

México y el mundo

Historia de sus relaciones exteriores

Tomo VIII



Hacia la globalización

Carlos Rico

EL COLEGIO DE MÉXICO



MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

Blanca Torres
COORDINADORA GENERAL DE LA OBRA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO Y EL MUNDO
HISTORIA DE SUS RELACIONES EXTERIORES

TOMO VIII

Hacia la globalización

Carlos Rico

327.72
M61132

México y el mundo : historia de sus relaciones exteriores / Blanca Torres, coordinadora general. -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2010.
8 v. ; 21 cm.

Contiene: v. 1. México y el expansionismo norteamericano / Josefina Zoraida Vázquez -- v. 2. México, Gran Bretaña y otros países (1821-1846) / Josefina Zoraida Vázquez -- v. 3. La disputa por la soberanía (1821-1876) / Patricia Galeana -- v. 4. La política exterior del porfiriato (1876-1911) / Roberta Lajous. -- v. 5. La lucha revolucionaria / Bertha Ulloa. -- v. 6. La marca del nacionalismo / Lorenzo Meyer. -- v. 7. De la guerra al mundo bipolar / Blanca Torres. -- v. 8. Hacia la globalización / Carlos Rico

ISBN: 978-607-462-099-3 (obra completa)
ISBN: 978-607-462-107-5 (tomo VIII)

1. México -- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XIX. 2. México -- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XXI. Torres Blanca, coord.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera edición, 2010

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx.

ISBN: 978-607-462-099-3 (obra completa)
ISBN: 978-607-462-107-5 (tomo VIII)

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
Tercermundismo y diversificación (1970-1976)	21
Finanzas, petróleo y política exterior (1976-1982)	67
Entre el conflicto y el acercamiento con Estados Unidos (1982-1988)	115
Las tareas de Sísifo	167
Bibliografía	175
Índice onomástico	187

INTRODUCCIÓN

Encapsulando en una sola frase las facetas más severas del juicio que sobre el comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra han elaborado algunos de nuestros más agudos analistas, Mario Ojeda ha identificado el periodo examinado en este volumen como el del “surgimiento de una política exterior activa”.¹ Como lo sugiere esta designación, desde los primeros años de la década de los setenta se van a presentar una serie de novedades significativas en esa faceta de la actividad estatal en nuestro país. Éstas resaltan con particular claridad cuando se les contrasta con el telón de fondo que nos proporciona aun la más somera revisión de los principales rasgos de la diplomacia mexicana durante el cuarto de siglo previo.

Los más significativos entre estos últimos se refieren, por una parte, a la sustancia misma de la política exterior y, por la otra, a sus espacios fundamentales de expresión. Existe un claro consenso entre los estudiosos del tema por lo que se refiere al primero de esos puntos; hay, por ejemplo, un acuerdo considerable en relación con el bajo perfil que la política exterior de México tiende a mantener durante esos años, por lo que se refiere tanto al lugar secundario que ocupa entre las distintas facetas de la política pública mexicana como al tono dominante de sus acciones internacionales. La limitada prioridad que estas actividades reciben por parte de los órganos centrales del sistema político mexicano se expresa, por ejemplo, en términos de su muy limitada participación en el gasto público. La discreción que caracteriza al comportamiento internacional mexicano, por otra parte, se resume en la escasa participación que la política exterior tiene —con claras y notables excepciones, sobre todo alrededor del tema del desarme— en la discusión de los principales temas de la

¹ Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP/Foro 2000, 1986.

agenda global de la época. Entre las características centrales de la política exterior de México durante la posguerra estaba su “nonassertiveness in the international arena”.²

La actitud adoptada en relación con la posibilidad de ocupar uno de los asientos no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resume con claridad el sentido de esta primera característica de la diplomacia mexicana durante el cuarto de siglo que sigue a la Segunda Guerra Mundial; después de haber sido elegido en tal posición durante el primer año de operaciones de la organización, el gobierno mexicano decide, a partir de 1947, que no está en el interés nacional el volver a buscar esa participación. El sentido político de tal decisión es claro: evitar verse innecesariamente envuelto en los agudos conflictos entre los bloques que caracterizan la política internacional de esos años. La limitada vinculación con las actividades del consejo será una de las constantes más claras de la política exterior mexicana no sólo a lo largo del cuarto de siglo de la posguerra sino aun de los setenta. De hecho, la percepción dominante al respecto en los círculos diplomáticos mexicanos no será revisada sino hasta principios de los ochenta.

Un segundo tipo de esfuerzo dirigido a evitar el verse involucrado en las principales discusiones políticas de la época lo constituía el énfasis dado por la diplomacia mexicana a los principios del derecho internacional. Reflejando —al menos en parte— los intereses reales de un participante en la política mundial con escasos elementos de poder real para apoyar sus posiciones, la política exterior mexicana adopta un tono marcadamente jurídico. Algunos autores han identificado este rasgo, por referencia al contenido formal de algunas de las más destacadas posiciones adoptadas por la diplomacia mexicana durante el periodo, como juricista.

El énfasis en las dimensiones jurídicas de la vida internacional tuvo diversas expresiones a lo largo de estos años. La política exterior —y los diplomáticos mexicanos— fundó su comportamiento en unos cuantos principios que le dieron estabilidad, coherencia, continuidad y predecibilidad. La política principista contribuía tam-

² John F. McShane, “Emerging regional power: Mexico’s role in the Caribbean Basin”, en Ferris y Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview Press, 1981, p. 192.

bién, por otra parte, al esfuerzo por evitar comprometerse innecesariamente con los principales debates político-estratégicos del momento.

Pero el énfasis en los principios tenía también otras implicaciones. Lo pequeño de su número y lo amplio de su contenido, sin embargo, reflejaba la escasa conexión que existía entre la actitud y la promoción de intereses mexicanos específicos en la esfera internacional. De hecho, la omnipresencia de tales principios hacía innecesaria en ocasiones la existencia de instrucciones concretas y específicas para los representantes mexicanos en diversos foros internacionales.

El contenido fundamentalmente jurídico de la política exterior mexicana se expresó con particular claridad en el campo de la diplomacia multilateral, donde la “ampliación del imperio del derecho se transformó en objetivo central”. México participará durante todos esos años en prácticamente todos los esfuerzos de codificación del derecho internacional que se dan en los diversos organismos internacionales a los que pertenece. Si bien el énfasis de la diplomacia mexicana en argumentaciones de carácter fundamentalmente jurídico tendrá excepciones —también claras y notables— a lo largo de las dos décadas examinadas con mayor detalle en este volumen, será éste un objetivo que se mantenga también más allá de los años de la posguerra.

La limitada extensión de los contactos diplomáticos mexicanos durante el periodo constituye otro buen indicador del bajo perfil del país durante esos años. En ocasiones se ha identificado a este bajo perfil como la característica fundamental de una política aislacionista. Tal vez sería más preciso hablar de una política exterior que asume durante esos años limitaciones claras en el campo de su aplicación. Por lo que se refiere a las principales regiones y países del mundo, la diplomacia mexicana concentra sus esfuerzos bilaterales en el hemisferio americano. El resto de América Latina, y sobre todo Estados Unidos, serán los puntos de referencia fundamentales a lo largo de la posguerra.

Los esfuerzos multilaterales del país se concentrarán también en el hemisferio. Con la relativa excepción, importante sin duda, del tema del desarme, la política exterior mexicana se centrará durante los años de la posguerra en temáticas de alcance básicamente ameri-

cano. Por una parte, sus principales temáticas durante el periodo harán referencia directa a los problemas de América Latina. A partir de los sesenta, por ejemplo, los esfuerzos en pro de la integración y de la desnuclearización de América Latina se consolidarán como dimensiones centrales de la acción internacional mexicana. El sistema interamericano será, por otra parte, el escenario privilegiado de algunos de los momentos más destacados de la política exterior mexicana durante el periodo. En él se presentan tanto sus principales desafíos como sus reacciones más notables.

Es ahí donde se concreta y donde se aclaran los principales “alcances y límites de una última característica central de la diplomacia mexicana de la posguerra: la independencia relativa en relación con las preferencias norteamericanas que la distinguen del comportamiento internacional de buena parte del resto de la América Latina”.³

A pesar de que la relación con Estados Unidos domina claramente sus actividades durante el periodo, esto nos lleva a una convergencia de percepciones o actitudes en esta esfera. México se opuso, en el plano regional, al concepto de una organización multilateral hemisférica en el campo de la defensa⁴ y rehusó participar en cualesquiera de las fuerzas colectivas de ocupación organizadas al amparo del sistema interamericano, o a condonar sus actividades. Algunas de las más notables características de la política seguida hacia la Revolución Cubana —el caso en el que se funda buena parte de los alegatos en favor de la existencia de tal “independencia relativa”— ilustran, por otra parte, los parámetros fundamentales dentro de los que aquélla tenía que expresarse.

Tres de esas características resultan particularmente útiles para contrastar la descripción de los cambios sufridos por la política exterior mexicana a lo largo de las siguientes dos décadas que se hace en el cuerpo de este volumen. En buena medida, el comportamiento en este tema simplemente refleja las características más generales de la diplomacia mexicana ya mencionadas. Así, después de algunos

³ La referencia es a Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

⁴ Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, Londres, Oxford University Press, 1966, p. 32.

planteamientos iniciales de tono abiertamente político, la política mexicana hacia la Revolución Cubana se centra en argumentaciones fundamentalmente jurídicas, primera de las tres características que interesa poner en relieve. El resultado más importante es que, según la característica que nos concierne aquí, el apoyo que el Estado mexicano le brinda al gobierno cubano —indudablemente importante si hemos de juzgar a partir de las actitudes que éste adopta ante su contraparte mexicana— será de carácter fundamentalmente diplomático. No se pretende con esto minimizar la importancia del mantenimiento de relaciones diplomáticas. La política mexicana no se traduce, sin embargo, en ninguna expresión concreta de solidaridad económica con un proceso revolucionario que enfrenta el bloqueo no sólo de Estados Unidos sino del resto de la región. A todo lo largo de los sesenta Cuba mantiene la misma proporción de las transacciones económicas de México.

La tercera característica de la política mexicana hacia la Revolución Cubana ilustra también una de sus tendencias más generales. A lo largo del conflicto que se genera al interior de la Organización de Estados Americanos respecto al tratamiento intenso que debe darse a la revolución, el gobierno mexicano no hace un proselitismo intenso en favor de sus posiciones. El gobierno de México defiende los principios de su política exterior y en ocasiones parece preferir el papel de “voz que clama en el desierto”, antes que buscar aliados de consideración. Será ésta la base fundamental del “acuerdo para disentir” con los norteamericanos del que disfruta la diplomacia mexicana durante esos años.

Pero el mencionado acuerdo también tenía otra cara. La sensación de relativa equidistancia entre los bloques, que surge de la consideración de sus dimensiones hemisféricas, debe ser matizada. De hecho, sólo se explica porque las relaciones que México mantuvo con los dos campos principales de países durante la posguerra no fueron iguales. El Estado mexicano no tuvo siquiera vínculos diplomáticos con la República Popular China ni con buena parte de los miembros del Pacto de Varsovia, sino hasta los setenta.

La imagen que surge de este apretado resumen tiene tanto luces como sombras. La política exterior del Estado mexicano durante la posguerra se basa en la defensa estable y predecible de un conjunto

de principios de comportamiento internacional de naturaleza y alcance amplios que le permiten preservar cierta independencia ante las preferencias de Estados Unidos, superpotencia que no sólo hegemoniza claramente el campo occidental, sino que es su vecino inmediato. Esta política mantendrá un perfil bajo, basado en argumentaciones de carácter jurídico y en la decisión de no buscar prosélitos o aun aliados para sus principales causas. Tenderá a concentrarse en el hemisferio americano, donde se plantearán las principales excepciones de una diplomacia prácticamente aislacionista, con pocas vinculaciones directas con las otras facetas de la actividad estatal mexicana del periodo.

Es en contraposición con estas realidades como se definirán las principales características de la política exterior mexicana desde el inicio de la década de los setenta. Explorar las causas que hicieron posible el recién descrito comportamiento internacional del Estado mexicano ayuda a identificar los factores que permitirán explorar los cambios que la misma tiene en los siguientes veinte años. El supuesto básico de este volumen es que, en ambos casos, las características básicas de la política exterior del Estado mexicano reflejan, además del peso de nuestra cultura política y de factores históricos de primera importancia, condicionantes —tanto de orden interno como externo— más estrictamente acotados por las realidades concretas de cada uno de estos periodos.

El estudio de la política exterior no puede separarse del análisis tanto de cuáles son los “grandes problemas nacionales” en cada uno de esos momentos como de cuál es la estrategia estatal para enfrentarlos: los desafíos, oportunidades y límites objetivos que definirán para ésta las realidades internacionales dominantes en cada uno de ellos, constituyen la segunda cara de una misma moneda, definiendo la relación existente entre las características de la política exterior mexicana, por una parte, y las del contexto internacional de la misma, por la otra.

Si empleamos estos criterios para analizar las características de la política exterior mexicana durante la posguerra, surgen con claridad los tres conjuntos de factores que guiarán la descripción histórica desarrollada en el resto de este estudio. En primer término, destaca el papel de la estrategia de desarrollo económico seguida durante

esos años. El relativo éxito del modelo de sustitución de importaciones condicionaba claramente el comportamiento internacional del Estado mexicano, marcando límites precisos a la relevancia de sus vinculaciones internacionales para el logro de los objetivos fundamentales de la política pública durante esos años. Existían, es cierto, algunas conexiones entre ambos niveles. El énfasis que la diplomacia mexicana daría a Estados Unidos en la dimensión bilateral estaba, por ejemplo, relacionado con los requerimientos del modelo de desarrollo. Sin embargo, el papel de la política exterior como instrumento de la estrategia de desarrollo económico era, en ese contexto, muy limitado.

El segundo conjunto de factores que contribuyen a explicar las características de la política exterior mexicana durante la posguerra se refiere a las condiciones imperantes en la vida política interna nacional. La estabilidad del régimen político en un plano más amplio es, por ejemplo, parte fundamental de cualquier intento de explicar la continuidad y predecibilidad de la política exterior de esos años. Por otra parte, el “acuerdo para disentir” con los norteamericanos se sustentaba en el interés de mantener el orden interno en nuestro país.

Por último, los estreñimientos marcados por la situación internacional durante esos años también contribuyeron a definir algunas características centrales de la política exterior mexicana durante el periodo. La existencia de un contexto internacional relativamente estable, dentro del cual los temas considerados prioritarios por el gobierno mexicano se ubicaban claramente dentro de los espacios de la “baja política” internacional limitaba, por ejemplo, las oportunidades que la acción diplomática mexicana podía explotar a ese nivel. Esto era también cierto para el caso de los temas que sí atraían la atención de los principales actores internacionales. Tomemos, a guisa de ejemplo, el caso de la tendencia a la acción aislada y no proselitista ya recordada en relación con algunos de los principales problemas que debe enfrentar el sistema interamericano durante la posguerra. En las condiciones de la política internacional y regional de esos años, por ejemplo, no hubiese resultado fácil encontrar aliados para las posiciones adoptadas por el gobierno mexicano. Puede así entenderse que México haya contado con una esfera de acción más limitada en el marco del sistema bipolar que aquellos países

afroasiáticos que se encontraban en “zonas en disputa” y que pudieron llegar a la política de no alineamiento.

Estrategia de desarrollo, situación política interna y contexto internacional son los tres conjuntos de factores frente a los cuales pueden trazarse las modificaciones que los condicionantes básicos de la política exterior mexicana sufren en las últimas dos décadas. Demasiadas cosas han cambiado en relación con ellos desde fines de los sesenta, como para que la acción internacional del Estado mexicano no hubiese sido afectada. La política exterior mexicana va a estar, de hecho, condicionada durante las dos últimas décadas por la presencia de nuevas realidades en estas tres dimensiones a partir de las cuales se abren nuevas demandas y oportunidades, al mismo tiempo que se definen límites objetivos a lo que la sola voluntad de las tres administraciones examinadas puede alcanzar en esta esfera.

La estrategia de desarrollo seguida por el gobierno mexicano va a sufrir modificaciones considerables. Durante estas dos décadas varios caminos se ensayan para afrontar las nuevas realidades que enfrenta el Estado mexicano. Sin embargo, por distintas razones, la política exterior y el énfasis en las vinculaciones internacionales del país van a encontrar un lugar privilegiado en prácticamente todas las opciones de política económica que son consideradas desde inicios de los setenta. En segundo término, las demandas políticas que el régimen debe enfrentar también presentan novedades significativas. Después de 1968, la necesidad de recuperar la legitimidad de las instituciones políticas se transforma en un objetivo central de la política pública. La política exterior va a mostrarse como una actividad de costo relativamente bajo para alcanzar este objetivo, al menos hasta que se pase de la “crisis de legitimidad” de principios de los setenta a la de “confianza” que domina desde mediados de esa década. Por último, también cambian sus principales contrapartes internacionales. América Latina cambia.⁵ También lo hace Estados Unidos. De

⁵ Un resumen de los principales indicadores a este respecto puede encontrarse en Gilbert W. Merk, “The future of Latin America: Dimensions of change” (ponencia presentada en la reunión anual de la American Sociological Association), San Francisco, California, 6-10 de septiembre de 1982; véase también el capítulo introductorio de Kevin Middlebrook y Carlos Rico, *The United States and Latin America in the 1980s: Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh University Press, 1985.

manera más global, el sistema internacional en cuyo seno tiene lugar la interacción de México con el resto de los actores de la economía y la política internacionales también sufre transformaciones de primera importancia a lo largo de las últimas dos décadas.

A lo largo de las dos décadas cubiertas en este volumen tiene lugar una serie de cambios profundos en el sistema internacional. El mundo de la posguerra es gradualmente transformado hasta llevar, en el inicio de los noventa, al surgimiento de una serie de realidades fundamentalmente distintas de aquellas que dominaron la escena mundial durante el cuarto de siglo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Esta transformación es el resultado de un buen número de factores, entre los que dos conjuntos de desarrollos ocupan un lugar central. Por una parte, la expresión política, evidente desde el inicio mismo de los setenta, de los cambios en la distribución del poder económico mundial operados en el curso de la posguerra. Por la otra, las modificaciones introducidas gradualmente en la agenda político-estratégica internacional, cuyo sentido último se concreta solamente en la segunda mitad de los ochenta.

