

CAMBIOS RECIENTES EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA *

OLGA PELLICER DE BRODY

AL INICIARSE la década de los setenta el panorama internacional se distingue por tres acontecimientos de signo distinto. De una parte, el debilitamiento de las tensiones entre los Estados Unidos y el mundo socialista que lleva al fin de la era dominada por la concepción occidental de la guerra fría. De otra, el crecimiento económico de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Japón quienes ahora comparten con los Estados Unidos el papel de grandes potencias económicas. Finalmente —y como consecuencia quizá de esta última circunstancia— la agudización de los problemas económicos del mundo capitalista manifestada, entre otras formas, por las frecuentes crisis monetarias, la inflación y el desempleo en algunos de los países más importantes del área.

En el continente americano, la nota sobresaliente es un alejamiento de los Estados Unidos de los países situados al sur del río Bravo. Esto se traduce en cierta tolerancia del país del norte hacia los cambios políticos ocurridos en la región, así como su indiferencia —mayor de lo acostumbrado— por las condiciones económicas prevalecientes en esta parte del mundo.¹ Dentro de esta coyuntura, algunos países latinoamericanos buscan un cambio en el tipo de relaciones establecidas con el exterior; México parece integrarse a esta corriente desde comienzos de 1971 cuando inicia un estilo nuevo en su comportamiento internacional.

Desde finales de la segunda guerra, el objetivo principal y casi único de la política exterior mexicana fue la adquisición de prestigio, utilizado sobre todo para el mantenimiento de la imagen nacionalista y revolucionaria del gobierno. Los dirigentes mexicanos guardaron el apego a los principios de derecho internacional de corte nacionalista, como la no intervención y la soberanía sobre los recursos naturales, que se invocaban frecuentemente en las reuniones internacionales, contribuyendo a dar legitimidad al sistema político mexicano. En el marco de las reuniones interamericanas México logró mantener una independencia de criterio frente a los Estados Unidos, oponiéndose al fortalecimiento de los aspectos militares de la OEA, a la interpretación extensiva

* Este trabajo se terminó de redactar el 30 de mayo de 1972.

¹ Sobre nuevas tendencias en la política de Estados Unidos hacia América Latina ver: Mario Ojeda, "¿Hacia un nuevo aislamiento de Estados Unidos?; posibles consecuencias para América Latina". *Foro Internacional*, Núm. 48.

de los tratados interamericanos existentes y a ciertas decisiones del Órgano de Consulta como la que pidió el rompimiento de relaciones con la Cuba revolucionaria. Finalmente, dentro del movimiento favorable al desarme, que adquiere gran fuerza desde comienzos de los años sesenta, México participó activamente, distinguiéndose principalmente por su papel de líder a favor de la proscripción de armas nucleares en América Latina.

Pero en el terreno de la política económica internacional México había seguido un comportamiento pasivo y esencialmente cauteloso. Había evitado el entusiasmo de otros países latinoamericanos —como Brasil o Chile— por los proyectos de colaboración económica continental o por la lucha conjunta de los países subdesarrollados para mejores condiciones de intercambio con los países industrializados. La búsqueda de relaciones con diversas regiones geográficas, que se manifestó con cierta fuerza durante el período lopezmateísta, había tendido a desvanecerse hacia finales de los años sesenta.² En realidad había cierta complacencia frente a la concentración de las relaciones económicas con los Estados Unidos; situación que ponía en duda la validez de la imagen de independencia que se deseaba configurar a través de la actuación en los órganos interamericanos. Se aceptaba como fatalidad histórica —no del todo negativa— que México dirigiera el 70% de su comercio internacional hacia el país del norte y que proviniera de allí la notable mayoría de divisas que ingresan al país por concepto de turismo, bonos en el extranjero, préstamos al sector público, inversión extranjera, etc.

Tomando en cuenta estas últimas circunstancias, han resultado inesperadas las declaraciones y actividades de los gobernantes mexicanos en los últimos meses dirigidas, por una parte, a promover la diversificación de las relaciones económicas del país; por la otra, a presentar a México como un líder latinoamericano a favor de una mayor comprensión de los países industrializados por los problemas del mundo subdesarrollado. Este giro en la política exterior mexicana ha sido presentado, frecuentemente, bajo el signo positivo de la lucha de nuestro país por disminuir su dependencia. Si en ello hay algo de cierto, no lo es menos que estas actividades no pueden verse como resultado de

² El siguiente cuadro da una idea de las exportaciones de México y otros países latinoamericanos a la CEE, el Japón y los países socialistas en los últimos años de la década de los sesenta (millones de dólares):

	CEE			Japón			Países socialistas		
	1968	1969	1970	1968	1969	1970	1968	1969	1970
Argentina	505	589	695	29.1	72.1	109.8	46.6	67.0	73.8
Brasil	480	683	780	58.6	105.3	144.9	122.6	129.1	141.7
México	61	80	70	93.8	122.9	94.2	7.5	2.4	3.8
Perú	232	255	350	128.3	139.9	141.9	28.3	24.0	32.9

FUENTE: Documento Instituto Atlántico sobre relaciones de América Latina con el mundo industrializado.

la súbita decisión de un presidente empeñado en llevar por nuevos rumbos la política interior y exterior mexicana; menos aún como resultado de un cambio en las relaciones de poder que existen en el país. La "nueva política exterior" es una respuesta a la gravedad de los problemas de la economía mexicana agudizados por la situación internacional de los últimos años; obedece también al deseo de mejorar la imagen del gobierno mexicano que había disminuido notablemente su popularidad a finales de los años sesenta. El objetivo de este trabajo es, en la primera parte, presentar un resumen de la problemática económica que aparece como el detonador de los cambios ocurridos en el comportamiento internacional de México; en la segunda, estudiar estos cambios a la luz de las condiciones internas y externas que han influido sobre ellos. Finalmente, llegamos a algunas conclusiones sobre la fuerza que pueden adquirir las nuevas tendencias que se manifiestan y su significado para resolver algunos de los problemas enfrentados por el México contemporáneo.

