15</sup> lo importante es que esta doctrina constituye una manifestación más de la adhesión de México al principio de la no intervención.

Estos principios, expresados inicialmente en forma rudimentaria, fueron poco a poco constituyendo un marco doctrinal de referencia, que al ser consultado en cada caso concreto, con el tiempo han dado continuidad a la política exterior. Es importante aclarar que esto no necesariamente indica que la política de México haya dejado de pecar de casuística y empirista en repetidas ocasiones. En 1956, por ejemplo, un diplomático mexicano se refería a ello, al decir que “no siempre se han formulado sistemáticamente los grandes lineamientos de nuestra política exterior... Aun cuando la falta de esta formulación sistemática no se ha traducido con frecuencia en contradicciones graves, sería deseable que nuestra reacción ante los problemas de este tipo dejara de ser empírica y circunstancial.”<sup>16</sup>

## III

Con base en este breve análisis, algunas generalizaciones pueden formularse respecto a ciertas características singulares de la política exterior mexicana.

La primera conclusión es manifiesta: México ha sostenido a través de su historia una actitud internacional pasiva —y decimos actitud, puesto que difícilmente podría definirse a ella como una política, que significa precisamente lo contrario: la acción. Esta actitud ha sido, además, en esencia defensiva; ha buscado expresamente el aislamiento; y ha estado basada en principios que son de carácter claramente negativo.

Sin embargo, existe la suficiente evidencia, surgida de la práctica reciente, que permite advertir que se está operando un cambio en la actitud internacional del país. De una posición, como decíamos, aislacionista, pasiva y defensiva, México viene desarrollando una política exterior más dinámica. Las visitas del ex Presidente López Mateos a la mayoría de los países del hemisferio y a algunos de Europa y Asia; la reciente visita del Presidente Díaz Ordaz a los países de Centroamérica; la apertura de nuevas misiones diplomáticas, la suscripción de acuerdos culturales y comerciales con diversos países; y la creciente participación en reuniones internacionales, parecen apoyar esta conclusión.

La nueva política exterior que México está desarrollando no viene a ser sino el resultado lógico de la madurez alcanzada por el país. El crecimiento económico y la estabilidad política han proporcionado la base para este cambio. Una nueva nación, más confiada en sí misma y sin temor de invasiones militares o intervenciones políticas extranjeras ha surgido en los últimos años.

Por otra parte y como se decía, una mayor comprensión con los Estados Unidos —tradicional fuente de preocupación— ha surgido desde la inauguración de la política del “buen vecino” de Franklin D. Roosevelt. Después de un siglo de desacuerdo y conflicto, la paz y la cooperación constituyen la base de las

relaciones mexicano-norteamericanas. Los Estados Unidos parecen haber comprendido, durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, la inconveniencia de tener un vecino resentido en su propia puerta. Por otra parte, es evidente que México demostró claramente, a lo largo de la Revolución, su determinación a vivir como nación soberana, sin importar el precio a pagar por ello.

Es evidente, además, que no existe el temor a intromisiones de parte de otras potencias, ya que ello sería claramente contrario a los intereses nacionales de los Estados Unidos. Por otra parte, la capacidad moral y física de México para resistir presiones del exterior se ha desarrollado conjuntamente con su desarrollo interno. Es posible afirmar que el Gobierno de México no siente el temor de movimientos subversivos internos, tal como ocurre a la mayoría de los otros gobiernos latinoamericanos. Esto indudablemente se debe a la conciencia de que el país ha alcanzado una gran estabilidad política, gracias en parte a la nueva estructura y movilidad sociales que surgieron como consecuencia de la Revolución.