Los 19 años que separan la entrada de la primera década descrita en este volumen del cierre de la segunda engloban, de hecho, la transición entre dos periodos de la economía y la política mundiales profundamente distintos. Es una larga transición, de la que está ausente el elemento catalizador representado en otros momentos históricos por la confrontación militar directa entre los nuevos aspirantes al estatus de superpotencias. A pesar del ritmo relativamente lento que la caracteriza, sus momentos nodales marcan profundamente los temas que tienden a dominar la agenda internacional a lo largo de todo el periodo, abriendo tanto oportunidades como desafíos para las políticas exteriores de los distintos miembros de la comunidad internacional. Durante las últimas dos décadas las reglas del juego político y económico internacional son, de hecho, objeto de una negociación y renegociación constantes en las que prácticamente todos aquellos actores internacionales con alguna capacidad para ello intentan participar activamente.

Por contraste con el cuarto de siglo previo, destacan algunas características relevantes de las dos décadas que nos ocupan. Sin embargo, también existen diferencias considerables entre ellas, que tie-

nen un claro impacto en la percepción dominante en cada una respecto a la dirección y significado último de los cambios que se producen en el sistema internacional. A lo largo de la etapa de transición que nos ocupa, lo que la literatura internacional del periodo identificó como las “nuevas” realidades internacionales de los setenta, con su promesa de cambio en favor de los países en desarrollo, van a ser desplazadas por las “aun más nuevas” realidades de la última década. Las lecturas del futuro inmediato que dominan en este último periodo serán crecientemente escépticas a la posibilidad real de que el “nuevo orden mundial” que tiende a concretarse en los noventa refleje un grado significativo de equidad en la distribución del poder económico y político mundial.

Las modificaciones introducidas en el contexto internacional, a lo largo de las dos décadas que nos ocupan, erosionan la relativa estabilidad de los parámetros internacionales del comportamiento internacional mexicano durante el cuarto de siglo precedente. No será, sin embargo, la política exterior puesta en marcha durante los ochenta por las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, la única dimensión de la actividad estatal mexicana afectada. La política económica interna y aun el propio crecimiento económico del país van a estar también cada vez más estrechamente ligados a diversos factores internacionales. El comportamiento de la economía nacional dependerá en medida creciente, por ejemplo, de desarrollos que tienen lugar más allá de nuestras fronteras nacionales. Unos cuantos ejemplos, desarrollados con mayor amplitud en el cuerpo mismo del volumen, pueden ilustrar con claridad esta idea. Los vaivenes del mercado petrolero internacional tienden a transformarse en factores contextuales de primera importancia para México a lo largo de esos años; por otra parte, la disponibilidad de recursos financieros que tienden a favorecer el reciclaje de los “petrodólares” contribuye a la expansión drástica del endeudamiento externo durante esos años; las dificultades comerciales norteamericanas contribuyen a frustrar los primeros esfuerzos de promoción de exportaciones; la política económica seguida en ese país durante los primeros años de los ochenta y, en particular, el manejo de la tasa de interés tendrán un papel de primera importancia en el estallido de la crisis financiera.

El “surgimiento de una política exterior activa” reflejará, en primera instancia, un intento por afectar desarrollos internacionales cuyo impacto era crecientemente abierto para principios de los setenta. En algunos de ellos —el surgimiento de nuevos exportadores petroleros, por ejemplo—, las acciones internacionales mexicanas tendrán una importancia central. En otros casos, elementos que marcaron profundamente el tono de la política exterior mexicana durante los setenta, tales como la relevancia de las negociaciones Norte-Sur, no pueden repetirse, aunque se hubiese querido, ya que no parece haber sido el caso de alguna de las administraciones mexicanas posteriores.

Estos elementos fundamentales de contexto plantearon, a lo largo de las dos décadas cubiertas en este volumen, no sólo una nueva serie de oportunidades sino de nuevas demandas a la política exterior del Estado mexicano. El hecho de que el comportamiento internacional de otros estados en situaciones similares también sufriese modificaciones significativas durante el mismo periodo, resalta la relevancia de estos cambios contextuales para la historia que se describe a lo largo de estas páginas.

TERCERMUNDISMO Y DIVERSIFICACIÓN (1970-1976)

En la introducción de este volumen se describieron brevemente los rasgos centrales de la política exterior mexicana durante la posguerra, así como las principales razones que contribuyen a explicarlos. Para fines de los sesenta y principios de los setenta, diversos comentaristas rescatan sus características más notables, pero también cuestionan ácida y certeramente otras. El énfasis jurídicista y principista de la diplomacia, por ejemplo, fue asociado a una actitud defensiva¹ y a un idealismo carente de sustancia,² reflejados en la despolitización, el aislamiento político y la tradición de no proselitismo descritos en las páginas iniciales de este volumen. De hecho, algunos de los más lúcidos analistas de la actividad internacional del Estado mexicano durante el periodo llegaron a preguntarse hasta dónde nos encontrábamos frente a una política propiamente dicha.³

Estas críticas no eran, desde luego, inéditas. Ya desde mediados de los sesenta se alzaron voces que proponían la necesidad de un comportamiento internacional más activo y dinámico. Entre ellas, Antonio Carrillo Flores, quien en 1965 argumentó que

[...] el nivel alcanzado por México en su desarrollo interno requiere una participación activa en el ámbito internacional. Una actitud desconfiada, negativa y puramente defensiva hacia el mundo exterior, y una política internacional que acentuara únicamente el aspecto antiintervencionista, no es compatible con la situación de un país cuyo desarrollo interno está condicionado en gran medida por factores internacionales.⁴

¹ Mario Ojeda, "El perfil internacional de México en 1980", en *El perfil de México en 1980*, vol. III, México, Siglo XXI Editores, 1972.

² Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México", *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1972.

³ Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, op. cit., pp. 100-101.

⁴ Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre de 1965-marzo de 1966, p. 237.

Fue necesario esperar todavía algunos años para que estas expectativas de cambio se concretasen. La segunda mitad de los sesenta, lejos de introducir los cambios sugeridos, fue testigo de un retorno a patrones de comportamiento relativamente conocidos. En efecto, después del activismo internacional característico del sexenio de Adolfo López Mateos, sólo la política hacia Centroamérica introduce alguna novedad en la diplomacia de la administración Díaz Ordaz.

La política exterior mexicana, sin embargo, se transforma significativamente durante el sexenio de Luis Echeverría. Este cambio se expresa en muy variadas esferas y niveles. El relativo “aislacionismo” de los años de la posguerra será reemplazado por una presencia internacional activa.⁵ Las temáticas económicas ocuparán un lugar central en la agenda. El espacio de la acción diplomática mexicana será también alterado. En la primera mitad de los setenta la actividad internacional mexicana encuentra su espacio preferencial de acción más allá del hemisferio americano. El énfasis casi exclusivo en la relación bilateral con Estados Unidos será desplazado por un esfuerzo sin precedente de ampliación de las vinculaciones internacionales del país. Precisamente será en relación con todas estas novedades cuando los analistas mexicanos e internacionales del momento empiecen a hablar de una nueva política exterior.

¿Cómo explicar este cambio? ¿Cuáles son los factores que explican estas modificaciones? De nuevo, es necesario tomar en cuenta muchas variables para responder adecuadamente estas preguntas. Por ejemplo, la personalidad, los intereses y el “estilo de gobierno” de Luis Echeverría indudablemente deben ser incorporados entre ellas. Sin embargo, en este capítulo se busca contribuir a darles respuesta a partir de las implicaciones de un hecho al mismo tiempo sencillo y fundamental: para principios de los setenta los factores condicionantes del comportamiento internacional mexicano a lo largo del cuarto de siglo previo se han modificado sustancialmente. Así, el punto de partida del argumento que aquí se presenta, lo constitu-

⁵ “Ya requería el país una política exterior autónoma, activa y de apertura”, señaló Emilio O. Rabasa, prácticamente al concluir su gestión al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. “Proyección universal de México: diciembre de 1970 a octubre de 1975”, conferencia pronunciada en la Heroica Escuela Naval, Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975, p. 28.

yen los cambios experimentados durante la primera mitad de la década de 1970 en los tres conjuntos de variables que nos sirvieron para analizar las características básicas de la política exterior mexicana durante la posguerra.⁶

En la introducción se recordaron ya los cambios que el contexto internacional de la política exterior experimenta no bien entrados los setenta. Para el momento en el que sube al poder la administración Echeverría habrán cambiado también sustancialmente los principales condicionantes internos de la política exterior. Las modificaciones que empiezan a introducirse en la *estrategia de desarrollo* representan el primer espacio en el que se expresan las nuevas realidades que condicionarán la diplomacia mexicana a lo largo de las siguientes dos décadas.⁷ Los éxitos del modelo de desarrollo “hacia adentro” habían sido significativos. Comparado con la situación de inestabilidad, inflación, devaluaciones frecuentes y, en general, crecimiento económico errático que caracteriza a buena parte de los países latinoamericanos durante el periodo, el comportamiento de la economía mexicana es, en más de un renglón, ejemplar. Como es bien sabido, tal comportamiento da abundantes razones para que, una vez superados los problemas del agotamiento de la “etapa fácil” de la sustitución de importaciones, diversos observadores hablen del “milagro económico mexicano”. El lugar mismo de México en el mundo será alterado por estas profundas modificaciones.⁸

Los logros del “desarrollo estabilizador” (DE) son particularmente claros cuando se les compara con lo que fueron sus objetivos principales: “crecer con rapidez y mantener la estabilidad de precios y el tipo de cambio”.⁹ Desde mediados de los cincuenta la economía mexicana crece de manera sostenida a una tasa superior a 6%, al mismo tiempo

⁶ Se trabaja, así, sobre las ideas expuestas en Ojeda, *Alcances y límites...*, *op. cit.* Véase especialmente p. 164 para una referencia explícita a este tipo de factores.

⁷ Ojeda, “El perfil internacional de México en 1980”, *op. cit.*

⁸ Mario Ojeda, “El lugar de México en el mundo contemporáneo”, *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984. Véase también Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos de los ochentas*, México, CIDE, 1983.

⁹ Carlos Bazdresch, “La política económica”, *Plural*, núm. 22, julio de 1973, p. 18.

que la tasa de inflación anual (3-4%) se asemeja bastante a la de los países desarrollados que constituyen sus principales mercados. La paridad cambiaria se mantiene inalterada desde 1954.¹⁰ El avance de la industrialización se resume en un dato: la participación de las manufacturas en el producto interno bruto, que había pasado de 16.4% en 1936 a 21.2% en 1953, llega para 1967 a 26.5 por ciento.¹¹

Sin embargo, para fines de los sesenta, los principales límites del modelo de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones se han hecho evidentes. El sector externo de la economía, punto directo de contacto entre la política económica interna y el escenario internacional, es uno de los más claramente afectados.¹² Como era el caso en otras esferas, la economía nacional se enfrentaba aquí con problemas derivados del considerable éxito del modelo de desarrollo anterior. También en este caso la política de desarrollo seguida en décadas anteriores había tenido logros significativos. La proporción de las importaciones en la oferta de bienes industriales, por ejemplo, había disminuido de 35.8% en 1950 a 19.9% 10 años después para llegar hasta 15.7% en 1965.¹³

Sin embargo, el sector externo de la economía tiende a caracterizarse durante esos años por la presencia de un “déficit estructural” que va a ser considerado por los observadores económicos como una de las manifestaciones más inmediatas de la insuficiencia actual del desarrollo estabilizador.¹⁴ La incapacidad de la economía durante los sesenta para aumentar significativamente las exportaciones se resume en el hecho de que éstas pasan de representar 4.5% en la estructura de la producción industrial por usos en 1950 a 4.7% en 1960 y a tan sólo 3.7% cinco años después.¹⁵ Esto contribuye a generar

¹⁰ C. Gribomont y M. Rimez, “La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación”, *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), octubre-diciembre de 1977, núm. 176.

¹¹ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1975, p. 220.

¹² Jorge Eduardo Navarrete, “Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México”, en Miguel Wionczek (ed.), *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, México, SEP (SepSetentas), 1972.

¹³ Solís, *op. cit.*, p. 239.

¹⁴ Bazdresch, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵ Solís, *op. cit.*, p. 239.

una creciente brecha en la balanza comercial. La política de tipo de cambio, la caída de los precios de los productos tradicionales de exportación en los mercados mundiales y los problemas del sector agropecuario contribuirán también en estos años a generar la tendencia constante al estrangulamiento externo. Durante los últimos años de los sesenta, por otra parte, son cada vez menos útiles los “mecanismos equilibradores”, tales como el turismo y el gasto fronterizo, que durante las décadas previas habían contribuido a mitigar los efectos de la incapacidad exportadora y la reducción de los “márgenes comprimibles” de la balanza de pagos mexicana.¹⁶

Por otra parte, la cuenta de capitales también era afectada por esta situación. El dato más relevante al respecto lo constituye el incremento en el endeudamiento externo del sector público que para 1970 rebasa los 4 200 millones de dólares.¹⁷ El servicio de la deuda externa llega a fines de los sesenta a lo que entonces era considerado como los “límites tolerables” por las más importantes instituciones financieras internacionales, representando 26% de los ingresos totales del país por concepto de exportaciones.¹⁸

Comparada con la situación que la economía nacional enfrentará al inicio de los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, esta situación, desde luego, está lejos de representar una verdadera crisis económica. Sin embargo, en los círculos de decisión de la política pública surge desde entonces el consenso de que resulta inevitable la revisión de la estrategia de desarrollo con el fin de incorporar en la política económica acciones dirigidas, entre otras cosas, a solucionar los problemas del sector externo de la economía.¹⁹ Entre

¹⁶ Ojeda, “El perfil internacional de México en 1980”, *op. cit.*

¹⁷ Gribomont y Rimez, *op. cit.*, p. 798.

¹⁸ *Ibid.*, p. 799. El tratamiento más completo disponible de estos primeros desarrollos del problema de la deuda externa mexicana se encuentra en Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México*, México, El Colegio de México, 1976.

¹⁹ Véase el artículo de David Ibarra en *Cuestiones económicas nacionales: comercio exterior, 1951-1970*, México, Bancomext, 1971. Julio Labastida, por otra parte, señalaba a principios de los setenta que en los sectores tecnocráticos ya habían empezado a manejarse algunas alternativas que se suponía permitirían al Estado racionalizar el sistema económico, aunque para ello tuviese que oponerse en algunas instancias a intereses de corto plazo de ciertas fracciones de la propia clase dominante. Julio Labastida, “Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio”, en *El perfil de México...*, *op. cit.*

los objetivos de política incorporados en el programa económico del gobierno de Luis Echeverría, será precisamente el “reordenamiento de las transacciones internacionales” de la economía mexicana el que plantee las conexiones más directas con las actividades de la diplomacia nacional.²⁰ De acuerdo con la lógica de conjunto del programa, éste era un objetivo que no podía demorarse, esencial para el mantenimiento tanto de la estabilidad del tipo de cambio como del régimen de libertad cambiaria. Promoción de las exportaciones y mantenimiento de la reducción de las importaciones: éstas serán las metas básicas que se planteen al respecto.

Este primer cambio de énfasis en el modelo de desarrollo modifica de entrada algunas de las razones que habían contribuido a definir la escasa prioridad de la política exterior dentro de la agenda de la política pública en México en las décadas previas. Las vinculaciones internacionales del país se convertirán en una dimensión crecientemente importante para el nuevo modelo de desarrollo que empieza a ser ensayado a partir de entonces. La consecuente adecuación del comportamiento internacional del Estado mexicano para darle un papel más inmediato y directo en la ejecución del programa económico gubernamental se mantendrá como una de sus constantes a lo largo del sexenio de Echeverría. Constituirá, por decirlo así, su vena “pragmática”. Sin embargo, durante el sexenio de Echeverría la política exterior mexicana tiene otras dimensiones de primera importancia que están escasamente vinculadas al esfuerzo de hacer de ella un instrumento central en el cumplimiento de la función de acumulación de la acción estatal. Estas otras dimensiones del comportamiento internacional del Estado mexicano también estuvieron vinculadas a los “grandes problemas nacionales” que el gobierno mexicano debía enfrentar en el plano interno y que, desde luego, no se limitaban al plano económico.

²⁰ La necesidad de fomentar una estrategia de desarrollo en la que la promoción de exportaciones ocupase un lugar central se fundaba no sólo en la situación de la balanza comercial mexicana, sino también en el estado que guardaban otras variables, tales como los flujos de capital y el endeudamiento externo. Para una discusión de estos otros factores véase, por ejemplo, María del Rosario Green, “Deuda pública externa y dependencia: el caso de México”, *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1972.

Tanto la incapacidad del modelo de desarrollo imperante para promover una distribución del ingreso menos injusta como las dificultades que encuentra la asimilación de las demandas de diversos grupos de los sectores medios urbanos contribuyen, para fines de los sesenta, a la creciente sensación de malestar acumulado que detonará en el movimiento estudiantil-popular de 1968. A esto es necesario agregar, por otra parte, los problemas internos del propio grupo gobernante, evidentes desde el conflicto madracista en el Partido Revolucionario Institucional y agudizados por las discusiones internas que provocaron las políticas represivas de Díaz Ordaz. Un cercano colaborador de López Mateos resumió así la forma en que la situación existente era asumida por los sectores del PRI que seguían una línea de disidencia:

En 1970, la vida económica y política del país se movía en un círculo vicioso. Por un lado la estabilidad política, fomentada primero y mantenida después a cualquier costo, produjo una inconformidad política creciente, protestas y represiones violentas repetidas de tiempo en tiempo. El instrumento de esa estabilidad, el PRI, ocasionó hastío sobre los sistemas falsamente democráticos y fatiga por la reiteración del mismo grupo dirigente. En lo social, y en lo político, acompañados del desagrado ante el ostensible contraste entre la palabra oficial optimista y prometedora y la realidad.²¹

Carlos Fuentes, quien llegó a ser embajador de Echeverría en Francia, planteaba así las opciones de política interna que se abrían al inicio de los setenta:

La disyuntiva era clara, mientras el gobierno saliente de Díaz Ordaz abocaba al país a una política de fuerza, represión y fascismo nativo, el país mismo objetivamente revelaba una multitud de fuerzas nuevas que sólo podían encontrar salida en una democracia mexicana. ¿Represión o democratización? Ésta era la disyuntiva nacional a la que debía enfrentarse el sucesor de Díaz Ordaz: Luis Echeverría Álvarez.²²

²¹ Manuel Moreno Sánchez, *México, crisis y perspectiva: 1968-1972*, Austin, Institut of Latin American Studies, University of Texas, s/f.

²² Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.

