

## Reflexiones sobre la Política Exterior de México hacia la Comunidad Económica Europea

LUIS ENRIQUE FRANCO DÍAZ DE LEÓN\*  
JOSÉ RICARDO GALLARDO TABOADA\*\*

### *Introducción*

Una de las cuestiones que saltan a la vista al abordar este tema es la carencia de estudios sobre el particular, lo que no deja de provocar ciertas inquietudes. De ahí que en el presente trabajo no pretendemos abarcar a todos los elementos que condicionan las relaciones de nuestro país con la Comunidad Económica Europea, sino limitarnos simplemente a intentar un análisis, apenas esbozando ciertas ideas a partir de determinados acontecimientos dados en buena medida en el periodo de las relaciones más recientes (1970 a la fecha).

Queremos iniciar nuestro trabajo partiendo de la circunstancia que supone que, hasta hace pocos años, fundamentalmente los que se inician con la administración del expresidente Echeverría (1970), la política exterior de México se encuentra inmersa en un ambiente legalista enmarcado por diversos principios —de todo mundo conocidos— cuyo sostén, en cualquier caso, se ha tratado de justificar como un instrumento de defensa del país frente a la política de las grandes potencias. Actitud defensiva acerca de la cual no parece haber dudas, sobre todo si se tiene en cuenta las presiones a las que ha estado sujeto el país desde su independencia hasta la década de los treinta. Sin embargo, cabe mencionar que dicha política no habrá de tener las mismas justificaciones (principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial), toda vez que de 1945 a 1970 (aproximadamente) el país, fue adquiriendo una cierta estatura internacional favorecida por un lado, por factores internos entre los cuales destaca cierto avance en sus programas de industrialización y el mantenimiento de un equilibrio político interno a partir de 1940 a través de regímenes de derecha. Y por otro, los factores externos entre los que nos encontramos con ciertas concesiones hechas a México por parte de los Estados Unidos (al menos hasta donde el interés de estos últimos lo permite) y, el resquebrajamiento de los antiguos imperios coloniales, provocando el surgimiento de diversas naciones a la vida inde-

\* Pasante de la carrera de Relaciones Internacional, egresado de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, "Aragón", UNAM.

\*\* Pasante de la carrera de Relaciones Internacionales, egresado de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, "Aragón", UNAM.

pendiente en Asia y África principalmente, bajo el elemento de un gran entusiasmo popular, aunque basado en realidades económicas y sociales bastante precarias.

Por otra parte y a la par de los acontecimientos mencionados, los reajustes internos que se van generando en una Europa dividida y desgastada provocan que algunos países de dicha región, principalmente los de la parte occidental, dirijan sus esfuerzos para la creación de un instrumento de carácter fundamentalmente económico que equilibrase las fuertes diferencias características de la región. El resultado es la creación de la Comunidad Económica Europea (1957), de la cual nos ocuparemos más adelante. Por el momento diremos que dicho organismo en los últimos diez años ha acaaparado la atención de un gran número de países subdesarrollados por el alto grado de desarrollo que aquélla ha alcanzado y que al mismo tiempo compite con los mercados de los Estados Unidos y del Japón.

Entre los países subdesarrollados interesados por lograr un acercamiento a dicho organismo se encuentra México, siendo materia de discusión para este trabajo la actitud desempeñada por el país a lo largo de 20 años de existencia de la Comunidad. De esta manera se configura nuestro objetivo fundamental: conocer los alcances de nuestra política exterior en relación a la Comunidad Económica Europea, revisando fundamentalmente las administraciones gubernamentales de López Mateos (1958-1964), Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría (1970-1976). Esta división no implica que a cada administración corresponda una política exterior diferente, sino que se ha hecho con el objeto de tener una visión más clara de los sucesos que precisamente comienzan en 1958 con la llegada al poder de López Mateos y que coincide con la formación de la Comunidad Económica Europea creada por el Tratado de Roma en 1957.

De esta manera, la estructuración del trabajo se presenta bajo la siguiente forma: en primer lugar una visión simplificada de la comunidad; en segundo, la revisión de las administraciones arriba enunciadas dando un aspecto un poco detallado de la administración Echeverría; en tercero se ha elaborado un capítulo destinado a las observaciones globales que se derivan de las dos primeras partes y en donde se observa concretamente la relación México-Comunidad Económica Europea.

## *I. Acerca de la Comunidad Económica Europea*

Como lo habíamos mencionado líneas atrás esta parte del trabajo se concreta a dar una visión somera de la Comunidad; al mismo tiempo se pretende hacer algunas observaciones particulares que desde nuestro punto de vista inciden en el acercamiento que países como México intentan llevar a cabo con dicho organismo.

