

Capítulo 3. La Política Exterior Activa



índice	tablas	introducción	1	2	3	4	5	referencias
------------------------	------------------------	------------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-----------------------------

- 3.1 La Situación de México Durante el Sexenio de Luis Echeverría**
- 3.2 La Política Exterior Tercermundista de México**
- 3.3 Evolución de la Deuda Externa Mexicana**
- 3.4 La Situación de México Durante el Sexenio de José López Portillo**
- 3.5 La Crisis Económica Mundial y su Repercusión en México**
- 3.6 Situación de México Durante el Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado**
- 3.7 Las Elecciones de 1988**

3.1 La Situación de México Durante el Sexenio de Luis Echeverría

El movimiento estudiantil de 1968 en México puso al descubierto el desgaste de la élite gobernante. El régimen mostró un distanciamiento de los grupos de obreros y campesinos, de las clases medias y de algunos sectores de la iniciativa privada. La imposibilidad de la élite gobernante de adecuarse a los cambios que estaba sufriendo la estructura social y económica del país fue notoria: "El desgaste de la élite dominante y su intento por mantenerse en el poder hace pertinente que las políticas públicas se orientaran a la superación de los signos iniciales de agotamiento que muestra el modelo político y económico" (Medina,1998, p.323) Fue claro que el trágico desenlace de movimiento estudiantil con la matanza en Tlatelolco cambió el escenario político nacional. La élite empresarial empezó a ser más agresiva frente al grupo dominante.

Cuando Luis Echeverría ocupó la presidencia, el régimen está severamente erosionado, así que percibió la necesidad de cambiar el rumbo del país y reconstruir la base social, por lo cual busca el contacto directo con los grupos populares y lleva a la escena política el populismo. México estaba enfrentando los primeros síntomas de la crisis económica y una crisis en los métodos de control político:

Desde 1970 los mexicanos han sido testigos de una ininterrumpida campaña destinada a convencerlos de que se ha dado una ampliación en los márgenes democráticos. La recuperación del estilo populista y la reivindicación de los principios nacionalistas están en la base de un programa político gubernamental encaminado a rescatar y fortalecer la base de apoyo del Estado, y rehabilitar el prestigio y la autoridad presidenciales. Para ello Echeverría ha propiciado el mayor contacto posible con diversos sectores sociales, incluyendo grupos de la oposición. Conflictos sociales, anteriormente acallados por el aparato gobernante, reciben ahora difusión aun cuando esto

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

vaya en detrimento de funcionarios locales o federales. (Pereyra,1985, p.412)

A Luis Echeverría le tocó gobernar un país que estaba sufriendo grandes transformaciones económicas y sociales. La inestabilidad política y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones propiciaron esas transformaciones. El país alcanzó cincuenta millones de habitantes, las ciudades se expandieron rápidamente. El acelerado camino de industrialización reveló que México se había convertido en una nación urbana. "De 1930 a 1970, la tasa anual promedio de crecimiento de la población nacional fue de 2.63%, la población urbana de 3.96% y la población rural de 1.41. Desde 1975 la población rural tiene una tasa negativa de crecimiento." (Méndez,1997, p.25) El acelerado proceso de urbanización se llevó a cabo en México de forma ininterrumpida. Los factores que propiciaron el crecimiento de la población urbana son la emigración de campesinos a las ciudades debida a la crisis del campo. Para 1970 el sector agropecuario dio claros signos de agotamiento:

A partir de 1970, la situación del sector agropecuario se precipitó, el deterioro se hizo evidente. El estallido fue provocado por la crisis internacional, la de mayor magnitud desde los años treinta; pero sus causas más profundas pueden atribuirse sólo al comportamiento errático de los mercados internacionales o a las condiciones meteorológicas desfavorables. La importación del maíz y trigo, interrumpida desde 1972 y sin trazas de corregirse a corto plazo, sin duda el aspecto más severo de la crisis depende de factores básicamente internos relacionados con la estructura de la producción en el campo y con su articulación con la producción industrial y los servicios. (Esteva,1994, p.1344)

El atraso rural se debió básicamente a que se subordinó el desarrollo del campo al de las ciudades. La agricultura contribuyó decisivamente a financiar el desarrollo industrial del país mediante de la transferencia de recursos y la aportación de divisas. Lo anterior significa, que parte de los excedentes económicos generados por el sector agropecuario fueron transferidos vía impuestos e inversiones al sector industrial. De igual forma las divisas obtenidas por la exportación de productos agropecuarios fueron reinvertido en la industria. "El sector agropecuario ha propiciado la expansión industrial porque representa una importante fuente de financiamiento y de consumo industrial, lo cual genera una relación intersectorial desfavorable." (Aguirre,1988, p.109)

3.1.1 El Subdesarrollo de México

En el caso de México el subdesarrollo no puede asociarse con escasez de los recursos, el problema se encuentra en la distorsión de las estructuras de productividad, de distribución y vinculación con el resto del mundo: "El subdesarrollo es un arreglo social y productivo construido sobre el desperdicio sistemático de los recursos disponibles y de las riquezas creadas en los ciclos anteriores." (Pipitone,1994, p.20) El carácter de país subdesarrollado de México se agravó al finalizar el modelo de sustitución de importaciones. El subdesarrollo que presentaba México en 1970 se debía a errores cometidos con anterioridad. La estrecha dependencia del mercado norteamericano provocaba vulnerabilidad económica, la cual sólo podría ser combatida con la diversificación de las relaciones comerciales con el exterior. El proteccionismo impedía las inversiones directas de extranjeros, lo cual dificultaba desarrollar una estructura productiva funcional. Los intercambios comerciales de México se vieron deteriorados por la reducción en el costo de los bienes exportables y un aumento en los costos de los productos importables, lo cual privilegió la situación interna de muchas empresas, pero las imposibilitó para competir en el mercado internacional.

"El subdesarrollo debe ser visto como una situación de ausencia de presión social permanente y generalizada sobre el Estado" (Pipitone,1994, p.21) La debilidad de los nexos entre la sociedad y el Estado y la opacidad de los mecanismos de funcionamiento de este último,

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

hicieron que las acciones del Estado mexicano estuvieran escasamente condicionadas por los intereses de la sociedad. El subdesarrollo de México estaba caracterizado por la debilidad de la competencia en los terrenos económicos y políticos. En este contexto, la excesiva concentración del poder en el gobierno sin el control social produjo ineficiencia en la administración y una predisposición hacia la corrupción.

Cuando Luis Echeverría llegó al poder, México se encontraba inmerso en un subdesarrollo que puede verse claramente en la precaria combinación de arcaísmo y modernidad. La situación de México mostraba que los modelos de modernización adoptados en sexenios anteriores no procedieron procesos nacionales de cambio sino que se presentaron generalmente como la adaptación de un modelo industrial visto como atajo milagroso hacia la modernidad: "El subdesarrollo no es simplemente una situación de pobreza sino, para ser explícitos, la combinación de atraso agrícola y Coca Cola, centrales nucleares y desnutrición infantil en el mismo tiempo y en el mismo lugar" (Pipitone,1994, p.192)

3.1.2 Los Empresarios y la Política económica Exterior de México

Ante la situación imperante en el país la política exterior de México fue utilizada como un medio para que el gobierno de Luis Echeverría lograra el apoyo de los movimientos de izquierda e impidiera que el poder político se continuara fragmentando: "...fue claro que Echeverría usaría la política exterior para fines de consumo interno, su acercamiento con el movimiento de los no alienados, su posición tercermundista, pudieron ser vista como parte estratégica orientada a granjearse la simpatía de los grupos de izquierda del país." (Vergara,1992, p.74) El objetivo fundamental de la política exterior de México durante el periodo de Echeverría fue de carácter interno. El motor en el cual se apoyaba la idea de diversificar los contactos políticos y económicos de México, era el problema del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones sobre todo por el estrangulamiento de la balanza de pagos.

Echeverría lejos de abandonar el modelo de sustitución de importaciones, lo llevó hasta sus últimas consecuencias, mediante el endeudamiento externo. "Echeverría propuso al desarrollo compartido como sustituto del desarrollo estabilizador y al acelerado crecimiento del gasto público como medio para reactivar la economía." (Méndez,1997, p.309) En este contexto la diversificación de las exportaciones representaban para México mayores contactos con el exterior. El desarrollo compartido propuesto por el gobierno de Luis Echeverría significaba que la reactivación de la economía nacional debería llevarse a cabo con la ayuda del sector privado, para ello el gobierno empezó a buscar el apoyo de los empresarios. El desarrollo compartido fue una política económica basada en el despegue económico del país mediante la inversión conjunta del sector público y privado. De igual forma, el gobierno propuso una reforma fiscal para financiar el déficit público. Sin embargo la élite económica del país inicialmente se opuso a apoyar al gobierno en su proyecto económico.