Las dificultades políticas del sexenio se anunciaron con claridad en el aumento del porcentaje de votación recibido por la entonces principal fuerza de la oposición electoral, el Partido Acción Nacional, y en la abstención de casi 40% de los ciudadanos en las elecciones presidenciales de 1970, “de los más urbanos, escolarizados, ricos. En una palabra, de los beneficiarios principales, prácticamente de los únicos beneficiados por el desarrollo del país”.²³ Surgirán también en los primeros años de esa década una serie de experiencias de guerrilla urbana. La respuesta gubernamental ante este conjunto de problemas y opciones de política interna fue una combinación de mano dura ante los grupos abiertamente enajenados y “apertura democrática” para los demás. Los primeros años de la década de 1970 son así testigos tanto de medidas conciliatorias²⁴ como de nuevas instancias de represión hacia el movimiento estudiantil.

La retórica que rodea el cambio en las estrategias de desarrollo introducido por la administración Echeverría (del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido y “apertura democrática”) subraya la relevancia de los problemas que se enfrentan en los planos social y político. Las cuestiones asociadas a la revitalización del sistema político llegarán así hasta un lugar central en la agenda pública mexicana. La estabilidad de un debate político fundamentalmente consensual, otro de los factores que contribuyeron durante las décadas inmediatamente anteriores a definir las principales características de la política exterior del periodo, veía así considerablemente disminuida su relevancia.

En un contexto político en el que tal estabilidad se ponía por primera vez en duda y la recuperación de la legitimidad ante los sectores progresistas de la coalición gubernamental se transformaba en uno de los objetivos centrales de la política pública,²⁵ la política exterior probaría ser uno de los campos de acción relativamente menos cos-

²³ Rafael Segovia, “La política nacional”, *Plural*, núm. 22, julio de 1973, p. 16.

²⁴ La liberación de 27 presos políticos del movimiento estudiantil de 1968 a principios de 1971 constituyó seguramente la más importante.

²⁵ Durante sus primeros meses en el gobierno, el presidente Echeverría intentó convencer a los principales intereses económicos del país de la necesidad de las reformas por él preconizadas, sobre todo en el nivel económico, pero también en el político. Los representantes de los inversionistas extranjeros fueron explícitamente incorporados en tal política. Véase, por ejemplo, *Excelsior*, 23 de marzo de 1971.

tosos a este respecto.²⁶ El grado de consenso interno sobre los lineamientos básicos y principios orientadores de la política exterior mexicana aún era significativo. Si bien la aplicación concreta de tales lineamientos en ocasiones había provocado el descontento de diversas fuerzas políticas,²⁷ esta esfera de la actividad estatal mexicana había estado, de hecho, bastante a cubierto de las críticas de aquellos sectores que constituirían, a lo largo del sexenio, el principal objetivo de la política de relegitimación. En una especie de resumen del sentido que el propio presidente intenta imprimirle, así como de los excesos retóricos que frecuentemente la acompañarían, a mediados de su sexenio Echeverría se refiere a la política exterior de su gobierno como una “diplomacia del pueblo”.²⁸

LOS PRIMEROS AÑOS: EL IMPACTO CATALIZADOR DE LOS *SHOCKS*
DE NIXON Y LA DEFINICIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS CENTRALES
DE LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

El primer año del sexenio de Luis Echeverría marca un considerable grado de continuidad con la experiencia previa del país en materia diplomática. La atención prioritaria se dirige a los vecinos inmediatos. Un grupo de diplomáticos soviéticos es expulsado del país, acu-

²⁶ La relación entre política exterior y legitimidad ha sido discutida en la literatura política al menos desde los tiempos de Nicolás Maquiavelo. Autores como James Rosenau han hecho de esta vinculación uno de los componentes básicos de sus intentos de construcción de teoría en el campo de las relaciones internacionales. Véase James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1967. En el caso de la política exterior mexicana durante este periodo, tal vez el autor que mayor énfasis ha puesto en la relación entre las dos esferas es Yoram Shapira. Véase *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, Beverly Hills, Sage, 1978. Una versión resumida de sus principales argumentos puede también consultarse en “Mexico’s foreign policy under Echeverría: A retrospect”, *Interamerican Economic Affairs*, vol. 31, núm. 4, primavera de 1978. Véase también Olga Pellicer, “El tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad”, *Cuadernos Políticos*, núm. 3, enero-marzo de 1973.

²⁷ Studer, Goldberg.

²⁸ Luis Echeverría, “Informe a la nación”, al concluir la visita del presidente de México a países europeos. Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 19, febrero de 1974, separata, p. 18.

sado de intervenir en política interna. Las mayores novedades se dan en relación con los esfuerzos por establecer un vínculo claro entre la política exterior, por una parte, y el énfasis en la promoción de exportaciones incorporado en el nuevo proyecto económico. Desde los primeros momentos de la administración Echeverría, se dejan sentir algunos efectos del énfasis en la promoción de exportaciones sobre la política exterior mexicana, que tienden a subrayar su nuevo papel de instrumento de promoción comercial: creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; reorganización del servicio exterior y nombramiento de embajadores economistas; esfuerzos de coordinación entre las embajadas y consulados, por una parte, y las consejerías comerciales, por la otra, etcétera.

EL FIN DE LA “RELACIÓN ESPECIAL” CON ESTADOS UNIDOS

Los objetivos de política concretos en los que se traduce la intención de hacer de la política exterior un instrumento clave para la nueva estrategia de desarrollo fundada en la promoción de exportaciones sufrirán un ajuste significativo aun antes de terminar el primer año de la administración. Durante 1971 esta meta central de la política económica mexicana se vio afectada de forma muy importante por las dificultades que, como fue destacado en la introducción, experimentaba el sector externo de la economía norteamericana. En mayo se desencadena la “crisis del dólar” y los acontecimientos que le siguen hacen que la administración Nixon tome una serie de medidas que van a afectar seriamente los esfuerzos mexicanos mencionados líneas arriba. Particularmente importantes en este contexto son las medidas adoptadas en agosto de ese año y especialmente la sobretasa de 10% a las importaciones norteamericanas. La política mexicana de promoción de exportaciones —punto vital de la nueva estrategia de desarrollo— recibía un duro golpe: el mercado al cual se destinaba 70% de esas exportaciones amenazaba con limitar el valor real de las mismas de manera muy significativa.

La primera reacción mexicana fue intentar darle una traducción práctica a la “relación especial” que, se afirmaba entonces, existía entre nuestro país y Estados Unidos, solicitando una excepción ante

tales medidas; sin embargo, las gestiones emprendidas en ese sentido no tienen éxito. Diversos autores han identificado en este fracaso las raíces coyunturales más relevantes de lo que empieza a llamarse la nueva política exterior.²⁹ Esta situación indudablemente tuvo un impacto significativo sobre las características que asumiría la política exterior durante el sexenio de Luis Echeverría. La conciencia de que aun medidas administrativas adoptadas por los norteamericanos sin referencia alguna a la relación bilateral podían lesionar severamente el nuevo proyecto de desarrollo, dio una renovada urgencia a la necesidad de ampliar los horizontes comerciales mexicanos. Desde sus planteamientos iniciales, la “promoción de exportaciones” abarcaba como uno de sus principales componentes la “diversificación de los mercados internacionales del país”. A raíz de las dificultades que las exportaciones mexicanas experimentan durante el primer año de gobierno de Echeverría en el mercado norteamericano, esta búsqueda de nuevos mercados se consolidará como un primer componente crucial de la política exterior del resto del sexenio.

En el curso de la visita del presidente mexicano a las Naciones Unidas en octubre de 1971, en la que se hacen patentes los primeros signos de cambio significativo en la política exterior del país,³⁰ la expresión de malestar por las acciones de política económica internacional norteamericana se transforma en uno de los temas centrales:

[...] la imposición de un gravamen adicional del 10% *ad valorem* a las importaciones mexicanas —plantea el presidente mexicano— vulnera los intereses de mi país, así como los de todas las naciones en vías de desarrollo. A una carrera armamentista no debe suceder una carrera proteccionista. Sufrimos ya la transmisión de las tendencias inflacionarias de las grandes potencias; hoy se nos trasladan las consecuencias del déficit de su balanza de pagos y de fenómenos internos de desempleo.³¹

²⁹ Véanse, por ejemplo, Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes en la política exterior de México”, y Ricardo Valero, “La política exterior de México en la coyuntura actual”, ambos en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1972.

³⁰ Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, núm. 2, México, 1971.

³¹ Luis Echeverría, Discurso pronunciado en el Debate General del XXVI Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *ibid.*

La respuesta favorable que recibe esta denuncia de las acciones de política económica internacional norteamericana en los diversos medios de comunicación y sectores de la opinión pública nacional abre un punto de contacto entre la vertiente pragmática, promotora de exportaciones, de la nueva política exterior con otra, de contenido político, para la que sus posibilidades legitimadoras en el exterior se transformarán en componente central.³² Unos cuantos meses después, durante la visita que Echeverría hizo a Santiago de Chile en febrero de 1972, se concretaron los temas fundamentales en los que se expresaría esta conexión.

LOS TEMAS DOMINANTES DE LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

La visita presidencial a Chile tuvo dos objetivos principales. El primero fue la participación del jefe del Estado mexicano en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), dato que marcaba ya, por sí mismo, algunas de las principales diferencias que la nueva política exterior tendría en relación con la política exterior dominante en los años de la posguerra. El segundo objetivo de la visita a Chile era establecer un contacto bilateral más estrecho con el régimen de ese país. Algunas de las más importantes características de la nueva política exterior bajo el régimen de Echeverría se plantearon con claridad en este contexto. La propuesta que hace el presidente mexicano ante la UNCTAD en el sentido de negociar, en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas, una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE), dará un objetivo concreto y preciso al tercermundismo —componente central del comportamiento mexicano en los foros multilaterales durante el resto del sexenio.

La intensidad con que se asuma esta iniciativa, por otra parte, también tendrá un impacto en las formas tradicionales de la diplomacia mexicana, que abandonará su tendencia a la acción aislada para buscar nuevos aliados. La nueva relación que se estableció con

³² Véase, por ejemplo, la sección referente a “Algunos comentarios de la prensa nacional sobre la visita del presidente Echeverría a las Naciones Unidas”, en Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*

Chile fue un ejemplo particularmente destacado tanto de los espacios que facilitaban los cambios en el contexto internacional de la política exterior, como de otra característica general del comportamiento internacional mexicano durante el gobierno de Echeverría: la ampliación de las alianzas internacionales mexicanas no aceptó las fronteras ideológicas dominantes en el plano internacional tan sólo unos años antes. La defensa del pluralismo ideológico se consolidará en poco tiempo como una de las características centrales de la nueva política exterior durante este periodo.

La diversificación de relaciones no seguirá solamente una lógica económica. La inclusión de los más importantes centros no capitalistas del poder político internacional desde las primeras giras de Echeverría mostraba una conciencia de la necesidad de contar con alternativas también al nivel político. La ampliación de los contactos con los países del campo socialista es también reflejo de otra modificación introducida en el comportamiento internacional mexicano durante el sexenio 1970-1976: la ampliación de las relaciones diplomáticas de México. El gobierno de Echeverría lleva a cabo cambios significativos en el plano de las relaciones diplomáticas formales, donde —si bien el incremento de las representaciones mexicanas en el exterior es considerablemente menor— se duplica el número de países con los que se tienen intercambios diplomáticos formales.

El objetivo de esta ampliación de los vínculos internacionales mexicanos era fortalecer las alianzas necesarias para remover los obstáculos que se oponían, ya a la ampliación de las relaciones económicas internacionales del país o ya, más frecuentemente, a la adopción por parte de la comunidad internacional de las propuestas mexicanas centradas en la CDDEE. El énfasis en la diplomacia multilateral, por otra parte, hizo que tal fortalecimiento inicialmente se buscara no tanto en el plano de los distintos espacios bilaterales sino en el seno de los foros internacionales en donde se debatían las propuestas para el establecimiento de un “nuevo orden económico internacional”, en las que la diplomacia mexicana centra su atención durante estos años.

Así, para mediados de 1972 quedarán marcadas con bastante claridad las líneas que la nueva política exterior mexicana habrá de seguir a lo largo del sexenio de Luis Echeverría. Énfasis en las temáticas de

índole económica; diversificación de los mercados; tercermundismo; atención prioritaria a la diplomacia multilateral; búsqueda, a ese nivel, de aliados en la negociación; salida del hemisferio occidental como campo de acción privilegiado de la diplomacia mexicana; pluralismo ideológico; ampliación de relaciones diplomáticas; diversificación de las relaciones políticas; dosis significativas de “diplomacia presidencial” directa; fueron éstos los principales temas y espacios en los que se expresaron las innovaciones introducidas a la política exterior mexicana en la primera mitad de los setenta. En el resto de este capítulo se describen las políticas seguidas en estos diversos espacios, agrupándolas en torno a tres temáticas dominantes: la ampliación de las relaciones internacionales del país, el tercermundismo y la relación con los socios tradicionales.

PRESENCIA ACTIVA, DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y AMPLIACIÓN DE LAS VINCULACIONES INTERNACIONALES DEL PAÍS

A lo largo del sexenio de Luis Echeverría se ampliaron significativamente tanto las relaciones bilaterales del país como la presencia mexicana en las principales discusiones multilaterales del momento. El propio jefe de Estado tuvo una participación muy activa no sólo en diversos foros internacionales, sino en el plano de una diplomacia presidencial bilateral que lo llevó a un gran número de países. Las giras iniciales del presidente mexicano lo llevaron a algunos de los principales centros del poder económico y político internacional. Entre marzo y abril de 1973 se llevó a cabo la primera de ellas, en el curso de la cual el presidente mexicano visitó Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética y la República Popular China. En febrero del año siguiente visitó la República Federal Alemana, Italia, Austria y Yugoslavia.

El creciente énfasis multilateral de la diplomacia mexicana fue subrayado con visitas al Club de Roma, la FAO, la ONU y la OEA.³³

³³ El texto de las intervenciones de Echeverría en el Club de Roma, la FAO, la ONU y la OEA, así como el informe que sobre el resultado de su gira presentó el presidente mexicano al término de la misma pueden consultarse en Presidencia de la República, *op. cit.*

Esta segunda gira presidencial incluyó, por último, una entrevista con el papa Paulo VI, a la que en octubre de 1975 el entonces canciller mexicano se referiría como “una visita de cortesía para agradecer el empeño de Paulo VI para lograr la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”.³⁴

Durante estas visitas el presidente mexicano subrayó personalmente algunos de los objetivos fundamentales de su política exterior. El primero de ellos se refería a la diversificación de relaciones económicas;³⁵ el segundo buscaba darle traducción concreta a la diversificación de relaciones políticas, subrayando, por ejemplo, la necesidad de que las potencias nucleares visitadas se incorporasen a los protocolos relevantes del Tratado de Tlatelolco sobre la Desnuclearización de América Latina. Por último, Echeverría intentó promover sus iniciativas multilaterales, particularmente la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Cada objetivo recibió un énfasis distinto en cada uno de los organismos y países visitados. Los comentarios de diversos observadores del momento en relación con la primera de esas “giras” proporcionan ejemplos abundantes. Por ejemplo, el apoyo canadiense a la iniciativa de la CDDEE parecía anunciar la posibilidad de un acercamiento no sólo económico sino político que la visita presidencial podría contribuir a ampliar.³⁶ El apoyo a la carta destacó también en el comunicado conjunto de la visita a Bélgica; además, se manifestó un interés especial en el tema de las relaciones comerciales anunciándose la intención de llegar a “un convenio que establezca relaciones entre México y la Comunidad Económica Europea”.³⁷ La visita a Francia, por su parte, combinó la búsqueda de apoyo a la CDDEE con otros objetivos más específicos: en el plano económico, la discusión de problemas asociados no sólo al intercambio comercial sino a la inversión francesa en México y la formación de técnicos mexicanos

³⁴ Emilio O. Rabasa, “Proyección universal de México...”, *op. cit.*, p. 8.

³⁵ Véase, por ejemplo, la introducción de Olga Pellicer a “Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría”, *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1 (53), julio-septiembre de 1973.

³⁶ Mario Ojeda, “México y Canadá”, en “Documentos y comentarios...”, *op. cit.*

³⁷ Carlos Arriola, “Gran Bretaña y Bélgica: las expectativas mexicanas”, en “Documentos y comentarios...”, *op. cit.*

en ese país; en el político, la demanda de incorporación de ese país al Protocolo II del Tratado de Tlatelolco.³⁸

El énfasis pragmático en la promoción de las exportaciones mexicanas dominó, por otra parte, la visita presidencial a una Gran Bretaña cuyas posiciones en materia de relaciones económicas internacionales en ese momento dejaban poco espacio para la introducción de la temática del nuevo orden económico internacional.³⁹

En la Unión Soviética se firmó un convenio comercial y se recibió un claro apoyo para la carta, pero no se logró la aceptación ni del Protocolo II de Tlatelolco ni de las tesis mexicanas en el campo del derecho del mar.⁴⁰ Se estableció también una Comisión Mixta. Tanto la firma de un Convenio Comercial como la creación de una comisión mixta para promover el intercambio entre las dos economías son temas que se repitieron en el caso de la República Popular China, donde el presidente mexicano recibió, de nueva cuenta, apoyo a su iniciativa de la carta.⁴¹

La diversificación de las vinculaciones internacionales del país tuvo así expresiones de tono y contenido distinto, como lo subraya el caso de la mayoría de los países incluidos en las primeras giras presidenciales. Sin embargo, la diversificación de mercados indudablemente estuvo entre sus más importantes objetivos iniciales. En este caso, la acción internacional se orienta a la búsqueda de polos alternativos de relación económica que contribuyan a evitar que acciones unilaterales de un solo país puedan afectar negativamente —como lo habían hecho las medidas adoptadas por el gobierno norteamericano en agosto de 1971— las posibilidades de éxito de la estrategia de desarrollo alternativa que se proponía.

A partir de entonces, las principales potencias industriales constituyen los polos a los que se dirige de manera prioritaria esta faceta de la atención mexicana. Sin embargo, los resultados alcanzados en este campo son claramente limitados. La firma del Convenio Comercial

³⁸ Rafael Segovia, "México y Francia", en "Documentos y comentarios...", *op. cit.*

³⁹ Arriola, *op. cit.*

⁴⁰ Blanca Torres Ramírez, "México y la Unión Soviética", en "Documentos y comentarios...", *op. cit.*

⁴¹ Humberto Garza Elizondo, "México y la República Popular China", en "Documentos y comentarios...".

entre México y la CEE el 15 de julio de 1975 constituye el logro más concreto de la diplomacia mexicana a este respecto. En tal documento se define un marco general que normará las relaciones económicas de México con algunos de los más dinámicos centros de la actividad económica internacional: la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido. En él se da a México el trato de nación más favorecida y se crea una Comisión Mixta México-Comunidad.⁴² No obstante, una serie de factores limitan el impacto real del acuerdo como instrumento de diversificación de las relaciones económicas internacionales del país.⁴³

Los resultados obtenidos por esta política de acercamiento con las principales potencias industriales fueron también limitados en el plano político, si hemos de guiarnos por los objetivos específicos de la administración Echeverría en el plano internacional. En el plano multilateral, estos países se opusieron, aunque en ocasiones con un tono más mesurado que el norteamericano, a las más importantes iniciativas mexicanas. Se logró la incorporación de los Países Bajos (26 de julio de 1971, Protocolo 1) y Francia (22 de marzo de 1974, Protocolo II) al régimen de desnuclearización de América Latina establecido en el Tratado de Tlatelolco, que seguía representando un punto importante de la diplomacia mexicana.