La mejor evidencia de lo anterior lo constituye el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a fines militares. Del 26% en 1930, la cifra se ha ido reduciendo sucesivamente al 19% en 1940, al 11% en 1950 y menos todavía en años subsiguientes.<sup>17</sup> México tiene una larga experiencia en lo que se refiere a la lucha para el establecimiento de la supremacía del gobierno civil. Siendo éste uno de los factores básicos a los cuales se puede atribuir la estabilidad política presente, los últimos regímenes han sido sumamente cuidadosos en preservar y aún afirmar la tradición. Ello sirve también para explicar en parte por qué México ha rehusado a tener participación activa en la Junta Interamericana de Defensa, a pesar de ser uno de sus miembros y el por qué todas las invitaciones para contribuir con fuerzas militares en acciones de seguridad colectiva han sido declinadas. Además, México se ha rehusado a firmar un tratado bilateral de asistencia militar con Washington, estableciendo con ello una corriente opuesta a la seguida por la mayoría de los países de América Latina.<sup>18</sup>

Otra característica importante de la política exterior de México es su creciente independencia. Esta puede ser tal vez una aseveración difícil de aceptar por algunos observadores, puesto que la perspectiva que se tiene, en general, es la de un México que es parte de la esfera de influencia de los Estados Unidos. La vecindad geográfica y los lazos comerciales constituyen el fundamento lógico para esta interpretación. Sin embargo, es un hecho claro, demostrado especialmente por la posición de México en los organismos internacionales, con particularidad en la Organización de los Estados Americanos, que la política exterior mexicana ha seguido lineamientos independientes.

Existen en realidad grandes diferencias entre las posiciones mexicana y norteamericana dentro del sistema interamericano, particularmente en lo que concierne a cuestiones que implican —según la opinión de México— casos de intervención unilateral o colectiva. En el caso de Cuba, por ejemplo, México se ha abstenido de votar o lo ha hecho, la mayor de las veces, en contra de resoluciones que, conforme al criterio mexicano, involucran una intervención en los asuntos internos de la isla. Aunque la posición mexicana siempre ha sido presentada en términos jurídicos, basada en argumentos de procedimiento, el observador cuidadoso habrá podido hallar, ocultos bajo el lenguaje diplomático, importantes desacuerdos con la línea norteamericana, en puntos de política substantiva.

Pero a pesar de estas diferencias en cuestiones multilaterales dentro de la OEA, las relaciones bilaterales —como ya se observó antes— han llegado a un punto de entendimiento. Ejemplos recientes de ello lo constituyen los casos de *El Chamizal* y del Río Colorado, los cuales han sido resueltos dentro de una atmósfera de franca cooperación.

Sin embargo, es necesario tener cuidado y no confundir la política exterior independiente con el neutralismo. Conforme a declaraciones oficiales, la política mexicana es independiente, pero no neutral, puesto que el neutralismo no es compatible con las cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. En su informe al Congreso de la Unión de

1961, el ex Presidente López Mateos puso en claro esta actitud al declarar:

Mantenemos nuestra independencia para juzgar los hechos, mas una vez que una organización internacional tal como las Naciones Unidas o una regional tal como la OEA, adopta decisiones para evadir o reprimir casos de agresión, no podemos ser neutrales, puesto que tenemos la obligación de cumplir los compromisos que en uso de nuestros derechos soberanos hemos adquirido al suscribir las cartas de San Francisco y Bogotá.<sup>19</sup>

Si bien no es posible afirmar que la política exterior mexicana constituye estrictamente una variable dependiente de la economía, dado que existe la suficiente evidencia histórica para probar lo contrario —casos de Carranza y Cárdenas— está claro, sin embargo, que la creciente independencia económica del país ha sido un respaldo importante para afirmar la autonomía política de México. El país ha venido ganando para sí, mediante la propiedad estatal directa o por medio de empresas privadas nacionales, el control de las industrias y los servicios básicos. Este es el caso del petróleo y la industria eléctrica, así como de los ferrocarriles y telégrafos, que constituyen empresas estatales; y el de la minería y la banca, restringidas por ley y de hecho manejadas por empresas mexicanas de carácter privado. Este es el caso también de la industria del acero, cuyas dos mayores plantas son, una estatal y otra privada, bajo el control de una empresa mexicana.

Por otra parte y aunque sujeta en ocasiones a variaciones, la política oficial ha tendido a dar preferencia a la inversión extranjera indirecta sobre la directa; y en la medida en que ha aceptado esta última, ha tendido en general a alentar la formación de compañías mixtas con base a un control mayoritario de las acciones por parte de mexicanos.