La élite empresarial cada vez fue más crítica y cuestionó las acciones emprendidas por la élite gobernante. Así por ejemplo, "El asesinato de Eugenio Garza Sada, el 18 de septiembre de 1973 cabeza del Grupo Monterrey, ensanchó la brecha entre el Estado y los empresarios." (Medina,1998, p.334) Los empresarios consideraban que no existía una congruencia entre la retórica de Luis Echeverría y las acciones que emprendía, lo cual derivaba en una profunda desconfianza por parte de la élite económica. "Los empresarios se empeñaron en una cruzada antiestatista y antipopulista que hizo imposible la reforma fiscal, medida estratégica con la que deseaba hacer la gran reforma económica." (Arriola,1985, p.332) El Consejo Coordinador

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

Empresarial durante la década de los setenta funcionó más como un organismo político que como un gremio, ya que los empresarios fungían como un grupo de presión para impugnar las políticas públicas. El lenguaje populista y tercermundista, el endeudamiento externo, el modelo de desarrollo compartido, los defectos estructurales de la economía, entre otros muchos factores propiciaron las circunstancias para que los intereses de la élite empresarial fueran cada vez más claros y ejercieran presión en la toma de decisiones gubernamentales.

Con el propósito de diversificar las relaciones económicas de México se diseñó una política de promoción para las exportaciones. Desde el sexenio de Luis Echeverría y a través de los periodos presidenciales de López Portillo y Miguel de la Madrid, la política comercial de México fue administrada por las Secretarías y Departamentos de Estado conforme a la Ley de la Administración Pública Federal que entró en vigor en enero de 1971. La administración de la política comercial estuvo a cargo de Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Industria y Comercio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así mismo participaron activamente en el comercio exterior; el Banco Nacional de México, S.A., el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Instituto Mexicano de Comercio. (Arellano,1980, pp.35–52)

El sector privado por primera vez empezó a desempeñar un pequeño papel dentro de las políticas del comercio exterior de México gracias a las constantes presiones de la élite empresarial. Los empresarios apoyaron en la iniciativa gubernamental de mejorar la participación de México en el comercio internacional. La élite empresarial creó organismos que favorecieran y aseguraran su participación dentro de la política comercial de México. "El gobierno mexicano apoyo la creación de organismos del sector privado que favorecieran el comercio exterior debido a que era la única forma de contar con el apoyo empresarial" (Pereyra,1985, p.388) Entre los organismos del sector privado que estuvieron encargados de fomentar el comercio exterior se encuentran: la Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas, A.C. (A.F.E.M.), la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (C.E.M.A.I.), La Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (A.N.I.E.R.M.), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO). (Arellano,1980, pp.29–51)

La política arancelaria de México estuvo caracterizada por la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas por dos razones; la primera de carácter interno, ya que era una forma de proteger a la industria nacional y asegurar que la élite empresarial diera su apoyo al proyecto económico de Luis Echeverría, la segunda razón es de carácter internacional; a México le convenía mostrarse ante la comunidad internacional como una país con una política económica en un proceso de apertura. Esta nomenclatura arancelaria se basaba en la clasificación de los productos en relación a: su grado de elaboración, su importancia económica, y si estos podían o no ser producidos en el país al que pretendían ingresar. Las fracciones arancelaria se dividían en genéricas y específicas, sin embargo, México optaba por la grabación de sus mercancías con respecto a su valor real (ad valorem), esto para obtener una mayor elasticidad al impuesto y cubrir con el compromiso pactado con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAL). (Arellano,1980, p.54)

El apoyo financiero fue otro de los rubros que cubrió la política económica exterior implantada por Luis Echeverría. Se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), que es desde entonces una institución de crédito de participación estatal. "El Banco Nacional de Comercio Exterior fue creado por el Estado mexicano como un

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

mecanismo para fomentar el comercio exterior y como un medio de enlace con los empresarios" (Medina:301) BANCOMEXT cobró cierta importancia dentro de la política exterior del país y por tal razón se le asignaron funciones específicas: a) otorgar créditos previos a la exportación, créditos para la sustitución de importaciones y para las exportaciones definitivas, b) servicios para el comercio exterior; investigación de mercados y asesoría en para la exportación y distribución de mercancías, c) servicio especializados en cartas de crédito y órdenes de pago, d) servicios de cobranza en el extranjero. (Méndez:197)

Hugo B. Margain, ex secretario de Hacienda y Crédito Público, el día 22 de diciembre de 1971 en una exposición ante la Cámara de Diputados propuso la iniciativa de ley para la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior El 31 de diciembre de 1971 se publicó en el Diario oficial de la Federación, la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, su fundador fue Julio Faesler. (Méndez,1997, p.204) El Instituto de Comercio Exterior fue un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia. Las funciones que se le atribuyeron fueron: promover el comercio exterior del país y ser el órgano asesor en materia de comercio exterior.

La Secretaría de Relaciones Exteriores desempeñó el papel de coordinar las actividades en el exterior de todas las Secretarías y Departamentos de Estados involucrados en la actividad comercial exterior. "El sexenio de Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por la creación de Departamentos de Estados encargados de impulsar el comercio exterior del país, a la par que se dio una coordinación jerarquizada de las Secretarías y Departamentos." (Arellano,1980, p.59) La labor de la Cancillería mexicana se intensificó con la dirección de nuevas misiones comerciales. En el ámbito de las relaciones comerciales internacionales, se establecieron relaciones con varios países, se enviaron al extranjero misiones comerciales y se designó como embajadores a personas que tenían formación económica. Esta última medida fue ineficiente ya que se basaba en el argumento: "...quién sabe economía es apto para promover ventas." (Ojeda,1986, p.62) Sin embargo este criterio pasaba por alto la competitividad de las exportaciones mexicanas. De todos estos cambios de la política tanto interna como en lo externo fue surgiendo una política exterior que rompió con lo que había sido la tradición desde los años cuarenta.

3.2 La Política Exterior Tercermundista de México

El sexenio de Luis Echeverría marcó cambios sin precedentes en el contenido y la orientación de la política exterior. Se rompió con el tradicional aislacionismo de la política exterior marcada por el nacionalismo y la tradición legalista que caracterizó el periodo de la posguerra. El carácter general de la política exterior de Luis Echeverría fue el activismo y el claro acercamiento hacia el tercer mundo. "Las argumentaciones ideológicas oficiales de respaldo a esta política fueron la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional más justo y equitativo para los países en vías de desarrollo." (Moreno,1986, p.99) En el fondo, la finalidad era en lo externo, consolidar el proyecto económico y político y, en lo interno, se trataba de crear una proyección populista y reformista de apertura política. En otras palabras, México sabía que no podía depender exclusivamente del mercado norteamericano, así que mediante esta política se trataba de buscar mercados alternos para los productos mexicanos.

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

México no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia. Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución. (Echeverría,1972, p.27)

Durante la década de 1970, México contribuyó activamente a la evolución de la nueva relación entre los países tercermundistas y las potencias. La primera de estas acciones emprendidas fue la formulación de la Carta de los Derechos y los Deberes Económicos de los Estados, y casi paralelamente, México convocó a la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar. (Salas,1989, p.302) Desde principios de los años 70, México se integró a la estrategia internacional tercermundista desarrollada en la ONU y en sus diferentes instancias. "Para los países en vías de desarrollo, la decisión de formular la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados significó un medio de revitalizar el proceso de reivindicaciones iniciado por países miembros de la ONU desde los años 60" (Texeraud,1979, p.82) El segundo Decenio para el Desarrollo iniciado el 24 de octubre de 1970 por las Naciones Unidas, prosiguió la estrategia de fortalecer las acciones de los países en vías de desarrollo en foros especializados como la UNCTAD. En este contexto, Luis Echeverría A. aprovechó la oportunidad de pronunciar un discurso para reafirmar la postura internacional de México en el foro de la Conferencia de la UNCTAD II con sede en Nueva Dehli en 1974. En dicho discurso, Luis Echeverría expresó:

México tiene la necesidad latente de apoyar el desarrollo del derecho internacional. La Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados es la propuesta de un código de conducta internacional para restaurar la situación económica internacional en su conjunto a través de negociaciones entre los países en vías de desarrollo y los países industrializados. (Convenciones sobre Derechos Humanos,1981, p.27)

La actuación de México en la redacción de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados fue de vital importancia ya que los diplomáticos mexicano presidieron el Comité preparatorio del documento. El Comité preparatorio de la Carta se llevó a cabo bajo la influencia de la Cumbre de los Países no Alineados en Argelia en 1973 y bajo la circunstancia de que el presidente Boumedienne había pedido para la primavera de 1974, una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU para discutir el problema de las materias primas. (Millor,1982, p.269) Otro acontecimiento de peso en la elaboración de la Carta fue la crisis petrolera. Todos estos elementos, presionaron para que la comunidad internacional fijara su atención en los problemas involucrados en la Carta e influyeron para que México pudiera realizar sus acciones tercermundistas.