El acercamiento buscado en estas primeras instancias de diplomacia presidencial se da también con las principales potencias del campo socialista. Resulta esencial, sin embargo, agregar aquí consideraciones que se derivan más de la conexión entre política interna y política exterior que de la lógica de ampliación de relaciones económicas internacionales. Como observó Mario Ojeda en 1973, al referirse al

acercamiento al gobierno socialista chileno de Salvador Allende, el descongelamiento de las relaciones con Cuba y las recientes visitas del presidente Echeverría a Moscú y Pekín. Esta diversificación de las re-

⁴² El texto del convenio se reproduce en Presidencia de la República, *op. cit.*

⁴³ El objetivo del acuerdo era diversificar el comercio de México, que “en la actualidad” depende demasiado de Estados Unidos. Declaraciones de Campillo, *Excelsior*, 18 de febrero de 1975.

laciones políticas de México tiende a producir beneficios concretos para el punto de vista oficial. Una política exterior más independiente tiende a legitimar al régimen frente a las críticas de sus opositores de izquierda [...]⁴⁴

También se obtienen algunos logros en otros campos. En el caso de la Unión Soviética, se genera una serie de puntos de acuerdo que contribuyen a restablecer una comunicación fluida después de que las relaciones habían llegado a niveles particularmente bajos, con la ya mencionada expulsión de diplomáticos soviéticos en 1971. El 14 de agosto de 1975 se firma un convenio con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), organismo que para entonces incluye a la República Democrática Alemana, Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania y la Unión Soviética.⁴⁵ Más allá del simbolismo que representa el que sea éste el primer convenio de su tipo firmado por el Consejo con un país latinoamericano no socialista, el impacto del convenio en la ampliación de las relaciones económicas entre ambas partes es muy limitado.

Las relaciones del gobierno mexicano durante el sexenio de Echeverría con los países del mundo socialista y China marcaron, de hecho, un muy limitado incremento en el plano económico. Frente a esto, sin embargo, se obtuvo un apoyo prácticamente constante de estos países para las iniciativas económicas internacionales del gobierno mexicano. La República Popular China, por otra parte, ratificó el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco el 12 de junio de 1974.

Las funciones más pragmáticas de la actividad diplomática presidencial tendieron a disminuir su relevancia en el curso de las giras llevadas a cabo en los últimos años del sexenio. A los ya revisados objetivos de las primeras, se agregó en estos casos la búsqueda de una reafirmación del liderazgo del presidente mexicano en el contexto de las negociaciones norte-sur. Diversos comentaristas han señalado que un componente central de estas últimas etapas del activismo presidencial mexicano fue la promoción de la nunca formalizada

⁴⁴ Mario Ojeda, "La política internacional", *Plural*, núm. 22, julio de 1973, p. 15.

⁴⁵ El texto de este convenio puede también consultarse en Presidencia de la República, *op. cit.*

candidatura de Luis Echeverría como secretario general de la Organización de las Naciones Unidas.⁴⁶

Esta intensa diplomacia personal apenas rindió algunos frutos. Durante las primeras giras no se logró que los países industrializados apoyaran la CDDEE; tampoco se diversificaron significativamente los intercambios comerciales promovidos en esas giras, ni se consolidó la posición del propio mandatario en el espacio de la diplomacia multilateral global. Esta dimensión del nuevo activismo internacional mexicano, sin embargo, significa la ampliación de las relaciones diplomáticas del país.

La escasez de resultados concretos no coincidió, en muchas ocasiones, con el tono triunfalista que frecuentemente acompañó no sólo las evaluaciones oficiales sino los comentarios de la prensa mexicana sobre estas visitas. Las iniciativas internacionales se consolidaron como un campo en el que la opinión pública podía, de tanto en tanto, recibir buenas noticias.

AMPLIACIÓN DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS

La ampliación de la actividad internacional del Estado mexicano se expresó también en el notable incremento de sus relaciones diplomáticas bilaterales. En el curso de la posguerra, México había ampliado sus contactos internacionales de manera limitada. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, tenía relaciones diplomáticas con 40 países y con el gobierno de la República Española en el exilio. Para 1946 no se tenían relaciones con 14 de los 51 miembros originales de la Organización de las Naciones Unidas⁴⁷ y las vinculaciones diplomáticas del

⁴⁶ "Mexico: A survey", *The Economist*, 22 de abril de 1978, p. 19.

⁴⁷ México no tenía relaciones diplomáticas ni con Bielorrusia ni con Ucrania, Arabia Saudita, Australia, Egipto, Etiopía, Filipinas, la India, Irán, Iraq, Líbano, Liberia, Nueva Zelanda ni Siria. Por otra parte, además de con los otros 35 miembros originales de la ONU, México tenía para entonces relaciones diplomáticas con el gobierno provisional de Australia —que por casi toda una década continuaría ocupada por fuerzas de las potencias aliadas—, Italia —con la que aún no se firmaba un tratado de paz—, Portugal, Suecia, Suiza y con el gobierno de la República Española en el exilio. Miguel Ángel Covián y Carlos Rico F., "Presencia diplomática de México en el mundo contemporáneo", ponencia presentada a la consulta organizada por la Cámara de Diputados, México, 1990.

país se concentraban de manera prácticamente exclusiva en América y Europa. Tampoco se mantenían relaciones diplomáticas con los países de África ni de Oceanía, y en Asia se restringían a China y Turquía.

En el cuarto de siglo de la posguerra, México estableció relaciones con 28 gobiernos más, de los que 15 pertenecían a Asia y el Medio Oriente⁴⁸ y siete al continente africano.⁴⁹ Para 1970 el número de sus contactos diplomáticos cubría ya todas las regiones del mundo, habiendo aumentado, si se excluye el caso de la República Española en el exilio, a 68. Sin embargo, ese año el número de los países miembro de la ONU se había incrementado a 126. Por tanto, si se tiene en cuenta el número de países independientes que conformaban la comunidad internacional al inicio y al fin de la posguerra, la presencia diplomática de México había disminuido. El origen básico de esta situación era bastante claro: la ampliación de las relaciones diplomáticas mexicanas no había mantenido el ritmo del proceso de descolonización. Sin embargo, han de considerarse otros factores además de los cuantitativos, relevantes por sus implicaciones políticas. En términos relativos, las relaciones diplomáticas con los países miembro del bloque soviético, por ejemplo, eran tan limitadas como las que México mantenía con el resto del mundo en desarrollo.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se emprenderá un esfuerzo significativo para cambiar esta situación, como complemento de la política de presencia llevada a cabo por la administración en el campo internacional.⁵⁰ La diversificación de relaciones políticas sin el constreñimiento de las relaciones este-oeste, a la que se ha hecho ya referencia, constituyó una de sus fuentes más importantes. La ampliación y formalización de los contactos diplomáticos del gobierno mexicano durante el sexenio de Luis Echeverría no sólo se dirigió a las diversas regiones geográficas, sino que abarcó un espectro ideológico también variado.

⁴⁸ Líbano (1947), Siria y la India (1950), Iraq (1951), Israel, Japón y Arabia Saudita (1952), Indonesia y Filipinas (1953), Paquistán (1955), Egipto (1958), Sri Lanka (1960), Afganistán (1961), República de Corea (1962) e Irán (1964). Covián y Rico, *ibid*.

⁴⁹ Etiopía (1950), Ghana (1961), República Popular de Guinea, Senegal y Túnez (1962), Marruecos (1963) y Argelia (1964). Durante el mismo periodo se establecieron también relaciones diplomáticas con Finlandia (1950), la República Federal de Alemania (1952), Islandia (1964), Australia, Jamaica y Trinidad y Tobago (1966). *Ibid*.

⁵⁰ Rabasa, *op. cit.*, p. 2.

Las primeras acciones que se emprenden en el curso del sexenio en esta esfera incorporan claramente consideraciones asociadas a la diversificación de relaciones políticas más allá del conflicto ideológico bipolar. Después de haber finiquitado relaciones con el gobierno de Formosa en noviembre de 1971, se establecen relaciones con la República Popular China el 14 de febrero de 1972. En 1973 el gobierno mexicano inició relaciones diplomáticas con los gobiernos de la República Democrática Alemana y Rumania. Al año siguiente restableció sus contactos con Hungría y Bulgaria,⁵¹ rotos desde la Segunda Guerra Mundial. Si bien es cierto que el proceso no se completa durante el sexenio de Luis Echeverría,⁵² el clima global de la política mundial generado por la primera distensión entre las superpotencias se permea hasta esta esfera llevando a las relaciones diplomáticas mexicanas algunas de las implicaciones de este primer ensayo del fin de la guerra fría.

La verdadera explosión de las relaciones diplomáticas del país no se da, sin embargo, sino hasta los últimos dos años del sexenio. En esta ocasión el objetivo del activismo diplomático mexicano fue el resto del mundo en desarrollo. El motor fundamental en este caso se encontraba en las actividades llevadas a cabo en la esfera multilateral. Frecuentemente, el fin que se perseguía al ampliar los contactos diplomáticos del país era el apoyo y fortalecimiento de las iniciativas de la diplomacia multilateral mexicana. La negociación de la CDDEE marcó un punto definitivo en la búsqueda de una ampliación de las alianzas diplomáticas mexicanas en los foros multilaterales. El resultado final fue ciertamente notable. Durante el sexenio de Luis Echeverría, el gobierno mexicano establece relaciones diplomáticas con 64 países, prácticamente duplicando el número de los contactos que se tenían al iniciar los setenta.

⁵¹ Estos países se cuentan entre aquellos con los que México mantenía relaciones diplomáticas antes de la Segunda Guerra Mundial. En el curso del conflicto armado, sin embargo, se rompen las relaciones diplomáticas con sus gobiernos.

⁵² El caso de Corea es significativo. Como ya ha sido señalado, las relaciones con la República de Corea se establecieron desde 1962. No será, sin embargo, hasta 1981, cuando se abran relaciones diplomáticas con la República Democrática Popular de Corea. En este caso el retraso parece haber estado menos relacionado con los estreñimientos impuestos por la confrontación este-oeste a escala global que con la participación del gobierno de Corea del Norte en el entrenamiento de grupos de guerrilla urbana durante el periodo.

Este proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con la totalidad de los países independientes del planeta culminará en el curso de los gobiernos de José López Portillo⁵³ y Miguel de la Madrid.⁵⁴ Después de reanudar las relaciones con Chile y del establecimiento de relaciones con Namibia —durante el primer semestre de 1990—, el gobierno mexicano tiene, al iniciar los noventa, relaciones diplomáticas —con la excepción de Sudáfrica y unos cuantos microestados— con casi todos los miembros de la comunidad internacional. De estas 148 contrapartes, 32 están en América, 28 en Europa, 46 en África, 37 en Asia y el Medio Oriente y 5 en Oceanía.

El impulso inicial para esta ampliación de las relaciones diplomáticas de México será una de las herencias principales del periodo 1970-1976. Sin embargo, no siempre ha sido posible dar un contenido más específico a los contactos estrictamente diplomáticos. Más de 70% de las embajadas residentes de México en el mundo siguen concentradas en el resto de América y Europa.

Por otra parte, la multiplicación de la actividad diplomática bilateral del Estado mexicano había estado estrechamente relacionada, como ya se ha dicho, con las demandas que planteaba el complejo proceso de negociación multilateral en el que perseguiría sus objetivos multilaterales más importantes.

EL TERCERMUNDISMO COMO ARTICULADOR DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL

Al participar en la III UNCTAD Luis Echeverría se convierte en el primer presidente mexicano que asiste a una reunión de ese foro,⁵⁵ que

⁵³ Después de la cancelación de las relaciones con la República Española en el exilio, se establecen relaciones con el Reino de España (1977), Burundi, Kenia y Mali (1977), Dominica y Santa Lucía (1979), República Árabe Saharaui (1980), República Democrática Popular de Corea (1981), Antigua y Barbuda, Belice y Sudán (1982).

⁵⁴ Guinea-Bissau (1983), Zimbabwe (1985), Seychelles (1986), Vanuatu (1987) y Mozambique (1988).

⁵⁵ La participación mexicana en las dos primeras conferencias de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo no fue demasiado significativa. Aunque México no participó en la comisión de 30 países que tuvo a su cargo la preparación de la

para ese momento se había consolidado como el principal punto de expresión de las demandas económicas de los países en desarrollo. Alejándose de la actitud de cautela y prudencia extremas que, como ya se ha señalado, caracterizaba a la política exterior mexicana de las décadas anteriores en el ámbito económico, se presentaron propuestas e iniciativas que captaron la atención de los participantes en el foro.

Como se recordó en las primeras páginas de este capítulo, en esa ocasión el jefe de Estado mexicano puso énfasis en la existencia de una serie de “derechos y deberes” fundamentales que deberían normar las relaciones económicas entre los estados y propuso la elaboración de una carta, complementaria de la Declaración de los Derechos del Hombre, que los codificase con el fin de “desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho”. Esta propuesta fue, junto con la participación de los países subdesarrollados en las negociaciones del GATT, uno de los temas no incluidos en la agenda inicial de la reunión en los que se centró la atención de la conferencia. Representó, sin duda, la más importante contribución mexicana a los esfuerzos dirigidos a la creación de un nuevo orden económico internacional, en los que encontraron un punto de referencia común, países de la más diversa orientación política e ideológica que compartían —con grados marcadamente distintos— los problemas del atraso económico.

primera UNCTAD de 1964, que se llevó a cabo en el ambiente creado por los avances de los procesos de descolonización, sí lo hizo en la Comisión de Redacción del Acta Final, integrada por 34 países. La delegación mexicana a esa reunión fue presidida por el entonces secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano. Al institucionalizarse la Conferencia, México fue escogido como miembro de su órgano ejecutivo, la Junta de Comercio y Desarrollo. La delegación que asistió a la II UNCTAD en 1968 fue a su vez presidida por el subsecretario de Industria y Comercio, Plácido García Reynoso. México fue entonces también reelegido a la Junta de Comercio y Desarrollo. Reflejando la imagen que el gobierno de México tenía de la ubicación del país en el contexto del mundo en desarrollo, el jefe de la delegación mexicana señaló, refiriéndose a los obstáculos al desarrollo identificados en la reunión, que su “solución sería de gran ayuda para los países en desarrollo; se beneficiarían incluso aquellos que ya han logrado sensibles avances en el camino del desarrollo”. René Arteaga, *México y la UNCTAD*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973. Julio Faesier, “La segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo”, *Foro Internacional*, vol. IX, núm. 1 (33), julio-septiembre de 1968; Plácido García Reinoso, “México y la II UNCTAD”, *Comercio Exterior*, núm. XVIII (18).

La aprobación de la CDDEE como uno de los instrumentos centrales para la construcción de lo que un año después sería identificado como el “nuevo orden económico internacional” se convirtió, a partir de este momento, en la principal guía de la acción diplomática multilateral mexicana. Se introduciría así una dimensión adicional al creciente contenido económico de la conducción diplomática mexicana, inaugurando lo que a la postre sería identificado como su característica fundamental a lo largo del sexenio: el tercermundismo.

La diplomacia mexicana tuvo un papel muy destacado no sólo en la iniciativa⁵⁶ sino en el proceso por el cual se avanzó en la negociación del documento.⁵⁷ En febrero de 1973, durante la sesión inaugural del grupo de trabajo establecido para la negociación y redacción del documento, se eligió como presidente del mismo a Jorge Castañeda, entonces representante permanente de México ante los organismos internacionales con sede en Ginebra. Del 13 al 17 de julio del mismo año se llevó a cabo el segundo periodo de sesiones del grupo. Dos periodos de sesiones más tuvieron lugar durante 1974, el último en Tlatelolco entre el 10 y el 28 de junio de ese año.

México participó en todos los subgrupos creados a lo largo del proceso. En las diversas versiones por las que pasó el documento, se presentaron de manera sistematizada y concreta demandas y posiciones que, aunque tenían antecedentes en la retórica diplomática mexicana anterior, frecuentemente habían sido presentadas de manera dispersa y, en buena medida, aislada. Si bien en algunos casos tales demandas se radicalizaban en términos relativos,⁵⁸ el catálogo de

⁵⁶ Sólo dos de los temas económicos que serían cubiertos por el documento —sistema monetario internacional y cooperación económica internacional— no fueron explícitamente tratados en la propuesta inicial del presidente mexicano a la III UNCTAD.

⁵⁷ Romeo Flores Caballero, “La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional”, en Kurt Waldheim *et al.*, *Justicia económica internacional: contribución al estudio de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, México, FCE, 1976.

⁵⁸ La insistencia en el derecho de los pueblos para escoger su sistema económico o social y el énfasis en la reglamentación nacional de las actividades de los inversionistas extranjeros, incluida la determinación de los términos de expropiación, por ejemplo. En otros casos (destacadamente el derecho de los países productores de materias primas para asociarse, sin por ello sufrir ningún tipo de represalias), los

“derechos y deberes económicos” incorporados tanto en la propuesta inicial de Echeverría como en la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU dos y medio años después, constituía en lo fundamental una recopilación de las demandas que el mundo en desarrollo ya había planteado en ese y otros foros al menos desde mediados de la década anterior.

Frente a esto, en la ronda de negociaciones norte-sur que tendría lugar durante la primera mitad de los setenta, los gobiernos de los países desarrollados enfatizarán la bondad y racionalidad del libre juego del mercado a escala mundial, en tanto que las élites de los países periféricos tenderán a cuestionar esta misma “racionalidad”, proponiendo reivindicaciones nacionalistas que incorporan una medida importante de intervención estatal.

No fue posible conciliar estas dos posiciones ni llegar a un texto único del documento antes de la Asamblea General de 1974, a pesar de celebrarse dos sesiones de trabajo informales adicionales en septiembre (una en Ginebra y otra en Nueva York). El Grupo de los Siete da, por su lado, forma definitiva al documento que se presenta primero a la segunda comisión y luego al pleno de la Asamblea General. En esta última ocasión, 120 estados votan a favor de la Resolución 3281 (XXIX), en la que se presenta el documento, seis lo hacen en contra⁵⁹ y 10 más se abstienen.⁶⁰ Los 16 votos opositores y abstencionistas incluían a casi todos los países industrializados en los que se centraban los esfuerzos de promoción comercial descritos en el párrafo anterior. Durante los meses subsecuentes a esta aprobación, la diplomacia mexicana invertirá un esfuerzo considerable en tratar de probar la validez jurídica de esta resolución; sin embargo, no logra obtener el consenso internacional de la comunidad.