## *El Nacimiento de la Cooperación Económica en Europa*

En 1945, el más rígido bilateralismo imperaba en las relaciones económicas entre los países del viejo continente, que depauperados y endeudados por la guerra se debatían entre la escasez de recursos y las inmensas necesidades originadas por la reconstrucción. 1946 y 1947 fueron años de transición entre el cese de las hostilidades y el comienzo de un vasto movimiento de cooperación internacional. Fueron años muy difíciles para la economía europea.<sup>1</sup>

Sin embargo, diez años después los países de la Europa Occidental habrán de consolidar uno de los mayores logros de la región. Durante ese tiempo (1947-1957) se conforman una serie de instituciones "integracionistas" destinadas al fomento de las relaciones político-económicas. Entre las más importantes destacan el BENELUX (1948) y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA; 1952). Esta última es el antecedente más directo e influyente en la formación de la Comunidad Económica Europea.

Es justamente en una de las Reuniones de Ministros de Relaciones miembros de la CECA (Mesina, Italia, 1955) en donde se propone la iniciación de los trabajos que en 1957, a través del Tratado de Roma, dan forma a la Comunidad Económica Europea; (signatarios del Tratado en 1957 son Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda; en 1973 se adhirió Inglaterra, Irlanda y Dinamarca; recientemente en marzo de 1979 Grecia pasa a ser el décimo país miembro de la Comunidad debiendo integrarse totalmente para el primero de enero de 1981).

### *Significado del Tratado de Roma\**

Fundamentalmente el objetivo básico del Tratado estriba en la creación de un "ente supranacional"<sup>2</sup> con personalidad propia, que es la Comunidad Económica Europea propiamente dicha, y que tiene la misión de formar

<sup>1</sup> Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*. Madrid, Ed. Alianza. 1978, p. 187.

\* El conocimiento del Tratado de Roma da una idea exacta de qué es y cómo funciona la Comunidad Económica Europea; aquí sólo hacemos referencia a algunas consideraciones contenidas en los textos que hacen uso de dicho Tratado y que son las más importantes para lo que aquí se pretende exponer.

<sup>2</sup> "La necesidad de recurrir a los conceptos más modernos de la soberanía nacional que permitiera una acción dinámica de la CEE, que no se viera perjudicada o entorpecida por estériles nacionalismos en el plano político y económico, llevó al acuñamiento del término 'supranacional' que nace con un manifiesto significado político, entendido en el sano sentido de la palabra, que tendía a producir un fuerte impacto en el medio social al cual se dirigía." En *Derecho de la Integración Latinoamericana* (Ensayo de sistematización). Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Buenos Aires, Ed. De Palma, 1968, p. 579.

un Mercado Común. De ahí que para cumplir dicho objetivo, la acción de la Comunidad suponga una serie de actuaciones concretas entre las que destacan las siguientes: "Supresión de toda clase de barreras intracomunitarias y, establecimiento de un Arancel Exterior para la formación de un mercado común a lo largo de un periodo transitorio de doce años (1958-1970)".<sup>3</sup>

Antes de seguir adelante en la enunciación de las actividades que debió haber llevado a cabo dicha organización, conviene detenernos brevemente para analizar el alcance real que en el contexto de las relaciones internacionales tuvo la medida arriba enunciada.

Es de suponerse que en la formación de un Mercado Común los países comprometidos deben canalizar sus esfuerzos en la realización de dicho proyecto, lo que implica en cierta forma una "desatención" en sus compromisos bilaterales y, también que el organismo encargado de la realización de dicho Mercado concentre sus actividades en el buen funcionamiento de los acuerdos concertados por los países interesados en el mismo.

Ahora bien, si esto es así y retomando el caso de la Comunidad Económica Europea que fija un plazo (1958-1970) para el establecimiento de un Arancel Exterior y la supresión de toda clase de barreras intracomunitarias, es válido informar entonces que fracasen las expectativas de los países, principalmente los subdesarrollados, de lograr un acercamiento a dicho organismo. En el caso concreto de México esto no significa —al menos en el periodo al que aquí hacemos referencia—, el que su política exterior sea inoperante del todo y que, como veremos en la segunda parte de este trabajo, existan ciertos elementos que expliquen —mas no justifiquen— dicha política. En otras palabras esto significa también que el elevado proteccionismo instrumentado para la consolidación de la Comunidad deje a un lado toda posibilidad de acercarse a ella. Esto explica en parte el porqué México no intentó acercarse a dicho organismo sino hasta hace pocos años, es decir, cuando la Comunidad logra el establecimiento del Arancel Exterior y la supresión de barreras intracomunitarias (estos objetivos son alcanzados por la Comunidad en 1968, es decir, dos años antes de lo previsto).

Cabe aclarar que esta argumentación, en términos generales, parece contradecirse si se hace referencia a que la Comunidad efectivamente ha tenido y celebrado convenios con países subdesarrollados, especialmente de África, pero son en todo caso convenios que benefician a la Comunidad y que incluso estaban y están lejos de alterar el proceso integracionista de dicha organización. Baste recordar que la mayoría de esos países africanos han sido acechados desde siempre por el colonialismo y neo-colonialismo europeo.