La Carta de los Derechos y los Deberes Económicos de los Estados abarca dos grupos de propuestas: las primeras propuestas están relacionadas con la salvaguarda de la soberanía estatal, y las segundas en torno a la cooperación internacional, las cuales postulan los derechos y deberes esenciales de los países desarrollados en su relación con los países en vías de desarrollo. (Moreno,1986, p.220) La Carta es el resultado de la mezcla de los principios básicos del derecho internacional con un intento de desarrollo económico. El primer grupo de propuestas tiene sus cimientos en que: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico social y cultural." (Convenciones sobre Derechos Humanos,1981, p.28) El segundo grupo de propuestas está muy relacionado al primero: en realidad, la reivindicación sobre los recursos naturales nos llevan a una especialidad de derecho, institucionalizando así la doble correspondencia de las normas dentro del intercambio entre el Norte y el Sur. Con este enfoque, la Carta propone el ejercicio

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

de los Tratados de preferencia generalizadas respecto a lo financiero, monetario, tecnológico, etc.

Después del despliegue diplomático de los años 1973 y 1974, el segundo encuentro de los países en vías de desarrollo y los países industrializados fue en París durante la Conferencia de Cooperación Económica Industrial 1975–1977. Durante esta reunión, y dentro de cada una de sus cuatro comisiones, los países en vías de desarrollo intentaron introducir normas relacionadas con la racionalización de las materias primas, de su explotación y de su utilización, así como un trato preferencial para la transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo. "Los éxitos de la Conferencia se basaron en las propuestas de la Comisión de Desarrollo; con lo cual los países industrializados se comprometían a invertir el 0.7% su Producto Nacional Bruto en ayuda para los países en vías de desarrollo." (Texeraud,1979, p.67) La Comisión de Energía de la Conferencia de Cooperación Económica e Industrial emitió una serie de recomendaciones sobre la conservación y elaboración de un programa internacional de cooperación para el desarrollo, pero se quedó sin efecto concreto. México aprovechó esta coyuntura para proponer un Plan de Energía dentro de la Cumbre de Cancún Celebrada en octubre de 1981. (Moreno,1986, p.213)

Hasta 1970, México mantuvo relaciones diplomáticas con 67 países en 1976 esta cifra se elevó a 124. Dicha expansión en las relaciones exteriores propició que el número de acuerdos comerciales y de cooperación técnica aumentaran hasta 160. Tal desarrollo prosiguió durante el sexenio de José López Portillo hasta alcanzar el número de 140 países con los cuales México mantenía relaciones diplomáticas. (Millor,1982, p.14) Luis Echeverría A. inició su periodo presidencial estableciendo relaciones diplomáticas con la República Popular de China en febrero de 1972. Luis Echeverría y López Portillo propiciaron un acercamiento con los países de América Latina. México conservó su posición tradicional en relación con Cuba y el alcance de la acción mexicana se propaga hasta los países del Caribe. Las relaciones con Africa significaron una etapa nueva en las relaciones diplomáticas de México. Argelia, Senegal, Tanzania y Egipto fueron los primeros países con los que México estableció relaciones diplomáticas en el continente africano. De igual forma, se dio un acercamiento con el Medio Oriente y se estrecharon los contactos diplomáticos con países como: Arabia Saudita, Jordania, Irán, Kuwait. (Ruíz,1989, p.162)

La acción emprendida por el presidente Luis Echeverría, cuya meta era la creación de un nuevo orden internacional y cuya voluntad era lograr la diversificación de las relaciones económicas internacionales produjo fuera de la esfera tercermundista dos acuerdos importantes: el primero con el apoyo de Francia, Gran Bretaña, República Federal Alemana e Italia, tuvo como objetivo el establecimiento de relaciones entre México y la Comunidad Económica Europea (Noyola,1991, p.45) Este acuerdo se firmó el 15 de julio de 1975 y para su aplicación completa se creó una comisión mixta. El segundo de los acuerdos orientó a México hacia el bloque socialista. En agosto de 1975 México firmó el acuerdo de cooperación con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (C.A.M.E.) (Moreno,1986, p.231) Estos dos acuerdos en la dinámica internacional le permiten a México conservar sus contactos con la U.R.S.S. a la par que a fortalecer su relación con la Comunidad Económica Europea. Los acuerdos anteriores no afectaron la fuerza económica de la relación bilateral México Estados Unidos, sin embargo en el plano político y económico "La U.R.S.S. tiene numerosos intereses para mantener contactos con México pues la base de la relación radica en última instancia con Estados Unidos. En forma recíproca, México al recibir en el plano ideológico y político el apoyo de la otra superpotencia confirma su autodeterminación." (Elizondo,1993, p.174)

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

La diversidad de las relaciones diplomáticas de México establecidas por el presidente Luis Echeverría estuvo motivada tanto por la idea de poner en marcha acuerdos bilaterales de cooperación económica y cultural, como por el deseo de encontrar apoyo a su proyecto de carta de derechos y deberes económicos de los Estados. Las relaciones de México hacia América Latina se vieron estrechadas con la promoción y firma de la carta del sistema económico latinoamericano (S.E.L.A). (Trurrent,1984, p.303) El SELA se constituyó como una organización económica formada por países latinoamericanos incluyendo a Cuba. "El SELA representó una estrecha colaboración entre México y Venezuela, quienes quisieron promover la cooperación regional y establecer un sistema permanente de consultas para encabezar una estrategia común frente a problemas económicos y ante organizaciones internacionales." (Sordo–Arrijoja,1985, p.199) El SELA desarrolló algunas posiciones dentro de la UNTAD, por ejemplo, económicamente se buscó una integración regional mediante la creación de empresas multinacionales comunes, las cuales deberían existir bajo un fuerte control del sector público. En mayo de 1975 fue creada la Naviera Multinacional del Caribe (MANUCAR), empresa pública de carácter estatal.

Así, "México llegó a ocupar el primer lugar en América Latina en cuanto a la magnitud de su producto económico en el periodo de 1955–1970, la participación de México en el producto regional pasó del 13.1% en 1950, al 23% en 1970..." (Ojeda,1986, p.110) México logró mantener sin interrupciones espectaculares tasas de crecimiento por lo cual fomentó el programa llamado "Alianza para el Progreso" para la región. Al finalizar la etapa conocida como crecimiento económico hacia adentro o sustitución de importaciones fue claro que México había creado en el resto de los países latinoamericanos que intentaron seguir su ejemplo el fenómeno conocido como efecto del túnel: "...el país se ha provisto del "efecto del túnel" , que quiere decir que para los países que se encuentran en las fases iniciales del crecimiento, el progreso de otros genera esperanza en los que vienen detrás" (Hirschman,1987, p.86) El rápido crecimiento económico que enfrentó México generó el impulso para que otros Estados latinoamericanos buscaran el crecimiento de sus economías.

Vista a la distancia, la política económica exterior de la primera mitad de los años setenta parece totalmente infructuosa. No logró reducir significativamente la dependencia real, ni política ni económica respecto a Estados Unidos, lo que declaradamente era su propósito principal; en cambio, sí alteró sensiblemente los equilibrios económicos internos y llevó a una crisis sin precedentes. La crisis económica se debió a que el progreso mexicano había sido financiado con inflación y el excesivo endeudamiento externo. Los excesos retóricos del Luis Echeverría llevaron a un enfrentamiento entre el gobierno y los empresarios, ya que atentaba contra la conciliación de intereses y actitudes ante un grupo que constituye una de las bases de estabilidad y de crecimiento económico. Por otro lado, las iniciativas multilaterales lejos de crear beneficios sustanciales en México, en muchos casos causaron tensión en la relación con Estados Unidos.

