

# La política exterior y el informe presidencial

La política exterior mexicana tiene una larga tradición, fortalecida tanto por actos de ilustres hombres de Estado, como Juárez y Cárdenas, cuanto por lúcidos planteamientos de internacionalistas de la talla de Isidro Fabela. Esta tradición se ha visto reforzada, además, por una concordancia de posiciones en las líneas fundamentales sostenidas por los distintos gobiernos. Se ha defendido de manera permanente el respeto a la paz y a la no intervención en los asuntos internos de otros estados, así como la libre autodeterminación de los pueblos. En congruencia con estos postulados, se ha rechazado toda pretensión de liderazgo en América Latina sobre la base de reconocer la igualdad de los estados, independientemente de sus dimensiones territoriales o de su potencia económica o militar.

La posición internacional de México estaba inscrita en lo fundamental en un contexto mundial que hacía necesaria la protección del país respecto a la intervención de las grandes potencias, contra cuyas agresiones hubo en varias ocasiones que luchar. En suma, era sobre todo una actitud defensiva sostenida con celo al amparo de principios inobjetables.

En los decenios recientes ha surgido una interdependencia creciente entre los pueblos del mundo, en la medida en que la acción productiva del hombre en cualquier parte afecta de manera directa o indirecta al resto de la humanidad, ya sea en términos ecológicos, ya meramente económicos. De igual forma, en esta era de terribles armas nucleares, electrónicas, químicas y bacteriológicas, los conflictos bélicos han dejado de tener una significación parcial, por localizados que estén, y amenazan en última instancia la paz mundial y con ello la supervivencia del género humano. A estas realidades se ha agregado lo que pudiéramos llamar la explosión de naciones, esto es, el surgimiento a la vida independiente de decenas de países que han traspuesto las primeras barreras del colonialismo para constituirse como estados nación. El derrumbe del sistema colonial se ha manifestado, en una primera instancia, en la independencia política de muchos pueblos subdesarrollados, los cuales han descubierto con rapidez que la libertad política divorciada de la independencia económica es una libertad a medias, es una libertad para morir de hambre, es una libertad para continuar siendo miserables.

Toda esta compleja trama de interdependencia fue incorporándose lentamente al sustrato de la política exterior mexicana hasta convertirse en la pieza fundamental que la anima. La tendencia se ha acelerado vigorosamente en los últimos años, al punto de transformar hasta sus cimientos la práctica del servicio exterior. Esto queda de manifiesto en la definición de los propósitos de esta política en el último informe presidencial:

“México busca en el ejercicio de su política exterior la realización de las siguientes metas: la consolidación de la independencia nacional, la búsqueda de elementos externos

para apoyar su progreso interior y la estructuración de un orden mundial justo que conduzca a la paz.”

Es una concepción activa de la política exterior que requiere la participación directa con otros pueblos en la lucha por conseguir metas conjuntas de las naciones subdesarrolladas. Hay una clara conciencia de que no es posible transformar la realidad nacional en muchas de sus manifestaciones si no se logran resolver al mismo tiempo problemas comunes del Tercer Mundo. Para citar de nuevo el informe presidencial:

“En este panorama, los países del Tercer Mundo tienen frente a sí una misión histórica que cumplir: el cambio de la correlación de fuerzas internacionales para construir un orden justo y equitativo.”

Desde luego, las relaciones internacionales tienen su correlato lógico en los problemas internos. De acuerdo con ello “se deduce que la política internacional es una parte de la política interna; que hay solución [por ejemplo], a los problemas de los productores de café, de algodón, de fresa, de hule, de cobre, de hierro, etcétera, sólo en acuerdos internacionales que concertemos con países que tienen problemas semejantes a los nuestros”.