Tomado lo anterior en cuenta, sigamos ahora enunciando las actuaciones concretas de la Comunidad, recalcando que lo que a continuación citamos no merece un análisis como en el caso anterior, pues sólo tiene el objeto de

<sup>3</sup> Tamames, *op. cit.*, p. 193.

ilustrar las incidencias que una medida comunitaria tiene para sí y su efecto en países como el de México:

en el Tratado de Roma se comprende también la defensa de la competencia intracomunitaria; la adopción de una política comercial común frente a terceros; la adopción de políticas comunes en los sectores de la agricultura y los transportes; la coordinación de las políticas económicas y prevención de los desequilibrios de las balanzas de pagos; el acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para hacer posible el funcionamiento del Mercado Común; la asociación de los países de ultramar; la creación de un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y elevar su nivel de vida; y, por último, la constitución de un Banco Europeo de Inversiones, para facilitar la expansión de la Comunidad.<sup>4</sup>

El llevar a cabo las actividades arriba mencionadas hacía necesaria la creación de instituciones que se constituyen en verdaderos “guardianes” del Tratado y salvaguardar la garantía de su efectivo desarrollo y cumplimiento. Dos de estas instituciones se erigen en centros de decisión que son el Consejo de Ministros y la Comisión; otras dos en centros de control que son el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. Deliberadamente no se ha querido desarrollar aquí las condiciones en que dichas instituciones se desenvuelven ya que resultaría de interés reducido y hasta cierto punto inoperante en función del objetivo general del trabajo. Es necesario, sin embargo, tomar en cuenta algunas otras consideraciones finales.

#### *Aspectos generales de la Comunidad Económica Europea*

La diversidad de factores que influyen en el conocimiento de la Comunidad nos lleva a tomar en cuenta que ésta, en su crecimiento y desarrollo económico, ha alcanzado un nivel que la coloca, por ejemplo, en el sector de las exportaciones e importaciones, como promotora y acaparadora del 40 por ciento dentro de la economía mundial en ambos renglones.<sup>5</sup> Esto significa que un elevado porcentaje del comercio mundial se encuentra regido por decisiones comunitarias y por lo tanto deja sentir su influencia en países menos desarrollados para los que sería bastante atractivo lograr un acuerdo o convenio con dicha organización. Sin embargo, esto no es así por diversas circunstancias. Naturalmente que ofrecer una explicación completa de dicho fenómeno rebasa —repetimos— los propósitos del presente trabajo. No obstante, aun a riesgo de simplificar excesivamente el problema, resumiremos la línea de argumentación de Johan Galtung por considerarla la más acer-

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>5</sup> Antonio Gazol Sánchez, *El Tercer Mundo y el Mercado Común Europeo*. México, Ed. FCE, 1973, p. 22.

tada: "el comercio con la Comunidad Económica Europea es inevitable, pero la participación estrecha de este sistema no responde a los intereses de los países menos desarrollados y debería evitarse".<sup>6</sup>

Por otro lado, es evidente que la Comunidad ha podido configurar un complejo marco de relaciones exteriores, traducidas en acuerdos comerciales, preferenciales y de asociación, que convierten en socios económicos de la Comunidad a poco más de 50 países de cuatro continentes.<sup>7</sup> Esto, de uno u otro modo, nos da una idea de lo que en el plano de sus relaciones exteriores debe tener la Comunidad, que puede considerarse ya en la actualidad como un "polo equilibrador" en la cada vez más presionada sociedad internacional.

Finalmente y en un sentido importante la Comunidad Económica Europea es actualmente un proceso irreversible; es decir, sus raíces han penetrado a bastante profundidad y se han creado suficientes intereses comunes para asegurar su supervivencia. En esta forma, si las expectativas de países menos desarrollados fracasaron en una etapa de consolidación de dicho organismo y en función de que los objetivos más importantes de aquélla deben ir agotándose, puede preverse el acercamiento de dichos países a la Comunidad dependiendo de buena parte de la actuación de aquéllos sobre la base de una política exterior eficiente y acorde a la realidad en que ésta ha de participar.

Parte importante y complementaria de este trabajo es hacer referencia a la política exterior de un país subdesarrollado, como es el caso de México, frente a este organismo que como advertimos líneas arriba puede considerarse un nuevo "polo equilibrador".

## II. *Sobre la política exterior de México*

Si la intención de este trabajo se centra en gran medida en el conocimiento de la relación México-Comunidad Económica Europea, será necesario delinear ciertas características de nuestra política exterior que conforman el marco de referencia en el que la actuación de México habrá de concertar más allá del plano bilateral, que parece atarlo "fatalmente"<sup>8</sup> con los Estados Unidos. Si bien la influencia de este último se manifiesta particularmente a través de la amplitud y riqueza de su mercado, en el campo de las relaciones estrictamente políticas no existe tal preponderancia, máxime si tomamos en cuenta que México ha logrado diversificar sus relaciones en este campo y que como veremos, responde más a situaciones internas que pretenden distanciar las crisis que en ella se suscitan y las respuestas que

<sup>6</sup> Johan Galtung, *La Comunidad Europea: una superpotencia en marcha*. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1976, p. 142.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. 233.

<sup>8</sup> El término "fatalismo" es planteado por Mario Ojeda en su artículo "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual". En *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*. México, Ed. El Colegio de México, p. 37.

necesariamente provocarían un vuelco radical en la estructura de poder del Estado mexicano.