El impulso que la diplomacia multilateral mexicana dio a la CDDEE tuvo consecuencias muy importantes para la política exterior de

temas incorporados en la carta hacían referencia directa a algunas de las cuestiones críticas que estaban en la agenda de política exterior de Estados Unidos y el resto del mundo industrializado.

⁵⁹ República Federal Alemana, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos y Luxemburgo.

⁶⁰ Austria, Canadá, España, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Países Bajos y Noruega.

México. Entre las más relevantes puede anotarse que la negociación de la carta brindó un factor de coherencia a la diplomacia multilateral mexicana. La función de la CDDEE fue, de hecho, similar a la que en décadas anteriores tuvieron los “principios fundamentales”. Introducir referencias específicas tanto al nuevo orden económico internacional (NOEI) y a la carta como a la necesidad de su aprobación frecuentemente se convirtió en la más importante “instrucción implícita” de las delegaciones mexicanas ante los más diversos foros internacionales. Esta preocupación por incluir referencias a la carta en los principales documentos emanados de los foros económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas, se expresó, por ejemplo, en la participación mexicana en las grandes conferencias mundiales que para estudiar los problemas del medio ambiente, la alimentación, la población, la situación de la mujer y los asentamientos humanos se llevaron a cabo durante esos años.⁶¹ En este sentido, la participación de los delegados mexicanos en esas conferencias fue una continuación de las gestiones iniciadas por el propio presidente de la República en la III UNCTAD.

ALGUNOS LÍMITES DEL TERCERMUNDISMO MEXICANO

En algunas ocasiones, tales como la intervención del presidente mexicano ante la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, en la que se acusa directamente a los países industrializados de apoyar el mantenimiento de relaciones de explotación en el ámbito alimentario, el tono diplomático mexicano se radicalizó drásticamente.⁶² Sin embargo, México no fue el país que adoptó las posiciones

⁶¹ Entre los resultados más concretos de este énfasis reformador en el plano internacional estarán diversas modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico interno del país. El deseo de mantener la imagen internacional que se construía a través de esto llevó a que sobre casi la totalidad de estos temas se dieran modificaciones en la legislación doméstica mexicana unos cuantos meses antes de la respectiva conferencia.

⁶² “Discurso pronunciado por el Lic. Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante la Conferencia Mundial de la Alimentación, en la ciudad de Roma, Italia, el día 11 de noviembre de 1974.”

más radicales en relación con los principios incorporados en la carta a lo largo del proceso de su elaboración.

En múltiples ocasiones, esta actitud responsable se expresó fuera del proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Las principales propuestas mexicanas sobre derecho del mar constituyen un buen ejemplo de ello, mismas que fueron expresadas en los cuatro periodos de sesiones que celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en 1974 y 1975, y que poseen un grado significativo de pragmatismo. En principio era éste un espacio atractivo para la expresión de los fundamentos conceptuales del tercermundismo mexicano. En efecto, durante las actividades de la conferencia se planteó frecuentemente una situación en la que, en relación con algunos de los temas centrales de la agenda, se encontraban de un lado los países en desarrollo y del otro los desarrollados, capitalistas y socialistas.

El tema en el que la voluntad conciliadora mexicana se pronunció con mayor claridad se refería al problema fundamental de la anchura del mar territorial. Un numeroso grupo de países en desarrollo, entre los que destacaban varios latinoamericanos, proponía la extensión del mismo hasta las 200 millas. Dada la naturaleza de esta figura jurídica, tal extensión no sólo implicaría un derecho del Estado costero sobre los recursos económicos que se encontrasen en ella —el objetivo central de los países en desarrollo que la proponían— sino una limitación considerable a la libertad de tránsito con otros objetivos. Las superpotencias navales resentían el impacto que esto tendría sobre su capacidad estratégica y, en consecuencia, se oponían a ello. La salida de esta diferencia de posiciones se encontró en el desarrollo de un nuevo concepto jurídico —la zona económica exclusiva— con base en el cual se garantizaba el primer objetivo sin afectar los derechos de terceros en relación con el libre tránsito.⁶³ México tuvo un papel de pri-

⁶³ En Caracas, al asistir a la primera sesión de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Luis Echeverría subraya el carácter conciliador de la figura, señalando que en ella “coexisten derechos del Estado ribereño y derechos de la comunidad internacional”. Secretaría de la Presidencia, “Discurso del Presidente de México en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar”, en *Documentos de Política Internacional*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974. Un año antes, en 1973, durante su discurso ante el plenario de la Asamblea

mera importancia tanto en la gestación del concepto como en su posterior inclusión como uno de los puntos básicos del tratado que finalmente surgió de la conferencia.

Esta dimensión pragmática del tercermundismo se reflejó en el contenido mismo de esta política. Fundamentalmente, se hizo énfasis en cuestiones relativas al orden —o desorden— imperante en las relaciones económicas y financieras internacionales. El tercermundismo mexicano intenta, sin lograrlo plenamente, ceñirse a las dimensiones económicas de las negociaciones norte-sur. La participación mexicana en el Grupo de los Siete —escenario por excelencia del “tercermundismo económico”—, sobre todo en foros tales como la UNCTAD y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, fue muy activa, llevándose muchas veces la presidencia de ese grupo. No obstante, a lo largo del sexenio el gobierno mexicano nunca solicitó su admisión como miembro pleno de los principales foros políticos del llamado “Tercer Mundo”.⁶⁴

Esto no quiere decir que el gobierno mexicano se abstuviera de adoptar posición frente a los temas políticos más importantes de la agenda internacional, tanto del periodo como de naturaleza más permanente. En lo que respecta al desarme, la diplomacia mexicana siguió desempeñando un papel de primera importancia al interior del foro universal. La invasión de Turquía a Chipre fue condenada enér-

General, el canciller mexicano, Emilio O. Rabasa, ya había señalado su satisfacción por el hecho de que, en relación con la figura de mar patrimonial o zona económica exclusiva, “no nos enfrentamos con una posición que sitúe al mundo en desarrollo en controversia con los países altamente industrializados...” “Address by the Secretary for Foreign Affairs of Mexico, Dr. Emilio O. Rabasa, at the XXVIII Session of the General Assembly of the United Nations”, en *Mexico in the XXVIII Session of the General Assembly*, Nueva York, Permanent Mission of Mexico to the United Nations, 1974.

⁶⁴ De manera más general, debe recordarse que tampoco se buscó ocupar uno de los asientos no permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual contribuyó desde el inicio del sexenio a las críticas de quienes consideraban que la misma estaba demasiado centrada en las dimensiones económicas. Véase, por ejemplo, Ricardo Valero, *op. cit.* Un antecedente interesante tanto de la explicación de la decisión mexicana como de su crítica puede encontrarse en Antonio Gómez Robledo, “Directrices fundamentales de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3 (22-23), octubre de 1965-marzo de 1966. Véase especialmente p. 273.

gicamente en 1974. A lo largo del sexenio también se asumieron posiciones claras respecto del colonialismo y el racismo. Por lo que se refiere al primero, los procesos independentistas de las ex colonias portuguesas constituyeron, junto con el caso de Namibia, los puntos de atención más importantes. El racismo imperante en el cono sur africano fue, a su vez, un tema frecuente en las intervenciones mexicanas. En estos casos, sin embargo, las tomas de posición generalmente se dieron no en el contexto de los esfuerzos de acción conjunta y coordinación de política llevados a cabo por los países en desarrollo, sino en el marco de la expresión independiente y relativamente aislada de la opinión mexicana, con frecuencia a través de la intervención del jefe de la delegación mexicana durante la sesión plenaria de la Asamblea General.

Los objetivos de este comportamiento son claros. Por ejemplo, la decisión de no incorporarse plenamente al movimiento no alineado contribuyó para que en el caso de los foros más relevantes de las demandas tercermundistas fuera posible para la diplomacia mexicana mantenerse alejada de las dimensiones políticas del conflicto norte-sur. Sin embargo, lo anterior no siempre fue posible en el espacio más amplio de las Naciones Unidas. Las primeras dificultades para mantener el tercermundismo mexicano en un plano estrictamente económico se anunciaron en el curso del propio proceso de construcción de alianzas a lo largo de la negociación de la CDDEE.

Los objetivos prioritarios específicos de las políticas exteriores de los principales países en desarrollo tenían diferencias considerables aun en el seno mismo del Grupo de los Siete. En el caso de algunos de sus miembros más destacados, estas diferencias de énfasis frecuentemente los llevaban a exigir como compensación por el apoyo brindado sobre un punto determinado, apoyo correlativo en otros puntos. De hecho, como fue sugerido en el capítulo anterior, tales transacciones no se limitaban estrictamente a las dimensiones económicas en las que se centraba la política exterior mexicana del periodo.

Esto era particularmente notable en el caso de los países árabes, para los que la reestructuración de la economía internacional y la solución del conflicto del Medio Oriente habían estado íntimamente vinculados desde el momento mismo del surgimiento del petróleo

como instrumento de negociación real en ambas esferas. Uno de los desarrollos que más claramente mostró las limitaciones del tercermundismo mexicano, así como su causa, fue el problema del voto sionista en 1975, directamente relacionado con este tipo de situación. La acción militar de Israel en Uganda en 1976 y la condena de la misma que la Cancillería mexicana hace basándose en el principio de no intervención, levantan de nueva cuenta las limitaciones de la PEM para “intervenir” en este tipo de situaciones.⁶⁵ La efectividad de las sanciones decretadas por las principales organizaciones judías norteamericanas en este contexto se puede resumir en unas cuantas cifras. Hasta ese año, los ingresos por concepto de turismo a México habían crecido a una tasa anual de 14% hasta alcanzar 1 200 millones de dólares. En 1975 tales ingresos cayeron 7% y en 1976 disminuyeron aún más.⁶⁶

Una vez que el esfuerzo por mantenerse en el plano económico muestra sus limitaciones, el gobierno mexicano reconoce la imposibilidad de contar con una presencia internacional relevante sin asumir, así sea sin proselitismos, una posición clara ante los más importantes conflictos político-estratégicos del momento. En el curso de su gira por el Medio Oriente, el presidente mexicano intenta adoptar un papel más activo en la solución del conflicto árabe-israelí. Sin embargo, la política exterior de México bajo Echeverría encuentra aquí uno de sus fracasos más notables.

Este nuevo énfasis en lo político, por otra parte, no significó el abandono de las temáticas económicas. Precisamente en el curso de esa misma gira surgió otra iniciativa que llegó a ser considerada importante por los observadores políticos del momento: la creación de un sistema económico del Tercer Mundo, diseñado con base en una propuesta similar presentada previamente en el espacio latinoamericano. El alcance de los contactos establecidos por el gobierno mexicano durante esos años constituye, junto con el carácter global de las negociaciones relativas al nuevo orden económico internacional, un claro ejemplo de la “salida del hemisferio occidental” que encarna la política exterior de la administración Echeverría. Algu-

⁶⁵ Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, op. cit.

⁶⁶ “The road back to confidence”, *Time*, 21 de febrero de 1977, p. 16.

nos de los temas más inmediatos y relevantes de la agenda mexicana de esos años se mantuvieron, sin embargo, en el mismo espacio regional en el que se había concentrado la atención mexicana en décadas anteriores.

LA POLÍTICA REGIONAL Y LAS RELACIONES CON EL RESTO DE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS

Las relaciones de México con el resto de América Latina durante el sexenio de Luis Echeverría pasan por una serie de cambios importantes tanto en el plano bilateral como en el de la acción multilateral a escala regional. Por lo que se refiere al plano bilateral, pueden diferenciarse claramente tres momentos. El primero corresponde al primer año del gobierno de Echeverría, durante el cual se da una continuidad significativa a las tendencias dominantes en el sexenio anterior. Se fortalece la relación con Guatemala y, en general, con Centroamérica. También se inicia la reactivación de relaciones con la Revolución Cubana, con la cual se habían agravado los conflictos después de 1968. Este nuevo acercamiento dará lugar, en el curso del sexenio, a iniciativas importantes tanto en lo bilateral como en lo multilateral.

Este caso es el que expresa con mayor claridad el sentido original del “pluralismo ideológico” promovido por la diplomacia mexicana. Por otra parte, esta política sigue, al menos en sus etapas iniciales, una lógica de alcance latinoamericano. En agosto de 1974 los presidentes de Venezuela y Colombia expresaron, en una acción de indudable simbolismo, el deseo de restablecer relaciones con Cuba. La XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores “para servir de órgano de consulta, en aplicación del TIAR”, celebrada en San José, Costa Rica, dejará en libertad a los países miembro para restablecer relaciones con el gobierno revolucionario cubano. Para entonces varios países latinoamericanos, entre ellos Argentina, ya habían dado ese paso. En la votación se abstuvieron Brasil y Nicaragua, y sólo Uruguay, Chile y Paraguay votaron en contra. Casi al final de su gestión, el canciller mexicano, Emilio O. Rabasa, reclamaría para México el mérito por el fin del “absurdo e injusto aislamiento a que

estuvo sujeto [*sic*] Cuba, a partir de la IX Reunión de Consulta. Ha sido durante el régimen del presidente Echeverría, y gracias a su tenaz insistencia sobre el tema, cuando se logró, al fin, merced a la fórmula de 'libertad de acción', levantar las sanciones a Cuba".⁶⁷

En cuanto a la acción multilateral de la que forma parte central el acercamiento con el régimen de Salvador Allende en Chile, el gobierno mexicano plantea una política latinoamericana estrechamente asociada al objetivo de diversificación de relaciones políticas al que antes se hizo referencia. El acercamiento con el Chile de la Unidad Popular, en un inicio se vio como "funcional", tanto por el apoyo del gobierno chileno a las iniciativas internacionales mexicanas —fue el primer país que respaldó la idea de elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados propuesta por el presidente de México— como por su importancia de elemento reivindicador de la "legitimidad revolucionaria" del régimen mexicano.

En relación con el primero de esos objetivos, una consideración importante era el prestigio internacional del gobierno chileno, sobre todo en el mundo en desarrollo. En 1972, Salvador Allende regresa la visita que el presidente mexicano hizo a su país a principios del mismo año. En el curso de sus actividades es evidente la conexión con los esfuerzos relegitimadores del gobierno mexicano "hacia la izquierda". En un momento en el que la guerrilla urbana empezaba a convertirse en un problema real para el Estado, el presidente chileno vino a México a señalar en uno de sus discursos que "[nadie] tiene razón para afirmar que los cambios no son posibles dentro del orden constitucional".⁶⁸ El acercamiento chileno-mexicano de esos años también tendría, sin embargo, costos en el plano de la política interna. Los más importantes se darán "hacia la derecha". Para mediados del sexenio resultaba claro que se había transformado en uno de los temas en los que la política exterior contribuiría a la creciente tensión que caracteriza durante esos años las relaciones del gobierno mexicano con la iniciativa privada y, en general, los sectores más conservadores del país. La coincidencia entre el periodo de luto nacional de tres días declarado por el gobierno de Echeverría luego del asesinato

⁶⁷ Rabasa, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁸ Véase Carlos Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno, 1972-1973", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.

de Salvador Allende y el asesinato del industrial Eugenio Garza Sada catalizó y dio forma y expresión pública a este desacuerdo, cuyas raíces más importantes se encontraban en otras esferas de la acción pública mexicana.⁶⁹

Después del golpe militar chileno, el problema más acuciente al que se enfrentó la diplomacia mexicana en ese país fue el cuantioso número de ciudadanos chilenos que, refugiados en la embajada de México en Santiago, solicitaban asilo. Una vez resuelto ese problema, el gobierno mexicano suspende relaciones diplomáticas con Chile, lo que toma por sorpresa a las nuevas autoridades de ese país. De hecho, todavía en mayo de 1974 el régimen chileno, por boca de su subsecretario Claudio Collado, señala que las relaciones entre ambos países son “absolutamente normales” y que el gobierno de su país espera el envío de un nuevo embajador. A la suspensión de relaciones diplomáticas seguirá una activa política de condena del régimen militar chileno en los más diversos foros internacionales, lo que contribuye al mantenimiento de la aprobación de la política exterior por parte de los sectores más progresistas en la opinión pública del país.

EL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y LA COOPERACIÓN MULTILATERAL CON AMÉRICA LATINA

El rompimiento con el régimen de Pinochet en 1974 marca también el inicio del tercer momento de las relaciones mexicanas con el resto de América Latina en el plano bilateral. El apoyo a las reivindicaciones panameñas sobre la revisión del estatus del canal marca importantes elementos de continuidad. Pero, de nueva cuenta, la oleada de regímenes militares limita el número potencial de aliados con los que puede contar la diplomacia mexicana en la región. En respuesta, ésta subraya las posibilidades de colaboración en el plano económico independientemente de los desacuerdos que puedan darse en el políti-

⁶⁹ La Presidencia promovió una serie de movilizaciones obreras dirigidas ostensiblemente a mostrar apoyo a Echeverría en su confrontación con los industriales regiomontanos que, aunque ciertamente limitadas, contribuyeron a la moderación de la postura empresarial. Véase Arriola, *ibid.*

co. El énfasis en el pluralismo ideológico cambia de dirección a partir de la nueva situación creada por estos desarrollos. La política latinoamericana del Estado mexicano asume un énfasis crecientemente multilateral.

La crisis de la integración latinoamericana contribuye también a que algunas de las iniciativas más novedosas de la diplomacia multilateral mexicana de estos años se vinculen a los esfuerzos que se hacen en el campo de las relaciones económicas internacionales a un nivel global. Al respecto, destaca la creación de organismos puramente latinoamericanos en el ámbito económico. En el curso de su visita a Caracas en junio de 1974, Echeverría propone, junto con Carlos Andrés Pérez, presidente de Venezuela, la creación de un Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que se concretará en octubre de 1975. La rapidez con la que pudo establecerse la nueva organización —sólo pasaron 15 meses entre la propuesta original y la firma del Convenio de Panamá— llamó la atención de los observadores del momento, quienes en general tendieron a atribuirla a la acción conjunta mexicano-venezolana.⁷⁰

Este nuevo esquema de cooperación regional —que tenía entre sus objetivos centrales el establecimiento de un sistema permanente de consulta para la adopción de posiciones y estrategias comunes en relación con terceros países, grupos de países y organismos internacionales—⁷¹ marcaría a México y Venezuela como nuevas “potencias emergentes” de la región. Por otra parte, el énfasis en las temáticas económicas sería lo que permitiese un cierto manejo de las tensiones inherentes a la coexistencia de regímenes con ideologías muy distintas. No sólo eso, además se logró la participación cubana como miembro del organismo, primera ocasión —desde que el régimen revolucionario fue expulsado de la OEA— en la que éste se vinculaba a un ejercicio regional de esta magnitud. El Estado mexicano promueve también el establecimiento de instancias de coordinación en espacios más concretos, tales como el comercio internacional del

⁷⁰ La firma del Acuerdo de Cartagena con la que se estableció el Pacto Andino en 1969 sólo se dio después de tres años de negociaciones. Robert Bond, “Regionalismo en América Latina: perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 2 (70), octubre-diciembre de 1977.