3.3 Evolución de la Deuda Externa Mexicana

Durante las décadas de 1970 y 1980, la deuda externa fue el centro de la política financiera internacional. Entre 1973 y 1981, el endeudamiento externo registró las tasas más altas de la historia económica mexicana:

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970 a 1976), el endeudamiento público externo aumentó 15338.2 millones de dólares, que representan un crecimiento de 4.6 veces, con un incremento anual promedio de 29.8%. En el periodo presidencial de José López Portillo (1976 a 1982), la deuda externa pasó de 23446 millones de dólares a 84800 en 1982; es decir aumentó 3.6 veces, con un incremento promedio anual de 24.5%. (Méndez,1997, p.304)

El crecimiento de la deuda externa estuvo estrechamente relacionado con la política económica expansiva. La política económica expansiva se basó en el aumento del gasto público y el incremento de los préstamos otorgados por el exterior. El principal defecto de esta política económica fue que nunca estuvo asociada al aumento de las tributaciones fiscales para compensar el gasto público.

Tabla 3.3. "La Economía Mexicana en Cifras: 1965–1987" Secretaría de Hacienda y Crédito Público

* desde 1983 incluye el endeudamiento de las sociedades nacionales de crédito

EVOLUCION DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA			
(millones de dólares)			
AÑO	TOTAL	CRECIMIENTO ABSOLUTO	CRECIMIENTO PORCENTUAL
1965	2056.1	— —	—
1966	2343.0	286.9	14.0%
1967	2804.5	461.5	19.7%
1968	3174.3	369.8	13.2%
1969	3778.0	603.7	19.0%
1970	4262.0	484.0	12.8 %
1971	4545.8	283.8	6.6 %
1972	5064.6	518.8	11.4 %
1973	7007.4	2005.8	39.6 %
1974	9975.0	2904.6	41.4 %
1975	14449.0	4474.0	44.9 %
1976	19600.2	5151.2	35.7 %
1977	22912.1	3311.9	16.9 %
1978	26264.3	3352.2	14.6 %
1979	29757.2	3492.9	13.3 %
1980	33812.8	4055.6	13.6 %

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

1981	52960.6	13147.8	56.6 %
1982	57988.2	5027.6	9.5%
1983*	73468.0	6100.0	9.6%
1984	75718.0	2250.0	3.1%
1985	76905.0	1191.0	1.5%
1986	80900.0	3995.0	5.2%
1987	81406.8	506.8	0.6%

Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970 a 1976), el endeudamiento público externo aumentó 15338.2 millones de dólares, que representan un crecimiento de 4.6 veces, con un incremento promedio anual de 29.8%. En el periodo presidencial de José López Portillo de 1976 a 1982, la deuda externa total pasó de 23446 millones de dólares a 848000 en 1982; es decir aumentó 3.6 veces, con un incremento promedio anual de 24.5%. En este sexenio, los nuevos créditos fueron de 61354 millones de dólares. Para 1976 los severos desequilibrios macroeconómicos hicieron necesario devaluar el tipo de cambio del peso frente al dólar. Después de 22 años el dólar dejó de tener una paridad fija. "El 31 de agosto de 1976 se decretó la flotación del peso con respecto al dólar que en realidad significó una devaluación de más del 70% al llegar el peso a cotizarse a \$22 por dólar. La paridad promedio del peso durante el sexenio de Echeverría había sido de \$13 pesos por dólar." (Méndez,1997, p.217)

La grave crisis económica de México obligó a que se firmara un financiamiento con el Fondo Monetario Internacional por aproximadamente 800 millones de dólares para hacer frente al agotamiento de las reservas internacionales. El acuerdo estabilizador entre México y el F.M.I. fijó los lineamientos que debería seguir la política económica mexicana. Por una parte, el F.M.I. estableció que el endeudamiento máximo de México no debía exceder 3000 millones de dólares anuales. Se dio una política de precios mediante la cual, México debía realizar un aumento nominal de los salarios a la par que debía de dismantelar el sistema económico proteccionista y devaluar la moneda para obtener recursos. (Córdoba,1988, p.229)

3.4 La Situación de México Durante el Sexenio de José López Portillo

La sucesión presidencial de 1976 se dio sin dificultades. El candidato del P.R.I. fue José López Portillo y bien se puede decir que no tuvo adversarios. "El P.A.N. no presentó candidato por problemas internos. El P.P.S. y el P.A.R.M. se adhirieron a la candidatura del P.R.I.. El P.C.M., sin registro, postuló simbólicamente a Valentín Campa." (Medina,1998, p.336) Cuando López Portillo llegó al poder buscó la unidad de la élite que se había erosionado durante el sexenio de Luis Echeverría. Sin embargo, en 1976, la sociedad política estaba altamente polarizada, por lo cual, López Portillo quiso establecer consensos entre las fuerzas mayoritarias. Ciertamente era muy difícil para el gobierno poder equilibrar las demandas; para la izquierda la violencia en contra del gobierno era la salida a los problemas del país, mientras que para la derecha, el único responsable de la crisis económica era el

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

gobierno.

La élite económica agremiada en el Consejo Coordinador Empresarial continuaba oponiéndose a la retórica populista y a las políticas económicas de la élite gobernante: "La presión contra el gobierno se tradujo en fuga de dólares al extranjero, especulación, inflación, devaluación, contención de la inversión privada, críticas al modelo económico, que con claridad ha expresado el nuevo organismo político del sector privado." (Campos,1993, p.74) La inconformidad de los empresarios hacia las políticas económicas se reflejó en un comunicado emitido por el Consejo Coordinador Empresarial en el mes de enero de 1977:

En una sociedad la actividad económica debe corresponder fundamentalmente a la inversión privada, ya que la producción de bienes y servicios no es función del Estado. La planeación económica no debe estar centralizada ni debe ser compulsiva, sino indicativa. Es deber del Estado alentar y promover la inversión privada que dé como resultado la creación de nuevas fuentes de trabajo. Se debe evitar las políticas proteccionistas y los incentivos que provocan la proliferación de industrias ineficientes. El futuro del desarrollo de México depende de la expansión del sector comercial privado. Se debe evitar el intervencionismo y la competencia oficial desleales. (Cordera,1989, p.22)

Las diferencias entre los empresarios y el gobierno generó una crisis de confianza. López Portillo trataba de superar el ambiente de incertidumbre y desconfianza que existía tanto en la élite gobernante como en la élite económica. "El nuevo mandatario enfatizó el llamado a la alianza para la producción y propondría una estrategia para atacar de manera simultánea el ámbito económico, la esfera administrativa y la estructura política." (Medina,1998, p.339) La reforma administrativa tenía por objeto modernizar el aparato burocrático y limitar su expansión, así como tratar de frenar la ineficiencia y la corrupción. La reforma política buscaba frenar el autoritarismo de la élite gobernante y encaminar por la vía institucional las fuerzas y grupos de izquierda.

El descubrimiento de nuevas reservas petroleras le dieron un nuevo margen de maniobra al gobierno de López Portillo. El petróleo como herramienta de desarrollo estimuló la generación de empleos, la ampliación del gasto público y la reactivación de la inversión pública: "...las tasas de crecimiento alcanzaron el 8%. Se crearon 4 millones de empleos" (Aguirre,1988, p.35) El crecimiento económico y el auge petrolero creó la falsa expectativa de que México se transformaba de manera irreversible en un país próspero. La seguridad que le otorgaba a la economía mexicana sus exportaciones de petróleo duró muy poco. Sin embargo, López Portillo hizo un llamado a la administración y distribución de la abundancia en un intento por obtener el apoyo de los diferentes sectores políticos. El espejismo petrolero no sólo afectó las expectativas en el ámbito económico sino en el político. Ese espejismo del petróleo puede verse claramente en el rumbo que tomó la política exterior de México durante el sexenio de López Portillo, dicho espejismo lo analizaré más adelante.