Esto no quiere decir, sin embargo, que exista una política exterior para los Estados Unidos y otra para el resto de los países que conforman la sociedad internacional, sino que las necesidades de buscar aquellos elementos que puedan servirnos para evaluar las relaciones entre México y la Comunidad son bastante restringidos y los de política exterior por tanto resultan limitados.

De esta manera, para las administraciones López Mateos-Díaz Ordaz, se ha tenido a bien tomar como característica general el ámbito legalista que no rebasa los principios que tradicionalmente se venían manejando hasta esa época: la no intervención, autodeterminación y soberanía. Además de esta característica general puede mencionarse también que en el plano económico hay una tendencia a tratar de "internacionalizar" el llamado "milagro mexicano", que incitaba en cierta forma, a dar una imagen de un país lo suficientemente "estabilizado" como para poder entablar negociaciones con países desarrollados, especialmente en el campo de los créditos e inversión destinados a un mayor "fortalecimiento" del país.

#### *Las administraciones de López Mateos y Díaz Ordaz*

En virtud de que en ambos periodos existe cierta compatibilidad de su actuación en el exterior y puesto que no existe un acercamiento real y efectivo en la Comunidad es realmente poco lo que tenemos que decir al respecto. Mario Ojeda ilustra perfectamente esta etapa:

la política exterior debía cumplir el papel de promotora externa del crecimiento económico del país, ya fuera proyectando en el exterior la nueva imagen de estabilidad y progreso de México, a efecto de atraer un mayor volumen de turismo e inversión y de crear confianza entre las fuentes internacionales de crédito, o actuando como palanca de negociación para un mejor tratamiento a los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados para éstos.<sup>9</sup>

Otra consideración importante para esta etapa y que es al mismo tiempo uno de los fundamentos más sólidos de la política exterior, es su continuidad.

Dicho acontecimiento se explica en los siguientes términos:

Debido en parte a las frecuentes intervenciones extranjeras de las que fue víctima desde época temprana de su vida independiente, México fue desarrollando gradualmente una serie de principios e interpretaciones del

<sup>9</sup> Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*. México, Ed. El Colegio de México, 1976, p. 4.

derecho internacional que al ser aplicado reiteradamente en casos concretos dio paso con el tiempo al surgimiento de un marco doctrinal de referencia, que a su vez ha dado continuidad a su política exterior (esto no indica necesariamente que la política de México haya dejado de pecar de casuística y empirista en ocasiones).<sup>10</sup>

Sin embargo, esto no fue lo suficientemente efectivo como para desprenderse de la influencia norteamericana y, contrariamente a lo que se pensaba, hacía de la política exterior mexicana un elemento hasta cierto punto predecible. Esto como vemos representó un punto vulnerable que logra no solamente afectar las actividades domésticas del país, provocando que el campo del desarrollo tendiente a la búsqueda de contactos con el exterior se vea limitado, e incluso, haciendo de la política exterior misma —a la que en líneas generales se le asigna el papel de “gestora externa del crecimiento económico del país”,<sup>11</sup> un instrumento que comienza a reflejar el fracaso del modelo económico en el que el país había basado su desarrollo.

Por otro lado, hay que tener en cuenta ciertos acontecimientos que dan por hecho la crisis interna que lleva al derramamiento de sangre en 1968, reprimiendo un movimiento estudiantil que trastoca e influye en todos los sectores de la sociedad mexicana y que obviamente repercute en esa relación dialéctica establecida por la interrelación de la política interna y externa de un país, que como en el caso de México debe desatender esta última. Esto marca un retroceso en sus expectativas por obtener ciertos logros en sus relaciones con otras regiones, como por ejemplo el acercamiento a la Comunidad Económica Europea.

En términos generales puede establecerse para esta etapa una insuficiencia en la política interna del país, lo que se traduce desgraciadamente en una inoperancia de la política exterior.

### *La administración Echeverría*

Son varias las consideraciones que se deben tener en cuenta para comprender el acercamiento que México planea en sus relaciones con la Comunidad Económica Europea durante esta administración. Estas consideraciones van desde el conocimiento de los contactos entre México y la Comunidad, hasta el análisis de ciertos aspectos de la política exterior que permiten evaluar los alcances que ésta tuvo frente a dicha organización.

Antes de pasar a la enunciación de dichas consideraciones es necesario dar un panorama general de la situación interna en el país y del acontecer en el mundo a principios de la década de los setenta.