Los últimos gobiernos se han preocupado también por reducir la vulnerabilidad del comercio exterior, mediante una política de diversificación de mercados y productos de exportación.

tación, así como de las fuentes de abastecimiento. Esta política, al coincidir con la recuperación económica europea, ha logrado obtener resultados positivos. La exportación de mercancías, por ejemplo, que llegó a depender en 1940 a causa de la guerra en un 83% del mercado norteamericano, se había diversificado ya en forma palpable para 1960, año en que dicha dependencia se redujo a un 67 por ciento del total. Con respecto a las importaciones, la tendencia fue la misma, aunque los resultados menos notables, ya que se pasó de un 78 por ciento en 1940 a un 69 por ciento en 1960.<sup>20</sup>

Con respecto a los productos, el resultado ha sido contrario a la diversificación si se toman como base las mismas fechas, ya que la cantidad de mercancías que formaban el núcleo de exportación en 1940, se redujo para 1960.<sup>21</sup> Sin embargo, el país ha probado tener una gran flexibilidad para adaptar su comercio de exportación conforme a las fluctuaciones de los precios del mercado internacional. Así tenemos, por ejemplo que con la baja de los precios de los minerales, la estructura del comercio exterior sufrió un cambio radical hacia los productos agropecuarios.

Por otra parte, un saldo favorable general en la balanza de pagos, frecuente en los últimos años, ha permitido al país acumular reservas suficientes para poder encarar con desahogo posibles presiones en sus transacciones internacionales. La reserva monetaria de México ascendía a mediados de 1965 —según informe de la CEPAL— a 507 millones de dólares. Dicha reserva era solamente superada en la América Latina por Venezuela.<sup>22</sup>

Pero el logro más destacado en el aspecto económico internacional ha sido tal vez la diversificación de los mercados de capital. Las fuentes de crédito internacional han dejado de depender de los Estados Unidos como mercado único y hasta es posible que se haya llegado ya, en fechas recientes, a una posición en que éstos constituyan solamente una parte secundaria de aprovisionamiento.<sup>23</sup>

Mas al lado de este cuadro optimista, es necesario considerar ciertos otros desarrollos de la economía nacional que han te-

nido precisamente un efecto contrario en la tendencia hacia la reducción de la dependencia del exterior. Uno muy importante es el hecho de que, debido a una política de substitución de importaciones que ha puesto el acento en bienes de consumo, el país —como ya se hacía notar— ha desarrollado una propensión a la importación de bienes de capital. Debido, por otra parte, a que esta propensión ha crecido más rápidamente que la capacidad de los mercados extranjeros para absorber las exportaciones tradicionales mexicanas, el resultado neto ha sido una saturación del renglón de importaciones a base de bienes de capital. Con ello, las variaciones del comercio exterior tienden a afectar más intensamente el proceso económico interno, al haberse reducido el margen de bienes de importación que es posible comprimir en cualquier emergencia sin necesidad de frenar el desarrollo. Hoy más que nunca se hace necesario exportar y hacerlo a precios estables, a efecto de poder mantener una alta capacidad de compra.

Otro desarrollo contrario es la creciente dependencia en el turismo. Como ya se decía, el turismo juega el difícil papel de financiador del déficit comercial. Fincar una responsabilidad tan importante, en un sector inestable por naturaleza, constituye, a pesar de todos los beneficios evidentes, una situación de gran vulnerabilidad económica.

Es difícil discernir hasta qué punto son deficiencias del sistema o fallas de una política económica y hasta cuál son consecuencias lógicas del estadio de desarrollo por el que atraviesa el país y que signifiquen problemas solubles a largo plazo. En un balance general es posible afirmar, sin embargo, que la tendencia hacia la independencia económica ha sido lenta pero firme.