Una parte importante de esta estrategia tercermundista, como fundamento y objetivo a la vez, es la cooperación entre los pueblos subdesarrollados. Con ella se busca construir una nueva identidad alrededor de intereses afines, además de la que ya existe en términos de necesidades semejantes. Se busca también darle contenido concreto a los principios de solidaridad que se exigen a nivel mundial. No es posible pedir a otros que emprendan acciones que no estemos dispuestos a realizar nosotros mismos.

Angulo fundamental de la cooperación entre los países pobres es el hecho de que allana el camino para lograr la defensa conjunta de los derechos e intereses de los pueblos del Tercer Mundo. Las asociaciones de exportadores de productos básicos, el trabajo coordinado para establecer acuerdos multinacionales y aun la actividad dentro de los organismos internacionales está requiriendo de manera urgente el apoyo de una identificación integral entre los miembros del Tercer Mundo; ésta, a su vez, precisa del intercambio y la cooperación entre ellos para multiplicar las relaciones inmediatas y establecer un contrapeso a los vínculos de dependencia con los países desarrollados.

Tal cooperación la entiende el Gobierno mexicano como necesaria tanto en ámbitos multilaterales, cuanto a nivel bilateral. De acuerdo con ello se han hecho intensos esfuerzos para promover la integración económica latinoamericana y para contribuir a estructurar una estrategia global del Tercer Mundo frente a los países desarrollados. También se han promovido ampliamente los contactos bilaterales, de manera preferente con jefes de Estado y de Gobierno, para formalizar acuerdos de intercambio y cooperación económica y cultural con muy diversos países subdesarrollados.

Otro aspecto particularmente importante de esta nueva época de la política exterior mexicana es el interés militante sobre los más diversos problemas políticos y sociales en todo el mundo. Así, por ejemplo, se ha insistido sobre la necesidad de que México se forme una conciencia clara respecto al significado del conflicto del Medio Oriente, no porque pretenda tener capacidad para resolverlo, sino por razones elementales de solidaridad humana a fin de adoptar una postura definida y defenderla en los foros internacionales. Con ello se quiere contribuir a crear un consenso de solución de un problema que amenaza la paz mundial.

La nueva orientación de la política exterior mexicana ha rendido frutos de primer orden. No de otra manera pueden calificarse iniciativas como la de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Naviera Multinacional del Caribe, el Sistema para el Desarrollo del Tercer Mundo, el banco mundial de alimentos y el fondo para el desarrollo de la agricultura a nivel mundial, para mencionar sólo las más destacadas de aquellas en las que ha participado en primera línea el Gobierno mexicano.

Por positivos que hayan sido los resultados de esta política exterior, es justo reconocer que apenas constituyen el principio de la significación de la nueva presencia internacional de México. Es preciso consolidar de manera definitiva esta tendencia tan prometedora contribuyendo a construir "un ideario coherente y una estrategia eficaz que comprenda los intereses legítimos de todas las naciones". Y lo que es más importante todavía, es necesario cuidar que llegue a su realización plena todo ese "paquete de iniciativas" que por ahora se encuentran en diversas fases de evolución.

## De la confrontación a la negociación: viraje en la ONU

Al terminar en la ciudad de Nueva York, después de 15 días de difíciles negociaciones, la Séptima Reunión Extraordinaria sobre Desarrollo y Cooperación Económica Internacional de la Asamblea General de la ONU, las agencias internacionales de prensa informaron que el Tercer Mundo logró progresos importantes en sus esfuerzos para instaurar un nuevo orden económico mundial. Basaron su aserto en el hecho de que logró imponer cerca del 70% de sus propuestas en la resolución final aprobada por consenso. Según las mismas fuentes, aun las reservas manifestadas por Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE) sobre algunos aspectos importantes de la negociación no reducen la importancia de los avances conseguidos en otros terrenos. Opinan muchos comentaristas que el documento final de la reunión (cuyo texto completo aparecerá en el próximo número de *Comercio Exterior*) introduce elementos novedosos y favorables para el Tercer Mundo sobre organización del comercio internacional, transferencia de recursos reales para el desarrollo y reforma del sistema monetario internacional.