En el nivel interno esta era la situación:

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 5.

creciente concentración de la riqueza; rezagos en la atención de los servicios sociales; concentración de la propiedad privada de los medios de producción; la penetración del capital extranjero; la insuficiencia agropecuaria; la insuficiencia industrial; desempleo; la represión y; debilitamiento de las bases de legitimación del Estado mexicano.<sup>12</sup>

En el nivel externo:

La década de los setenta se caracteriza por tres acontecimientos de signo distinto. De una parte, el debilitamiento de las tensiones entre los Estados Unidos y el mundo socialista que lleva al fin de la era dominada por la concepción occidental de la Guerra Fría. De otra, el crecimiento de la Comunidad Económica Europea y el Japón quienes ahora comparten con los Estados Unidos el papel de grandes potencias económicas. Finalmente —y como consecuencia quizá de esta última circunstancia— la agudización de los problemas económicos del mundo capitalista manifestada, entre otras formas, por las frecuentes crisis monetarias, la inflación y el desempleo en algunos de los países más importantes del área.<sup>13</sup>

Ahora bien, constantemente se ha mencionado en textos, conferencias y periódicos o revistas especializadas, que efectivamente la actuación de México en el exterior durante el sexenio de Echeverría tuvo un impulso que rebasaba la actitud de quienes le precedieron en el poder al grado de imponer el calificativo de la “nueva” política exterior. Sobre el particular queremos añadir que si bien hay una actitud tendiente a diversificar la relación del país con otros Estados —tomando como base las dos cuestiones arriba enunciadas que favorecen dicha situación— ésta no abandona la actitud legalista que no sólo le caracteriza hasta 1970, como se mencionó al principio del trabajo, sino que aún más, se reafirma cuando por ejemplo, revisamos los nuevos principios adoptados en esta etapa y que no son precisamente iniciativas mexicanas como pretendidamente se quiso hacer ver en el nivel oficial, en donde obviamente el factor “nacionalismo” deja sentir todo su peso. Así y sin perder de vista dicha situación, veamos la forma de ilustrar este aspecto de los principios de la política exterior en relación con su actitud legalista.

Hasta 1970, la política exterior de México se había caracterizado, en términos generales por su legalismo, abstencionismo, pasividad, falta de compromiso real y hasta aislacionismo. Su principal objetivo era la defensa y mantenimiento de los grandes principios jurídicos-políticos de no

<sup>12</sup> Carlos Tello, *La política económica en México: 1970-1976*. México, Ed. Siglo XXI, 1979, p. 16.

<sup>13</sup> Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes en la política exterior mexicana”. En *La política exterior de México: realidad y perspectivas*. México, Ed. El Colegio de México, 1972, p. 139.

intervención, autodeterminación, soberanía sobre los recursos naturales, y otros que surgieron conforme la Organización de las Naciones Unidas se creó y consolidó, tales como: cooperación internacional creciente, solución pacífica de controversias, igualdad soberana entre los Estados, anticolonialismo, obligación de cumplir de buena fe con los acuerdos internacionales contraídos, pluralismo ideológico, desarme general y completo, relaciones internacionales justas y equitativas y responsabilidad compartida en el desarrollo.<sup>14</sup>

A lo anterior pueden añadirse los actos que el gobierno mexicano lleva a cabo en donde sus objetivos con respecto a la ONU —si bien no son reflejo de una actitud de la situación interna— están impedidos de cierto fortalecimiento y democratización de la ONU y cierto empeño por convertir al derecho internacional en la directriz que regule la conducción de las relaciones internacionales.<sup>15</sup> Dicho de otro modo, ha sido dentro de dicha organización en donde se generan las grandes iniciativas que los países en desarrollo instrumentan como defensa de sus intereses ante las presiones de las grandes potencias.

De tal forma, la adopción y el uso desmedido de su política exterior de ciertos principios dados en el seno de la ONU, responden a una actitud defensiva y legalista de país subdesarrollado, que si bien despliega una actividad inusitada en sus relaciones internacionales, ésta se ve estrechada por una política exterior inflexible y dominada por presupuestos legales que impiden un acercamiento y realización de objetivos concretos, tanto en nivel de las relaciones políticas como en el orden de los intercambios comerciales.

Intencionadamente se ha querido llevar, hasta el plano de reafirmar la actitud legalista de la política exterior de México, porque precisamente en sus relaciones con la Comunidad Económica Europea es éste el elemento preponderante.

Hay que apuntar algunos elementos que permiten de alguna manera medir el grado de funcionalidad que la relación México-Comunidad Económica Europea ha tenido —por lo menos en lo que respecta a esta etapa— en el marco de las nuevas estrategias de desarrollo en donde por ejemplo a través de la aplicación y diversificación de mercados (objetivo del gobierno echeverrista) se intenta superar las crisis en las que tiene también su origen la propia política exterior.

En dicho renglón puede inscribirse el fomento a las exportaciones con la supuesta pretensión de diversificar la desmedida dependencia del mercado

<sup>14</sup> Del artículo de Rosario Green "México: la política exterior del nuevo régimen". En *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*. México, Ed. El Colegio de México, p. 3.

<sup>15</sup> *Ibid.* Dichos objetivos del gobierno mexicano son ampliamente manejados por Sergio González Gálvez en su artículo "México y las Naciones Unidas: el imperio del derecho como objetivo común", p. 91.

norteamericano (aproximadamente la media para la administración Echeverría es de 72 por ciento en relación con los Estados Unidos y cuya línea sigue siendo ascendente).<sup>16</sup> Los resultados son prácticamente limitados. Todo parece indicar que los logros obtenidos caen en el orden de la concentración de créditos y financiamiento, sumándose al "proceso evolutivo" de la deuda externa, lo que si bien implica cierta multilateralización de la dependencia, ésta no afecta en grandes proporciones la que le ata a los Estados Unidos.