3.4.1 El Arma Petrolera como Parte de la Política Exterior

La crisis económica de 1976 y la convención de México en potencia económica de segundo orden, debido al acelerado desarrollo de los recursos petroleros, significaron nuevas tendencias de consolidación de la estructura del capital mexicano y su posibilidad de expansión. Desde 1977, México se enfrentó a la necesidad de reorganizar la política exterior mexicana de acuerdo a las necesidades planteadas, por un lado, por la expansión el capital nacional y por el otro, por la necesidad de asumir un papel mediador entre los países

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

subdesarrollados y los países industrializados dentro de la crisis económica internacional. (Campos,1993, p.257) La reorientación de la política exterior durante el régimen de López Portillo se manifiesta en el abandono de la política tercermundista, perseguida por el Estado mexicano en su afán de convertirse en líder de los países del Tercer Mundo, la nueva política exterior, por el contrario, buscaba mediar entre los países en vías de desarrollo y los industrializados. "En la reorganización de la política exterior, apareció el elemento demagógico de una política exterior progresista del Estado mexicano." (Gurría,1993, p.306) Por una parte, México intentó ganar reconocimiento de los países industrializados europeos y negociar con Estados Unidos su capacidad como potencia media petrolera, y por otra, pugnaba por mostrarse comprometido ideológicamente con las demandas de progreso a nivel internacional de los países en vías de desarrollo.

Los recursos petroleros de México cambiaron la dinámica de la política exterior. "Los cuantiosos mantos petroleros descubiertos al final de sexenio de Luis Echeverría, junto con la necesidad de financiamiento de México y los altos precios del crudo en el mercado internacional, propiciaron que el país se convirtiera en un importante exportador de petróleo." (Zoghbi,1990, p.193) Los recursos adicionales que recibió México por la exportación del petróleo mejoraron la capacidad económica del gobierno mexicano. "El petróleo, para López Portillo se trataba de una arma excepcional y empezó a utilizarla en forma sistemática." (Vergara,1992, p.80) El petróleo le permitió a México aumentar en su presencia internacional. Si bien había iniciado el sexenio de López Portillo en un aposición de debilidad en medio de una severa crisis económica, para finales de 1978, lo peor parecía haber quedado atrás. México logró negociar con el Fondo Monetario Internacional un nuevo programa de estabilización antes de lo previsto, debido a lo nuevos recursos petroleros del país. México quedó reincorporado al mercado financiero internacional: "El país comenzó a ser cortejado por un sin número de países, incluyendo algunos poderosos como Estados Unidos, Francia y Japón. En consecuencia la estatura internacional de México empezó a crecer al ritmo de su producción petrolera." (Ojeda,1986, p.121)

En septiembre de 1979 fue propuesto ante las Naciones Unidas un plan para racionalizar el mercado petrolero internacional. (Moreno,1986, p.114) El Plan Mundial de Energía fue apoyado por México ya que esto le daba la oportunidad al gobierno de López Portillo de iniciar una discusión del nuevo orden económico internacional "Las semejanzas entre lo que ahora ocurría y lo que había tenido lugar durante el gobierno anterior eran enormes, pero la percepción externa sobre la fortaleza relativa de México era indudablemente mayor." (Vergara,1992, p.81) Las exportaciones petroleras de México aumentaron la presencia internacional del país y le dieron la posibilidad al gobierno de López Portillo de fortalecer la diplomacia multilateral. Un ejemplo de la diplomacia multilateral de México durante esta época fue el convocar a la Cumbre de Cancún dentro del marco del Plan Mundial de Energía propuesto por la ONU.

La Cumbre de Cancún fue celebrada en octubre de 1981. La Cumbre de Cancún fue un proceso informal de negociaciones ligado a la dinámica de la ONU. México al no pertenecer al movimiento de países no alineados, ni ser líder del Grupo de los 77, pudo gozar de libertad para escoger a sus invitados a fin de darle al acontecimiento de la reunión de Cancún el alcance deseado. "Los invitados tercermundistas estuvieron escogidos, sobre todo, entre los de ingresos intermedios, pero conocidos por sus propuestas y desempeño internacional." (Texeraud,1979, p.69) En la reunión de Jefes de Estado en Cancún, México recibió a los representantes de veintidós países sin la presencia de U.R.S.S. y Cuba, así como el Secretario General de la ONU, Kurt Waldheim. Con la Cumbre de Cancún, México buscó reivindicar la posición de los países tercermundistas haciendo énfasis en la crisis económica y reiterando su

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

creencia en un nuevo sistema de relaciones económicas basado en la equidad y la justicia. Los temas involucrados en esas negociaciones se organizaron según la perspectiva de incitar a los países asistentes a dialogar sobre el sector energético y alimenticio. "México mediante la Cumbre de Cancún trató de asegurar la transición de la economía petrolera a una economía fundada sobre otras fuentes de energía." (Córdoba,1986, p.58)

La política exterior de López Portillo estuvo estrechamente ligada al descubrimiento de yacimientos petroleros en el país. Anteriormente en la política exterior el tema del petróleo había sido utilizado más como un medio de relación con otros Estados que como un medio para el fortalecimiento de bloques económicos. Esta finalidad se concretó en la retórica oficial de México bajo el esquema de cooperación económica. (Sordo–Arrijoa,1985, p.211) La política tercermundista de México hizo que el esquema de cooperación económica se orientara hacia América. Desde principios de los años 80, América Central pasaba por una etapa de crisis; Nicaragua y el Salvador fueron dos de los países más afectados y en los que México desempeñó un papel de suma importancia. México al igual que Francia reconoció al Frente Farabundo Martí y enfatizó su respeto al derecho de la autodeterminación del pueblo salvadoreño. Paralelamente el gobierno de López Portillo apoyó al gobierno sandinista en Nicaragua, hecho concretado con el "llamado de Managua" el 23 de febrero de 1982. (Grabendorf,1984, pp.167–192)

En estos dos casos la acción de corte tercermundista de México cumplió con su papel; en primer lugar, con el discurso mexicano motivado por los principios del Plan de Energía y la subsecuente Cumbre de Cancún y en segundo lugar, con su apoyo económico. Para el Salvador y Nicaragua era obvio que la percepción mexicana de la situación era opuesta a la de los Estados Unidos. "La posición de México muestra la encrucijada en la cual se encontraban sus relaciones entre las fuerzas: Este / Oeste y Norte / Sur." (Lozoya,1981, p.440) Esta percepción está complementada por un juego político inscrito en la tradición de la política exterior mexicana: legalismo y pacifismo: siendo sus instrumentos principales la negociación y la mediación. De esta forma, México persistió para plantear un pacto de no agresión mutua entre Nicaragua y Estados Unidos y entre Nicaragua y sus vecinos. Con la política seguida hacia América Central a México le correspondió un papel de potencia local, estimulado por su acción tercermundista.

En el sexenio de López Portillo se estableció un acuerdo económico regional cristalizado en los llamados Acuerdos de San José. Estos acuerdo fueron inscritos en un periodo de reforma del proceso de cooperación económica de América Latina y de transformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.) dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (A.L.A.D.I) a fin de que los intercambios y la integración en general tuvieran mejores resultados. En los acuerdos de San José se estipula el suministro petróleo a países de Centroamérica y el Caribe. Los nueve países beneficiarios fueron: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. México y Venezuela mediante este acuerdo se comprometieron a abastecer a dichos países con 160,000 barriles de petróleo diarios y con créditos de 30% en un plazo de cinco años. (Moreno,1986, p.308) En relación con este acuerdo de carácter local es importante señalar que significó una ampliación parcial del plan mundial de energía propuesto por México durante el sexenio de Luis Echeverría.

"La modalidad política colectiva y supranacional también se puede comprender como una forma moderna de la tradición legalista moralista; ya que se dirigía al mismo tiempo hacia una nueva orientación de las relaciones bilaterales para con los Estados Unidos." (González,1993, p.41) De esta forma el interés mexicano por crear una hegemonía en la zona

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

centroamericana y del Caribe podía corresponder a los elementos puramente políticos del comportamiento exterior. Con ello se pretendía seguir la línea de política exterior de Echeverría. Por el otro lado México, a pesar de tener mayor libertad de negociación se volvió más susceptible a la presión norteamericana precisamente por el petróleo. Esta reorientación en el sector económico, que surge de los intereses que tienen los Estados Unidos en los yacimientos de petróleo, se manifiesta en el retorno hacia el trato "especial", el que a pesar de su modificación, revela el regreso al modelo de desarrollo asociado.