⁷¹ *Idem.*

azúcar (GEPLACEA), las comunicaciones navales (NAMUCAR) o la política energética (OLADE).

Cabe destacar que durante las décadas de 1970 y 1980, el Sistema Económico Latinoamericano no llegó a cubrir las expectativas de sus creadores y la diplomacia mexicana no encontró en él un campo de acción permanente. Este relativo distanciamiento continuó hasta que en el sexenio de Miguel de la Madrid nuestro país presentó un candidato a director del SELA; no obstante, éste fue derrotado.

Los esfuerzos dirigidos a la reestructuración del sistema interamericano constituirían un segundo campo de acción multilateral mexicana en el plano regional. Durante el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA (14-22 de abril de 1971), se plantea la necesidad de cambios en la organización, con lo que da inicio un proceso de revisión de sus documentos fundamentales. El principio de pluralismo ideológico encuentra precisamente algunas de sus expresiones más interesantes en el esfuerzo por actualizar los mecanismos del sistema interamericano. Por otra parte, los desarrollos de la política latinoamericana del gobierno mexicano en el plano bilateral tienen un impacto sobre la participación mexicana en este proceso. Así, por ejemplo, la diplomacia mexicana no asiste a la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile en 1976.⁷²

LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Después del desencuentro de 1971, las relaciones mexicano-norteamericanas siguieron guías distintas en lo multilateral y en lo bilateral. “El nacionalismo y la necesidad —ha señalado Guy Poitras— fueron componentes de las políticas de Echeverría hacia Estados Unidos.”⁷³ En el plano multilateral tanto global como regional las preferencias de ambos gobiernos difirieron frecuentemente. Ni siquiera la prudencia mostrada en decisiones como no buscar un

⁷² Véase, por ejemplo, Carlos Pereyra, “Diplomacia independiente: México, nación sólida”, *Excelsior*, 24 de mayo de 1976, pp. 7 y 8A.

⁷³ Guy Poitras, “México’s foreign policy in an Age of Interdependence”, en E.G. Ferris y J.K. Lincoln (eds.), *Latin America Foreign Policies: Global and Regional Dimension*, Boulder, Westview Press, 1981, p. 108.

asiento en el Consejo de Seguridad o no incorporarse a los foros políticos del “tercermundismo” evita un cierto deterioro en el tono de la relación con los norteamericanos.

Su nuevo activismo y su explosiva retórica contradijo la ampliamente aceptada visión de las relaciones exteriores de México como basadas en una negociación tras bambalinas, consistente, calculada y racional y se ganó también la enemistad de algunos funcionarios norteamericanos.⁷⁴

Las relaciones mexicano-estadounidenses durante la administración Echeverría presentan una imagen de distanciamiento que en algunos casos tuvo una base de realidad. Sin embargo, la validez de esta imagen debe relativizarse ante la evidente —aunque no publicitada— y estrecha cooperación en campos tales como el combate del tráfico de drogas y, en alguna medida, la seguridad interna. En la esfera bilateral, la diplomacia mexicana buscó la conciliación de posiciones y la cooperación. Si se centra la atención en lo que el gobierno mexicano considera sus principales problemas, destaca claramente esta disposición. En las palabras que el embajador saliente norteamericano, Joseph John Jova, dirigió durante la comida de despedida que le ofreció el nuevo secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Santiago Roel, el 2 de febrero de 1977, aquél recordó que, pese a las diferencias de “criterios y de objetivos” entre ambos gobiernos en el plano multilateral, siempre encontró en los representantes de México “un respeto absoluto para los puntos de vista contrarios y un sano deseo de limar asperezas y de buscar vías de conciliación en toda materia que no violaba los principios fundamentales”.⁷⁵

Más allá del ya señalado y fundamental problema del acceso comercial al mercado norteamericano, las cuestiones más relevantes en el plano bilateral eran en buena medida una herencia de administraciones anteriores. Destacaban, por ejemplo, los problemas de la salinidad del río Colorado y la mano de obra migrante. Los logros obte-

⁷⁴ John F. McShane, “Emerging regional power: Mexico’s role in the Caribbean Basin”, en Ferris y Lincoln, *op. cit.*, p. 198.

⁷⁵ El texto de las palabras del embajador Jova es reproducido en “Demanda México respeto y amistad constructiva en sus nexos con EU”, *El Día*, 3 de febrero de 1977, p. 3.

nidos en una primera etapa de la solución del primero de ellos —aún queda pendiente, más de dos décadas después, la cuestión de la reparación de los daños ocasionados— fueron significativos. Por lo que toca al segundo, en él se evidencian las vinculaciones de esta herencia con lo que podríamos llamar las “nuevas dimensiones” de las relaciones mexicano-estadounidenses.

En efecto, resulta particularmente interesante constatar que el único momento en el que Estados Unidos parece dispuesto a, por lo menos, discutir la demanda mexicana de llegar a un nuevo acuerdo bracero se da precisamente cuando las consecuencias potenciales del boicot petrolero árabe sobre la economía norteamericana se han hecho particularmente evidentes, los medios de información norteamericanos “descubren” las reservas petroleras del sudeste mexicano y el secretario de Estado norteamericano inicia una gira particularmente importante para ellos por el Medio Oriente.

El descubrimiento de reservas petroleras en el sudeste en 1974 introduce, de hecho, un nuevo y fundamental elemento en la relación. Según declaraciones oficiales mexicanas, los yacimientos descubiertos en el sudeste de México tenían una extensión de 50 km de largo por cinco de ancho, con una reserva de 20 millones de barriles. Para octubre de 1974 se tenían 48 pozos productores, 25 en perforación y 10 en terminación.⁷⁶ México había tenido que importar 23.6 millones de barriles de petróleo crudo, lo que correspondía a 10% del consumo nacional. Los productos petroquímicos importados representaron 4.4% del consumo total y se generó un déficit por concepto de comercio de petróleo y derivados⁷⁷ que representaba 14.3% del déficit total de la balanza comercial. Ante esta situación, para fines de 1974 los nuevos mantos petrolíferos del sudeste representaban 37% de la producción total y se estimaba que para 1975 permitirían incrementar la producción en 150 000 barriles diarios adicionales.⁷⁸ El Banco Nacional de Comercio Exterior señalaba:

⁷⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, “Amplias perspectivas de explotación petrolera”, *Comercio Exterior*, octubre de 1974, p. 1025.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 1022-1023.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 1025.

Se piensa que con las exportaciones de petróleo se fortalecerán las finanzas públicas, se revitalizará la intervención del Estado en la economía, y se podrá extender la educación y seguridad social cada vez más a amplios sectores de la población mexicana.⁷⁹

El problema de las relaciones con la OPEP se planteó de manera inmediata y obligó a una serie de definiciones por parte de las autoridades mexicanas. La potencialidad exportadora mexicana la colocaba en una doble posición al respecto. Por una parte, de alguna manera se incrementaban sus posibilidades negociadoras ante Estados Unidos, por poseer un material estratégicamente necesario para ellos. Por la otra, México se convertía en un potencial disruptor de las medidas políticas de los miembros de la OPEP, dirigidas no al aumento de precios sino a la limitación de suministros. La política estadounidense de evitar que cundiese el ejemplo de los países exportadores de petróleo en el muy limitado número de países periféricos en los que una política de este tipo podría ser viable, debe también ser tomada en cuenta.

El aparente cambio de actitud norteamericana respecto al convenio bracero tiene lugar en el contexto de la primera entrevista del primer mandatario mexicano con el nuevo presidente norteamericano, Gerald Ford. La respuesta mexicana (convirtiendo en protocolar la entrevista Echeverría-Ford en la que se esperaba fuesen planteadas las cuestiones recién mencionadas) permite evitar tener que pronunciarse sobre el tema. La posterior decisión mexicana de abandonar la insistencia seguida hasta entonces para el logro del mencionado acuerdo bracero anula en la práctica cualquier posibilidad de negociación al respecto. La explicitación de los lineamientos generales que seguirá la explotación de los nuevos recursos petroleros opera también en el mismo sentido. México, se afirma, no favorecerá con sus recursos petroleros las economías de otros países en detrimento de la propia o de la de otros países en desarrollo y, en observancia de los principios incorporados en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, apoya los esfuerzos de defensa de los precios de esa materia prima.⁸⁰

⁷⁹ Banco Nacional de Comercio Exterior, "Comentarios sobre las perspectivas petroleras de México", *Comercio Exterior*, octubre de 1974, pp. 994-997.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 1024.

Durante el último año de gobierno de Luis Echeverría, un grupo de legisladores norteamericanos había enviado una carta al presidente Ford en la que denunciaban que Echeverría llevaba a México “al comunismo”. Una fuente diplomática citada por un comentarista del *Washington Post* resumía así la situación: “Nunca hubo un rompimiento abierto. Echeverría fue cuidadoso en ir demasiado lejos, y Washington tuvo cuidado de controlarse [...] Ambos sonreían en público pero las relaciones no eran buenas”.⁸¹

LA POLÍTICA EXTERIOR AL CIERRE DEL SEXENIO

Los últimos dos años del sexenio de Luis Echeverría son testigos de algunos de sus fracasos más importantes en el campo de la política exterior. Una vez ausente el elemento cohesionador que representó durante el periodo 1972-1974 el proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el activismo internacional mexicano pierde el sentido de dirección y la coherencia que el proceso negociador había contribuido a darle. El desenlace del problema del voto sionista al que nos referimos páginas atrás llevará a la renuncia de quien fue secretario de Relaciones Exteriores durante los primeros cinco años de la administración Echeverría, Emilio O. Rabasa. Durante los últimos 11 meses de la misma, Alfonso García Robles, una de las más destacadas figuras de la diplomacia profesional mexicana, asumirá la dirección de la Cancillería. Entre las primeras acciones del nuevo secretario está la creación de una nueva subsecretaría encargada de planeación de política que quedará a cargo de otra de las figuras más destacadas del Servicio Exterior Mexicano, Jorge Castañeda.

A pesar de esto, el limitado papel que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene en la definición y ejecución de algunas de las decisiones más significativas del periodo contribuye al surgimiento de algunos de los temas más importantes de los años por venir que se anuncian claramente tanto en los logros como en los más importantes fracasos del último tramo del sexenio. Ya se ha mencionado el

⁸¹ John M. Goshko, “Nueva fase amistosa México-EU”, *Excelsior*, 13 de enero de 1977.

caso del ofrecimiento para desempeñar un papel de mediador en el conflicto del Medio Oriente. Un segundo problema se plantea en relación con España. La reacción que provocan en el presidente mexicano los desarrollos que rodearon la transición política en España constituye en este caso el punto de partida.

El 12 de septiembre de 1975 es promulgada una nueva ley antiterrorista en ese país, que restringe dramáticamente las capacidades de defensa de los acusados de esta clase de delitos. Con base en ella se condena a muerte a 11 jóvenes militantes de la oposición, cinco de los cuales son ejecutados el 27 del mismo mes, ante una ola de protestas tanto nacionales como internacionales. En protesta tanto por un proceso que se considera manifiestamente injusto, como por las ejecuciones mismas, países como Francia, Gran Bretaña, Italia, Suecia y Suiza llaman a consulta a sus embajadores acreditados en Madrid.

El mismo día de las ejecuciones, el presidente Echeverría declara que las mismas se convertirán en “precipitadores de la caída de Franco”.⁸² El 28 de septiembre, el gobierno mexicano suspende comunicaciones aéreas y telefónicas con España, notifica a la Oficina de Turismo española y a la Agencia EFE que deben cerrar y que su personal tiene un plazo de 48 horas para abandonar el país; asimismo, se les informa a los barcos españoles que no les es permitido entrar en aguas mexicanas. La Secretaría de Relaciones Exteriores gira instrucciones a las embajadas y consulados mexicanos con el fin de que se abstengan de documentar en cualquier calidad migratoria a los ciudadanos españoles, con la sola excepción de los residentes en México y los perseguidos políticos.⁸³ El propio presidente envía en la misma fecha una carta a Kurt Waldheim, entonces secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, en la que luego de expresar su condena por la violación de los derechos humanos cometida por el gobierno español y argumentar que la situación de ese país pone en peligro la paz internacional, solicita se convoque una reunión del Consejo de Seguridad.

El objetivo de la misma, según el primer mandatario mexicano, sería que el Consejo pidiese a la Asamblea, con base en los artículos 5º

⁸² José Fuentes Mares, *Historia de dos orgullos*, México, Océano, 1984, p. 189.

⁸³ Luisa Treviño y Daniel de la Pedraja, *México y España: transición y cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1983, p. 96.

y 6° de la Carta de la ONU, la expulsión del régimen franquista de la organización. El gobierno mexicano solicita al secretario general que “pida a la Asamblea General que el régimen español sea suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro”.⁸⁴ El Consejo, sin embargo, no se reúne, desestimando la petición mexicana.

Después de la inacción del Consejo, la diplomacia mexicana vuelve a plantear el tema durante la XXX Asamblea General, sin obtener ningún resultado concreto. El representante soviético ante la organización se opone a la iniciativa mexicana señalando que, en su opinión, “México no parece haberse percatado de que no hay un solo miembro de las Naciones Unidas que no guarde esqueletos en su clóset. Si empezamos a exhibirlos [...] el resultado podría ser desastroso”.⁸⁵

El propio gobierno mexicano no estaba exento de este cargo, y el resultado final de su acción sería un ejemplo temprano de escrutinio de la política interior mexicana en el exterior. De hecho, el único impacto de la iniciativa presidencial mexicana será abrir la posibilidad para que el propio gobierno español no sólo acuse a la política mexicana de intervencionista sino que recuerde el papel de Echeverría como secretario de Gobernación durante la represión del movimiento estudiantil de 1968:

[...] el presidente Luis Echeverría carece de la estatura moral necesaria para lanzar acusaciones contra ningún gobierno de los estados miembros de la Organización. En efecto, el señor Echeverría era ministro del Interior del Gobierno Mexicano que tomó la decisión de lanzar al ejército contra unos estudiantes que trataban de manifestarse en la Plaza de Tlatelolco [...] acción que produjo un elevadísimo número de víctimas y la indignación mundial[...]⁸⁶

Las dificultades que enfrentará una política exterior mexicana frecuentemente acusada por propios y extraños en los años siguientes de

⁸⁴ Citado en *ibid.*, p. 91.

⁸⁵ “México y España en la ONU: los esqueletos en el clóset”, *Proceso*, núm. 15, febrero de 1977, p. 53.

⁸⁶ Citado en Treviño y De la Pedraja, *op. cit.*, p. 73.

ser “candil de la calle y oscuridad en la casa”, se planteará así abiertamente en este contexto. Las medidas adoptadas prueban de hecho ser contraproducentes también en otros términos. El costo comercial para México contribuye, por ejemplo, a la expresión de una cierta oposición al interior mismo del país.⁸⁷ El deterioro de las relaciones con España será, así, una de las herencias de la política exterior del sexenio. Ni siquiera la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975, permitió un acercamiento entre los gobiernos de ambos países que, de hecho, tendría que esperar hasta el inicio de la administración López Portillo.

Se plantea aquí, como en el caso de Chile, un problema más amplio: la relevancia de los principios fundamentales de la diplomacia mexicana para orientar un comportamiento internacional más activo. Éstos eran en alguna medida la expresión jurídica de políticas de aislacionismo internacional a los que tuvo que recurrir el país en otros momentos de su desarrollo. Al entrar a una política internacional que por sus consecuencias implicaba necesariamente la toma de posiciones en diversos conflictos, era de preverse que el mantenimiento de tales principios tuviese momentos de gran tensión.

Se hizo difícil conciliar los principios del pasado con el carácter asertivo de la nueva política exterior. A medida que la política exterior se convertía en un elemento central de la política mexicana durante los setenta, la retórica del pasado se transformó en una guía imperfecta ante relaciones nuevas y más complejas.⁸⁸

La atención personal que el jefe del Estado mexicano da a la política exterior durante el sexenio 1970-1976, por otra parte, eleva su prioridad en el contexto del conjunto de las acciones del Estado. Sin embargo, también presenta problemas. El estilo personal de gobernar se confunde en ocasiones con el tono que la diplomacia mexicana adopta en algunas negociaciones. Se levantan dudas sobre los intereses propiamente nacionales que se persiguen con los viajes presidenciales. De una situación en la que el presidente mexicano rara vez participaba en reuniones internacionales se pasa, en suma, a otra igualmente exagerada en la que en ocasiones el presidente mexicano era el único jefe de Estado que participaba en ellas.

⁸⁷ Fuentes Mares, *op. cit.*, p. 193.

⁸⁸ Poitras, *op. cit.*

Todo esto contribuye a que, al final del sexenio, el activismo y la politización de la política exterior mexicana, particularmente en el frente tercermundista, estuviesen asociados en la percepción de importantes sectores de la opinión pública mexicana a la crisis financiera que marcaba el fin del sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Desde esa perspectiva, no eran sino las dos caras de un solo proyecto populista e irresponsable.

Las dificultades que es necesario plantear rebasan el campo específico de la política exterior. Los problemas a los que el Estado mexicano intenta responder, entre otros caminos, a través de su política exterior, no sólo siguen existiendo, sino que han empeorado al final de la gestión de Luis Echeverría. No es posible atribuir a la política exterior la responsabilidad por los problemas que se presentan al fin del sexenio. De hecho, en ocasiones la causalidad puede haber sido exactamente la inversa. En opinión de Yoram Shapira, las frustraciones que el programa de reformas encontró en el plano interno fueron “cruciales para llevar el centro de la atención y la energía de Echeverría a la arena externa”;⁸⁹ cambios relevantes para la política exterior en la política interna, leyes sobre inversión extranjera directa, transferencia de tecnología, y patentes y marcas.