I

Crecimiento y dependencia. Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo el crecimiento económico de México hasta el año de 1970 siguió siendo uno de los más altos de América Latina. El avance del proceso de industrialización, impulsado principalmente por la producción de bienes intermedios y de capital, se mantuvo con un vigor sorprendente para quienes vaticinaron el estancamiento de la economía mexicana a comienzos de los años sesenta.³ En aquella época pareció que las condiciones desfavorables del sector externo aunadas al estrangulamiento del mercado interior llevarían la economía mexicana a un "impasse" cuya única salida era el cambio político necesario para elevar el poder de compra de los sectores populares. Pero, sin producirse el esperado cambio político, el PNB creció a un promedio de 6.5% anual, lo que a pesar de un notable incremento demográfico permitió un crecimiento per cápita del orden de 3.5%.⁴

Los observadores de la economía mexicana no coinciden en la apreciación de los factores que hicieron posible mantener este crecimiento. Para unos fue resultado de los ingresos de capital extranjero que afluyó al país por concepto de inversión extranjera y préstamos oficiales en las proporciones más elevadas de la época de la posguerra. Para otros

³ Esta visión pesimista del futuro de la economía mexicana a comienzos de los años sesenta fue presentada en la conocida obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development* (Harvard University Press, 1963). Los errores de apreciación de Vernon y la posibilidad de encontrar nuevas tesis para explicar el crecimiento mexicano se discuten en Leopoldo Solís, *Realidad económica mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1970 pp. 330 ss, y Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, pp. 271-302.

⁴ Fuente, Banco de México.

la "situación privilegiada" de la economía mexicana se explica por la diversificación de sus exportaciones que disminuyó la vulnerabilidad del país a las condiciones desfavorables de los mercados internacionales. Finalmente algunos economistas opinan que se ha subestimado la potencialidad del mercado interno mexicano; en otras palabras, consideran posible que el treinta por ciento de la población mexicana que participa propiamente de la llamada "sociedad de consumo" sea capaz —bajo la influencia de la propaganda y el deseo de alcanzar los patrones de consumo de la sociedad norteamericana— de sostener la expansión industrial del país.⁵

Sea como fuere, el avance del proceso de industrialización, basado en patrones de consumo y tecnologías provenientes del exterior, no ha resuelto, y por el contrario tiende a agravar, la injusta distribución del ingreso, la subocupación y el desempleo y la crisis, cada vez más aguda, del sector externo de la economía.⁶ Los problemas de las relaciones económicas internacionales del país se presentaron con gravedad desde finales de los años cincuenta como resultado de la caída de los precios de los productos tradicionales de exportación mexicanos y el aumento de las importaciones exigidas por el proceso de industrialización. La industrialización cuyo objetivo era lograr la independencia del país respecto a bienes importados tuvo el efecto paradójico de crear una dependencia más aguda y compleja. En la actualidad México ha reducido, casi al máximo, sus importaciones de bienes de consumo pero ha pasado a importar las materias primas, los bienes intermedios y las partes de equipo de reposición necesarios para mantener en funcionamiento y para expandir las industrias establecidas. Esta situación se comprueba al observar que entre 1960 y 1966 la proporción de la demanda interna de bienes de capital satisfecha a través de las importaciones se situó por encima del 50%, alcanzando un máximo de 59.8% en 1965 y un mínimo de 52% en 1961.⁷

Mientras esto sucedía, el crecimiento de las exportaciones mexicanas fue relativamente débil. En la segunda mitad de los años sesenta las exportaciones tradicionales de México (agrícolas, pecuarias y apícolas, pesqueras y extractivas), que representan tres cuartas partes de las exportaciones totales crecieron a un ritmo muy moderado (3.2% anual). El crecimiento de las exportaciones dependió, pues, del aumento de las ventas al exterior de productos manufacturados, los cuales representar apenas algo más de la cuarta parte de las exportaciones totales.⁸

⁵ Ver Hansen, *op. cit.*, pp. 279-286.

⁶ Una apreciación de los problemas y perspectivas de la economía mexicana en varios autores, *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1970. Ver en particular el trabajo de Ifigenia Navarrete sobre "Distribución del ingreso en México" y el de David Ibarra, "Mercados, Desarrollo y Política Económica; Perspectivas de la Economía de México".

⁷ Ver Jorge Eduardo Navarrete, "Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México", en *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, ed por Miguel Wionczek, México, SEP 70, 1972, p. 155.

⁸ El aumento de las exportaciones de productos manufacturados se presenta com

La confianza en la posibilidad de financiar parte del déficit de la balanza comercial con los ingresos percibidos por concepto de turismo, transacciones fronterizas, etc., se fue desvaneciendo. Estos ingresos no crecieron a la velocidad esperada, situación que aunada a la salida de capital por concepto de turismo al exterior, remesas de inversiones extranjeras e intereses de préstamos oficiales dio por resultado que en 1969 la cuenta de servicios presentara por primera vez un déficit que vino a sumarse al de la balanza comercial.⁹

En estas condiciones, el equilibrio de las cuentas internacionales del país y el incremento en las reservas que se registra en el período de 1960-1970 fue posible gracias a la corriente sostenida de inversiones extranjeras directas y préstamos oficiales.¹⁰ Esta dependencia del exterior no había provocado una inquietud notoria entre los gobernantes mexicanos. La alarma comenzó a manifestarse cuando los pagos por concepto de intereses y amortización de la deuda pasaron a representar el 25.3% de los ingresos en cuenta corriente. Se hizo entonces evidente que el recurso al crédito externo se había convertido "en un mecanismo amplificador de los desajustes de la balanza de pagos al... crecer los servicios de la deuda más de prisa que los ingresos en cuenta corriente".¹¹

Ante la posibilidad de desembocar en una crisis que llevaría a paralizar el crecimiento de la industria mexicana comenzaron a surgir entre los economistas mexicanos tesis en el sentido de que era necesario encontrar una estrategia nueva para el desarrollo económico del país.