Un somero cotejo de la declaración final con el documento de negociación, elaborado previamente por el Grupo de los 77 (cuyo texto completo también será publicado en el próximo número de *Comercio Exterior*), sugiere que el Tercer Mundo tuvo tanto victorias como reveses.

En lo referente al comercio internacional, los países industriales reconocieron finalmente la conveniencia de "reorganizar" el mercado internacional de materias primas, reconocimiento que el Grupo de los 77 considera de vital importancia política para las futuras negociaciones en la IV UNCTAD, en la primavera de 1976. La declaración final de Nueva York estatuye al respecto que la IV UNCTAD debe "adoptar decisiones sobre el mejoramiento de las estructuras del mercado de materias primas y productos básicos cuya

exportación interesa a los países subdesarrollados, inclusive decisiones con respecto a un programa integrado”.

Fueron siete los puntos principales de ese programa integrado incluidos en el documento de negociación del Grupo de los 77:

- Establecer acuerdos sobre reservas internacionales e intervención en el mercado, a fin de sostener a niveles remuneradores y justos los precios de los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.
- Crear un fondo especial internacional para financiar los acuerdos sobre reservas internacionales e intervención en el mercado.
- Crear sistemas de contratos y compromisos multilaterales de largo y mediano plazo a fin de asegurar la existencia de suministros y mercados a precios justos y remuneradores.
- Mejorar considerablemente los servicios para la financiación compensatoria de las fluctuaciones en los ingresos de las exportaciones, mediante la expansión y ampliación de los servicios existentes.
- Promover la elaboración de las materias primas en los países en desarrollo productores y la expansión y diversificación de sus exportaciones, en especial a los países desarrollados.
- Mejorar la participación de los países en desarrollo en el transporte, la comercialización y la distribución de sus productos primarios.
- Vincular los precios de las exportaciones de productos básicos y de materias primas de los países en desarrollo con los precios de sus importaciones provenientes de los países desarrollados.

Sin embargo, no todo el programa integrado será objeto de negociaciones sustantivas en la IV UNCTAD, ya que el Grupo de los 77 tuvo que abandonar su insistencia en la creación de un solo fondo regulador para todas las materias primas y de un mecanismo único de financiamiento, a cambio de la anuencia de Estados Unidos y la CEE de estudiar distintas propuestas tendientes a establecer reservas y sistemas de financiamiento para productos específicos. Se hizo también otra concesión a Estados Unidos al suprimirse en el documento final la mención directa de la “indización” de los precios de productos que participan en el comercio internacional (relación entre los precios de las materias primas exportadas por los países en vías de desarrollo y los precios de los productos manufacturados procedentes de los países industriales). No se trata en este último caso de una victoria norteamericana completa, ya que la declaración final de Nueva York acuerda estudiar más a fondo ese problema, junto con otras opciones destinadas a preservar el poder adquisitivo de los países subdesarrollados.

Pese a todas estas concesiones del Grupo de los 77, hay que destacar, sin embargo, que los países industriales se comprometieron en la reunión de Nueva York a negociar en 1976 las decisiones multilaterales que mejoren las estructuras del mercado de materias primas y productos básicos. Estas decisiones, de acuerdo con la declaración final, deben cubrir los siguientes temas sustantivos:

*a)* Reservas internacionales adecuadas y otras formas de acuerdos de mercado para asegurar precios estables, remuneradores y equitativos; *b)* adecuados servicios internacionales de financiamiento para tales reservas y acuerdos de mercado; *c)* promoción de contratos de largo y mediano plazo, cuando sea posible; *d)* mejora sustancial de los servicios para compensar las fluctuaciones de los ingresos de exportación; *e)* promoción en los países en desarrollo de sus exportaciones, y *f)* oportunidades efectivas para mejorar la participación de

los países en desarrollo en el transporte, la comercialización y la distribución de sus productos.