Otra característica de la política exterior mexicana que ha permanecido constante a lo largo de la historia del país, es su apego al derecho internacional. Resultaría poco realista concluir que ello ha sido consecuencia de un mero idealismo altruista. Una explicación más racional, producto del estudio cuidadoso de la historia del país, sugiere que esta adhesión ha representado

una especie de posición táctica, ya que el derecho constituye la mejor opción de defensa para un país débil; y puesto que esta táctica probó ser idónea en la práctica durante la larga lucha contra las intervenciones extranjeras, es natural que haya sido asimilada a la doctrina que norma la formulación de la política exterior hasta hoy día. El puritanismo jurídico ha sido en repetidas ocasiones una forma de esquivar el efecto directo de los problemas o bien una táctica para retrasarlos, mientras otra fórmula de solución más efectiva es encontrada.

Más la adhesión al derecho ha desembocado en un juridicismo extremo, al grado de que ello ha dado lugar a situaciones paradójicas en las que el interés nacional ha sido sacrificado en aras del celo formalista. El ejemplo típico a este respecto —como lo hace notar Antonio Gómez Robledo— lo constituye el caso de Texas, en el que el aferrarse al derecho mexicano sobre dicho territorio, no hizo sino precipitar su anexión a los Estados Unidos y finalmente la guerra del 47 y la pérdida de mayor territorio.<sup>24</sup>

Finalmente y para resumir se puede decir que la política exterior mexicana se halla en etapa de transición. De una actitud pasiva, defensiva y aislacionista, México está pasando a una fase dinámica e internacionalista en sus relaciones exteriores. La política exterior del país tiende hacia una mayor independencia y está basada en principios jurídicos más que en intereses materiales por una obvia necesidad táctica de nación débil, y a efecto de presentar a la vez una posición congruente en relación con anteriores políticas que han probado su validez en el transcurso del tiempo.

#### IV

Del anterior análisis general de la política exterior mexicana, es posible deducir algunas conclusiones relativas al papel que es de esperarse México desempeñe dentro del ámbito internacional en un futuro próximo. A la luz de la información disponible a nuestro alcance, hemos visto que la política exterior mexicana se encuentra en transición hacia una más activa parti-

cipación en asuntos internacionales. Pero dicha transición se está llevando a cabo gradualmente. El país parece estar procediendo pragmáticamente, mediante la prueba de las posibilidades de su nuevo *status* internacional. La conclusión general sería entonces, que no es de esperar que el país adopte un papel activo de importancia en un futuro cercano.<sup>25</sup>

El país carece de la capacidad militar necesaria para desempeñar un papel activo en el mantenimiento de la paz, tanto a nivel internacional como a nivel regional. Por otra parte, ya se ha visto que existe una clara tendencia contraria a que el país se vea envuelto en tal evento, debido en parte a los requisitos de su política interna, y en parte por su compromiso con el principio de la no intervención. El Gobierno de México parece pensar que la participación activa en hechos internacionales de tipo policial traería consigo repercusiones internas innecesarias,<sup>26</sup> pues debilitaría el precario consenso nacional que ha sido alcanzado después de un siglo de desunión e inestabilidad política. La participación en actividades para el mantenimiento de la paz, con la necesidad de alistar un ejército especial para el caso, podría también significar un paso atrás en el proceso hacia el fortalecimiento de la supremacía del gobierno civil. Más aún, y quizá de mayor importancia, basado en su propia experiencia, México ha considerado que todo tipo de intervención —aún de tipo colectivo realizada con el objeto de traer la paz al país involucrado— tiende a distanciar a los pueblos de los países, incrementando así las tensiones políticas. Todavía es posible aventurarse a pronosticar que se requeriría una muy grave amenaza a la paz internacional, quizá una agresión abierta, considerada como tal por la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas, para hacer que México participase en una acción colectiva. Este no deja de ser un contraste interesante con la política de otros países, como el Canadá, por ejemplo, que interpreta que este debe ser el papel a desempeñar hoy día por las medianas potencias.

