

MODESTO SEARA VÁZQUEZ

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

### I. *Los elementos condicionantes*

SIN LLEGAR a la exageración en que a veces se ha incurrido al calificarlos de determinantes, no cabe duda que hay ciertos elementos que, en todos los países actúan como condicionantes de la política exterior; y estos elementos condicionantes debemos distinguirlos de otros factores que influyen en la formulación de la política exterior, por una cualidad esencial: su permanencia, que traza los grandes lineamientos de la política exterior, y la orienta siempre en un determinado sentido, sin perjuicio de ciertas modificaciones de detalle u ocasionales.

Los dos elementos condicionantes que en el caso de México tienen una importancia fundamental para entender su política exterior son: la geografía y la historia.

A) *La geografía.* Ha colocado a México en la vanguardia de Hispanoamérica frente al mundo anglosajón. Los dos mil kilómetros de fronteras que México tiene con Estados Unidos pueden explicar mucho de su política exterior.

Por otra parte la combinación de la geografía y la historia inscribe a México en el mundo hispanoamericano, haciéndolo participe de unas actividades y unas posiciones que serían absurdas en otras situación.

Su extensión territorial y sus recursos, que deberían permitirle una política exterior relativamente libre, por el hecho de encontrarse limitando con el coloso del Norte le hacen sentir, en forma por demás exagerada, su papel de potencia de segundo orden.

B) *La historia.* La conquista española dejó a México unido para siempre al resto de Hispanoamérica: pero para entender algunas de las actitudes de México en el orden internacional hay que recordar especial-

mente su historia del siglo XIX,<sup>1</sup> cuando ya era un país plenamente independiente, y pensar que el hecho de que la mitad de su territorio haya quedado en manos de los Estados Unidos, en virtud de injustas guerras de despojo, forzosamente tenía que producir una actitud nacional de repudio, que se proyecta en la política exterior.

C) *La economía.* La geografía es un elemento inmutable que condiciona perpetuamente la política de los países. La historia tiene un valor más relativo, ya que las circunstancias pueden llevar a los enemigos de ayer a convertirse mañana en aliados, y ello modifica el sentido de los valores. Pero la economía es todavía más relativa como elemento condicionante de la política exterior de un país; sin embargo, es indudable que influye en la adopción de sus decisiones casi siempre. Esa relatividad de la economía se refiere al hecho de que la situación de un país desde el punto de vista económico puede cambiar, y de hecho está cambiando siempre, por lo cual el sentido en que influye en la formulación de la política exterior de un país es cambiante también. De todos modos, dado que los cambios económicos no se producen bruscamente hay que considerar la situación económica de un país para explicar su actitud internacional. En el caso concreto de México, que puede considerarse un país en vías de desarrollo,<sup>2</sup> la eco-

<sup>1</sup> Ver Carlos Bosch García: *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos, 1819-1848.*

<sup>2</sup> Sobre la situación económica del país ofrecemos los siguientes indicadores que se refieren al producto nacional bruto por ramas de actividad, para el año de 1966 (millones de pesos, a precios de 1950).

		<i>Variación 1965/66</i>
Producto nacional bruto	105,094	7.0
Producto interno bruto	106,577	7.0
Agricultura	11,811	2.0
Ganadería	5,478	4.0
Silvicultura	279	0.0
Pesca	157	6.5
Minería	1,682	1.5
Petróleo y coque	3,301	2.7
Manufacturas	27,722	10.0
Construcción	4,068	16.0
Energía eléctrica	1,587	10.0
Transportes y comunicaciones	4,470	4.8
Comercio	27,741	7.5
Gobierno	2,889	6.0
Otros servicios *	13,909	6.1

\* Incluye el ajuste por pagos netos a los factores del exterior (1,483 millones de pesos).

FUENTE: Banco de México, S. A. (Citado por *Comercio Exterior*, marzo, 1967, p. 199).

nomía explica muchas de sus actitudes, coincidentes con las de otros países con los mismos intereses.

## II. *La formulación de la política exterior*

La formulación de la política exterior de México tiende a la defensa de los intereses nacionales en el exterior; pero como la política exterior de todos los demás países, muchas veces puede no coincidir con los intereses nacionales por ser el resultado de fuerzas particulares, diferentes, y a menudo contrarias al interés nacional.

En el complejo cuadro político nacional pueden identificarse algunos de esos elementos:

1) La Secretaría de Relaciones, y en particular el Servicio Exterior de México,<sup>3</sup> que cuenta con personas sumamente preparadas y especialistas del derecho internacional (García Robles,<sup>4</sup> Gómez Robledo,<sup>5</sup> Jorge Cas-

<sup>3</sup> El servicio exterior ha sido reestructurado recientemente entrando en vigor la nueva Ley del Servicio Exterior, que modifica la anterior, de 30 de enero de 1934, el día 4 de marzo de 1967. Esta nueva ley va a permitir la elevación del nivel de preparación del personal del servicio exterior ya que otorga un régimen de privilegio a los egresados universitarios (artículos 22, 23 y 24), cosa que no ocurría con la anterior. Ver M. Seara Vázquez: "Síntesis del Derecho Internacional Público", en *Panorama del Derecho Mexicano*, Instituto de Derecho Comparado, México, 1965 (en especial las páginas 16 a 23). En contradicción a veces con la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tienen una intervención creciente en la política interior de México la Secretaría de Industria y Comercio, la de Hacienda, y otros órganos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social en las materias objeto de su competencia.

<sup>4</sup> *La politique extérieure des Etats Unis en l'Amérique Latine*, Les Editions Internationales, Paris, 1938; *La question du petrole au Mexique et le droit international*, Les Editions Internationales, Paris, 1939; *La cláusula Calvo ante el derecho internacional*, s.i., México, 1939; *El mundo de la postguerra. De la Carta del Atlántico a la Conferencia de San Francisco*, Secretaría de Educación Pública, México, 1946. 2 vols.; *La Conferencia de San Francisco y su obra*, s.i., México, 1946; *La Conferencia de Ginebra y la anchura del mar territorial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959; *La desnuclearización de la América Latina*, 2ª edición, El Colegio de México, México, 1966; etc.

<sup>5</sup> "Los convenios de Bucareli ante el derecho internacional", en *Trabajos jurídicos de homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario*, vol. 4, parte 2. Editorial Polis, México, 1941; *Política de Vitoria*, Universidad Nacional de México, México, 1940; *Etopeya del Monroismo*, Editorial Jus, México, 1940; *Idea y experiencia de América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958; "La seguridad colectiva en el Continente Americano", Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1960; "México y el arbitraje internacional", Editorial Porrúa, México, 1965; etcétera.

tañeda,<sup>6</sup> Cuevas Cancino,<sup>7</sup> etcétera); reestructurado en el curso mismo de la Revolución Mexicana y forzado en el principio a una posición defensiva en contra de los deseos del vecino del Norte que trataba de inmiscuirse en sus asuntos internos y ejercer una tutela también en su política internacional, al Servicio Exterior Mexicano quedará fuertemente marcado en su carácter con una nota de independencia, sobre todo respecto a los Estados Unidos. Como los recursos con que México cuenta no le permitirían recurrir (si ello fuera su deseo)<sup>8</sup> a una política de fuerza, en la lucha por una política exterior independiente, ha convertido al derecho internacional en su arma principal; y cuando ello es necesario se fuerza la interpretación del derecho internacional en la forma que sirva mejor a los propósitos de independencia; incluso, se llega a la elaboración de doctrinas (como la Estrada)<sup>9</sup> que no significaría nada (aunque muchos juristas mexicanos, educados en esa doctrina lleguen a creer de buena fe que efectivamente significa algo

<sup>6</sup> *México y el orden internacional*, Fondo de Cultura Económica (Colección de El Colegio de México), México 1956 (traducido al inglés. *Mexico and the United Nations*, Carnegie Endowment for International Peace, Manhattan Publishing Company, New York, 1958), etc.