La aspiración de México por obtener el rol de potencia regional política con función de puente, se muestra independientemente de una nueva orientación hacia los Estados Unidos en el sector económico, poniendo énfasis en el típico particularismo internacional; una política distanciada frente a las organizaciones tercermundistas, la O.P.E.P. y los no alienados. (González, 1993, p.45)

Esta búsqueda de un camino propio parecía justificada por la posición intermedia que tenía México como país del Tercer Mundo con posesiones petroleras. La presión de los Estados Unidos de establecer un "trato especial" se concretiza en la posición de un Mercado Común Norteamericano entre México, Canadá y Estados Unidos. El interés estadounidense en un abastecimiento preferencial de petróleo y gas y la propagación de la idea del ingreso de México al G.A.T.T., que finalmente el gobierno mexicano decidió posponer. La solidaridad de México hacia Nicaragua durante el período presidencial de López Portillo y su política centroamericana, en gran medida opuesta a los intereses norteamericanos, refleja los elementos políticamente motivados de las relaciones exteriores.

El periodo presidencial de José López Portillo se caracterizó básicamente por el hecho de que se pensaba poder utilizar el petróleo como medio para la política interior y exterior. Esta petrolización de la política fue conectada unilateralmente a la política exterior, los planes nacionales de desarrollo y en especial la relación hacia los Estados Unidos. "La crisis del mercado internacional del petróleo, producida por la exorbitante cantidad de petróleo tuvo efectos acumulados sobre México; retroceso de la demanda, problemas de liquidez, falta de divisas y una alta deuda exterior." (Navarrete:79) Ante estas circunstancias, México intentó cambiar la orientación de su política interna y exterior. La política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo creó se hiciera una diferencia entre las relaciones económicas exteriores y las relaciones exteriores políticas. La política exterior activa de México produjo una atadura fuerte para el país dentro de la política internacional, que ya no permitió el retroceso hacia una posición aislacionista. A Miguel de la Madrid le correspondió tratar de consolidar las relaciones exteriores de México en su ámbito político y económico.

El proyecto de reforma política de López Portillo se fue desarrollando en un momento en que la sociedad mexicana se estaba transformando. "El impulso modernizador de las décadas anteriores, la transformación de la sociedad rural en una sociedad eminentemente urbana, la ampliación de oportunidades de educación, salud y vivienda, configuraban un nuevo rasgo de la sociedad." (Medina, 1998, p.340) El PRI había perdido la posibilidad de ser un partido excluyente. La movilidad social generó aspiraciones de participación social. Sin embargo, las aspiraciones de participación política de la ciudadanía no pudieron verse concretadas por que la élite gobernante no había aprendido a ser incluyente.

3.5 La Crisis Económica Mundial y su Repercusión en México

Hacia finales de la década de los setenta, el panorama económico internacional fue observando cambios sustanciales que derivaron en una etapa de transformaciones y redefiniciones del sistema económico global. El sistema económico internacional establecido en la posguerra fue evidenciando una creciente incapacidad para sostener un crecimiento dinámico. "El agotamiento del impulso industrial de los países avanzados degeneró en una de las crisis económicas más profundas a nivel internacional." (Cossio,1988, p.41) La lenta evolución de la demanda en esas economías, la sobreproducción de bienes intermedios, la baja productividad del trabajo, la caída de la inversión productiva y las dificultades de índole económico y social para incorporar los avances tecnológicos en los procesos de producción industrial, aparecían como algunos de los factores responsables del estancamiento económico. Durante la segunda mitad de la década anterior: "La económica mundial se caracterizó por un estancamiento en el crecimiento del producto interno bruto, altos índices de inflación y desempleo, altos niveles de inflación y desempleo, así como severos desequilibrios en el sector interno de las economías" (Cossio,1988, p.44)

Las economías altamente industrializadas dejaron de ser el principal factor del crecimiento de la actividad económica mundial, y la tasa de expansión del comercio internacional se desplomó rápidamente. El crecimiento del producto interno bruto mundial, que había sido de un 4% en promedio durante la década de 1960, descendió al 2% en 1980, para caer a 1.2% en 1981. (Méndez,1997, p.284) Esta situación determinó que el comercio mundial disminuyera su nivel de crecimiento "Los países avanzados respondieron a la crisis económica internacional con políticas internas de rigurosa disciplina fiscal y monetaria para abatir la inflación interna, e incluso aumentaron las barreras comerciales en un esfuerzo por corregir o disminuir sus desequilibrios externos" (Dobrowwski,1998, p.11) Los países industrializados redujeron drásticamente sus posibilidades de importación y con ello, se disminuyeron drásticamente las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Los países industrializados alentaron el alza de las tasas de interés y disminuyeron los flujos de financiamiento externo. Para los países en desarrollo dichos acontecimientos tuvieron repercusiones entre las que destacan; deterioro en los intercambios comerciales con el exterior, reducción de sus ingresos externos, incremento de los intereses de su deuda externa. En este contexto, el panorama económico internacional, presentaba claras condiciones de recesión económica. Los países en vías de desarrollo en respuesta a sus propias necesidades de crecimiento económico y de modernización, mostraron una aclara disposición de tener crecimiento económico por la vía del endeudamiento externo.

En el caso de México los efectos de la crisis económica mundial se combinaron con los rezagos e insuficiencias estructurales de la economía que eran evidentes desde los primeros años de la década de los setenta, estos factores precipitaron los efectos severos de la crisis. Hacia mediados de la década de los setenta, el aparato productivo mexicano observaba, entre otras, las siguientes limitaciones: incapacidad para enfrentar la competencia externa, gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importados, desequilibrios sustanciales entre los sectores productivos; escasa capacidad para beneficiarse con economías de escala, derivada de la estrechez del mercado y del dominio monopolístico de la empresa transnacional. (Cossio,1988, p.48) Todo esto se dio dentro de un mercado marcadamente productivo, la sobrevaluación del peso y condiciones oligopólicas en el mercado interno. Estos factores, en conjunto, determinaron una alta vulnerabilidad económica de México frente al exterior y representaron un obstáculo importante para alcanzar un desarrollo y crecimiento sostenible: "La política económica que aplicó México durante la década de los setenta, no

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

tuvo la flexibilidad necesaria para afrontar eficientemente los efectos producidos por la situación económica internacional." (Méndez,19997, p.285)

La magnitud y el carácter inesperado de la evolución externa desbordaron, desde un principio, la capacidad de respuesta de la estructura económica interna. La baja en los precios del petróleo a partir de 1981, el endurecimiento del financiamiento externo y el aumento de las tasas de interés no pudieron ser atenuadas en sus efectos. La caída de los precios del petróleo en 1981 indicó el fin del espejismo económico de México:

México se encontró de repente en la peor de las situaciones: una abultada deuda externa, difícil de servir dados los mermados ingresos, y una economía dependiente de la exportación de un sólo producto y prácticamente de un solo mercado, los Estados Unidos. El petróleo pasó así de ser palanca para el desarrollo, a garante de las deudas contraídas. (Campos,1993, p.96)

En 1982 se presentaba una situación combinada de estancamiento económico con una elevada inflación, elementos nunca antes observados en la economía mexicana de manera simultánea. En 1982, México tenía una inflación del 98% anual, para superar estos rasgos económicos fue necesario iniciar un proceso de devaluación:

Tabla 3.5. Cronología de la Devaluación del Peso en 1982 Banco nacional de México

CRONOLOGÍA DE LA DEVALUACIÓN DEL PESO EN 1982	
FECHA	DEVALUACION
17 de febrero de 1982	El dólar se cotiza a \$26.80
18 de febrero de 1982	Primera devaluación del peso: \$37.66 por dólar
06 de agosto de 1982	Segunda devaluación del peso, se crea el sistema dual tipo de cambio libre y preferencial a \$70.00 y \$50.00 por dólar respectivamente.
19 de agosto de 1982	Se cambia el sistema dual a múltiple: dólares libres, preferenciales, y especiales a \$114.77, \$50.00 y \$69.50 respectivamente.
01 de septiembre de 1982	Control de cambio y nacionalización bancaria
03 de noviembre de 1982	Se legisla el financiamiento de las casas de cambio en la frontera
01 de diciembre de 1982	Toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado, el dólar se cotiza a \$96.48 y se inicia el deslizamiento del dólar