Solamente el 10 por ciento de nuestro comercio está dirigido hacia los mercados europeos en su totalidad, lo que nos da una idea de la fuerte desproporción que existe dentro de las prioridades de nuestra política exterior en la que persiste la frecuente separación entre algunos de los principios en que se apoya y numerosas situaciones que justamente demandarían su aplicación. Sin embargo, la limitación más profunda tiene que ver con cuestiones de otro orden:

La auténtica política exterior independiente surgirá de la voluntad y decisión con que se introduzcan las reformas estructurales, socioeconómicas y políticas, que el país requiere. Además, se ha de tener presente que si esas dos dimensiones carecen de unidad y coherencia, a la postre pueden traducirse en una espiral más cerrada de desgaste en las instituciones y en la legitimidad gubernamental.<sup>17</sup>

A pesar de los cambios originados en México debidos a la "nueva" política exterior, ésta no llega a consolidar las expectativas que se contemplan a partir de 1971 y el panorama que deja hacia principios de 1977. Es decir, si bien dicha política sacó al país de su tradicional aislamiento, ésta no escapa a los aspectos juricistas que se pregonan y lo que en la práctica se hace, cayendo la mayor de las veces, en contradicciones que llevan a la pérdida de prestigio del grupo en el poder y concretamente de su representante Echeverría Álvarez.

Y la insuficiencia de nuestra política exterior queda claramente establecida cuando observamos que los convenios, tratados comerciales, etcétera, no son cumplidos, o más correctamente, no se pueden cumplir por una serie de carencias que sería largo enumerar.

En este sentido habría que concentrar la atención en la construcción de las bases que significaron, por ejemplo, el Convenio Comercial firmado en 1975 entre México y la Comunidad Económica Europea, que como veremos es el único instrumento importante que se ha dado entre ambas partes. Por otro lado, la evaluación de estas bases no puede hacerse sin tomar en cuenta la urgencia del factor tiempo en este contexto, lo que nos lleva a contemplar en una tercera parte la relación existente entre México y la Comunidad.

<sup>16</sup> Compendio Mundial 1977.

<sup>17</sup> Del artículo de Ricardo Valero "La política exterior en la coyuntura actual de México", p. 310, en Foro Internacional N° 50.

### III. *Las relaciones México-Comunidad Económica Europea* (*observaciones generales*)

Debe aclararse en principio que no todo es inoperancia en la actitud de México con respecto a la Comunidad, es decir,

la estructuración política de la Comunidad Económica Europea ha creado situaciones discriminatorias que afectan, fundamentalmente a los países subdesarrollados y, entre éstos quienes más la resienten, son los Estados de América Latina, puesto que, hasta el momento solamente Argentina, Brasil, Uruguay y hasta hace pocos años México, mantienen un cierto intercambio comercial institucionalizado con la CEE, por medio de acuerdos comerciales que distan mucho del trato preferencial que exige el desarrollo económico de éstos.<sup>18</sup>

Sin embargo, no es posible negar que hay intereses e instancias comunitarias que plantean la necesidad de "acercarse" institucionalmente a la región. Esta situación tiene que ser aprovechada por estos países, especialmente México, cuya política exterior, como se ha visto, no corresponde a los requerimientos y necesidades internos, lo que la acerca peligrosamente al "desbordamiento" de su actividad destinada a encubrir las crisis domésticas que en el país se gestan.

Por otro lado, puede estimarse correctamente que existe menos de un criterio para sentar las bases que contribuyan a explicar la relación México-Comunidad Económica Europea.

Históricamente, por ejemplo, si se quiere establecer la relación directa entre ambas partes, tiene que recurrirse desde la participación que México ha tenido en un nivel bilateral con los países miembros de la Comunidad, pasando por su participación que en bloque de países latinoamericanos con dicha organización se ha tenido, hasta la concertación de un acuerdo entre el país y la Comunidad propiamente dicha.

Justamente es este último aspecto el más importante ya que como lo menciona Antonio Gazol Sánchez: "el país se ve en la necesidad de abogar por sus intereses nacionales con lo que implícitamente acepta las reglas comunitarias en cuanto a la negociación con cada país"<sup>19</sup> toda vez, que efectivamente, los intentos de acercarse en bloque fracasan. Obviamente en su relación bilateral con los países miembros de la Comunidad hay cierta tendencia a influir en dicho sentido, sobre todo después de 1970 en que hay un claro incremento en las relaciones de México con los países miembros de la Comunidad.

<sup>18</sup> Raphael Steger Cataño, "El régimen de asociación y los acuerdos comerciales en la Comunidad Económica Europea". *CRI* N° 6, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, p. 94.

<sup>19</sup> Antonio Gazol Sánchez, *El Tercer Mundo y el Mercado Común Europeo*. México, Ed. FCE, 1973, p. 105.

Como puede verse el elemento histórico resulta hasta cierto punto insuficiente, de ahí que gran parte del trabajo contemple más el accionar de la política exterior del país tratando de encontrar su relación con la Comunidad.