En general se tiende a considerar —señalaba un editorial de la revista *Comercio Exterior*— que, coincidiendo con el cambio de década la economía mexicana arriba a un punto en el que es necesario reorientar el rumbo de su desarrollo a fin de consolidar los avances obtenidos... y encaminarse hacia fases de desarrollo distintas a las transitadas hasta ahora.¹²

Se proponía, en particular, impulsar una política de empleos, elevar los ingresos del sector público y desviarse del camino de la sustitución de importaciones para concentrar mayores esfuerzos en la creación de una industria de exportación. Esto último haría posible elevar los in-

un signo alentador. Sin embargo, cuando se analiza la composición de los productos manufacturados mexicanos de exportación se observa una marcada inestabilidad; asimismo se notan variaciones de año a año en el volumen de las ventas. Esto sugiere que la mayoría de las empresas industriales exportadoras colocan sus productos en el exterior sólo cuando tienen excedentes respecto al mercado nacional. A su vez, buen número de las exportaciones reflejan, simplemente, el aprovechamiento de una ventaja o concesión transitoria en el mercado externo más que el logro de una posición competitiva internacional para el producto manufacturado mexicano. Ver Jorge E. Navarrete, *op. cit.*, pp. 158 ss.

⁹ *Ibid.*, pp. 168 ss.

¹⁰ El tema de la inversión extranjera y el crecimiento de la deuda pública del país es tratado con mayor detalle en otros trabajos que se encuentran en preparación.

¹¹ David Ibarra, *op. cit.*, pp. 137.

¹² *Comercio Exterior*, 1970 p. 3.

gresos de divisas necesarias para hacer frente a la demanda de importaciones y a las exigencias de la deuda pública.¹³

La validez de estas ideas se confirmó cuando se conocieron las cifras correspondientes al sector externo de la economía en 1970. En ese año las importaciones mercantiles, el turismo al exterior y las remesas por inversiones extranjeras tuvieron un aumento inusitado. En cambio, los problemas de la agricultura mexicana durante el ciclo 1969-1970 tuvieron como resultado un estancamiento de las exportaciones (-1.2%). Así, a pesar de un aumento en los ingresos por turismo al interior y fronterizo, el déficit de cuenta corriente registrado en 1970 fue del orden de 900 millones de dólares, duplicando la cifra correspondiente al año inmediato anterior.¹⁴

La gravedad de esta situación explica bien que uno de los primeros objetivos del nuevo gobierno fuera iniciar la movilización de la opinión pública a favor de la actividad exportadora en México. Pero estos esfuerzos encontraban un primer obstáculo en la situación imperante en los Estados Unidos, el mejor proveedor y comprador de la economía mexicana.

Los Estados Unidos estrechan sus puertas para la entrada de exportaciones. Desde 1969 se acentuaron en los Estados Unidos los signos de una crisis económica cuyas características principales han sido una inflación incontenible, la agudización del desempleo y la situación deficitaria de la balanza de pagos. Si el proceso inflacionario repercutió negativamente en la economía mexicana, el déficit de la balanza de pagos y las medidas que el gobierno norteamericano tomaría para reducirlo se vieron muy pronto como una amenaza adicional.

La impresión de que Estados Unidos podía provocar una guerra de restricciones comerciales entre los países avanzados cuyas primeras víctimas serían los países en desarrollo se tuvo en México al discutirse la ley comercial de los Estados Unidos para 1970. El proyecto presentado a la Cámara de representantes de aquel país preveía el establecimiento de cuotas de importación para textiles y otros productos, así como extender los poderes de la Comisión Federal de Aranceles y hacer mandataria para el Presidente de los Estados Unidos la introducción de restricciones cuantitativas en cualquier caso en que la Comisión Federal decida que las importaciones afectan sustancialmente a la industria lo-

¹³ Desde la primera mitad de los años sesenta los expertos internacionales en problemas de desarrollo ponen el énfasis en las industrias de exportación, rompiendo la línea de "desarrollo hacia dentro" que había caracterizado la industrialización de los principales países de América Latina. En las nuevas ideas está implícita una división internacional del trabajo según la cual los países industrializados tendrán a ceder las industrias de menor tecnología a los países subdesarrollados, especializándose aquellos en la producción que requiere grandes capitales y experiencia industrial y tecnológica. Uno de los primeros trabajos que sintetiza bien estas ideas es: *Nueva política comercial para el desarrollo* (Informe Prebisch a la primera Conferencia de la UNCTAD), México, FCE, 1964.

¹⁴ Banco de México, *Informe anual*, 1970.

cal. El proyecto fue rechazado por el Senado norteamericano, pero los observadores mexicanos vieron en las tendencias proteccionistas que se manifestaron entonces "una posibilidad perturbadora".