Por otra parte, México también carece de los recursos financieros para participar activamente en programas de asistencia económica. Es más, México es un país netamente deudor, que

todavía requiere de grandes sumas de capital para su propio desarrollo, a pesar de haberse convertido en exportador de algunos productos alimenticios básicos.<sup>27</sup>

El gobierno mexicano ha presentado una propuesta a la OEA, solicitando la creación de un Fondo Interamericano de Alimentos. Este fondo ayudaría a cualquier país del Continente que "hubiese sufrido o atravesase por una emergencia, sin tomar en consideración las causas de dicha situación". Pero esto en todo caso no deja de ser una medida en gran parte simbólica.<sup>28</sup>

Pero aún más importante que la falta de recursos necesarios para desempeñar un papel activo en el ámbito internacional, es el hecho de que México mismo rehusa jugar este papel. Cuando menos en lo que respecta a actividades que impliquen cuestiones militares y políticas, ello es muy claro.<sup>29</sup> Hay lugar para pensar que México estima la participación poco activa en cuestiones internacionales de orden político y militar, como la mejor forma de impedir que elementos extraños intervengan en el país.

En lo que a asistencia técnica se refiere y aun cuando México carece también de una capacidad amplia para ello, cabe la posibilidad de pensar que este es un sector en el cual el país podría aportar una contribución apreciable. Las instituciones occidentales fueron creadas para hacer frente a problemas muy remotos a los que los nuevos países deben encarar. En cuestiones de instituciones políticas, económicas y sociales, adaptadas a las necesidades de una sociedad cambiante, México cuenta con una vasta experiencia y quizá tenga algo de interés que ofrecer. Pero nuevamente nos enfrentamos al problema de la intervención. El gobierno mexicano ha sido tradicionalmente cauto y respetuoso en asuntos que considera de la esfera interna de los países, y el temor de que se pueda llegar a deducir que está tratando de exportar instituciones nacidas de su Revolución, limita la participación activa en este aspecto. El caso de la reforma agraria constituye un claro ejemplo de ello.

En otros aspectos, sin embargo, México podría exportar su experiencia sin suscitar suspicacias y de hecho así ha sucedido, aunque en forma aún muy limitada. La experiencia en materia de técnicas agrícolas y de irrigación, por ejemplo, ha sido un

caso. Las instituciones educativas mexicanas han actuado también como importantes medios de capacitación de estudiantes extranjeros, particularmente centroamericanos. Otros renglones importantes han sido en materia de medidas sanitarias rurales, construcción de escuelas, sistemas de protección social, etc. Pero ello no implica necesariamente el resultado de una política de asistencia técnica, sino más bien la consecuencia de iniciativas espontáneas. Es de suponer, sin embargo, que el gobierno desarrolle una política concreta al respecto una vez que cobre conciencia de las amplias posibilidades que el país tiene en la materia.

Existe, por último, una función para la cual México parece contar con la capacidad y la voluntad de desempeñar: la de mediador, mas no necesariamente actuando como tal en disputas internacionales, sino más bien en función de una especie de enlace entre las potencias industrializadas y los países subdesarrollados. Dada su adhesión a los principios del derecho internacional, México ha adquirido cierto prestigio moral entre las naciones subdesarrolladas del mundo, y, a consecuencia de su origen mestizo, el país está culturalmente capacitado para comprender a las naciones de la llamada cultura occidental, así como a las que están surgiendo. México también ha atravesado por etapas difíciles al efectuar cambios económicos y sociales, etapas por las que la mayoría de las nuevas naciones habrán de atravesar; por estas razones, México se encuentra en una posición privilegiada en relación con los países de Oriente y Occidente, así como con los industrializados y los subdesarrollados. Sin embargo, la posibilidad de que el país capitalice esta oportunidad, no está sólo en sus manos de decidir.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Anuario Estadístico* 1962 (Nueva York, 1963).

<sup>2</sup> Fuente: *Banco de México*, citado por Horacio Flores de la Peña en: "México: una economía en desarrollo", *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, México, agosto de 1963, p. 557, Cuadro I.

<sup>3</sup> *Ibid.* Cuadro 8.

<sup>4</sup> 850. Congreso de los Estados Unidos, 1ª Sección, 1957: *Comisión Especial del Senado para el Estudio del Programa de Ayuda Exterior*, p. 239.

<sup>5</sup> *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, citado por Pablo González Casanova en *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965. Cuadro XIV, p. 189.