3.6 Situación de México Durante el Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

"El gobierno de Miguel de la Madrid fue un parteaguas en la historia política del país. Su candidatura, frente a la de otras personalidades de la élite revolucionaria hizo explícito el cambio de la tendencia" (Aguirre,1988, p.355) El desvanecimiento del populismo ante la crisis económica que enfrentaba el país fue augurio del cambio de la política del régimen. Ciertamente el gobierno de Miguel de la Madrid buscaba solventar los efectos de la crisis que parecía irreversible, pero por el otro lado buscaba la vía de hacer que el régimen sobreviviera. La devaluación del peso en diciembre de 1982 desató a la opinión pública la cual mostraba su descontento ante la creciente corrupción del gobierno. El clima de tensión nacional favoreció para que los conflictos entre la élite gobernante se desataran. Al interior de la élite existían varias corrientes opositoras. La primera corriente opositora consideraba que Miguel de la Madrid con sus medidas de austeridad económica indirectamente afectaban las prácticas clientelares del P.R.I., otra corriente acusaba al nuevo gobierno de tecnócrata y la última corriente se había opuesto al presidente desde su candidatura, ya que consideraban traicionaba los ideales revolucionarios: "...existieron corrientes opositoras al gobierno de Miguel de la Madrid que empezaron a llamar a José López Portillo el último presidente de la élite revolucionaria." (Smith,1981, p.243)

La crisis económica fue resentida por el Partido Revolucionario Institucional. Los miembros del partido pensaban que el debilitamiento del gobierno se debía que este no contaba con los recursos para dar respuesta a las crecientes demandas sociales y esto le conllevaba a perder una de sus principales fuentes de legitimación. De igual forma consideraban que el partido perdía legitimidad cada vez que Miguel de la Madrid aplicaba medidas impopulares como las medidas de austeridad y los ajustes económicos. Esta situación se aunó a desgracias naturales: "...el terremoto acaecido el 19 de septiembre de 1985, de cuyas incontables tragedias surgirían movimientos sociales emergentes, pero también opositores al PRI y al gobierno" (Philip,2000, p.221)

La élite gobernante continua con desacuerdos con la élite económica. Miguel de la Madrid en un intento por hacer una tregua que contuviera los efectos de la crisis que afectaban a los empresarios, firma con ellos un pacto empresarial. A la firma del pacto empresarial, le sucedieron la firma de pactos con otros sectores sociales: los obreros, los campesinos, etc. "La firma de estos primeros pactos dejo entre ver la conciencia de los diferentes actores sociales y las élites, de que el país se hacía cada vez más inviable en el contexto de la profunda crisis" (Aguirre,1988, p.34) La inserción inevitable del modelo impuesto por el F.M.I. en la realidad del país, a través del duro ajuste de la economía, es decir; reducción del déficit fiscal y los subsidios, la liberalización de los precios, restricciones salariales, puso en práctica todas aquellas políticas económicas contrastantes con el Estado de la Revolución Mexicana, en el ente benefactor, subsidiario, proteccionista que había sido sustento al viejo populismo corporativo del P.R.I.

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

La coalición revolucionaria se había mantenido unida superando diferencias ideológicas, debido a que un factor poderoso acoplaba convergencias y discrepancias: El Estado. Este los acogía benevolente en su omnipotencia efectiva fortaleza, en su aparente, inalcanzable capacidad inclusiva. (Arriola,1985, p.195)

Entre las política medulares de Miguel de la Madrid se encontraba la reforma estructural del Estado. Esta política presupone la racionalidad de la economía mediante el desmontaje de las funciones del Estado que creó la Revolución Mexicana, y al que los gobiernos anteriores habían llevado a su límite. Las acciones reformistas de Miguel de la Madrid fomentaron la ruptura de la élite. El Partido Revolucionario Institucional, en su condición de instrumento y agencia estatal para la movilidad política de cuadros y como escalafón político no pudo evitar que los efectos de la crisis lo dañara. En el Partido Revolucionario Institucional hubo grandes preocupaciones generadas por la situación económica del país cuyos efectos en la economía popular afectaron su capacidad de convocatoria. El proyecto económico de Miguel de la Madrid provocó confusión ideológica al interior del partido. "Para 1985, la retórica populista había cedido definitivamente al discurso de racionalidad económica." (Arriola,1985, p.200)

La ruptura de la élite, el debilitamiento del partido, la posición cada vez más crítica de la élite gobernante, las clases medias demandantes de una mayor participación política, así como la situación económica por la que atravesaba el país favoreció a que surgieran movimientos sociales opositores al PRI y al gobierno. "El gobierno enfrenta en el sexenio las presiones y ataques de organismos, el auge del narcotráfico....a la integración de las organizaciones de derechos humanos, de la élite empresarial..." (Medina,1998, p.258) Los movimientos sociales opositores al gobierno muestran claramente que el PRI ha perdido el clientelismo que lo caracterizó en otras épocas. Los grupos opositores crecieron rápidamente a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid. EL Partido Acción Nacional empieza a cobrar fuerza entre las clases medias y los empresarios muestran su franca militancia "Los años de espera le permitieron al PAN fortalecer sus vínculos con los empresarios y la iglesia. En el PAN milita la iniciativa privada; la más pura élite rival del priísmo y crítica de sus acciones." (Philip,200, p.89) La élite empresarial, a la par que reafirma su interés económico surge como un grupo con pretensiones políticas.

3.6.1 La Política Exterior de México

El Memorándum de Entendimiento sobre Subsidio y Derechos Compensatorios suscrito en abril de 1985 y el Entendimiento Marco sobre Comercio e Inversión suscrito en noviembre de 1987 (Méndez:293) fueron dos acuerdos firmados entre Estados Unidos y México en el campo de comercio exterior, inversión extranjera, cooperación financiera y deuda externa. "El entendimiento y la concertación han sido, desde siempre, los criterios con los que México ha procurado una relación con Estado Unidos, sin desconocer ni soslayar el importante potencial del conflicto existente en una relación por sí compleja." (Cossio,1988, p.47). La interdependencia asimétrica que existía en la relación de México con Estados Unidos y Canadá y los marcados niveles de desigualdad en el desarrollo y especialización de sus estructuras productivas, fueron factores importantes para que México haya declinado la posibilidad de inserción en un esquema trilateral que privilegiaba el carácter económico con cada uno de estos países.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, Europa Occidental constituyó una región de gran interés para México en términos de ampliación y fortalecimiento de los vínculos económicos, científicos y tecnológicos. "Las relaciones económicas de México con la Comunidad

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

Económica Europea fueron las más importantes en cuanto a bloques regionales se refiere." (Ffrench,1987, p.256) El gobierno mexicano buscó mecanismos y acciones de cooperación que actuaran de forma conjunta con diversos planos de las relaciones económicas con el exterior. Las prioridades mexicanas eran: la deuda, el financiamiento y el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales. Los principales objetivos de México en su relación con la Comunidad Europea fueron los siguientes: reorientar las relaciones económicas de México hacia los países comunitarios, con el propósito de ampliar el acceso de las exportaciones no petroleras, asegurar un flujo continuo de recurso financieros y promover flujos de inversión directa hacia México. (Elizondo,1993, pp.174–175)

La creciente interdependencia de la comunidad internacional le mostró a México la necesidad de diversificar sus relaciones hacia Africa, Asia y Oceanía y, en especial, hacia los países que conforman la Cuenca del Pacífico. México puso de manifiesto su prioridad por la cooperación económica con los países de esa región y su interés por estrechar sus relaciones económicas. A sí mismo, México buscó desde un inicio incorporarse a la Cuenca Pacífico, ya que esto representaba un mercado importante para los productos mexicanos, dada su población y su rápido crecimiento económico. (Noyola,1991, pp.11–32) "La región está integrada por 24 países ribereños y 23 isleños; está habitada por más de la mitad de la población de la tierra y ahí se produce casi el 50% de la riqueza mundial." (Cossio,1988, p.50) De la importancia económica de la Cuenca del Pacífico se desprendió el interés mexicano por estrechar sus relaciones económicas hacia la región.

Las enormes transformaciones de la economía mexicana se inició con el ingreso de México al G.A.T.T. en 1986 . Lo cual permitió que la economía mexicana iniciara una nueva etapa de apertura. La decisión de que México ingresara al G.A.T.T., se encuentra fundamentada en la creciente actividad de los principales centros económicos, comerciales y financieros a nivel mundial, que hacia indispensable maximizar los beneficios potenciales de la apertura de la economía mexicana para atraer flujos de capital, corrientes comerciales y tecnológicas. La inserción de México al G.A.T.T. fue una decisión acertada si se considera que a finales de los ochenta, la revolución tecnológica en el área de la informática y las telecomunicaciones acentuó los procesos de globalización e interdependencia económica que dieron origen a una creciente competencia por recursos financieros, tecnológicos y acceso a mercados. El acceso de México al G.A.T.T. indudablemente fue un paso acertado para en lo futuro se pudiera desplegar una política exterior activa y diversificada.