La fortaleza de las presiones proteccionistas indica claramente que esta vez existen razones más poderosas y de fondo que han movido a importantes círculos empresariales y gubernamentales a promover y apoyar vigorosamente la legislación restrictiva.¹⁵

En efecto, esas presiones se manifestaron con gran fuerza en agosto de 1971 cuando, para hacer frente a la crisis monetaria, el gobierno norteamericano tomó la conocida decisión de imponer un impuesto adicional del 10% sobre las importaciones sujetas a derechos. De inmediato resultó claro que México era el país latinoamericano más afectado por esta medida. En 1970 las exportaciones mexicanas a Estados Unidos sumaron 985 millones de dólares, es decir, el 71% de las exportaciones totales de México; ahora bien, el 52.8% de estas exportaciones quedaban sujetas al impuesto adicional del 10%.¹⁶

La primera respuesta del gobierno mexicano a estos acontecimientos fue intentar una negociación bilateral con los Estados Unidos con el fin de lograr un trato preferencial para las exportaciones mexicanas. Esta reacción era un indicio de la confianza en una "relación especial" con el país del norte la cual había permitido, por ejemplo, recibir el trato de la "nación más favorecida" a pesar de no existir un acuerdo comercial en este sentido. Sin embargo, la respuesta norteamericana a la política de México en agosto de 1971 no permitió concebir esperanzas sobre las posibilidades de recibir un trato especial dentro de la corriente proteccionista de los Estados Unidos.

La suspensión del impuesto adicional del 10% no alteró la fuerza de las presiones en los Estados Unidos dirigidas a limitar sus importaciones. Así, a finales del mes de febrero, mientras reaparecía el interés por el problema de la salinidad de las aguas del Río Colorado —signo seguro de un deterioro en las relaciones mexicano-norteamericanas— la prensa informaba que la Cámara de Representantes de los Estados Unidos estudiaría el problema de las relaciones comerciales entre México y el país del norte. El problema básico que se deseaba discutir era el de la necesidad de que México redujera voluntariamente sus exportaciones de jitomate e incluyera entre otros productos "voluntariamente imitados" las fresas, los pepinos y otros que se producen en los Estados Unidos.¹⁷ Al mismo tiempo, el presidente del subcomité de asuntos interamericanos hizo explícita la tendencia a desentenderse de los problemas comerciales de América Latina al declarar a un reportero mexicano:

¹⁵ *Comercio Exterior*, 1970, p. 886.

¹⁶ "The countries the surcharge will hit", *The Economist*, Londres, 21 de agosto de 1971, p. 60.

¹⁷ *Excelsior*, 24 de febrero de 1972.

Los países latinoamericanos tienen la obligación de buscar otros mercados, de abrir otros mercados en otras regiones del mundo y no concentrarse en el mercado estadounidense.¹⁸

Mientras esto sucede, aumentan las presiones de los sindicatos norteamericanos en contra de las industrias maquiladoras establecidas al sur del Río Bravo, consideradas una competencia desleal a la mano de obra norteamericana. La influencia de estas presiones se refleja bien en el proyecto de ley Burke-Hartke, el cual, de ser aprobado, provocaría el cierre de 330 compañías estadounidenses en México que emplean cerca de 44 000 trabajadores.¹⁹

Todas estas circunstancias que agudizan la difícil situación del sector externo de la economía mexicana se conjugan para que se inicie el cambio en la política exterior mexicana que se observa desde la llegada al poder del licenciado Echeverría. A su vez, la forma y la celeridad de estos cambios se encuentra determinada por los acontecimientos internacionales y los objetivos del gobierno mexicano en materia de política interior.

II

Los nuevos caminos hacia el exterior. En su discurso de toma de posesión, el Presidente anunció la decisión de conceder prioridad a la promoción de exportaciones así como la de poner en marcha una política exterior destinada a encontrar mercados y capitales para la economía mexicana.

Seguiremos luchando porque sean más justas las relaciones de intercambio, principalmente entre países unidos por la geografía y por una amistad recíproca. Pero exploraremos nuevos mercados en todas las regiones del mundo y generalizaremos el sistema de normas para alentar la fabricación de artículos cuya calidad y precios sean competitivos en el extranjero.²⁰

Siguiendo estos lineamientos se adoptaron en el orden interno diversas medidas dirigidas a mejorar la posición de México como "país exportador". Entre ellas destacan la reestructuración del sistema de estímulos fiscales a las exportaciones y la modificación del reglamento que regía las actividades de las industrias maquiladoras de exportación.²¹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Excelsior*, 29 de abril de 1972.

²⁰ Banco Nacional de Comercio Exterior, *La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, p. 179.

²¹ El nuevo régimen fiscal amplía significativamente los beneficios fiscales concedidos, se diversifica el número de posibles empresas beneficiarias, se amplía el tipo de operaciones susceptibles de acogerse al régimen y las clases de artículos beneficiados; finalmente, se simplifican los trámites administrativos necesarios para disfrutar de los estímulos. (Ver *Comercio Exterior*, marzo 1971, p. 178 ss). Por lo que toca a las maquiladoras, los dos aspectos básicos de la nueva reglamentación son: la extensión del ámbito de operación de las plantas maquiladoras de las zonas fronterizas

En el terreno de la política exterior, la diplomacia empeñada en la adquisición de prestigio a través de iniciativas para la desnuclearización —que caracterizó al sexenio del presidente Díaz Ordaz— dio lugar a una política exterior muy activa cuyo primer objetivo fue ampliar el horizonte para las relaciones económicas de México.