<sup>7</sup> *Bolívar. El ideal panamericano del Libertador*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951; *Roosevelt y la buena vecindad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1954; *Tratado sobre la Organización Internacional*, Editorial Jus, México, 1962; etc

<sup>8</sup> Nada puede reflejar mejor cuál es la política del gobierno de México que la comparación de algunas de las cifras del presupuesto de egresos (1967):

Defensa Nacional = 1,385.5 (millones de pesos)

Educación Pública = 5,775.3 (millones de pesos)

en un presupuesto total de egresos de 22,180 millones de pesos. La preocupación fundamental del gobierno de México es la educación pública; y los gastos de defensa ocupan un lugar relativamente bajo (si se tiene en cuenta la proporción de los gastos de defensa en otros países). (Ver *Comercio Exterior*, enero 1967, p. 23.)

<sup>9</sup> Puede verse *La opinión universal sobre la doctrina Estrada expuesta por el gobierno de México, bajo la presidencia de Don Pascual Ortiz Rubio*, Instituto Americano de Derecho y Legislación Comparada, México, 1931. La doctrina fue enunciada por el secretario de Relaciones de México, Genaro Estrada, el 27 de septiembre de 1930, en una declaración cuya parte medular es la siguiente: "...México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros.

En consecuencia, el gobierno de México se limita a retirar o mantener cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando cuando también lo crea procedente a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan en México, sin calificar ni precipitadamente, ni a posteriori el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener, o substituir a sus gobiernos o autoridades".

para el derecho) si no se entendiera en el contexto histórico en el cual surge, y la finalidad que su enunciación persiguió. La administración de relaciones exteriores es pues, en México, la que elabora lo fundamental de la política exterior y asegura cierta continuidad que no depende de los vaivenes políticos.

2) Los sectores de la Revolución (sindicatos, Partido Revolucionario Institucional) no tienen gran influencia en la elaboración de la política exterior, concentrados como están en la interna; sus raras incursiones en la política exterior se limitan a protestas aisladas por parte de los sindicatos, en contra de regímenes dictatoriales o, en el caso del partido gubernamental, a declaraciones sobre puntos concretos que casi siempre significan una proyección de principios abstractos, a menudo enunciados (autodeterminación, no intervención), y dentro de un contexto que podría definirse como complejo de simpatía por regímenes que están realizando lo que la Revolución Mexicana ha realizado o debería haber realizado (aquí deben situarse las protestas en contra de la intervención en la República Dominicana; la condena del bloqueo a Cuba, etcétera). El mismo desinterés, o actitud prudente, derivada de la rígida disciplina que impera dentro de las filas del partido oficial, puede encontrarse en el sector juvenil del PRI.

3) *El ejército*. A diferencia de los de otros países latinoamericanos, se ha mantenido al margen de la política internacional, sin tomar posición ninguna. Claro que tiene muchos más lazos con el ejército de los Estados Unidos que con los de otros países, y carece de contacto de importancia con los países de régimen comunista, pero hay que señalar que, pese a la cordialidad existente entre el ejército mexicano y el de los Estados Unidos, derivada no sólo de la proximidad geográfica sino también del hecho de que muchos de los jefes militares mexicanos han recibido su formación o se han especializado allí, el ejército mexicano ha querido conservar siempre su independencia, como lo prueba la repugnancia de México a la creación de una fuerza interamericana de paz,<sup>10</sup> y su negativa a participar en todo tipo de acciones militares de carácter internacional.

<sup>10</sup> El 6 de mayo de 1965, con motivo de la x Reunión de Consulta de la Organización de Estados Americanos, México emitió una declaración en la que entre otras cosas señalaba que "El Gobierno de México, consecuente con el voto negativo que emitió nuestra delegación, y con la idiosincrasia de nuestro pueblo, ha resuelto no participar en la integración de dicha fuerza" (interamericana de paz). El 10 de junio siguiente, el Secretario de Relaciones de México, en una declaración comunicada a la prensa insistió en los mismos conceptos: "... las fuerzas armadas de la República fueron creadas exclusivamente para la defensa de nuestra soberanía y de nuestras instituciones... La Secretaría de Relaciones desea manifestar desde ahora... su opinión contraria a la idea de que se trata. Esto es,

4) *La iniciativa privada*. Su posición en materia de política exterior es resultado de una serie de elementos contradictorios: por una parte, como todos los empresarios del mundo, desea una política internacional comercial independiente (lo que resultaría en un intercambio con los países socialistas, en la medida en que dicho intercambio les convenga), pero por otra parte, desean una política exterior de carácter conservador, orientada a frenar a los países socialistas y a prevenir la posibilidad de instauración de un régimen de esas características en México. Esta última actitud se encuentra reforzada además por el hecho de que el alto nivel de la inversión de los Estados Unidos en México <sup>11</sup> fuerza al empresario mexicano a seguir la orientación de los Estados Unidos, ya sea porque sufren una presión directa del vecino del Norte, o porque temen las repercusiones en la economía mexicana, derivadas de una posición mexicana demasiado contraria a los deseos de los Estados Unidos. El alto grado de dependencia que el Comercio Exterior de México tiene respecto a Estados Unidos <sup>12</sup>

a que la fuerza interamericana se erija en organización permanente del sistema. Por último, y desde el punto de vista práctico, es obvio que la fuerza interamericana sólo podría ser usada en Latinoamérica, y no desconocemos los obstáculos de todo orden, incluso los de carácter económico, que derivan de esa circunstancia". En este último párrafo hay un indicio que nos permite deducir cuál es la razón fundamental de la negativa de México: creada una fuerza de paz, dentro del sistema interamericano, quedaría en manos de quien domine ese sistema, es decir, los Estados Unidos, quienes así podrían disponer de un instrumento con apariencia legal, para así aplicar coercitivamente su política en el Continente Americano; en esas circunstancias México no podía ponerse la soga al cuello y aprobar la creación de algo que un día podría volverse contra él. Claro que como las razones jurídicas tampoco le faltaban a México, al explicar su voto respecto al establecimiento de un "Fondo especial para sufragar los gastos de ayuda de emergencia a la República Dominicana" (el 9 de junio de 1965), la delegación de México se refirió otra vez a la Fuerza Interamericana de Paz "a cuya adopción mi gobierno se ha opuesto por no fundarse en la Carta de la Organización o en los Tratados Internacionales que ha suscrito y ratificado".

<sup>11</sup> "En 1960 el 80% del valor de la inversión extranjera directa en México era de origen estadounidense, pero en años recientes esta proporción probablemente ha disminuido, en vista de las importantes inversiones que han provenido de países europeos" ("Puntos presentados por el Dr. Alfredo Navarrete R., en el Coloquio México-Canadá, celebrado en Toronto del 27 al 29 de octubre de 1966"; ver "Mercado de Valores", 31 de octubre de 1966, pp. 1079-1083).

<sup>12</sup> En el periodo de enero a diciembre de 1966, el comercio de México con Estados Unidos fue el siguiente (en miles de pesos):  
 Exportación = 8 702 110 (de un total de exportaciones mexicanas de 12 959 852)  
 Importación = 12 801 562 (de un total de importaciones mexicanas de .....  
 20.064,506)

(Las cifras de exportación no incluyen revaluación ni producción de oro y plata).  
 Fuente: Dirección General de Estadística, SIC (Citado por *Comercio Exterior*, marzo 1967, p. 254). Todas las cifras estadísticas ofrecidas en las siguientes notas tienen el mismo origen: Dirección General de Estadística, SIC, citadas por *Comercio Exterior*.

explica también esta posición de la iniciativa privada en materia de política exterior.

5) *El medio intelectual.* Podría considerarse también como un grupo de presión, aunque bastante desorganizado. Su posición en materia de política exterior es favorable en general a un acercamiento a los países socialistas, aunque también siguiendo una línea independiente. Dentro de este medio hay muchas variantes, pues mientras unos desearían una definición clara de la posición de México en las cuestiones internacionales más controvertidas, otros, con más sentido de las realidades, aceptan la actual posición gubernamental de prudencia y moderación, sin dejar de aplaudir al gobierno en los casos en que asume actitudes firmes. La influencia de los medios intelectuales en la formulación de la política exterior es, sin embargo, muy limitada. Además, cuando los elementos intelectuales pasan a formar parte de la administración, cosa que sucede a menudo, suelen aliarse con la tendencia gubernamental general.