<sup>6</sup> Fuente: Dirección General de Estadística, citado por Pablo González Casanova, *op. cit.*, Cuadro xxvi, p. 205.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, *Anuario Demográfico 1960* (Nueva York, 1961).

<sup>8</sup> Nacional Financiera, *Informe 1961* (México, 1962).

<sup>9</sup> Ajustado de varios cuadros presentados en *Anuario estadístico de las Naciones Unidas*, 1962, p. 487, y en *World Handbook of Political and Social Indicators* (Bruce M. Russett, Editor). Yale University Press, New Haven and London, 1964, pp. 51, 153, 155 y 222. Estas cifras, por supuesto varían conforme a las fuentes utilizadas. Por lo tanto, se debe tener especial cuidado en confiar absolutamente en ellas sin una cuidadosa depuración.

<sup>10</sup> Fuentes: Las anteriormente citadas.

<sup>11</sup> El papel que debe permitírsele al turismo jugar en el desarrollo económico del país, es desde luego materia de debate. Existen opiniones encontradas bien definidas a este respecto. Para unos, sus opositores, la creciente importancia del turismo en la economía nacional encierra siempre los peligros de un futuro incierto. El turismo es por naturaleza un sector sujeto a variaciones caprichosas cuyas causas quedan fuera, la mayor de las veces, de cualquier posible acción nacional para controlarlas. A más de esto, su creciente importancia dentro de la economía nacional, trae aparejada una mayor dependencia económica con respecto a los Estados Unidos, principal proveedor de la corriente turística. Para otros, sus defensores, el turismo es un excelente instrumento para acelerar el desarrollo del país. A la luz de la incipiente formación de capital proveniente de fuentes nacionales, el turismo es un medio de incrementar la tasa de inversiones ya que ayuda a financiar la importación de bienes de capital sin causar problemas en la balanza de pagos. El turismo viene a ser para ellos una forma de ayuda económica que no causa fuga de divisas por concepto de amortización de capital y pago de intereses. Podrá ser una oportunidad transitoria, pero no debe desperdiciársele, al menos mientras México no alcance estadios de mayor madurez y autosuficiencia económicas.

<sup>12</sup> Véase por ejemplo la opinión de Francisco Cuevas Cancino en su bien documentado artículo publicado en Joseph E. Black y Kenneth Thompson (editores), *Foreign Policy in a World of Change*. New York, Harper and Row, 1963.

<sup>13</sup> Existe amplia evidencia que apoya esta interpretación. En la Conferencia Interamericana celebrada en Montevideo en 1933, los Estados Unidos introdujeron una Declaración Panamericana en favor de la reducción de las barreras comerciales. Más tarde, se firmaron acuerdos bilaterales basados

en este principio con varios países latinoamericanos. En la Conferencia Interamericana de Buenos Aires celebrada en 1936, sometieron una proposición para un aislamiento neutral hemisférico y un pacto de seguridad colectiva. Sobre este tema véase, por ejemplo, Arthur P. Whitaker, *The United States and Argentina*, Harvard Press Cambridge, 1954; Donald M. Dozer, *Are We Good Neighbors?* University of Florida Press, Gainesville, 1959; y Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, Council on Foreign Relations, Praeger, Nueva York, 1960. Para una versión opuesta, véase Samuel Bemis, *The Latin American Policy of the United States*, Harcourt, 1943.

<sup>14</sup> El Acuerdo relativo a los trabajadores migratorios expiró el año de 1964 y aunque ha habido un deseo manifiesto por parte de los granjeros norteamericanos por renovarlo, hasta la fecha no se tiene noticia de que el Gobierno de los Estados Unidos desee negociar en este sentido.

<sup>15</sup> Salvador Cardona, "La política exterior de México y el Derecho Internacional", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma, México, enero-marzo, 1962, p. 35.

<sup>16</sup> Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1956, p. 15.

<sup>17</sup> Para 1960, la cifra exacta fue del 10.6 por ciento. Es importante señalar que una parte substancial del presupuesto de defensa está destinado en realidad a la Secretaría de Marina para obras portuarias.

<sup>18</sup> Para algunos de los aspectos militares de la política exterior mexicana, véase la obra ya citada de Edwin Lieuwen y además la de Lloyd J. Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin: University of Texas Press, 1961.