La formulación de esta política no ha sido tarea fácil. Requiere de un cambio en las actitudes de los grupos dirigentes acostumbrados a vet en el trato directo con los Estados Unidos el medio más efectivo, si no el único, de llevar adelante las relaciones económicas del país. Con esta tradición resulta comprensible que no se hayan formado en el sector público o privado cuadros capaces de planear las actividades para lo que, de manera un tanto ambiciosa, se ha llamado la “reestructuración de nuestras relaciones económicas con el exterior”. Así, los primeros actos internacionales del gobierno del licenciado Echeverría surgieron en forma caótica permitiendo preguntarse si obedecían a una estrategia bien definida; o bien, si eran respuestas apresuradas a las presiones creadas por una situación económica desfavorable. En ocasiones pareció, incluso, que los cambios en el estilo de la política exterior eran simplemente una llamada indirecta a los Estados Unidos, una forma de recordarle las ventajas mutuas que supone un trato preferencial al comercio mexicano.

Ahora bien, un año y medio después de haberse iniciado el giro en la política exterior mexicana se distinguen las tendencias que seguirá en los próximos años, aunque no se puede precisar aún el grado de seriedad o intensidad que lleguen a adquirir. Estas tendencias se dirigen hacia la diversificación de mercados; el acercamiento con otros países subdesarrollados —en especial aquellos que presenten un carácter progresista y tiendan hacia una política exterior independiente—; y la búsqueda de socios capitalistas capaces de contribuir al desarrollo de la actividad exportadora en México.

La diversificación de mercados. La política anunciada en el discurso de toma de posesión se puso en marcha de inmediato enviando misiones comerciales a Europa, Canadá y Japón, con el fin, entre otros, de consolidar vínculos comerciales, eliminar intermediarios y establecer mecanismos de cooperación técnica y financiera. Asimismo, nombró nuevos embajadores, la mayoría de ellos economistas, quienes definieron un nuevo estilo de la diplomacia mexicana: en sus declaraciones a la prensa la acción política internacional no mereció comentario alguno, mientras el énfasis se puso exclusivamente en la proyección económica de México. Esta tendencia provocó algunos temores, llevando a ciertos observares a preguntarse si la Secretaría de Relaciones Exteriores se estaba transformando en una Secretaría de Comercio Exterior y, en consecuen-

del norte del país a los litorales y otras líneas fronterizas y la intención de incorporar en ellas materias primas y bienes intermedios de fabricación nacional. Ver *Comercio Exterior*, 1971, p. 274 ss.

cia, la estrategia de México en el orden internacional se definiría, exclusivamente, con el criterio de economistas.²²

El acento en las cuestiones económicas dominó los encuentros del Presidente mexicano con los Jefes de Estado de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua en la primera mitad de 1971. Allí el gobierno mexicano exploró las posibilidades de aumentar exportaciones hacia esos países, en especial las de los productos manufacturados que tienen ya un mercado en Centroamérica.²³ Insistió, también, en la conveniencia de hacer inversiones conjuntas; el interés de este objetivo se puso de manifiesto cuando el Banco de Comercio Exterior anunció en junio de 1971 que ponía en marcha un programa de crédito a mediano plazo para favorecer establecimiento de empresas mixtas en el área centroamericana.

El acontecimiento más importante dentro de la política de diversificación fue, sin duda, la visita del presidente Echeverría al Japón, acompañado de una movilización sin precedente de la opinión pública a favor del fortalecimiento de relaciones entre ambos países. Si la apertura del mercado japonés fue un objetivo importante de la visita, el de buscar apoyo técnico y financiero para la industria mexicana —tema que trataremos más adelante— lo fue todavía más. Se intentaba así una “diversificación de la dependencia”, idea que parece ejercer cierto atractivo sobre algunos dirigentes mexicanos.²⁴

Pero esta diversificación no incluye, hasta ahora, un programa de acercamiento a los países socialistas. Con excepción del acuerdo bancario con Cuba, que permite por primera vez una corriente comercial entre ambos países, poco se ha hecho para mejorar las relaciones económicas con el mundo socialista. Esta situación contrasta con la política de otros gobiernos latinoamericanos —de signo político tan diferente como los de Brasil, Ecuador o Perú— que en los últimos años han tratado de incrementar su comercio con esta área. Sin embargo, el interés de algunos sectores de la iniciativa privada mexicana por el mercado de la República Popular China, así como el ambiente internacional creado por los recientes acuerdos de Moscú, permite suponer que se iniciarán los preparativos para que México tenga una presencia más activa en Moscú y Pekín así como en los países de Europa oriental que han mostrado mayor interés por comerciar con México.²⁵

Ahora bien, mientras se llevaban a cabo actividades cuyo objetivo era la búsqueda de mercados, surgió en algunos sectores del gobierno

²² Ver textos de las declaraciones en *Comercio Exterior*, marzo 1971, pp. 203 ss.

²³ Se piensa que existen oportunidades para una amplia gama de productos entre los que destacan el hierro y acero, especialmente la tubería y accesorios; las manufacturas de vidrio y cobre; equipo de cocina; medicamentos; alimentos envasados y diversos tipos de maquinaria de transporte. Ver comunicados conjuntos de las entrevistas y diversos comentarios sobre las posibilidades de exportación de mercancías y capitales en *Comercio Exterior*, junio de 1971.

²⁴ La posibilidad de obtener éxito en el programa de acercamiento al Japón es discutida más adelante, en el artículo de Luis Medina.

²⁵ El estudio de Blanca Torres, presentado aquí mismo, contiene un estudio detallado de las relaciones económicas de México con los países socialistas.

el interés por la acción política internacional que parecía haberse olvidado en los primeros momentos de la "diplomacia comercial". Este interés proviene al parecer, de las tensiones creadas en las relaciones mexicano-norteamericanas por el impuesto adicional del 10%, y de las necesidades de la política interna empeñada en exaltar la imagen liberal y progresista del gobierno.