Claro está, existe el elemento "formal" que indica el comienzo de relaciones entre las dos partes. Se habla de 1960 como el año que marca el inicio de las relaciones entre México y la Comunidad Económica Europea,<sup>20</sup> pero tales relaciones se manifiestan activamente a partir de la década de los setenta; el máximo logro es la concertación de un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial sin Preferencias firmado el 15 de julio de 1975.<sup>21</sup>

El siguiente cuadro ilustra la actividad que en el plano económico han tenido las relaciones de México y la Comunidad.

BALANZA COMERCIAL MÉXICO-MERCADO COMÚN EUROPEO  
(Miles de dólares)

Año	Exportación	Importación	Saldo
1965	61 998	306 145	— 244 147
1970	80 970	462 117	— 318 147
1971	69 396	466 505	— 397 109
1972	92 996	576 398	— 483 402
1973	157 695	644 815	— 487 120
1975	346 930	1 064 790	— 717 860

FUENTE: Tomado de ¿Cuál debe ser la política internacional de México? Edmundo Hernández Vela. En Relaciones Internacionales. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. III, N° 11.

Finalmente, revisemos el alcance de los objetivos que se perseguían en un nivel oficialista al concertar el Acuerdo firmado en 1975 entre México y la Comunidad.

El primero de ellos se refiere a reducir el déficit de la balanza comercial

<sup>20</sup> Roberto Martínez La Clainche, *La Comunidad Económica Europea*. México, Ed. El Colegio de México, 1975, p. 98.

<sup>21</sup> En esta fecha el canciller mexicano Emilio Rabasa, y los representantes de la Comunidad Económica Europea, Mariano Rumor, presidente del consejo, y Francisco Javier Ortoli, presidente de la comisión, firmaron en Bruselas un acuerdo de Cooperación Económica y Comercial sin preferencias. Funcionarios mexicanos afirmaron que el acuerdo debe responder a tres objetivos: 1) reducir el déficit de la balanza comercial de México con la Comunidad; 2) el establecimiento de relaciones sobre bases más acordes con las reivindicaciones del tercer mundo, principalmente en lo referente al desarrollo industrial y, 3) reducir la dependencia económica respecto Estados Unidos. (Tomado de la cronología de la revista Relaciones Internacionales N° 11), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México).

de México con la Comunidad; resulta ilustrativo el que hasta 1978 no sólo no se halla reducido este déficit, sino que éste tuvo un incremento que en números redondos señala un saldo negativo del orden de los 402 701 dólares,<sup>22</sup> que a precios recientes y después de la devaluación del peso mexicano en agosto de 1976 resulta, comparativamente, más elevado que el de 1974 por ejemplo.

El segundo objetivo contempla el establecimiento de relaciones con la Comunidad sobre bases más acordes con las reivindicaciones del Tercer Mundo, principalmente en lo referente al desarrollo industrial. Este objetivo a pesar de encontrarse inscrito en el Acuerdo tiene una fuerte oposición en la práctica, la misma Comunidad a través de la Comisión se encargó de delimitar esta situación al indicar que:

las aspiraciones de México en este sentido rebasan el marco en que la Comunidad concibe actualmente su política contractual con países no asociados, si bien consideró que en un porvenir relativamente próximo se cumplirían nuevos progresos en materia de relaciones económicas exteriores, principalmente en función de la aplicación de una política de cooperación al desarrollo industrial más amplia.<sup>23</sup>

El tercer y último objetivo que se perseguía con la concertación de este Acuerdo, estaba destinado a reducir la dependencia económica respecto a Estados Unidos aspecto de lo más importante y que sirve de base, prácticamente, en la realización de la política exterior que durante la administración de Echeverría se pone en marcha. Es decir,

empezaba a cuestionarse la verdadera existencia de una relación especial que, como en el caso de Canadá, tradicionalmente ligara a México con Estados Unidos, y se llegaba paulatinamente a la conclusión de que aún si había existido en el pasado, en la actualidad estaba liquidada, como lo demostraba la no exclusión del país de las medidas restrictivas adoptadas por el presidente Nixon en agosto de 1971 —particularmente la sobretasa del 10% a las importaciones norteamericanas.<sup>24</sup>

Esto, junto con la grave crisis interna que se venía gestando en el país desde 1968, daba por hecho que el Estado mexicano se refugiara en el campo de la política exterior, cuyas tendencias se dirigen precisamente a la “diversificación de la dependencia” y a la desviación de la atención de importantes problemas internos que no podían ser resueltos sin incurrir en un elevado costo político.

Naturalmente que el acercamiento con la Comunidad no habrá de solu-

<sup>22</sup> Revista Comercio Exterior, Vol. 28, N° 7; México, 1978, p. 905.

<sup>23</sup> Martínez Laclainche, *op. cit.*, p. 100.

<sup>24</sup> *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*. México, Ed. El Colegio de México, p. 4.

cionar las expectativas que se contemplan en la administración Echeverría. En todo caso sólo se demostró que la “diversificación de la dependencia” y el distanciamiento con los Estados Unidos que se pretendió instaurar, respondieron a una política exterior ficticia cuya inmovilidad en sexenios anteriores especulaba ahora con la “vocación tercermundista” y su actitud antiimperialista, que demuestra ante todo, la descomposición del modelo adoptado décadas atrás y que hoy se desvanece ante la impotencia de dar soluciones reales a los problemas nacionales e internacionales.