6) *El caudillismo y la política exterior.* El caudillismo es una de las instituciones políticas propias de todos los países de América Latina<sup>13</sup> que, sin embargo, ofrece características particulares en México.<sup>14</sup> Aquí, en efecto, no se desenvuelve fuera de la constitución con el propósito de derribar al régimen constitucionalmente establecido, sino dentro de los límites del juego político del Partido Revolucionario Institucional.

El PRI no es un partido político, en el sentido tradicional del término, que significa organización orientada a la imposición de un programa político conveniente, primariamente a un sector de la población de un país, sino que el PRI, en la situación actual de México, es un auténtico órgano del Estado que realiza diversas funciones, algunas de ellas en detrimento de órganos estatales tradicionales y constitucionalmente auténticos, como la Cámara y el Senado. El PRI, en efecto, no defiende programa minoritario, sino que trata de ser la institución representativa del pueblo

<sup>13</sup> Ver "The Dynamics of Change in Latin American Politics", Compilado por John D. Martz, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1965; Jacques Lambert: "Amerique Latine. Structures sociales et institutions politique", Press Universitaires de France, Paris, 1963.

<sup>14</sup> Ver Pablo González Casanova: *La democracia en México*, 2a. edición, Editorial ERA, México, 1967; también F. Brandenburg, *The making of modern Mexico*, 3a. edición, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1965; L. Vince Padgett: "Mexico's one party system: a re-evaluation", en *American Political Science Review*, vol. 11, núm. 4, 1967; Elene de la Souchere "Pays et la revolution institutionnaliséc. Le Mexique remet en course son systéme agraire", en *Le Monde Diplomatique*, julio 1967, p. 22.

de México, y de ahí que en su filas se encuentre desde el político lindando con la extrema izquierda hasta el más conservador. Esta vocación nacional, y no partidista, del PRI, vacía de contenido a los órganos de representación del Estado en México, por una parte (puesto que las decisiones reales se toman dentro del PRI), y por la otra a los partidos políticos, puesto que cualquier político puede ser aceptado dentro del PRI sin claudicación esencial de sus principios, por lo menos nominalmente ya que, orientado a mantener la estabilidad política y económica del país (con lo que da satisfacción a los elementos conservadores) ha incluido en su vocabulario una terminología revolucionaria (que satisface a los elementos de izquierda). Así, quien desea hacer política en México tiene necesariamente que entrar al PRI, ya que los demás partidos políticos carecen de eficacia por la sencilla razón de que, dadas las características del PRI que acabamos de enunciar, tales partidos están de sobra porque no vienen más que a duplicar innecesariamente el mecanismo de la representación de posiciones políticas distintas (que, como hemos señalado, se produce dentro del partido gubernamental). Todo lo anterior no debe llevar a pensar que el PRI absorbe las ideologías y no permite la oposición de ideas y programas (si ello ocurriera sería un partido político más sin diferencias que lo singularizaran), sino que esa oposición de ideas y programas se produce dentro del mismo partido, a través de un proceso democrático *sui generis*, en el que se miden las fuerzas de los diversos grupos políticos, y en esa medición cuenta (lo mismo que para la designación de candidatos normalmente invencibles, que presenta el partido) el apoyo popular que cada grupo tiene en determinado momento; el auténtico control popular se produce no a través de las elecciones formales (que normalmente y libremente, llevan a la elección de los candidatos oficiales) <sup>15</sup> sino de las auscultaciones previas en que el PRI mide el apoyo que los precandidatos tienen. El PRI aparece entonces, y ello puede explicar su larga supervivencia y sus posibilidades de continuarla, como una orga-

<sup>15</sup> Los resultados de las últimas elecciones celebradas el día 2 de julio de 1967, dieron al PRI 177 (de 178) diputados en la Cámara y 7 (la totalidad) gobernadores. Los resultados para las elecciones de diputados fueron:

PRI	—	10.838,000,	o sea el 87 %
PAN	—	875,000,	o sea el 8 % (Partido Acción Nacional)
PPS	—	375,000,	o sea el 3 % (Partido Popular Socialista)
PARM	—	250,000,	o sea el 2 % (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana)



nización que, más que imponer sus propios candidatos, normalmente endosa a los que tienen apoyo popular, o de las fuerzas vivas. En fin, en la explicación del juego político del PRI hay que aceptar el fraude electoral también, y la imposición de candidatos en ocasiones; pero personalmente estamos convencidos de que ello ocurre sólo en un porcentaje de situaciones no mayor al que se produce en países democráticos en el sentido tradicional de la palabra.

Para completar el cuadro hay que señalar que las posiciones políticas dentro del PRI se polarizan en torno a la personalidad de cada uno de los diversos ex-presidentes de la República. Ello es explicable si pensamos que el principio de no reelección inscrito en la Constitución, deja fuera del juego político a los que han ocupado la presidencia y que, al concluir su mandato, se encuentran con una influencia política todavía grande y con un equipo político formidable, formado por sus colaboradores, que abarca todos los escalones de la administración y todo el territorio nacional. En esas condiciones sería imposible (si fuera conveniente) reducir a los ex-presidentes a la inactividad política, cosa que hasta ahora no ha ocurrido nunca sino que, en grado variable, siguen ejerciendo una influencia condicionante de la política nacional. Claro que, en vez de hacer política al margen de la Constitución, con el propósito de derribar al presidente en ejercicio, lo que tratan de hacer es imponer sus propios candidatos y sus propias posiciones dentro del Partido, es decir, cada ex presidente constituye dentro del PRI un grupo de presión orientado al control de la maquinaria del PRI y de aparato gubernamental, actuando entonces en cierto modo como partido político dentro del mismo partido. Estas tomas de posición se efectúan en torno a la persona de uno de los ex-presidentes, en la forma descrita, y en principios sin otro lazo que el de la lealtad o la afinidad personal; sin embargo, y aunque lo anterior serviría para describir el fenómeno político mexicano, hay que señalar que se han llegado a identificar con cada ex-presidente determinadas posiciones políticas que van desde la izquierda del general Cárdenas hasta la más conservadora del licenciado Alemán, y esas identificaciones son válidas en la medida en que no se olvide la relatividad de las posiciones políticas en México, y la influencia moderadora que sobre las diversas posiciones políticas ejerce aquel juego cuasi democrático que dentro del PRI asegura una continuidad.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Hay unas reglas del juego que impiden que la balanza se desequilibre en favor de una tendencia determinada, y normalmente, cuando la orientación política se ha marcado demasiado hacia un sentido, no tarda en producirse una reacción contraria.

Nos hemos extendido en la explicación, a grandes rasgos, del juego político en México, para poder entender la adopción de posiciones en el ámbito internacional, posiciones que dependerán de acuerdo con lo anterior, del predominio de uno u otro de los grupos en un momento dado. Claro que no deben esperarse cambios radicales en la posición internacional de México puesto que si dentro de la política interior el PRI ejerce una influencia moderadora de las posiciones de los grupos que en él predominan, en el ámbito de la política internacional las diferencias son prácticamente de matices.