La solidaridad con el mundo subdesarrollado. El presidente Echeverría sorprendió a los observadores de la política exterior mexicana al anunciar su asistencia a la Asamblea General de la ONU durante el período de 1971. La decisión fue inesperada si se piensa que el gobierno había mostrado una franca inclinación por los procedimientos de tipo bilateral, en especial por los encuentros presidenciales que dominaron las actividades de México en el exterior a comienzos de ese año. Además, en el primer informe de gobierno se notaba una cierta indiferencia por las Naciones Unidas, las cuales no habían merecido comentario alguno. Esto permitía pensar que el interés súbito por el organismo mundial era una forma de responder al fracaso de las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos sobre el asunto del 10% a las importaciones.

Durante la visita del presidente Echeverría a la ONU hubo un cambio notorio en la política tradicional de México hacia los países avanzados en el seno de los organismos internacionales. En los discursos pronunciados por México durante los últimos años en el debate general había dominado el tema relativo al mantenimiento de la paz, mientras se dejaban en la penumbra los asuntos relacionados con problemas económicos. Esta orientación de los discursos reflejaba bien la cautela del gobierno mexicano frente a los esfuerzos conjuntos del mundo subdesarrollado para ejercer presión sobre los países industrializados mediante pronunciamientos o denuncias en los organismos mundiales. La renuencia de México a unirse a estos esfuerzos había sido señalada por altos funcionarios. Así, el jefe de la delegación de México a la reunión de la UNCTAD en Nueva Delhi había declarado en 1968:

Hasta hoy se ha advertido cierta desestimación o escepticismo hacia los esfuerzos que realiza el mundo en desarrollo en el campo de la cooperación económica internacional. Los representativos de esta situación mantienen los progresos indudables de nuestro país en el orden económica interno y externo y piensan que México está en condiciones de resolver sus problemas conómicos externos mediante arreglos bilaterales con las partes directamente interesadas.²⁶

A la luz de esta tradición, el discurso pronunciado en octubre de 1971 contenía elementos novedosos: ahora el énfasis se puso en la solidaridad con los países subdesarrollados en sus esfuerzos por mejorar relaciones comerciales, y en la denuncia de los perjuicios causados a las

²⁶ Conferencia sustentada por el licenciado Plácido García Reynoso en El Colegio de México, julio de 1968. Reproducida en Secretaría de la Presidencia, de la *Serie estudios núm. 3*.

economías de los países de menor desarrollo por la tendencia proteccionista en los Estados Unidos.²⁷

Al hablar en esta forma, el Presidente mexicano adoptó un estilo tercer mundo sorprendente para la diplomacia mexicana. Pero llevar este nuevo estilo más allá de una declaración en las Naciones Unidas exigía mejorar las relaciones de México con otros países subdesarrollados; sobre todo con aquellos de América Latina que se han distinguido por su posición avanzada en los organismos internacionales.²⁸ El viaje a Chile se inscribe dentro de esta perspectiva, aunque en él intervinieron consideraciones relacionadas con la situación interna de México.

La elección de los países latinoamericanos hacia los cuales debía dirigirse el interés de México se hizo en función de sus repercusiones en la política interna del país. Brasil, por ejemplo, no resultaba aliado conveniente para un gobierno empeñado en la idea de la "apertura democrática". Por el contrario, Chile ofrecía la oportunidad de colocar a México en la corriente más progresista de América Latina. La política exterior se convertía así en un elemento para despertar la simpatía por el gobierno en diversos sectores de la sociedad mexicana; en especial entre los intelectuales, que, separados violentamente del régimen con motivo de los acontecimientos de 1968, han vuelto, atraídos por el interés del nuevo Presidente en fomentar el diálogo personal con algunos de ellos.

Si las consecuencias del viaje a Chile fueron, sin duda, favorables al gobierno de Allende, el beneficio principal de la visita se encuentra en la vida interna de México. Al defender el derecho de los países a realizar expropiaciones, denunciar la intervención de las compañías extranjeras en la vida interna de los países y, en fin, dar apoyo a un gobierno que se dirige hacia el socialismo, el presidente Echeverría adoptó un estilo nacionalista que recuerda la época del general Lázaro Cárdenas; y esta evocación —que contribuye a la popularidad del gobierno— es particularmente importante cuando comienzan a tomar forma la inquietud y el escepticismo tanto por el escaso dinamismo de la economía mexicana²⁹ como por la debilidad de las medidas adoptadas por el

²⁷ Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Serie estudios núm. 2, pp. 7-13.

²⁸ Las relaciones de México con sus vecinos del sur se habían enfriado en los últimos años al grado de que, en algunos organismos internacionales, México era visto como un miembro distante del grupo latinoamericano. Para mejorar esta situación, el actual gobierno ha cambiado, por ejemplo, su política en materia de Derecho del mar. Después de haber tomado una posición contraria a la tesis de las 200 millas marítimas de mar territorial, México ha tomado una posición conciliatoria inclinándose por una idea de "mar patrimonial" que recoge gran parte de las demandas incluidas en la tesis de las 200 millas. A la luz de esta nueva política se celebró la visita del Presidente Echeverría al Perú durante el trayecto hacia Chile.

²⁹ El producto bruto interno en México en el año de 1971 aumentó 3.1 por ciento, frente al incremento promedio del 7 por ciento de la década de los sesenta. Aunque los factores de origen externo influyeron en esta baja de la tasa de crecimiento no pueden verse como los únicos o los más importantes. "De hecho —dice el informe de la CEPAL— han seguido acentuándose los síntomas de agotamiento de la pauta de

terreno de la economía³⁰ o la reestructuración del aparato político del país.