En esta misma línea y si bien en un contexto diferente al del régimen de Echeverría, la actual administración de López Portillo resume las dificultades de una política exterior contradictoria y excesivamente legalista, que a pesar de contar con un nuevo elemento de negociación que es el petróleo, éste sólo ha servido para cuestionar, por ejemplo, la incapacidad del gobierno mexicano para tratar de deshacerse de las presiones de los Estados Unidos.

Puede concluirse que se necesita más que una política exterior eficiente para llevar a la práctica los principios que rigen las relaciones internacionales de un país; la intensificación constante y el dinamismo creciente de las mismas, obligan a los Estados a desarrollar políticas más objetivas, realistas y eficaces y por lo tanto menos retóricas y demagógicas.

### *Conclusiones*

Sin pretender rebasar lo que a lo largo del trabajo se ha desarrollado y puesto que resulta claro el accionar de nuestra política exterior frente a la Comunidad Económica Europea, he aquí en líneas generales algunos de los presupuestos que nos llevaron a considerar, que efectivamente, el país está lejos de lograr un verdadero acercamiento con un núcleo importante de países que forman la Comunidad Europea, con la cual únicamente y en el nivel de las relaciones formales, el Acuerdo firmado en 1975 demuestra las insuficiencias del país como ya lo hemos visto al analizar los objetivos oficiales que se perseguían. El Acuerdo de 1975 es el único hasta ahora (1980) que puede considerarse como trascendental en las relaciones hacia esa zona.

Hasta 1970 la política exterior de México se había caracterizado por inmovilidad e inoperancia; reflejo de ello era la poca participación que el país desarrolló en sus relaciones con otras regiones del mundo, que independientemente del carácter legalista que inspira su actuación, ésta se desarrolla en gran medida en función de las presiones a las que ha estado sujeto el país desde su independencia.

Sin embargo, ese carácter legalista que se fortalece con la adopción de nuevos principios hacia 1970 —que se suman a los ya conocidos de no intervención, soberanía y autodeterminación—, donde se instrumenta la defensa del Tercer Mundo, el rechazo a las hegemonías políticas o económicas, etcétera, caracterizan la “nueva” política exterior que responde, por un lado, a las crisis internas del país y, por el otro, a las medidas restrictivas de los Estados Unidos, con quien México ha guardado una estrecha relación de dependencia, fundamentalmente en el renglón económico.

Así, la forma en que la “nueva” política exterior toma cuerpo, hará que a partir de 1970 se despliegue una actividad inusitada en las relaciones internacionales destinada a buscar, como en la década pasada —aunque en mayor escala— nuevos centros de crédito y financiamiento en donde hasta cierto punto puede hablarse de un éxito relativo ya que los excesos de la práctica de la política exterior provocaran una “relación encontrada” entre lo que se hace y los principios que rigen dicha política. Esto se traduce tanto en el desprestigio del grupo en el poder, como en el debilitamiento del accionar del país frente a otras regiones del mundo, que como la Comunidad Económica Europea, queda fuera de las posibilidades mexicanas de incrementar sus relaciones con dicho organismo.

Sin embargo, las expectativas del país habrán de cumplirse sólo en la medida en que éste instrumente en sus políticas internas, cambios sustanciales, cuya tendencia hacia el exterior dé por hecho que el país está en posibilidades de desarrollar sus relaciones internacionales más allá de lo que los preceptos legalistas suponen.

### *Bibliografía*

- Galtung, Johan. *La Comunidad Europea: una superpotencia en marcha*. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1976.
- Gazol, Sánchez Antonio. *El Tercer Mundo frente al Mercado Común Europeo*. México, Ed. FCE, 1973.
- Hernández, Vela Edmundo. “¿Cuál debe ser la política internacional de México?”, *CRI*, Vol III, oct.-dic. 1975, Núm. 11, FCPS/UNAM.
- Martínez, Le Clainche R. *La Comunidad Económica Europea* (sus relaciones exteriores). Ed. El Colegio de México, 1975.
- Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. Ed. El Colegio de México, 1976.
- Steger, Cataño Raphael. “El régimen de asociación y los acuerdos comerciales en la Comunidad Económica Europea”. *CRI*, Vol. II, jul.-sept. 1974, Núm. 6, FCPS/UNAM.
- Tamames, Ramón. *Estructura Económica Internacional*. Ed. Alianza. Madrid, 1978.
- Tello, Carlos. *La política económica en México: 1970-1976*. Ed. Siglo XXI, México, 1979.
- Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*. (Varios autores). Ed. El Colegio de México, 1977.
- La política exterior de México: realidades y perspectivas*. (Varios autores). Ed. El Colegio de México, 1972.
- Derecho de la Integración Latinoamericana*. (Ensayo de sistematización). Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Ed. De Palma. Buenos Aires, 1969.
- Comercio Exterior. Vol. 28, Núm. 7. Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1978.