7) *La prensa y demás medios de difusión (radio, televisión) de la información.* Dejando aparte la radio, cuya influencia política es prácticamente nula en México, podemos referirnos en términos generales a los otros dos medios, televisión (en su totalidad) y prensa (en su inmensa mayoría) como defensores de posiciones que van de los conservador a lo reaccionario. Sin embargo, con muy escasas excepciones, suelen apoyar al gobierno en su política internacional, tanto más fuerte cuanto más difícil sea la posición internacional que defienden. En los momentos de crisis la prensa apoya siempre al gobierno en su política internacional, y sería muy interesante un estudio acerca de las motivaciones de tal apoyo, para ver cuánto hay de sinceridad y cuánto de interés propio en ese apoyo, ya que es bien sabido que el periódico que se opusiera al gobierno iba a encontrarse bien pronto en serias dificultades porque el gobierno, a través de la PIPSA, facilita el papel y podría hacer dos cosas: no entregar el papel, o exigir el cobro de las deudas contraídas por los periódicos con aquel organismo; en ambos casos se produciría un colapso en cualquiera de los periódicos, sobre todo los llamados de la gran prensa. Hay algunos periódicos de extrema derecha (sin gran influencia) y otros de extrema izquierda (algunos, como la revista *Política*, bastante leídos) que al apoyo sistemático que los otros dan a la política gubernamental, ellos oponen una crítica negativa constante. La posición de *Política*, por ejemplo, es la de que México debería apoyar abierta e incondicionalmente a Cuba y oponerse radicalmente a los Estados Unidos, es decir, una posición suicida. Últimamente esta revista se ha alineado sobre la posición rusa contra la china en lo que el conflicto particular ruso-chino se refiere, pero en la realidad defendiendo posiciones más afines a las chinas en el terreno concreto de la estrategia y la táctica mundial del comunismo.

Resumiendo, sobre la elaboración de la política exterior de México puede señalarse lo siguiente: México es un país que no tiene ambiciones terri-

toriales ni económicas ni ideológicas en el ámbito internacional; tampoco tiene los recursos materiales que le permitirían orientarse a una política de fuerza respecto a otros países.

El conocimiento de esa realidad viene a reforzar la posición asumida por México en razón de su historia, que desde la independencia es la historia de una serie de agresiones, intervenciones y despojos territoriales. Tal posición es la de un respeto absoluto a la integridad territorial y a la independencia política de los países, así como de un repudio total del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

La proximidad de México con los Estados Unidos lo obliga a dos posiciones en apariencia contradictoria:<sup>17</sup> 1) por una parte a marcar en cada ocasión posible su independencia del yecino del Norte, y a defender, cuando crea que es necesario, los principios que garantizan también la existencia independiente de México (no intervención, integridad territorial, autodeterminación de los pueblos). Por propio interés, entonces, México debe defender, y defiende, los principios citados. 2) Por otra parte, México no puede ignorar la presencia amenazante de los Estados Unidos, así que sabe que no puede ir demasiado lejos en su posición independiente, so pena de provocar por parte de los Estados Unidos una reacción a la que México no podría oponer más que su fuerza moral, que no sería bastante.<sup>18</sup>

Al carecer de la fuerza física necesaria en la política internacional, México ha tratado de apoyarse siempre en el derecho internacional para asegurar su independencia, y este afán de independencia puede explicar lo que algunos políticos de Estados Unidos no entienden de la política exterior de México: en efecto, suelen preguntarse algunas veces que cómo es posible que México asuma, en nombre de principios jurídicos dudosos, posiciones internacionales en defensa de regímenes políticos o de sistemas que México repudia en lo interno. No se dan cuenta quienes así razonan que la defensa de tales regímenes no es lo fundamental para México,

<sup>17</sup> El peso que para la política exterior de México significa su proximidad a los Estados Unidos, ha sido expresado en la conocida frase, atribuida a Porfirio Díaz: "¡Pobre México Tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos!".

<sup>18</sup> Este peligro de interferencia por parte de Estados Unidos lo acaba de poner en evidencia un artículo bastante falto de tacto que bajo el título "Now for Mexico: A new Revolution?" publicó la revista *U. S. News & World Report*, en el cual, tras analizar la situación económica de México se recogen supuestas afirmaciones de mexicanos que, manifestando su temor ante los peligros de que la desigualdad social imperante en México pueda provocar una nueva revolución de los desposeídos, ponen su fe en una intervención armada de los Estados Unidos para proteger a México de la desgracia de un hipotético gobierno comunista.

sino que al defenderlos lo que México hace es defender su independencia y su derecho a configurar una política internacional propia y libre de presiones externas. Y una política internacional independiente puede ser una garantía de una política nacional libre de interferencias.

Estas razones explican el que en la formulación de la política internacional, los técnicos tengan la responsabilidad principal, ya que ellos son los que aseguran la continuidad en torno a ciertos principios básicos aceptados, y los grupos de presión nacionales se concretan a apoyar, en términos generales, la actuación de sus técnicos.

### III. *Los mecanismos de la política exterior*

En el régimen presidencialista de México, la Constitución concede al Presidente de la República la facultad de "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con la potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal" (artículo 89, x). El mismo artículo 89 atribuye, en algunos de sus párrafos, otras facultades relativas a las relaciones internacionales, al Presidente de la República.

El artículo 89 deja al Congreso la ratificación de los tratados, mientras que el 76 declara que es facultad exclusiva del Senado la de "aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras. Esta contradicción ha recibido numerosas explicaciones que no son realmente satisfactorias.

La aprobación del Senado la requiere el Presidente de la República para nombrar a altos funcionarios en el Servicio Exterior, para autorizar la salida de tropas del territorio nacional, etcétera.

En la práctica, el Presidente fija los lineamientos de la política internacional de México,<sup>19</sup> encargándose de su aplicación la Secretaría de Relaciones; claro que la intervención del Presidente se reduce a aquellos problemas nuevos o de una importancia trascendental, ya que el resto de las cuestiones las maneja la Secretaría de Relaciones a través de sus técnicos.

El legislativo, como órgano de control de las relaciones exteriores tiene en México muy poca importancia, a causa de su poca fuerza política. Esta carencia de fuerza del legislativo está originada en el dominio que ejerce el Partido Revolucionario Institucional, y en las particulares características de ese partido. Por estas razones, la ratificación de tratados por el legislativo no presenta nunca problemas y no ofrece interés la dis-

<sup>19</sup> Ver al final de este artículo, una selección del pensamiento del actual presidente de México. Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en materia de política exterior.

ción entre tratados (*treaties*) y pactos ejecutivos (*executive agreements*) por la simple razón que el Presidente sabe de antemano que los tratados que presente al legislativo serán aprobados; a pesar de ello, la práctica de México ofrece algunos ejemplos de pactos ejecutivos cuya conclusión no puede buscarse en las mismas razones que fundan su conclusión en los Estados Unidos: interés de escapar al control del legislativo.

#### IV. *La política exterior de México, por regiones del mundo*

A) *Estados Unidos*. Como decíamos anteriormente, la política exterior de México respecto a Estados Unidos está condicionada por la geografía y la historia.<sup>20</sup> La geografía los ha colocado juntos, y ello ha tenido como consecuencia enfrentarlos, por un lado, en una forma que significó para México la pérdida de una gran parte de su territorio; ello no puede olvidarse en México y provoca ante Estados Unidos una actitud de resentimiento, justificado, que incorpora en el *yanqui* todo lo que de malo sucede a México y los demás países de América Latina. Pero la geografía también fuerza a México a tener en cuenta la larga frontera que tiene con Estados Unidos y lo obliga a no llevar demasiado lejos el sentimiento anti-yanqui. Claro que hay también otras consideraciones de tipo económico<sup>21</sup> que aproximan a México hacia los Estados Unidos: las inversiones de Estados Unidos son necesarias (más que eso: vitales) para el desarrollo de la economía de México; además, un sector de la burguesía mexicana se siente más seguro con la presencia de Estados Unidos y es partidario, o por consiguiente, de acercarse a dicho país.

Para contrarrestar la influencia que los Estados Unidos podría tener en la política internacional e interna de México, el gobierno mexicano

<sup>20</sup> Ver *Supra* 1; Alberto María Carreño: *La diplomacia extraordinaria entre México y los Estados Unidos*, Editorial Jus, México, 2 vols.; Toribio Esquivel Obregón: *México y Estados Unidos ante el derecho internacional*, s.i., México, 1962; César Sepúlveda: *Las relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos en el siglo xx*, s.i., Monterrey 1953; Isidro Fabela: *Historia diplomática de la Revolución Mexicana, 1912-1917*, Fondo de Cultura Económica, México 1958, 1959, vols.; J. Daniels: *Mexico and the americans*, Praeger, New York, 1963; M. Seara Vázquez: "La política exterior de los Estados Unidos. Comentarios críticos", *Cuadernos Americanos*, núm. 3, 1966.