Sin embargo, tampoco pueden negarse los costos de la política exterior. Los que se dan en las relaciones con Estados Unidos han sido ya mencionados. Otros se expresan en el campo de la política interna mexicana. Una política exterior dirigida al menos en parte a recuperar la credibilidad del Estado mexicano ante los sectores progresistas de la coalición de gobierno había contribuido a reforzar el conflicto del mismo Estado con el sector privado, lo que terminó por ser una de las más sobresalientes características de su gobierno.

La contribución de la nueva política exterior en el plano de la problemática económica doméstica fue también bastante limitada. Al finalizar el sexenio, el Banco Nacional de Comercio Exterior traza una comparación de lo alcanzado por la administración Echeverría con la experiencia de las décadas anteriores. Se intenta dar a tal comparación un tono positivo: “[...] el hecho de que los principales indicadores muestren una mejor evolución de esa etapa [el desarrollo

⁸⁹ Yoram Shapira, “Mexican foreign policy under Echeverría: A retrospect”, *Interamerican Economic Affairs*, vol. 31, núm. 4, primavera de 1978.

estabilizador] en relación con la actual, oculta el deterioro que la situación global venía sufriendo; era de esperarse que ese deterioro hiciera crisis en algún momento”.⁹⁰

La situación del sector externo de la economía mexicana, sin embargo, no sólo no permite dudas sino que se transforma en un involuntario epitafio del periodo que concluía. Las tendencias existentes en este campo al llegar Echeverría al poder se acentúan durante su gestión. La concentración en Estados Unidos, tanto como fuente de importaciones como destino de exportaciones se había mantenido relativamente constante. El porcentaje del déficit comercial representado por Estados Unidos se incrementó en el curso del sexenio. Tal déficit, por otra parte, aumentó de 1 045.5 millones de dólares en 1970 a 3 721.6 millones en 1975. Su relativo descenso en 1976 a 2 731 millones de dólares no fue suficiente para evitar la devaluación del peso el 31 de agosto de 1976. Para fines del sexenio de Echeverría, el deterioro de un modelo económico fundamentado en la retórica pero escasamente en la práctica se había transformado en crisis abierta.

El presidente saliente firmó un Acuerdo de Estabilización con el Fondo Monetario Internacional, que es considerado por diversos analistas como “la única alternativa”⁹¹ viable en ese momento. En el acuerdo se recomendaba una política de austeridad dirigida a la reducción tanto de los déficit público y comercial como de la deuda externa. Se imponían límites al empleo y a la inversión pública, y se recomendaba una política salarial austera, la liberación de los precios y el control del crédito. Algunos comentaristas de la época consideraron que el convenio del FMI era menos exigente que aquellos otros firmados por la institución con otros países de América Latina durante el mismo periodo, y atribuyeron esta situación al colchón representado por los recursos energéticos.⁹²

Este acuerdo constituirá la base de la política de estabilización llevada a cabo durante los primeros años del gobierno de José López

⁹⁰ México 1976: *Hechos/Cifras/Tendencias*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976.

⁹¹ Rosario Green, “Todos los caminos llevan a Washington”, *Nexos*, año II, enero de 1979, p. 42.

⁹² Marc Rimez, “México: una política económica de transición, 1977-78”, CIDE, mimeo, 1978, p. 5.

Portillo. La urgencia de la situación económica de la que partiría el gobierno de López Portillo ponía a la problemática económica realmente “en el asiento del conductor”. El profundo impacto de todo esto sobre la política exterior se haría cada vez más claro a lo largo de los años siguientes. Entre las preguntas que habían quedado sin resolver destacaba una: ¿por qué el presidente saliente había decidido no usar el elemento de negociación que le proporcionaba la “nueva” riqueza petrolera mexicana?

Una cosa, sin embargo, era ya transparente. Los condicionantes que la situación política y económica interna pondrá a la política exterior durante el sexenio de José López Portillo serán, por tanto, de naturaleza fundamentalmente distinta de aquellos otros que habían contribuido a delinear las principales características de la política exterior durante el sexenio de Echeverría.

FINANZAS, PETRÓLEO Y POLÍTICA EXTERIOR (1976-1982)

La percepción de las limitaciones a la capacidad de acción real mexicana en el plano internacional se agudiza en los círculos políticos del país a lo largo del periodo de transición entre las administraciones Echeverría y López Portillo. Las dificultades económicas con las que concluía el sexenio no eran sino la confirmación de la distancia entre tal capacidad y la voluntad de participar activamente en la redefinición de las reglas del juego internacional en curso que se había hecho patente durante sus dos últimos años. Una buena parte de la herencia que asumía el nuevo equipo complicaba significativamente la conducción diplomática mexicana en los inicios del sexenio. La duración de esta situación crítica sería, sin embargo, bastante limitada. Las modificaciones por las que atraviesan los elementos condicionantes de la política exterior mexicana durante el sexenio de José López Portillo —si bien no siempre conducentes a la ampliación de los espacios disponibles para la acción pública mexicana— son no sólo significativas sino extremadamente dinámicas. En el plano de la coyuntura internacional, por ejemplo, tales cambios nos llevarán, en rápida sucesión, desde Carter hasta Reagan en la conducción política norteamericana y del incremento en el precio del petróleo a raíz de la revolución iraní a la crisis financiera internacional de 1982.

Los datos centrales de esta transformación por lo que respecta a los condicionantes internos de la acción internacional del Estado mexicano se modificarán también con celeridad. Al asumir la presidencia José López Portillo, los condicionantes económicos internos de la política exterior mexicana plantean un doble juego de realidades. Por un lado, la economía mexicana ha entrado en una situación que, por comparación con la que imperaba al llegar al poder Luis Echeverría, puede ser identificada como de auténtica crisis. Las limitaciones de un modelo de desarrollo todavía incapaz de generar una

capacidad competitiva real del sector externo de la economía mexicana no sólo han sido confirmadas sino que plantean demandas, ahora sí urgentes, a la política económica del gobierno mexicano.

Por el otro, y en alguna medida compensando las implicaciones que derivarían del factor anterior, está lo que, de manera muy general, podríamos llamar la promesa del petróleo. En el campo de la política exterior mexicana tal promesa se traduce en la posibilidad de contar con una nueva e importante fuente de poder nacional que pueda dar un sustento real a una actividad internacional intensa por parte del gobierno mexicano. A medida que se consolide la capacidad de explotación y exportación petrolera se consolidará también la percepción de que la capacidad y el poder mexicanos en el plano internacional han sufrido una transformación fundamental. George W. Grayson planteó así el verismo en el que se fundó tal cambio de percepción durante el sexenio de López Portillo: “La posesión de reservas de energía obviamente aumenta el poder de una nación”.¹ Tal promesa, sin embargo, tardaría en concretarse. La omnipresencia de la crisis económica marcaba profundamente la coyuntura de la transición. El fracaso de la política reformista del sexenio recién concluido dejaba pocas opciones para el gobierno que se iniciaba a principios de diciembre de 1976.

El equilibrio de fuerzas políticas en el país y la situación de política interna que domina la transición apunta en direcciones similares. La coyuntura política que heredaría la nueva administración podía prácticamente interpretarse como la imagen en espejo de aquella que había recibido el presidente saliente. La “crisis de legitimidad hacia la izquierda” que domina el clima político de los primeros momentos del sexenio 1970-1976 fue suplida por una “crisis de confianza hacia la derecha” a fines del mismo. La “recuperación de la confianza” de los grupos empresariales nacionales y extranjeros se consolidó como uno de los objetivos prioritarios en este plano. El suelo político doméstico del que partiría la acción internacional de la nueva administración contribuía, de esta manera, a prever una moderación de algunos de los aspectos más “radicales” —al menos en el discurso— de la nueva política exterior.

¹ George Grayson, “Mexico’s opportunity: The oil boom”, *Foreign Policy*, núm. 29, invierno de 1977-1978, p. 67.

No bien entrado el sexenio se toman medidas, de alguna manera vinculadas a la política exterior, dirigidas tanto a mostrar quién controla la conducción del Estado mexicano como a calmar cualquier inquietud de los sectores a los que se dirige de manera preferencial el proyecto respecto de cualquier posibilidad de un retorno a las prácticas y políticas del sexenio recién concluido. En unos cuantos meses se dan al ex presidente Echeverría tres nombramientos diplomáticos que tienden a alejarlo de manera cada vez más clara de la vida política nacional. Es primero nombrado embajador extraordinario y plenipotenciario de México, sin sede fija, el 16 de mayo de 1977. El 30 de junio se le designa ante la UNESCO y, por último, el 18 de octubre de 1978, ante el gobierno de Australia. El sentido político de estas designaciones se aclara cuando algunos de sus más cercanos colaboradores son también distinguidos con nombramientos en el exterior. Augusto Gómez Villanueva, ex secretario de la Reforma Agraria; Fausto Zapata Loredó, ex secretario de la Presidencia, y Horacio Flores de la Peña, ex secretario de Patrimonio Nacional, serán todos representantes en el exterior del nuevo gobierno. El sentido en el que la política exterior se usaría como instrumento de la interna se modificaba, regresando al cumplimiento de algunas de sus funciones más tradicionales.

Dos palabras, *finanzas* y *petróleo*, encierran los datos centrales en que se resume la evolución de esta serie de condicionantes internos de la política exterior a lo largo del sexenio. El predominio relativo de uno u otro de los conjuntos de factores reflejados en cada una de ellas —la crisis económica de inicios del sexenio, el surgimiento de la capacidad petrolera mexicana y el resurgimiento agudizado de la problemática financiera a fines del sexenio— marcan los puntos de inflexión más relevantes de la política exterior mexicana durante el sexenio. Es posible, de hecho, distinguir dos subperiodos en la política exterior mexicana durante el sexenio de José López Portillo. Las características fundamentales del comportamiento internacional mexicano son significativamente distintas en cada uno de ellos.

El primero de estos subperiodos, que se extiende desde la toma de posesión hasta mediados de 1979, va a estar marcado por la voluntad para concretar un acercamiento con Estados Unidos y por las dificultades que la misma enfrenta. La evolución sufrida por los condicionantes internos de la política exterior durante el sexenio de Luis

Echeverría definía el lugar que la actividad internacional iba a tener en la agenda de la política pública mexicana. En los primeros momentos del sexenio disminuye claramente la prioridad relativa de la actividad internacional dentro de ésta. La atención se centra en los problemas asociados a las dimensiones internas de la recuperación económica. Evitar una innecesaria contaminación de estos esfuerzos por acciones emprendidas en el campo internacional se transforma, en ese contexto, en objetivo prioritario.

Los supuestos básicos del comportamiento internacional mexicano durante esta primera etapa son, sin embargo, puestos rápidamente a prueba. A poco de entrado el sexenio se harán evidentes las tensiones entre los gobiernos de México y de Estados Unidos. A medida que se deteriora la relación mexicano-norteamericana, la política exterior mexicana entra en su segundo subperiodo, asumiendo crecientemente un tono de abierta discrepancia con las preferencias de la política exterior de aquel país. A su vez, esta mayor beligerancia será favorecida por el surgimiento de la capacidad energética mexicana.

Antes de entrar con mayor detalle en la discusión de las características centrales de estos dos subperiodos de la política exterior de José López Portillo, es necesario revisar algunas acciones que se adoptan durante los primeros momentos del sexenio ante temas en los que la actividad diplomática del sexenio anterior había enfrentado algunas de sus dificultades más significativas.

El establecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino de España permite superar el enfrentamiento directo que habían marcado las comunicaciones entre los gobiernos de los dos países en foros multilaterales durante el último tramo del sexenio de Luis Echeverría y se constituye en el “acontecimiento singular”² de la política exterior mexicana durante el primer año del sexenio.

Desde noviembre de 1975, cuando apenas era candidato del partido oficial a ocupar la presidencia, López Portillo expresó su deseo de que se apresurara el establecimiento de relaciones con el nuevo gobierno español. Ya como presidente electo, manda a quien sería su primer secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel, como enviado personal a España con el objetivo ostensible de

² Citado en Carlos Marín, “España como ejemplo: diplomacia improvisada”, *Proceso*, núm. 56, 28 de noviembre de 1977, p. 15.

transmitir su invitación a representantes del pueblo de Caparroso, de donde es originaria su familia, para asistir a la toma de posesión presidencial. Después de la toma de posesión del nuevo presidente, se acelera el proceso. En enero de 1977, el canciller mexicano declara que existe “un noviazgo entre los dos pueblos; lo que falta es determinar la fecha del matrimonio... deseamos fervientemente que... se realice pronto”.³

El 18 de marzo de 1977 el gobierno mexicano, el último en el mundo que aún mantenía relaciones con la República Española, las da por terminadas. El cambio de política se maneja con rapidez y discreción. En la breve ceremonia en la que se hace pública la decisión, el último presidente de la República, José Maldonado, señala el carácter mutuo de la decisión y expresa su

reconocimiento, que interpreta el sentir de la opinión liberal, progresista y republicana española, al pueblo y al gobierno de México por la ejemplar solidaridad que han tenido con la República Española y con nuestros compatriotas que fueron fraternalmente acogidos en este país.⁴

El 28 del mismo mes, poco más de una semana después y cuando estaban aún por concluir las primeras etapas de la transición democrática española, se establecen relaciones con el Reino de España. Es ésta indudablemente una de las acciones internacionales más relevantes del inicio del sexenio de José López Portillo, que culmina al anunciar la Cancillería de ese país el beneplácito español para el nuevo embajador mexicano. El 4 de abril de 1977 se anuncia la designación de otro ex presidente, Gustavo Díaz Ordaz, como embajador en España. Una prueba más de hasta dónde la integración del equipo diplomático mexicano a inicios del sexenio presentaría novedades significativas. Con este nombramiento López Portillo cumplía el compromiso expresado previamente por Santiago Roel en el sentido de que el embajador que iría a España sería “del más alto nivel”⁵ y daba claras muestras de la prioridad que atribuía a la vinculación con España.

³ *Idem.*

⁴ Citado en *ibid.*, p. 16.

⁵ *Idem.*

Sin embargo, la designación de Díaz Ordaz ocasiona protestas en diversos círculos de la opinión pública nacional, entre las que destacó la renuncia de Carlos Fuentes a su puesto de embajador mexicano ante el gobierno de Francia. La controversia continúa a lo largo de la corta carrera diplomática de Gustavo Díaz Ordaz. El nuevo representante mexicano en España no llega a ese país sino hasta el 11 de julio y renuncia el 2 de agosto del mismo año, en medio de un abierto desacuerdo con Echeverría, provocado por sus declaraciones en el sentido de que las propuestas de éste a la ONU en 1975 habían sido hechas a título personal y consideradas erróneas por “la mayoría de los mexicanos”.⁶

Lo accidentado de su inicio, sin embargo, no impide que en muy corto tiempo las vinculaciones mexicano-españolas asuman una dinámica sólida y significativa. A partir del establecimiento de relaciones, las comunicaciones político-diplomáticas entre los dos gobiernos se aceleran rápidamente. El presidente español Adolfo Suárez visita México tan sólo un mes después, el 25 y 26 de abril, inaugurando un proceso de acercamiento entre los dos gobiernos que continuará en los años siguientes. Las visitas recíprocas del más alto nivel se suceden con una frecuencia que parece intentar compensar la falta de lazos diplomáticos durante casi cuatro décadas. Entre el 8 y el 16 de octubre del mismo año, López Portillo se convierte en el primer jefe de Estado mexicano en visitar España oficialmente. Los reyes de España visitan también México entre el 17 y el 22 de noviembre de 1978.

Un segundo tema en el que el nuevo gobierno mexicano adopta posiciones que reflejan las limitaciones de su antecesor se refiere al problema del Medio Oriente. La diversificación de suministros petroleros que dominará el segundo tramo de la política exterior del sexenio se inicia, de hecho, con la firma de acuerdos sobre este campo con Israel. Ante la suspensión de suministros petroleros por parte de Irán, México se convierte en el principal proveedor petrolero de Israel, que en poco tiempo se consolida como el tercer cliente internacional de Pemex.⁷

⁶ Citado en *ibid.*, p. 17.

⁷ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP/Foro 2000, 1986, pp. 130-131.

Este y otros temas anuncian no sólo el nuevo papel del petróleo en la acción diplomática mexicana sino el incremento en el estatus internacional del país. Desde temprano en el sexenio se dan claras señales en este último sentido aun en el plano de la política global. El 31 de marzo de 1978, el secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, solicita que México envíe un batallón para sumarse a las fuerzas de paz en Líbano. Inicialmente el secretario de Relaciones Exteriores acepta la petición, pero López Portillo termina negando la posibilidad. A nivel regional, el lugar que Centroamérica ocupará más adelante en la agenda diplomática del sexenio se sugiere también desde el inicio del sexenio con las visitas de líderes políticos centroamericanos —tales como el ex presidente costarricense Daniel Oduber, a fines de febrero de 1977—⁸ a quienes recibe López Portillo.

En esta primera etapa de la política centroamericana de López Portillo destacan las acciones emprendidas en relación con la negociación de los Tratados del Canal de Panamá. A petición expresa del general Omar Torrijos durante su visita a México el 6 de mayo de 1977, México se incorpora al grupo de cinco estados latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Venezuela) “testigos” del proceso. La participación mexicana en este proceso muestra el mantenimiento de un espacio de disidencia con la política exterior norteamericana aún durante el primer subperiodo de su política exterior. En su primer año de gobierno, el presidente López Portillo no asiste a la ceremonia de firma de los Tratados en Washington, en la que sí participan otros 15 jefes de Estado latinoamericanos. Posteriormente cuestiona las enmiendas introducidas por el Congreso norteamericano en el documento al hacer uso de la palabra en nombre de los jefes de gobierno presentes en las ceremonias de transferencia de soberanía de la zona del Canal de Panamá. Las acciones mexicanas no sólo subrayan el nuevo peso político del país en este espacio geográfico sino que, de hecho, se convierten en importante antecedente de lo que sería el principal tema de la política exterior mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid: la experiencia de Contadora.

⁸ Véase *Comercio Exterior*, febrero de 1977.