Visiblemente el gobierno mexicano piensa encontrar en la política exterior independiente —que nos recuerda en sus orígenes y manifestaciones a la política exterior brasileña de la época de Quadros y Goulart— un instrumento para negociar con los Estados Unidos; también un elemento para dialogar con grupos internos temerosos o entusiasmados por el elemento nacionalista implícito en esta forma de política. Ahora bien, el alcance efectivo de una política nacionalista en el momento actual del desarrollo mexicano se encuentra determinado por la actitud que el Estado adopte frente al crecimiento del capital extranjero en la economía del país. Por este motivo, el interés por las exportaciones y sus consecuencias en el trato a la inversión extranjera merecen un comentario más detallado.

Exportaciones e inversión extranjera. El aspecto de mayor trascendencia de la nueva política exterior mexicana es, en nuestra opinión, la búsqueda de socios capitalistas capaces de impulsar la nueva época del desarrollo económico de México: aquella dirigida a la creación de una industria de exportación que tendría en países centroamericanos y en regiones aún no definidas claramente su marco natural de expansión.

La idea de impulsar la salida al exterior de las industrias ya establecidas e iniciar el desarrollo de aquellas cuya producción esté determinada por las posibilidades existentes en el mercado internacional ha encontrado limitaciones muy serias en la estructura misma de la industria mexicana. Se trata de una industria destinada, casi exclusivamente, a satisfacer la demanda interna; por otra parte, ha crecido en condiciones de excesiva protección, dando por resultado la existencia de industrias poco competitivas que difícilmente tendrían acceso a los mercados internacionales. Las posibilidades de exportación se encuentran pues, en las empresas de mayor productividad; aquellas que frecuentemente están dominadas por las grandes corporaciones internacionales.³¹

desarrollo, como lo ponen de manifiesto la gestación de desequilibrios acumulativos en la balanza de pagos, el mercado de trabajo, el desarrollo regional, la distribución del ingreso y las finanzas del sector público. Los problemas estructurales anotados son el reflejo de la falta de cambio y ajustes decisivos en la estrategia de crecimiento que al mantenerse casi inalterables a lo largo de más de tres decenios han dejado de responder a las necesidades de una economía que ha ganado mucho en tamaño y complejidad". CEPAL, *México, notas para el estudio económico de América Latina 1971*, marzo 1971, p. 1.

³⁰ Los cambios introducidos en la legislación impositiva a finales de 1971 no pueden verse como una verdadera reforma fiscal considerada un paso indispensable para mejorar las finanzas del sector público y evitar el endeudamiento progresivo del país. Sobre este tema véase aquí mismo el trabajo de Rosario Green.

³¹ Ver nota 24. Allí aparecen entre los productos manufacturados susceptibles de ser exportados a Centroamérica los alimentos envasados, medicamentos y maquinaria de transporte. Como se sabe, la producción de estos artículos en México está controlada por las grandes corporaciones internacionales.

Aparece entonces un problema adicional: el de las restricciones impuestas por estas corporaciones a sus subsidiarias en el extranjero, tales como la de prohibir o limitar exportaciones cuando éstas implican una competencia dentro de la misma empresa. Un estudio reciente de la Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas en que se analizan las cláusulas restrictivas a la exportación contenida en los contratos de transferencia de tecnología a los países en desarrollo presenta la siguiente información sobre nuestro país:

Se examinaron 109 convenios para el uso de patentes, marcas comerciales y *know how* no patentado encontrándose diversos tipos de cláusulas que limitaban las exportaciones. De los 109 convenios 104 contenían cláusulas que limitaban las exportaciones; en 53 casos la limitación tomaba la forma de prohibición absoluta. Los otros tres tipos más frecuentes de limitación fueron los siguientes: regulación de exportaciones a través de patentes y marcas comerciales, autorización previa por parte del proveedor de tecnología y el requisito de que las exportaciones se realicen a través de una empresa determinada.³²

En estas circunstancias resulta comprensible el interés por encontrar apoyo financiero y tecnológico para la creación de industrias nuevas, destinadas en un 100% a la exportación. Esto se puso de manifiesto durante el viaje del presidente Echeverría al Japón cuando se concedió gran importancia al establecimiento de empresas de capital japonés para industrias de exportación en México. Para ello se ofrecía el incentivo de una mano de obra barata así como la posibilidad de servir de base de expansión para las ventas japonesas en otros mercados latinoamericanos y en la zona fronteriza de los Estados Unidos. En cambio, México adquiriría la posibilidad de diversificar la oferta exportable y ampliar las adquisiciones de bienes de capital y tecnologías japonesas que pueden contribuir a la modernización de la industria mexicana.

El destino de las negociaciones en este sentido es aún incierto; pero es un hecho que el interés por atraer capitales para impulsar las exportaciones se ha reflejado en una actitud de complacencia hacia la inversión extranjera en general. Prueba de ello son las declaraciones oficiales —pronunciadas poco antes de la salida a Japón— en el sentido de que había terminado en México la época de las nacionalizaciones.³³ Parece entonces que se acepta y cobra fuerza la idea de un “desarrollo asociado” dentro del cual la limitación a la influencia de los grandes monopolios internacionales en México no aparece como uno de los elementos esenciales. Y es aquí en donde aparecen los límites del cambio que México está intentando en sus relaciones con el exterior y en donde se observan algunas contradicciones entre la simpatía por los países que, como Chile intentan reformas estructurales, y las tendencias que predominan en el desarrollo económico de México.³⁴

³² Citado en *Comercio Exterior*. 1971, pp. 383 ss.

³³ *Excelsior*, marzo de 1971.