<sup>21</sup> *Supra* 11. Sobre el comercio de México con Estados Unidos es interesante la recopilación que bajo el título "El comercio de México con Estados Unidos" ofrece *El Mercado de Valores* del 8 de agosto de 1966, recogiendo palabras de A. Carrillo Flores, Octaviano Campos Salas, Fulton Freeman y F. Alcalá Quintero.

trata de marcar su independencia cada vez que la ocasión se presenta,<sup>22</sup> apoyándose, ya que la fuerza física le falta, en principios de derecho internacional, que son irrefragables.

B) *América Latina*. México tiene respecto al resto de América Latina una posición de dirigente moral, tanto por su situación económica de relativo desarrollo, como por su estabilidad política que le permite mantener una línea política constante. A pesar de todo, en ocasiones la política exterior de México lo lleva a cierto aislamiento dentro del continente americano, ya que los demás países le reprochan a veces un excesivo nacionalismo que lo lleva a rechazar las iniciativas que parten de ellos.<sup>23</sup>

Dos aspectos recientes de las relaciones interamericanas merecen subrayarse: A) Ante la integración, México, que aparece como beneficiario de ella, se muestra interesado en el proceso integrador, aunque no falten voces contrarias al perfeccionamiento de un sistema que podría significar la renuncia (o por lo menos una limitación apreciable) a la soberanía en el sentido que hoy se entiende. B) El viaje que el presidente Díaz Ordaz realizó en el pasado año por Centroamérica ha venido a actualizar una parte del continente en la que México tiene un interés particular, y desde el viaje presidencial se han multiplicado los contactos a nivel gubernamental y privado entre representantes de los pueblos de México y de las hermanas repúblicas centroamericanas. En ninguno de ambos casos han faltado sin embargo, los que tratan de levantar la desconfianza sobre México, acusándolo de tratar de imponer quien sabe qué clase de neocolonialismo basado en su relativa superioridad económica. Naturalmente los que así hablan es que quieren el campo libre para ellos.

También en la política exterior de México respecto a América Latina aparece la sombra de Estados Unidos, y es fácil observarlo si consideramos que la preocupación fundamental de México es la de imponer el principio de no intervención, con lo que al mismo tiempo que se garantiza la inde-

<sup>22</sup> En el terreno político ya hemos señalado anteriormente cómo el gobierno de México trata de marcar siempre su independencia, apoyándose, en la medida de lo posible, en el derecho internacional; en el terreno económico, su afán de independencia se traduce en una fuerte tendencia a la diversificación del comercio exterior, tendencia que constituye hoy una de las constantes de la política comercial mexicana, y que se explica si tenemos en mente la dependencia del comercio exterior de México respecto al de Estados Unidos.

<sup>23</sup> Por ejemplo su no participación en la pequeña conferencia en la cumbre, que tuvo lugar en Bogotá del 14 al 16 de agosto de 1966, con participación de los presidentes Lleras Restrepo de Colombia, Frei de Chile, Leoni de Venezuela, y los Sres. López Saldaña y Galo Plaza, en representación, respectivamente, de los presidentes de Perú y Ecuador.

pendencia y autodeterminación de otros países hermanos, se garantiza también la propia. Esta actitud la mantiene México en todas las conferencias Panamericanas, y en otras reuniones de menor rango.

En la Organización de Estados Americanos, empeñada en combatir al "monstruo" del comunismo, México ha luchado por impedir que este anticomunismo lleve a destruir principios cuya conquista duró muchos años en particular el de la no intervención.<sup>24</sup> Los casos de Guatemala,<sup>25</sup> Cuba<sup>26</sup> y la República Dominicana,<sup>27</sup> son los más elocuentes.

En este sentimiento (más que actitud) de México frente al principal enemigo del principio de no intervención, Estados Unidos, que es al fin y al cabo el único que tiene la fuerza necesaria para realizar intervenciones (y la historia de la América Latina está llena de ellas), puede encontrarse la explicación a la simpatía que en los medios populares (y en algunos intelectuales) existe respecto a cualquier país que sea enemigo de Estados Unidos; de ahí que no resulte difícil encontrar sentimientos pro-germánicos (a veces confusamente identificados con el nazismo) y pro-nipones en la población. Claro que en el último caso este sentimiento se origina también en un instinto, más o menos consciente, de identificación étnica, ya que el mexicano sabe que una parte de sus antepasados vino de Oriente.

C) *El caso de Cuba.* Ante el caso de Cuba, México observa primero una actitud de abierta simpatía oficial, ya que ese era el segundo país que en América Latina realizaba una revolución.<sup>28</sup> Luego hay dos elementos principales que hace evolucionar la posición de México: 1) la posición de Estados Unidos violentamente opuesta a la revolución cubana; 2) el hecho de que la revolución cubana (por las razones que sea) haya derivado hacia el comunismo.

<sup>24</sup> Ver Isidro Fabela: *Intervention*, Perdone, París, 1961.

<sup>25</sup> Isidro Fabela: "La Conferencia de Caracas y la actitud anticomunista de México", *Cuadernos Americanos*, México, 1954.

<sup>26</sup> Sin detenernos a analizar toda la enorme masa de literatura que ha surgido respecto a la actuación de México en el caso de Cuba, nos limitaremos a señalar otro trabajo que hemos hecho en ocasión de la ix reunión de consulta: "La ix reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores y el asunto de Cuba", en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 58, abril-junio, 1965 (también publicado en el *Annuaire français de droit international*, 1964).

<sup>27</sup> Otra vez defendiendo la posición de México, en nuestro trabajo "Dictamen jurídico sobre la crisis de la República Dominicana", en *Mañana*, México, 3 de julio de 1965.

<sup>28</sup> Ver Isidro Fabela: "El caso de Cuba", *Cuadernos Americanos*, México, 196; Enrique González Pedrero: *Anatomía de un conflicto*, Universidad Veracruzana, México, 1963; M. J. Garelli Farías: *La crisis internacional de 1962 y el bloqueo de Cuba* (Tesis profesional), ENCPS, México, 1967.

Desde luego que México sigue manteniendo la defensa del principio de autodeterminación, entendido como *self government*, o sea el derecho de cada pueblo a darse el gobierno que desee, incluido el comunista (lo contrario sería para México suicida), y el de no intervención, que al prevenir la interferencia de países extranjeros en el proceso político de un país, garantiza la autodeterminación; sin embargo, la actitud oficial ya no es de simpatía por las razones indicadas antes, ya que de otra forma los Estados Unidos podrían poner demasiada presión sobre el gobierno mexicano y, al fin de cuentas, a México tampoco le agradan los gobiernos de tipo totalitario que son, por otra parte, ajenos a la idiosincrasia mexicana.

Teniendo en cuenta estos razonamientos puede comprenderse que el gobierno de México, si por una parte no aprueba (ni condena; pero es obvio que no ve con simpatía) el régimen cubano, por la otra defiende el derecho del pueblo cubano a darse el régimen que desee,<sup>29</sup> ya que esa cuestión es, en fin de cuentas, una cuestión cubana.

D) *Europa Occidental*. Las relaciones de México con Europa Occidental son buenas, y mucho más intensas en el aspecto cultural que en el económico y político. Los lazos comerciales de México son poco estrechos con Europa (el comercio exterior mexicano está particularmente orientado hacia Estados Unidos); pero en el terreno cultural puede observarse cierta labor de penetración de algunos países europeos en México: Francia<sup>30</sup> en primer lugar, que realiza una gran labor de difusión de publicaciones, enseñanza de la lengua francesa y promoción del turismo (en el que tiene gran importancia lo que podría calificarse de turismo académico: una gran cantidad de graduados y profesores mexicanos van cada año a Francia para hacer estudios); siguiendo a Francia viene Italia,<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Las importaciones procedentes de Cuba han aumentado en el periodo de enero a diciembre de 1966, con relación al mismo periodo del año anterior, ya que de 142 000 pesos han pasado a 466 000 (de los países hispanoamericanos sólo se importa menos de Nicaragua y de la República Dominicana, de los cuales sólo se han recibido mercancías por valor de 195 000 pesos y 50 000 pesos, respectivamente), pero las exportaciones han descendido de 16 026 000 pesos a 5 102 000 pesos.