<sup>19</sup> *Presencia Internacional de López Mateos*. Publicación Oficial del Gobierno de México. México, 1963, p. 600.

<sup>20</sup> Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior. Citado por Horacio Flores de la Peña en "México: Una economía en desarrollo", *Revista de Comercio Exterior*: México, agosto de 1963. Cuadro sin número, p. 567. Para 1965, según informes preliminares del Banco de Comercio Exterior, la participación total de los Estados Unidos en las importaciones se había reducido a 64.5%.

<sup>21</sup> Durante la década 1939-50, siete productos contribuyeron a formar el 50% de la exportación: plomo, plata, oro no monetario, algodón, cinc, textiles y cobre. Para 1960, solamente cinco equivalían a dicho porcentaje: algodón, café, azúcar, ganado y carne y camarón. Fuente: International Bank for Reconstruction and Development, *Report on the Economic Development of Mexico*. The Johns Hopkins University Press, 1953. Cuadro 134, y Banco de México, *Informe Anual 1960*. Datos ajustados por el autor.

<sup>22</sup> "El Día", 4 de agosto de 1965.

<sup>23</sup> Al entrar en prensa el presente artículo, el Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, hizo importantes declaraciones a este

respecto. Ver "Novedades" y "El Día" correspondientes al 25 de mayo de 1966.

<sup>24</sup> *México y el arbitraje internacional*. Editorial Porrúa: México, 1965, p. x.

<sup>25</sup> Algunos observadores, sin embargo, han visto en la reciente actitud oficial hacia Centroamérica un viraje en la política exterior tradicional: Una política más activa y realista, al punto de buscar la asociación económica con gobiernos cuya extracción no se apega a los principios tradicionalmente sustentados por México.

<sup>26</sup> La Revolución cubana provocó un impacto de importancia en la política interna mexicana. Por primera vez en la historia del país, los problemas de la política exterior y la política interna se fundieron en uno solo. Los grupos izquierdistas se convirtieron en más exigentes en cuestiones de política tanto interna como internacional y trataron de ejercer presión sobre el gobierno mediante diversas manifestaciones públicas. Por otra parte, cantidades considerables de capital fueron retiradas del país. Los diversos autores aún no se ponen de acuerdo en cuanto a las causas de este fenómeno. Para algunos, este fue el resultado lógico de la inestabilidad causada por grupos izquierdistas y la "débil" reacción del gobierno hacia ellos. Para otros, esta fue una maniobra táctica de grupos empresariales tratando de forzar al gobierno hacia una política de condenación del régimen cubano. Sin embargo, ambos grupos han llegado finalmente a conformarse con la posición oficial. Durante la crisis producida por la intervención norteamericana en la República Dominicana, líderes de la oposición de la derecha y la izquierda respaldaron la posición oficial de México. Véase a este respecto las declaraciones de ambos grupos a la prensa.

<sup>27</sup> En julio de 1965, CARE suspendió la ayuda que había venido proporcionando a una institución mexicana dedicada al bienestar de la niñez, consistente en leche evaporada, basándose para ello en que México estaba exportando maíz en cantidades suficientes para sufragar sus importaciones de leche. *Latin American Times*. Nueva York, 22 de julio de 1965.

<sup>28</sup> *El Día*, 14 de julio de 1965. Durante su viaje a Centroamérica, sin embargo, el Presidente Díaz Ordaz anunció el deseo del gobierno mexicano de adquirir bonos del Banco Centroamericano por valor de un millón de dólares, como cooperación al proceso de integración centroamericana. Adicionalmente, anunció un empréstito a dicho Banco por valor de cinco millones de dólares para el financiamiento de las importaciones de esos países a México. *Tiempo*. México, 24 de enero de 1966, p. 19.

<sup>29</sup> Respecto a política económica internacional, México ha desempeñado un papel relevante dentro del grupo latinoamericano que recientemente ha presentado un frente común con el grupo afro-asiático. Un ejemplo de importancia es la Conferencia de Comercio Exterior y Desarrollo Económico de Ginebra de 1964.