3.6.2 La Transición de la Política Exterior de México

El Proceso de transición de la política exterior de México coincidió con otros modelos de transición que estaban ocurriendo en la mayor parte del mundo. "Las propuestas de transformación económica se caracterizaban por que le asignaban al sector externo el papel de promotor esencial de sus proyectos nacionales disímbolos" (Hernández,1995, p.57) Estas propuestas de transformación fueron el resultado del convencimiento que el marco general de relaciones globales, tal y como había operado desde la posguerra, había sido ineficiente e incapaz de generar niveles de bienestar aceptables para la mayoría de la población mundial. "Ignorar que la sociedad internacional está cambiando en forma acelerada tanto en lo político como en lo económico puede incrementar los riesgos para la nación y afectar la capacidad de respuesta ante las tendencias actuales" (Garza,1986, p.259) La disminución de la competencia por la hegemonía redujo tensiones y aumentó las posibilidades de cooperación entre bloques antagónicos.

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

La distensión bipolar empezó a mostrar signos de desequilibrio en la responsabilidad, beneficios y costos involucrados. La disminución cuantitativa de sistemas bélicos, nucleares y el avance cualitativo en el diseño y fabricación de nuevos armamentos tanto en términos técnicos como operativos hicieron patentes las disparidades estratégicas que cancelaran posibilidades y alternativas de cooperación política, comercial, científica y cultural. "Nadie sabía si se volvería a concentrar un alto nivel del producto interno bruto mundial en la creación de instrumentos de ataque y defensa ilusorios. Tampoco existía la seguridad sobre las consecuencias que pudieran derivar del derroche de recurso en armamento." (González,1993, p.45) En ese momento no se podía afirmar que le desarme fuera la clave automática para el desarrollo; por el contrario, la concentración de nuevas inversiones en unos cuantos países podía ampliar diferencias lacerantes entre los Estados. En este sentido, la relación norte sur se encontraba en una situación de desequilibrio. A las grandes disparidades que existían en el ingreso y el consumo y en las inequidades comerciales, se añadieron el deterioro de los términos de intercambio, lo cual significaba que a pesar de las múltiples declaraciones e iniciativas en contra, las regiones atrasadas continuaban financiando a aquellas avanzadas.

Bastaba con analizar lo que ocurría en organismos internacionales cuyo propósito era el de contribuir al desarrollo global compartido: el Banco Mundial dejó de ser el proveedor neto de capitales y en 1987 fue receptor de 350 millones de dólares de los Estados Unidos, por su parte, El Fondo Monetario Internacional incrementó su captación de recursos de 2.7 a 8.6 miles de millones de dólares entre 1985 y 1987. (Campos,1993, pp.105–111) Para 1988, menos del 20% de la población mundial tenía niveles de bienestar aceptados, mientras que el resto de la población se encontraba en condiciones precarias y no lograban satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud y vivienda. Sin embargo, no era factible como no lo es ahora –, pensar en un mundo claramente dividido en zonas delimitadas de riqueza y pobreza, ajenas las unas a las otras. No existen fronteras seguras que protejan contra la inestabilidad y el desarrollo compartido. "En la medida que se iban integrando los procesos productivos a escala mundial y se promovían los esfuerzos de integración regional, ocurrieron fenómenos similares en el ámbito político y social." (Rozental,1993, p.73) Las corrientes migratorias y de refugiados, el armamentismo y la creciente exportación de armamento bélico desde el tercer mundo y los problemas ecológicos son ejemplos de la permeabilidad de fronteras. México tuvo que responder con a la nueva situación internacional. Se requirió de participar en eventos globales, para lo cual era necesario tener plena conciencia de los que estaba ocurriendo fuera de las fronteras nacionales, entender cómo podía afectar al Estado y en especial, de qué forma se debía adecuar la política exterior de México para poder actuar en el exterior.

3.7 Las Elecciones de 1988

Es un hecho que "el acuerdo de 1928 1929 al cual me he referido a lo largo de la investigación, permitió que la élite política mexicana gobernara sin fisuras graves hasta 1988. Sin embargo, 1988 representa una situación cuyuntural muy importante para el estudio de la élite gobernante debido a el escenario electoral propició un enfrentamiento entre dos grupos al interior del P.R.I. Los grupos en disputa por el poder fueron los cardenistas y los modernizadores, el primer grupo proponía se continuara gobernando conforme a los postulados de la revolución mexicana, el segundo grupo buscaba la modernización del país. El grupo cardenista estuvo formado por: Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Iginia Martínez, Roberto Robles, etc. las posibilidades de que el grupo cardenista se mantuviera

Capítulo 3. La Política Exterior Activa

dentro de la élite priista se fueron desvaneciendo a medida que estos políticos expresaron su rechazo a continuar en el partido ya que sus expectativas personales no eran cubiertas." (Medina, 1998, p.388) Los enfrentamientos al interior del partido en el poder hicieron posible que en México se iniciara una etapa de intensa actividad política.

Las elecciones de 1988 fueron el escenario propicio para que se diera la convergencia de múltiples procesos sociales. La sociedad mexicana se encontraba resentida por la crisis económica. Las reacciones frente a las medidas económicas de Miguel de la Madrid fueron de irritación y protesta, y no de pasividad y conformismo como ya se mencionó que fue en otros sexenios. Al mismo tiempo que las protestas se hacían latentes, estallaron una serie de movimientos emergentes en defensa de los derechos humanos. La irrupción de estos grupos sociales era el resultado de movimientos sociales remotos y eslabones de otras luchas políticas. Estos procesos sociales aunados a la severa crisis económica, social y política por la que atravesaba el país, explican los momentos de intensidad política que se vivieron durante la jornada electoral de 1988.

La derecha, que estaba principalmente agrupada en el P.A.N., advirtió en la fisura de la élite revolucionaria la gran oportunidad para iniciarse con un discurso populista. Este discurso populista buscaba abanderar a las inconformes clases medias, y por otra parte trataba de desplegar una retórica en contra de las acciones del Estado. La retórica contra el Estado buscaba recalcar los errores gubernamentales como la nacionalización de la banca realizada por López Portillo y la posterior rectificación con Miguel De la Madrid. El candidato del Partido Acción nacional fue Manuel Clouthier, un dirigente de la cúpula empresarial.

Por su parte la izquierda se integró en un alianza conformando así el Frente Democrático Nacional en un hecho sin precedentes. "La izquierda mexicana vio crecer sus simpatías ciudadanas a partir de que apoyo la candidatura de Cuauthemoc Cárdenas. De esta manera logró colocarse en un lugar privilegiado en la competencia política, posición que nunca antes había alcanzado una fuerza independiente." (Pipitone,1994, p.142) Las alianzas inéditas, así como la intensa competencia política, la sensibilidad ciudadana ante cualquier acción del gobierno, las críticas en los medios de comunicación, la desbandada de miembros del P.R.I. hacia la izquierda, fueron formas que adquirió la protesta social contra la crisis, todo lo cual conformaba un sorpresivo capital político para quienes estuvieran dispuestos a aprovecharlo.

El 6 de julio de 1988 se realizaron las elecciones federales. El P.A.N. alcanzó el 17% de la votación nacional. Entre el P.R.I. y el F.D.N. obtuvieron casi el 80% de la votación total: 52% para Carlos Salinas de Gortari y 29% para Cuauthemoc Cárdenas. (Medina, 1998, p.391) El mensaje fue muy claro: la disputa real por la Presidencia de la República la habían entablado Salinas de Gortari y Cuauthemoc Cárdenas dos miembros de la élite política, dos descendientes de la familia revolucionaria que en esta contienda electoral aparecían como representantes de las dos corrientes más poderosas de la Revolución Mexicana, en pugna por el poder del Estado.

¹ En 1973 se dio la revisión de las tarifas arancelarias mexicanas conforme a la nueva política de comercio exterior. Los impuestos que estableció la nueva política arancelaria fueron de la siguiente manera: ...gravar con 10% máximo la importación de materias primas que no se producen en el país, con el 15% las de carácter secundario; los productos terminados del 20 al 35% y para los artículos de carácter suntuario se establece un gravamen que varía del 50 al 100%. (Arellano,1980, p.35) Las tarifas arancelarias altas fueron reflejo del proteccionismo en el que estaba sumergida la industria nacional. La apertura comercial no fue significativa, sin embargo, su éxito se encuentra en dejar cimientos para las políticas comerciales futuras.



Ramírez Vázquez, B. 2001. **La transición de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial: el caso México.** Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas–Puebla. Enero.
Derechos Reservados © 2001, Universidad de las Américas–Puebla.