<sup>30</sup> Francia ha hecho también inversiones de consideración: de 1952 a 1967, el sector público ha obtenido créditos a largo plazo, otorgados por Francia, por un total de más de 400 millones de dólares (ver texto de una charla del Dr. Navarrete, en *El Mercado de Valores*, del 12 de junio de 1967). Las cifras del comercio exterior de México con Francia para el año de 1966, son (en miles de pesos): 256 049 pesos de exportaciones y 976 964 pesos de importaciones.

<sup>31</sup> En 1966 se exportó a Italia por un total de 255 252 000 pesos, y se importó por un total de 387 361 000 pesos.



cuya labor se orienta fundamentalmente a los medios intelectuales. También la Gran Bretaña se orienta sobre todo hacia los medios comerciales<sup>32</sup> y al mundo de los técnicos. Alemania ejerce cierta influencia, pero su propósito fundamental es el de acercarse a los medios comerciales e industriales.<sup>33</sup> Claro que la influencia principal la ejerce, consciente o inconscientemente, España, por razones históricas fáciles de comprender, y aunque no hay relaciones diplomáticas, las de carácter comercial son muy intensas, y en lo que respecta a las de tipo cultural, hay que recordar la influencia de los exiliados en el medio intelectual. Baste recordar que como resultado de la guerra civil española (1936-1939) se incorporaron a la universidad mexicana 8 rectores de universidades españolas (de un total de 12 universidades españolas) y más de 80 catedráticos titulares de universidades de España.<sup>34</sup> En la actualidad México importa anualmente más de cuatro millones de pesos en libros españoles y alrededor de treinta mil mexicanos viajan cada año a España.<sup>35</sup>

E) *El caso de España.* México no tiene relaciones diplomáticas con España. Mantiene su reconocimiento al gobierno en el exilio de la República Española (con sede en París) y además hay en México un representante oficioso del gobierno de Francia, y otro de México en Madrid.<sup>36</sup>

El origen de esta situación hay que buscarlo en la guerra civil que ensangrentó a España de 1936 a 1939.<sup>37</sup> México dio su apoyo al gobierno legítimo de España, que era el republicano, y cuando se comprobó que en la revuelta de Franco había habido un gran apoyo de Alemania e Italia,<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Comercio exterior (en miles de pesos) con Gran Bretaña en 1966: A) Exportaciones: 135,814 pesos; B) Importaciones: 651,764 pesos.

<sup>33</sup> Como resultado de esa política se ha convertido en el principal proveedor europeo de México: 1.552,741 (miles de pesos) en 1966, y en su tercer cliente europeo: 322,838 (miles de pesos) en el mismo año de 1966 (sólo superado por Polonia y Suiza como cliente europeo de México).

<sup>34</sup> Un interesante estudio de la contribución e influencia de los exiliados españoles en México puede encontrarse en la obra de Carlos Martínez: *Crónica de una emigración*, México, 1958.

<sup>35</sup> En 1966 se realizaron importaciones de España por 149.689,000 pesos, y se exportó por 35.792,000.

<sup>36</sup> En Madrid se trata en realidad de una delegación del consulado de México en Lisboa.

<sup>37</sup> Como estudios generales de la guerra civil pueden señalarse los de Hugh Thomas: *The Spanish Civil War*, Harper & Row, New York, Evanston y Londres, 1961; y Pierre Broué y Emile Temime: *La revolución y la guerra de España*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, 1962, 2 vol.

<sup>38</sup> Consultar la "Memoria de la delegación española a la XVIII Asamblea y las Sesiones 98 y 99 del Consejo de la Sociedad de las Naciones", 9 septiembre —7 octubre de 1937.

México pidió en la Sociedad de Naciones la aplicación de sanciones a estos dos últimos países. Como la Sociedad se conformó, de acuerdo con los deseos de Francia y de Alemania con la creación de un comité de no intervención para impedir la ayuda a cualquiera de los bandos en la guerra civil española, y dado que en la práctica el apoyo germano italiano continuó, México decidió no reconocer una situación (la victoria de Franco) que consideró resultados de una violación del Pacto (el artículo 10,<sup>39</sup> que prohibía todo atentado contra la integridad territorial o la independencia política de los países miembros de la Organización Internacional).

Desde entonces México ha mantenido inmutable su posición, y los presidentes que aquí han ido sucesivamente ocupando el poder han manifestado que México nunca reconocería al gobierno de Franco. Este no reconocimiento es una de las constantes de la política exterior de México, y desde luego que tan pronto como Franco deje el poder estamos convencidos de que México reconocerá al gobierno que ocupe el poder en España, ya sea una República, ya una Monarquía, o cualquier otra cosa. Entre tanto, el único representante de España que se acepta en México es al Embajador de la República Española.

F) *Países socialistas (excepto Cuba)*. Las relaciones con ellos son más bien cordiales. La URSS, desarrolla ciertas actividades de propaganda del país, a través del Instituto Cultural Mexicano Ruso. Los otros países (Checoslovaquia, Yugoslavia) tienen asociaciones mixtas con México para promover la amistad entre los respectivos países. Las relaciones comerciales se encuentran en una situación muy rudimentaria; los intentos de desarrollarlas un poco más (introducción de los automóviles *Moskvitch* por la URSS, o *Skoda* por Checoslovaquia) no llegaron muy lejos. La reserva que México tiene respecto al comunismo (además de la presión de los Estados Unidos) limita la influencia de los países socialistas en México, donde el Partido Comunista es prácticamente inexistente.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> "Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. . .". Ver Omar Martínez Legorreta: *Actuación de México en la Liga de las Naciones. El Caso España* (Tesis profesional) ENGPS, México 1962.

<sup>40</sup> Aunque adolece de graves defectos (crítica de Rafael Segovia en *Foro Internacional*, núm. 21, julio-septiembre 1965, pp. 222-223) puede ser interesante leer a Karl M. Schmitt, *Communism in Mexico, a study in political frustration*, University of Texas Press, Austin, 1965.

Quizá el país que más influencia ejerce es Yugoslavia, por razones derivadas de su situación particular dentro del mundo socialista.<sup>41</sup>

Con la República Popular China no hay relaciones diplomáticas (que sí se tienen con la República China) a pesar de los esfuerzos de ciertos elementos de izquierda y de los trabajos de una asociación mixta mexicano-china que trata de acercar a México con el gobierno de Pekín. En algún momento (hace algunos años) parecía que las relaciones comerciales (hoy en un estadio primitivo) iban a desarrollarse mucho, ya que se presentaba la posibilidad de una compra (al contado) de algodón por parte de China, que manifestaba deseos de repetir esta compra periódicamente (en un momento en que la situación de la industria del algodón en México era seria). Sin embargo, las presiones nacionales e internacionales a que el gobierno (López Mateos) se vio sometido impidieron el desarrollo de las relaciones comerciales con la República Popular China.<sup>42</sup> Claro que se le autorizó a abrir una exposición comercial, pero no pasó de ahí la cosa.

G) *Africa*. Las relaciones de México con los países africanos son cordiales aunque muy limitadas, por razones obvias.<sup>43</sup> Los intereses comunes son todavía muy escasos, y los respectivos países no tienen muchas cosas para ofrecerse, aparte de que mientras México está en la órbita comercial de Estados Unidos, los países africanos lo están, en su gran mayoría, en la de Europa. En el período presidencial del licenciado López Mateos, se envió una misión parlamentaria que recorrió África con el fin de reforzar los lazos de México con esos países, y aunque en el terreno político se hicieron indudables avances, en el comercial no se llegó muy lejos.