Los acuerdos de Nueva York acerca del alcance de las negociaciones operativas sobre el comercio de productos básicos, que habrán de desarrollarse el año próximo en el seno de la UNCTAD, se ven acompañados en la declaración final por dos compromisos de los países industriales: primero, reducir o suprimir barreras no arancelarias que afecten el comercio de exportación de interés para los países en desarrollo y, segundo, no dar por terminado, como se acordó originalmente, el Sistema Generalizado de Preferencias al final del plazo de diez años desde su iniciación (Estados Unidos introducirá su sistema de preferencias en este campo apenas al comenzar 1976).

En lo referente a la transferencia de recursos reales, término que sustituye en el lenguaje internacional a la palabra tradicional "ayuda", los países industriales aceptaron el principio de transferencia financiera no atada. En otro punto de gran importancia para el Grupo de los 77, el relacionado con el establecimiento de un vínculo entre los derechos especiales de giro (DEG) y la asistencia para el desarrollo, hubo necesidad de transar con la CEE. El texto acordado declara que este problema "deberá ser examinado por el FMI cuando las necesidades de la liquidez internacional justifiquen la creación de nuevos DEG". En este caso, como en los demás, solamente el futuro comprobará la sabiduría de esta concesión de los países del Tercer Mundo, ya que la fórmula de transacción no es aceptable para Estados Unidos, que opuso reservas a este acuerdo en particular. Washington presentó reservas también a la mayoría de los otros puntos sobre la transferencia de los recursos, incluidos en la declaración final de Nueva York, entre ellos la mención de la conveniencia de reducir el papel de las reservas en monedas oficiales, mención dirigida principalmente contra el dólar.

Quizá el mayor éxito relativo fue logrado por el Grupo de los 77 en la parte de la declaración final de Nueva York relacionada con la ciencia y la tecnología. Al respecto se llegó a un consenso: elaborar, antes de fines de 1977, un código internacional de conducta sobre la transferencia de tecnología. El anteproyecto de tal código fue elaborado por el Grupo de los 77, en mayo del año en curso, en el seno de la UNCTAD bajo la presidencia de México.<sup>1</sup>

Con la reserva de Estados Unidos, la declaración final de Nueva York hizo suya la Declaración y el Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y pidió a la IV UNCTAD que establezca los mecanismos necesarios para convertir a la ONUDI en un organismo mundial especializado en desarrollo industrial. Sin embargo, el hecho de que en la reunión no se haya mencionado para nada el problema de las empresas transnacionales, disminuye fuertemente su valor político y operativo.

Sin intentar un resumen detallado del resto de la declaración final de Nueva York y sin tratar de cuantificar los logros del Grupo de los 77 en comparación con su documento de negociación, cabe insistir en que la Séptima Reunión Extraordinaria avanzó considerablemente hacia la creación del nuevo orden económico internacional. Primero, más y más países industriales aceptan ahora el principio del nuevo orden, que todavía rechazaban en la primavera de 1974, cuando fue planteado ante la Sexta Reunión Extraordinaria de la Asamblea. Segundo, a pesar de sus múltiples reservas, Estados Unidos aceptó muchas propuestas importantes del Grupo de los 77 en el campo crucial del comercio internacional de productos básicos y materias primas. Tercero, en casi todas sus reservas Estados Unidos no consiguió apoyo de la Comunidad Europea. Cuarto, la confrontación entre los países industriales y el Tercer Mundo fue sustituida por la negociación. Esta, que se reanudará en la IV UNCTAD, se está volviendo algo permanente. Aunque se trata de una negociación limitada, debe recordarse que no hubiera sido viable apenas hace cinco años. Si ahora es posible, se debe en buena medida a la unidad de los países del Tercer Mundo.

<sup>1</sup> Véase "Código Internacional de Conducta para la Transferencia de Tecnología. Anteproyecto", en *Comercio Exterior*, México, agosto de 1975, pp. 851-856.