³⁴ Estaría más allá de los límites de este trabajo entrar en discusiones sobre la

Actualmente, en la política de México hacia la inversión extranjera se distinguen dos preocupaciones centrales: de una parte, dar seguridad a estas inversiones, lo cual se puso de manifiesto en el discurso pronunciado por el presidente Echeverría ante inversionistas nacionales y extranjeros el 3 de diciembre de 1970, mismo que refleja bien la política oficial sobre el tema

...no tenemos una mentalidad expropiatoria, no habrá ninguna restricción a la libre convertibilidad de la moneda, no habrá modificaciones en el tipo de cambio; será éste un régimen de garantías. Nuestros amigos que vengan a compartir responsabilidad en la inversión y en la producción industrial deben estar tranquilos...³⁵

Por otra parte, lograr que la inversión extranjera colabore en los esfuerzos para aumentar exportaciones. Por ejemplo, en el caso de la industria automotriz el gobierno ha advertido que los permisos para la importación de los insumos necesarios a esta industria serán detenidos si, para 1977, no se ha logrado exportar el equivalente a lo que se importa. En otros casos, hay indicios de que el gobierno está dispuesto a no insistir en el requisito de la "mexicanización" cuando se trata de empresas que usan a México como base de exportación. Se espera así llegar a una buena relación con la inversión extranjera que sigue encontrando en México un campo propicio para sus actividades y al mismo tiempo parte de su producción cumple el objetivo de proporcionar divisas al país.³⁶

Llegados a este punto podemos adelantar algunas conclusiones comenzando por señalar el carácter improvisado de los cambios ocurridos en la política exterior mexicana. Ellos corresponden, sólo en parte, a un programa establecido previamente por la actual administración; en

situación actual de la inversión extranjera en el país. Sin embargo, por la importancia que tiene para definir el tipo de relaciones económicas con el exterior parece conveniente dar breves datos sobre el particular. Durante la década de los sesenta se puso de manifiesto que México era uno de los países latinoamericanos más atractivos para la inversión extranjera. Ésta creció a un ritmo vertiginoso, pasando de 994 millones de dólares en 1960 a 1 478 millones en 1965 y a 2 150 millones en 1968. La mayoría de las inversiones se realizaron a través de las subsidiarias de grandes corporaciones internacionales dirigiéndose a los sectores más dinámicos de la economía mexicana: en especial a la industria química, la de alimentos procesados, la automotriz y la de aparatos electrónicos de uso doméstico. Al parecer, el atractivo principal para estas inversiones ha sido doble: de una parte la existencia de una estructura de mercados fuertemente protegida que ofrece incentivos al inversionista y le permite la obtención de tasas de ganancia elevadas aun en condiciones de subutilización de la capacidad instalada; de otra, la explotación de actividades cuyo auge se manifiesta a escala mundial, como el turismo, en las que buscan participar, también a escala mundial, las corporaciones multinacionales.

Para la situación de la inversión extranjera ver el artículo de Miguel Wionczek "La inversión extranjera privada; problemas y perspectivas" en *Crecimiento o desarrollo*, *op. cit.*, pp. 199-234. Véase aquí, mismo, el trabajo de Lorenzo Meyer.

³⁵ *La política económica del nuevo ... op. cit.*, p. 190.

³⁶ Ver *Business International Mexican Round Table*, Briefing Paper, México, 1971.

gran medida se han venido formulando de manera un tanto pragmática para dar respuesta a los problemas creados por la crisis del sector externo de la economía o al interés del gobierno por mejorar su imagen liberal y progresista.

Los motivos anteriores permiten pensar que la nueva política exterior no está respaldada por estructuras dentro del sector público o privado con la experiencia necesaria para llevar adelante los objetivos propuestos. Por ejemplo la diversificación de las relaciones económicas internacionales exige al gobierno mexicano mejor información para penetrar en los mercados de Europa, Japón o los países socialistas; pero exige, ante todo, de la existencia de un sector empresarial genuinamente interesado en dar una nueva orientación a sus actividades.

En otro orden de cosas, una participación más activa de México en la política internacional requiere el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, uno de los organismos con menores recursos económicos dentro de la administración pública mexicana. La declaración de un Jefe de Estado en organismos internacionales a favor de los intereses y derechos del mundo subdesarrollados es, sin duda, positiva. Pero no sustituye al largo proceso de negociaciones diplomáticas que ha permitido a países como Brasil, la India o Chile adquirir enorme prestigio y ascendencia en el seno de organizaciones como la UNCTAD.

Ahora bien, la pregunta más importante suscitada por la nueva política exterior mexicana es la de saber si será un factor determinante para el "crecimiento con estabilidad" que ha distinguido a México de otros países de América Latina. Aparece entonces la inquietud sobre las consecuencias que una política de exportaciones puede tener en la acentuación de la influencia del capital extranjero en la economía mexicana; aparecen también las dudas sobre el éxito de esta política en la situación internacional contemporánea; por una parte, toma forma en el mundo capitalista la amenaza de una guerra comercial encabezada por los Estados Unidos; por la otra, los esfuerzos para una mayor participación en el comercio internacional encuentran la competencia de otros países latinoamericanos, principalmente el Brasil, buscando en la salida al exterior una solución para el agotamiento de su proceso de sustitución de importaciones.

Estas circunstancias llevan a tener una visión cautelosa de las posibilidades de la política exterior como instrumento para solucionar problemas político-económicos del México contemporáneo. Si no toma forma simultáneamente una política exitosa para la solución de problemas como la distribución del ingreso, la carencia de empleo o las desigualdades entre el campo y la ciudad, será difícil consolidar la imagen liberal y progresista que el actual gobierno ha tratado de proyectar en la política exterior.