La cordialidad de las relaciones se refiere a todos los países africanos, con excepción de la República Sudafricana y de Rodesia, cuyo racismo México repudia. Son particularmente cordiales con Etiopía, país que no puede olvidar que México tomó su defensa en la Sociedad de Naciones

<sup>41</sup> Sus magníficas publicaciones (*Revista Yugoslava, Política Internacional. Cuestiones actuales del socialismo*), como resultado de una hábil política de distribución de los órganos de la embajada, son ampliamente leídas en los medios académicos y profesionales.

<sup>42</sup> Las exportaciones de México a la República de China se redujeron mucho en el año de 1966 (36.899,000 pesos) con relación a 1965 (140.093,000 pesos). Las importaciones se duplicaron, pasando de 6.307,000 a 12.629,000.

<sup>43</sup> Ver D. J. de la Pedraja y Muñoz: *El intercambio comercial de México con África* (tesis profesional). E.N.C.P.S., México, 1967; R. Espinosa Olvera: "Posibilidades comerciales entre México y África", en *Foro Internacional*, núm. 13, julio-septiembre de 1963, pp. 60-85.

en el momento de la agresión italiana (el primer viaje que el emperador Haile de Selassie hizo a un país extranjero, después de haber recuperado el trono, fue a México).

La única sombra en las relaciones con los países africanos se encuentra en el terreno de la política comercial, por el hecho de que la prioridad acordada a ciertos países africanos por los miembros de la Comunidad Económica Europea (los diecinueve miembros asociados de la CEE),<sup>44</sup> choca con los intereses, no sólo de México, sino también de otros países de América Latina, que ven reducidas sus posibilidades de exportación de algunos productos (en el caso concreto de México los efectos perjudiciales de esa preferencia no son tan graves por el momento, como respecto a otros países cuyo comercio exterior depende fundamentalmente de uno o varios productos).

H) *Asia y Extremo Oriente*. Las relaciones de México con los países de Asia y Extremo Oriente se han mantenido dentro de una prudente cordialidad, derivada de diversos factores: el sentimiento de parcial comunidad étnica a que nos habíamos referido antes, y la ausencia de puntos de conflicto unidad al deseo de acercarse a países que, por lo menos hasta ahora, han mantenido una posición de independencia dentro del campo que se llamaba del tercer mundo.

Pero los intentos de intensificar esas relaciones, como el viaje que realizó hace algunos años el entonces presidente López Mateos, no consiguieron vencer la realidad de una ausencia de intereses económicos comunes. El comercio entre esa zona y México está, en efecto, en una fase inicial.<sup>45</sup>

De todos los países, y dejando aparte la India que ejerce cierto atractivo en algunas minorías de México, atractivo que es fundamentalmente cultural, el país con el que las relaciones son más estrechas es Japón,<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Congo (Brazzaville), Congo (Kinshasa), Chad, Gabon, Camerun, Costa de Marfil, Alto Volta, Niger, Dahomey, Madagascar, República de Somalia, Senegal, Mauritania, Malí, Togo, República Centroafricana, Ruanda, Burundi y Nigeria. Ver Peter Robson: *África y la CEE: un enfoque cuantitativo de los beneficios comerciales*, en *Comercio Exterior*, agosto 1966, pp. 600-602; "Relaciones económicas entre América Latina y Europa Occidental", comentario editorial en *Comercio Exterior* de noviembre, 1966, pp. 813-814; Hans-Johachim Hartmann y Jürgen Westphalen: *América Latina y la Comunidad Económica Europea —Nuevas bases de cooperación Übersee Verlag, Hamburgo, 1965.*

<sup>45</sup> Las cifras relativas al comercio con Asia en el año de 1966 son (en miles de pesos): A) Exportaciones 1.435,016, B) Importaciones: 710,094. Con Oceanía son: A) Exportaciones 59,974 y B) Importaciones: 207,007.

<sup>46</sup> El pasado año se exportó por 1.246,133 y se importó por 571,229 (ambas cifras en miles de pesos). Para el periodo enero-febrero de 1967, las cifras son, respectivamente, de 340,981 y 116,693 (también en miles de pesos).

jugando en este caso no sólo el sentimiento étnico general que juega para toda Asia, sino también aquel complejo antiyanqui que aparecía en las relaciones con Alemania. Esta atracción de tipo sentimental y político se complementa con la presencia económica de Japón en México, a través de sus inversiones y a través de un comercio relativamente activo entre ambos países.

Australia ha intentado, hace un par de años, introducirse económicamente en México, pero no puede decirse que sus esfuerzos hayan sido coronados por el éxito.<sup>47</sup> Por el contrario con Indonesia sí hubo hasta 1963 <sup>48</sup> un activo intercambio comercial (textiles por caucho) que se quiso extender al ámbito cultural, pero incluso en este caso el acercamiento no duró mucho tiempo, dado que estaba primordialmente fundado en dos hombres: el presidente López Mateos, que había querido abrir una vía oriental a la política exterior de México, y el presidente Sukarno que trataba de ampliar la base de su política de las 'nuevas fuerzas emergentes' tratando de incluir a México, y liberándose de la influencia económica de los grandes (México sustituiría a Estados Unidos en el comercio de textiles).

#### V. Algunos principios que inspiran la política exterior de México<sup>49</sup>

A) *Autodeterminación de los pueblos*. Entendida como derecho de los pueblos a gobernarse libremente, sin interferencia de otros países. México no insiste en el aspecto de *self government* o proceso democrático, que le parece caer dentro de los asuntos internos de cada país, y es, por consiguiente, una cuestión que a ellos les compete. (En el caso de España,

<sup>47</sup> En 1966 México exportó a Australia por 41,845 e importó por 197,978 (ambas cifras en miles de dólares).

<sup>48</sup> La comparación de las siguientes cifras nos permitirá ver cómo ha declinado el comercio de México con Indonesia:

Exportaciones (enero-diciembre)				Importaciones (enero-diciembre)			
1963	1964	1965	1966	1963	1964	1965	1966
62,051	7	8	12	32,540	5,267	1,109	622

(Las cifras anteriores están dadas en miles de dólares). En el periodo de enero a febrero de 1967 no se ha registrado ningún intercambio comercial (en el correspondiente periodo de 1966, México había realizado importaciones por un valor de 4.148,000 pesos).

<sup>49</sup> Un análisis un poco más detallado de esos principios en la práctica de México puede encontrarse en el capítulo v de nuestro trabajo ya citado (*Supra*, nota 3) "Síntesis del Derecho Internacional Público...".

ya hemos visto que lo que se reprocha a Franco no es el que sea una dictadura, sino el considerar que ha subido al poder como resultado de una agresión internacional de Alemania e Italia contra el pueblo español.)

B) *No intervención*. Principio complementario del anterior por el que México ha luchado siempre, últimamente en el seno de las conferencias panamericanas y en las más recientes interamericanas. En la Conferencia de La Habana (la VI Panamericana), México estuvo a punto de hacer aprobar una resolución sobre la no intervención, pero debió esperar a Montevideo (1933) y Buenos Aires (1935) para ver consumada su victoria con el documento que condena la intervención en los asuntos internos de otros países. En la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954), México se abstuvo en la votación relativa a la "Declaración de Caracas", de contenido violentamente anticomunista, porque aún declarando su repulsa al comunismo, México consideró que la cuestión del régimen que cada país se dé, es un asunto interno. Por las mismas razones el presidente Díaz Ordaz condenó enérgicamente la intervención de Estados Unidos y de la OEA en la República Dominicana, en 1965.

C) *Reconocimiento de gobiernos*. Como corolario de los dos principios anteriores, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, J. Estrada, enunció en 1930 la doctrina que lleva su nombre, respecto al reconocimiento de gobiernos: "...México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades".

D) *Independencia en las relaciones internacionales*. México es, por vocación, un país no comprometido con ninguno de los bloques (o ex-bloques), y su actitud a este respecto lo ha llevado a eludir todo lo que pueda parecer formación de un tercer bloque; así se ha negado a asistir

a conferencias internacionales organizadas por los países del tercer mundo, como las de Belgrado o El Cairo.

E) *Desarme*. México se pronuncia decididamente en favor del desarme, pero aquí su fuerza es únicamente de carácter moral, a pesar de lo cual (o quizá en vista de ello) ha sido un activo miembro de las comisiones y subcomisiones del desarme en las Naciones Unidas, teniendo su representante en varias ocasiones la presidencia de la Comisión (en Ginebra).

Como resultado de los esfuerzos de México va a firmarse muy pronto un Tratado entre las naciones de América Latina sobre desnuclearización de América Latina. En un terreno más general, México es signatario del tratado de Moscú sobre prohibición de pruebas atómicas (distintas de las subterráneas) y del tratado sobre el espacio cósmico, recientemente concluido.

F) *Inversiones extranjeras*. En este sentido México es celoso defensor de las prerrogativas nacionales, posición que se puso de manifiesto hace un par de años al rechazar los intentos que se hicieron en Tokio, por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para hacer aceptar a los países miembros la obligación de someter al arbitraje internacional los conflictos surgidos por las inversiones extranjeras.

En México no hay una ley general sobre inversiones extranjeras, y la política del gobierno es la de no promulgar tal ley, porque la actual situación permite una mayor flexibilidad a la actuación del gobierno.

Las disposiciones legales relativas al régimen de bienes extranjeros se pueden concretar en las siguientes, que son las más importantes: a) Constitución. El artículo 27 establece ciertas limitaciones a los extranjeros; 1) prohibición de poseer bienes inmuebles en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, 2) en todo caso, para poseer bienes inmuebles dentro de la República Mexicana, los extranjeros deberán declarar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que se considerarán mexicanos para todos los conflictos que surjan por dichos bienes, y manifestarán también que no invocarán la protección diplomática de sus gobiernos para los conflictos que nazcan por los repetidos bienes; en caso de que falten a este compromiso, los extranjeros pierden la propiedad de los bienes en beneficio de la Nación Mexicana; esta disposición no es otra cosa que la aplicación de la doctrina Calvo. b) Otras disposiciones se refieren a que los capitales extranjeros deberán estar

en minoría al asociarse con capital mexicano en sociedades mexicanas. En materia de inversiones extranjeras debe tenerse en cuenta el decreto de 23 de junio de 1944 (emitido con carácter provisional durante la Segunda Guerra Mundial, pero que por otro decreto de 1945 vio prorrogada su vida para todo lo que tuviera un carácter económico, y a pesar de que la Suprema Corte de Justicia lo declaró inconstitucional, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 confirmó a la Secretaría de Relaciones Exteriores todas las facultades de carácter económico en materia de bienes extranjeros que el Decreto de 1944 le había atribuido).

c) La legislación en México tiene múltiples limitaciones a la inversión extranjera en materia de petróleo, energía eléctrica, minería, recursos forestales, seguros, crédito, bancos de financiación, vías de comunicaciones, etcétera.

G) *Seguridad colectiva*. En esta materia México interpreta restrictivamente las facultades de las organizaciones regionales, reservando para la Organización de Naciones Unidas la facultad de decidir acciones colectivas. Por ello México se ha opuesto a las interpretaciones que se han dado al Tratado de Río (por ejemplo en el caso de la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en Washington, 1964), que ampliaban el concepto de agresión y atribuían a la OEA la facultad de decidir la aplicación de medidas de carácter coercitivo.

A pesar de la evidente base jurídica de la posición de México en materia de seguridad colectiva en América, hay que buscar a su actitud una explicación política: dentro del continente americano la influencia de EE.UU., es determinante, no hay ninguna otra potencia capaz de hacerle contrapeso, por eso sería sumamente peligroso para la independencia política de México el aceptar que la OEA, donde los EE.UU., son determinantes, tenga facultades para adoptar medidas coercitivas. México prefiere negar a la OEA esas facultades y atribuir las a la ONU, lo cual, por otra parte, es lo que la interpretación correcta del derecho internacional nos permitiría decidir. En la ONU los EE.UU. están contrabalanceados por la URSS en el Consejo de Seguridad, y dentro de la Asamblea General por los países no comprometidos.



VI. *Pensamientos del actual presidente de México, licenciado Gustavo Díaz Ordaz en materia de política exterior*<sup>50</sup>

*Inversión extranjera:* "La inversión directa proveniente del exterior puede jugar un papel importante para acelerar el progreso económico, y es bienvenida siempre y cuando se sujete a nuestra legislación, opere en forma complementaria a los esfuerzos nacionales y coadyuve a la consecución de los objetivos sociales que orientan al país."

*Cooperación internacional y paz:* "Hemos de repetir que la paz no es sólo ausencia de guerra sino cooperación efectiva entre naciones."

*Comercio exterior:* "Será indispensable seguir luchando por perfeccionar las formas que permitan que el comercio exterior de nuestros productos básicos se realice dentro de un marco de justicia y de estabilidad."

*Integración latinoamericana:* "Compartimos la idea de que a través de un mecanismo de integración económica, basado en los principios de libre asociación y de reciprocidad, además de tratamiento preferencial para los países de menor desarrollo, podremos utilizar en forma más eficiente nuestros recursos naturales, humanos y financieros; aprovechar mejor nuestras instalaciones productivas existentes; establecer industrias altamente redituables; ensanchar nuestros mercados y lograr niveles más altos de bienestar y cultura."

*Neutralismo ideológico:* "México está abierto a todas las ideas; pero no tenemos metrópoli ideológica."

*No intervención:* (en ocasión al asunto de la República Dominicana). "El pueblo y el gobierno de México están unidos en la convicción de que a los dominicanos y sólo a los dominicanos corresponde decidir acerca de su forma de gobierno y en general sobre su futuro, sin interferencia alguna, directa o indirecta, abierta u oculta, que provenga del exterior."

Nos hemos visto en el penoso deber de tener que desaprobamos, como incompatibles con principios que han regido siempre nuestra política exterior, actos de todos conocidos."

*Interdependencia internacional:* "Entendemos la interdependencia como complemento y apoyo mutuo de muchas soberanías, tantas como pueblos autónomos existen, para sumar esfuerzos y enfrentar problemas que aquejan al hombre."<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Las citas siguientes fueron tomadas del folleto *Pensamiento político del presidente Gustavo Díaz Ordaz*, Secretaría de Educación Pública, México, 1965.

<sup>51</sup> Para completar un poco más el conocimiento de la política exterior de México recomendamos leer la *Revista de la Facultad de Derecho*, tomo xiv de abril-junio

de 1964, núm. 54, dedicado enteramente a las relaciones internacionales; también *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1965, y enero-marzo, 1966 (número doble), con artículos de Antonio Carrillo Flores ("La política exterior de México"), Mario Ojeda Gómez ("México en el ámbito internacional"), Antonio Gómez Robledo ("Directrices fundamentales de la política exterior mexicana"), Olga Pellicer de Brody ("México en la OEA"), Jorge Castañeda ("Conflictos de competencia entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos"), Alfonso García Robles ("La desnuclearización de la América Latina"), Gustavo Esteva ("El comercio exterior de México en el proceso de planeación"), y Manuel Tello ("Algunos aspectos de la participación de México en la Sociedad de las Naciones"); en el número de abril-junio de 1966, hay un artículo de Lorenzo Meyer Cosío sobre "El conflicto petrolero entre México y los Estados Unidos (1917-1920)", y en el correspondiente a julio-septiembre de 1965, un trabajo de Manuel Tello sobre "El nombramiento de embajadores y su ratificación por el Senado", otro de Roberto G. Miramontes sobre "La doctrina Harmón, el Tratado de aguas de 1944 y algunos problemas derivados de su aplicación", y de María E. Rodríguez de Magis "Sobre la incomprensión a la postura mexicana frente a Cuba".

La mayoría de los anteriores trabajos son de gran calidad, pero en casi todos ellos se observa una extraña omisión de la bibliografía mexicana en cada uno de los temas particulares tratados.