Los contactos con países de otras áreas geográficas tampoco se abandonan totalmente. En mayo de 1978, López Portillo visita la Unión Soviética, donde logra su incorporación al régimen establecido por el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco. En octubre del mismo año, visita la República Popular China y Japón. El tono básico de la política exterior mexicana durante los primeros años del gobierno de José López Portillo estará, sin embargo, claramente marcado por los esfuerzos de acercamiento con el gobierno norteamericano, que Rosario Green identifica, no bien entrado el sexenio, como la “vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”.⁹

EL RETORNO A LA BILATERALIDAD

La necesidad del apoyo norteamericano se había hecho evidente en los meses que siguieron a la devaluación del peso. Algunos de los aspectos más relevantes de la situación que asume el nuevo gobierno se relacionan con los compromisos financieros contraídos, que generaban una clara dependencia de México frente a Estados Unidos, su gobierno, su banca privada y sus proveedores. Para fines del sexenio de Luis Echeverría, México ya era el tercer deudor mundial entre los países en vías de desarrollo.¹⁰ Sin embargo, la dimensión financiera no era la única relevante. Por ejemplo, en la esfera turística la importancia de la “conexión norteamericana” difícilmente era cuestionable: 87% de los 3.1 millones de turistas recibidos por México en 1976 procedían de Estados Unidos (4% de Europa, 3% de Canadá).¹¹ Por otra parte, la experiencia del boicot de 1975 parecía subrayar el limitado espacio de maniobras con el que contaba el Estado mexicano: el comercio y, en particular, la generación de su superávit en la cuenta corriente seguían dependiendo, ante los muy limitados logros de la política de diversificación, del acceso al mercado norte-

⁹ Rosario Green, “Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ “Mexico: A Survey”, *op. cit.*, abril de 1978, p. 3.

americano. Como ya se ha dicho, el déficit anual en la balanza comercial se había triplicado durante el sexenio que terminaba.

En los círculos de decisión mexicanos, se estimaba que los actores gubernamentales y privados de Estados Unidos, y en particular el poder ejecutivo de ese país, tenían un peso significativo en buen número de decisiones críticas para la solución de la situación económica por la que México atravesaba. Tomás Peñaloza, alto funcionario de la embajada mexicana en Washington durante el sexenio anterior, resume en 1977 el tono dominante en la discusión en esos días, y particularmente, el rechazo de cualquier política de confrontación:

Por el hecho de que Estados Unidos es el país más poderoso del mundo y de que siendo vecinos tenemos una relación económica, política y cultural muy estrecha, debemos diseñar una estrategia de acercamiento, de convencimiento y de negociación.¹²

López Portillo ya había visitado Washington como presidente electo. Su primera visita oficial a Washington en febrero de 1977 marca el nuevo tono de cordialidad que impera en la relación. Unos días antes de esa visita, López Portillo anuncia a Carter el envío de “exportaciones de emergencia” de gas y petróleo a Estados Unidos. El papel crucial de los energéticos en la agenda internacional mexicana se presenta, así, desde los primeros momentos del nuevo gobierno.

Durante los meses posteriores a la visita se siguieron adoptando decisiones dirigidas a llevar el clima político de la relación hasta el mejor nivel posible. La lucha antidrogas, por ejemplo, se intensificó al interior del país. La decisión, a partir de 1977, de exportar grandes cantidades de energéticos operará en el mismo sentido. A pesar de que en repetidas ocasiones el gobierno mexicano subraya que la política petrolera, y en particular las decisiones sobre montos y ritmos de explotación, no constituye un elemento de negociación internacional, la agenda bilateral mexicano-norteamericana tiende a petrolizarse, aun antes de que lo haga el conjunto de la economía nacional.

¹² Tomás Peñaloza, “La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977, p. 30.

Los hidrocarburos, y particularmente el tema de su exportación, se transforma en la cuestión dominante. El gobierno mexicano contribuye a las expectativas que se generan en este campo al plantear que la misma pasará de los 106 000 barriles diarios alcanzados en 1976, a 1.1 millones para fines del sexenio.

A pesar de la buena disposición general mostrada por la administración Carter, manifiesta, por ejemplo, en la devolución del Corte de Ojinaga, en unos cuantos meses la relación con Estados Unidos empieza a deteriorarse. El Plan Carter sobre indocumentados, presentado al Congreso norteamericano en agosto de 1976, introduce un primer elemento de fricción al considerar las autoridades mexicanas que no han sido consultadas de manera adecuada respecto de ese tema de importancia y naturaleza esencialmente bilateral. Por otra parte, en un inicio México parece no ocupar un lugar relevante en la agenda de prioridades de esa administración y, en especial, en los esfuerzos que lleva a cabo para acercarse a un grupo de países que parecen constituirse crecientemente en una especie de “clase media alta” de las naciones. Así, cuando en noviembre del mismo año se anuncia la visita del presidente Carter a las potencias emergentes del momento, México no es incluido entre ellas.

EL PROBLEMA DEL GASODUCTO Y EL DETERIORO DE LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS

El mayor conflicto se da en el plano que dominará las relaciones entre ambos países: el comercio de energéticos. Al comenzar el sexenio Pemex anunció que la nueva producción de energéticos en el sudeste incluiría la extracción de gas, asociado a la producción petrolera. Se esperaba que la extracción de gas alcanzase los dos millones de pies cúbicos, cantidad que, se decía entonces, no podría ser utilizada en su totalidad para consumo interno. La venta de tales “excedentes” de gas al mercado norteamericano se planteaba como una opción particularmente atractiva, ya que así se podrían evitar los costos asociados a su licuefacción para la exportación a terceros mercados.

Surgió entonces la decisión de emprender una obra de gran envergadura: la construcción de un gasoducto desde Cactus, en Chiapas,

hasta Reynosa, en Tamaulipas, que permitiese el envío a Estados Unidos —que podía verse como su mercado “natural”— del gas extraído en los campos petroleros del sudeste. El financiamiento externo necesario se concretó una vez que se hubo llegado, en agosto de 1977, a un acuerdo sobre el precio con un consorcio de seis compañías norteamericanas. Con base en ese acuerdo, el precio se calcularía a partir del equivalente calórico del petróleo combustible número 2 entregado en la ciudad de Nueva York. Al momento de la firma del acuerdo tal equivalente resultaba en un precio de 2.60 dólares el millar de pies cúbicos.¹³ Por otra parte, a principios de octubre el Eximbank norteamericano concedió un crédito directo en apoyo de alrededor de 400 millones de dólares de exportaciones norteamericanas vinculadas al proyecto, con lo que se abrían importantes oportunidades para aquellas empresas norteamericanas interesadas en vender a Pemex parte de los requerimientos del proyecto.¹⁴

El anuncio de esta decisión levantó una fuerte oposición interna en México, que cuestionaba sus implicaciones para la autonomía no sólo de la política petrolera sino aun para la independencia nacional. El gasoducto era visto como una vinculación tangible entre la red de distribución de gas de Estados Unidos y la nueva riqueza del sudeste mexicano. Se cuestionaba fundamentalmente el que se tratase de establecer tratos con los norteamericanos sobre la base de una expectativa poco realista de relaciones entre iguales, que la historia mexicana parecía contradecir.¹⁵

Iniciadas ya las obras de construcción del gasoducto Cactus-Reynosa, el secretario de Energía norteamericano, Arthur Schlesinger, se opuso —con el apoyo de legisladores como el senador Adlai Stevenson— al precio acordado, por considerar que el mismo llevaría a un incremento en el precio del gas canadiense que su país estaba ya importando y que entonces era de 2.25 dólares por millar de pies cúbicos.¹⁶

¹³ Grayson, *op. cit.*, pp. 80-81.

¹⁴ “A troubled background to gas deal”, *Business Latin America*, 25 de enero de 1978, p. 27.

¹⁵ Algunos de los argumentos usados pueden consultarse en la colección de ensayos de escritores y colaboradores del semanario *Proceso* reunidos en *México frente a Estados Unidos: petróleo y soberanía*, México, Posada, 1979.

¹⁶ Grayson, *op. cit.*, p. 81.

Señaló también que dados los bajos costos de producción del gas mexicano y la racionalidad de exportarlo al mercado norteamericano, Pemex tendría tarde o temprano que venderlo a los precios internos de Estados Unidos (equivalentes entonces a 1.75 dólares por millar de pies cúbicos) y no a los internacionales.

Esta acción norteamericana contribuye poderosamente a catalizar la transición entre la primera y la segunda etapas de la política exterior del régimen de José López Portillo. La respuesta del gobierno mexicano es clara. Se decide cancelar la operación y desviar el gasoducto hacia Cadereyta, Nuevo León, con el fin de dedicar la nueva producción de gas a abastecer las necesidades de una industria nacional reconvertida en el norte del país.

El primer mandatario mexicano había invertido un capital político importante en el acuerdo sobre venta de gas, que debería simbolizar la posibilidad de un nuevo estilo de trato entre los dos países. En no poca medida había también hecho de su defensa una cuestión de prestigio y credibilidad personales. A partir del fracaso de dicho acuerdo, el proyecto concreto más importante del “retorno a la bilateralidad”, cambiaría radicalmente su manera de percibir la lógica básica de la relación bilateral. “El incidente todo, señalaría un observador norteamericano poco tiempo después, hizo poco para convencer al régimen de López Portillo de que la dependencia del mercado norteamericano era necesariamente una estrategia correcta.”¹⁷ Después de un comienzo lleno de augurios, las relaciones mexicano-norteamericanas entran, así, en un periodo de creciente tensión.

Diversos factores influyen en este desarrollo. Las crecientes fricciones con los norteamericanos son sólo una parte de la explicación. La otra debe buscarse en la creciente confianza que da al régimen de López Portillo el éxito de su programa energético. Suben los cálculos de las reservas petroleras mexicanas y con ellas la confianza del gobierno de José López Portillo. Los cálculos avalados por distintas empresas extranjeras, que inicialmente planteaban la existencia de reservas de 30 000 millones de barriles de crudo y gas equivalente, se establecieron finalmente en 72 000 millones de barriles, de los cuales

¹⁷ Guy Poitras, “Mexico’s foreign policy in an age of interdependence”, en E. Ferris y J. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimension*, Boulder, Westview Press, 1981, p. 112.

57 000 correspondían a crudo y el resto a gas.¹⁸ Las reservas probadas pasaron de 6 000 millones de barriles en 1976 a 16 000 millones en 1977, 20 000 millones en 1978 y 72 000 millones en 1981. La economía mexicana enfrenta una situación de menor urgencia, lo que también contribuye a que el gobierno mexicano asuma posiciones de mayor firmeza.

Superada una cierta desconfianza inicial de los principales actores del juego petrolero internacional sobre la credibilidad de las mismas, la publicación de las cifras de reservas disponibles crea un clima de expectativas, sobre todo en Estados Unidos. Las percepciones norteamericanas del valor estratégico del petróleo mexicano tienden a modificarse. El éxito de Pemex para alcanzar en 1978 metas planteadas originalmente para 1980, los escasos resultados obtenidos con el plan de energía norteamericano de octubre de 1978 y el surgimiento de la revolución iraní —que llevaría a la segunda crisis de los energéticos y el incremento en los precios del petróleo— atrajeron la atención de un creciente número de observadores norteamericanos e internacionales.¹⁹

El ejecutivo norteamericano fue llevado por todas estas consideraciones a decidir prestar una mayor atención a su vecino del sur. Para ese momento, sin embargo, las relaciones mexicano-norteamericanas habían entrado ya en una fase de creciente tensión como resultado del fracaso de las ventas de gas. A pesar de las declaraciones oficiales mexicanas al respecto, la convicción de algunos sectores norteamericanos en el sentido de que el acuerdo era todavía posible no había desaparecido totalmente.²⁰ La visita del presidente norteamericano a

¹⁸ Ojeda, *México: el surgimiento de una política...*, op. cit., p. 147.

¹⁹ En octubre de 1978, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado llevó a cabo audiencias públicas en las que, a pesar de que la cuestión era activar la política a seguir ante el conflicto nicaragüense, el tema de los recursos energéticos mexicanos y sus implicaciones fue muy discutido. Tales audiencias recibieron cobertura de primera plana en la prensa mexicana: "El petróleo y el uranio de México serán vitales para EU", *Excelsior*, 5 de octubre de 1978. Véase también Richard Fagen, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2 (74), octubre-diciembre de 1978. El interés por la evolución de la capacidad petrolera mexicana se reflejó en el *survey* que publicó el *Financial Times* el 11 de enero de 1980.

²⁰ Douglas Martin, "U.S. officials expect to buy natural gas despite Mexico protest that Plan is dead", *Wall Street Journal*, 13 de octubre de 1978, p. 12.

México en febrero de 1979 resumió tanto el nuevo esfuerzo de acercamiento bilateral como el cambio de tono en la relación.

La entrevista presidencial produce algunos resultados. Se firman tres acuerdos y se reabren negociaciones en el tema del comercio de gas que llevarán, a fines de año, a un nuevo acuerdo sobre precios. No fueron éstas las únicas notas positivas de la entrevista. Carter tuvo palabras elogiosas para el Tratado de Tlatelolco y para “la voz de México”, la cual, señaló, se oye no sólo en el campo de las relaciones norte-sur sino también “...como la de un abogado que defiende un enfoque verdaderamente internacional acerca de los derechos humanos”.²¹ El clima de la entrevista presidencial domina la cobertura de prensa. Los medios norteamericanos enfatizan la firmeza con la que el primer mandatario mexicano plantea sus puntos de vista.²²

Aunque con declaraciones hechas al final de la visita presidencial de tres días el presidente mexicano intentará moderar la imagen de aspereza a la que las mismas contribuyen,²³ los términos empleados en su brindis de bienvenida a Carter resumían tanto su decepción por el comportamiento norteamericano en el asunto del gas como el espíritu de renovada autoconfianza que le inspiraban los logros alcanzados en su programa de desarrollo energético:

Conviene hoy, a dos años [de su primera reunión como jefes de Estado], evaluar propósitos y confrontar hechos. Ahora conocemos mejor lo que cada uno espera del otro... Nuestros pueblos quieren acuerdos de fondo y no concesiones circunstanciales. Entre vecinos permanentes y no ocasionales, el engaño o el abuso repentinos son frutos venenosos que tarde o temprano revierten... por más intensas que se hayan vuelto nuestras relaciones no son ni exclusivas ni excluyentes... el complejo fenómeno de nuestra interrelación... en ningún caso ha de confundirse con dependencia, integración o dilución de fronteras. Ambos países se comple-

²¹ Javier Lozada, “La palabra de México se oye: Carter”, *Novedades*, jueves 15 de febrero de 1979, pp. 13 y 14.

²² Véase, por ejemplo, “Carter encounters Mexican anger”, *The New York Times*, 18 de febrero de 1979.

²³ “Because we are friends, because we can live with the truth, we have the duty to tell the truth, our truth. The dialogue is not broken. Rather it deepens and expresses itself in the political will for understanding based on mutual respect”, *idem*.

mentan y recíprocamente se necesitan; pero ninguno desearía depender del otro al punto que anulara su acción internacional o se perdiera el propio respeto... México se ha encontrado súbitamente en el núcleo más sensible de la conciencia de Norteamérica, mezcla sorpresiva de interés, desdén y temor, como reiterado y obscuro temor sufren ante ustedes, sectores de nuestra subconciencia nacional.²⁴

La actitud del primer mandatario mexicano fue bien recibida por la prensa local. De hecho, los partidos de la izquierda días antes habían expresado su apoyo a la posición que el presidente mexicano había anunciado adoptaría en su entrevista con Carter.²⁵ Representantes de otros sectores sociales se sumarían a las expresiones de apoyo en los días siguientes. Las reacciones favorables, sin embargo, no se limitaron a los círculos en que eran previsibles. El presidente de la Canacintra, Juan Manuel Martínez Gómez, señaló que la “actitud de firmeza adoptada por el presidente López Portillo... augura un futuro de respeto hacia nuestro país”.²⁶ El renovado tono de autoconfianza de las autoridades mexicanas es también destacado en las notas publicadas en otros países industrializados.²⁷ En Estados Unidos, por otra parte, diversos comentaristas encuentran en la visita a México un ejemplo más de la debilidad del primer mandatario norteamericano. En un artículo de opinión editorial publicado en *The New York Times*, James Reston ubicó la “conferencia” de López Por-

²⁴ “México tiene la oportunidad, por primera vez en su historia, de resolverse como una nación libre”, *El Nacional*, jueves 15 de febrero de 1979, p. 7. El texto de la intervención también puede consultarse en José López Portillo, “En torno a la visita del presidente Carter a México”, *Cuadernos de Filosofía Política*, núm. 17, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.

²⁵ Guillermo C. Zetina, “Frentes políticos”, *Excelsior*, 11 de febrero de 1979.

²⁶ “La firme actitud de JLP ante Carter augura un futuro de respeto a México”, *El Día*, 19 de febrero de 1979. Las declaraciones del representante empresarial fueron reproducidas en otros diarios; véase como ejemplo, “Las relaciones México-EU cambiarán sustancialmente”, *Unomásuno*, 19 de febrero de 1979. “The President—declaró un periódico al que difícilmente podrían atribuírsele proclividades izquierdistas—expressed the feelings of all Mexicans in a very accurate way.” *Novedades*, citado en “The baffle of toasts”, *Time*, 26 de febrero de 1979, p. 14.

²⁷ Lucilla Gallavresi, “Carter in Messico: Ancora delusioni”, *Relazioni Internazionali*, núm. 8, febrero de 1979, p. 160. “Mexico: Educating yankees”, *Latin American Political Report*, vol. XIII, núm. 8, 23 de febrero de 1979, pp. 57 y 58.

tillo como uno más de los “consejos fáciles y gratuitos que Estados Unidos recibe del extranjero sobre qué hacer en el mundo”.²⁸

El deterioro en la relación bilateral que seguiría como resultado casi inevitable se expresó en diversos campos. La explosión del pozo petrolero Ixtoc 1 en el Golfo de México en agosto de 1979 y la negativa a volver a recibir al depuesto sha de Irán, quien había entrado con visa de turista al país en junio de 1979 y se había dirigido por razones médicas a Estados Unidos el 22 de octubre. También en otras facetas de la relación, en las que volvería a expresarse la vinculación entre política interna y política exterior, se dieron desarrollos que contribuyeron al deterioro. Entre las más importantes estuvo, ciertamente, dadas sus implicaciones para la estrategia de desarrollo que seguiría el país en el futuro inmediato, la decisión mexicana de no entrar al GATT.

EL DEBATE SOBRE EL GATT Y EL ESFUERZO DE AMPLIACIÓN DE LOS MARGENES DE LA AUTONOMÍA ESTATAL

Aun antes de que el proceso de deterioro en las relaciones mexicano-norteamericanas completase su curso, dio inicio otro en el que no sólo se terminaría de definir la transición al segundo periodo de la política exterior mexicana en el sexenio de López Portillo, sino que se aclararía la ruta que el desarrollo mexicano tomaría en los años siguientes. Este segundo proceso se planteaba en relación con uno de los espacios de alcance global relevantes para la política exterior durante la primera mitad del sexenio: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). El gobierno mexicano se había mantenido al margen del acuerdo desde su firma por 23 naciones en 1947, por considerar que la protección otorgada al sector privado nacional como parte de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones podría ser cuestionada en ese contexto. Ante la preferencia de los miembros por el uso de barreras arancelarias

²⁸ James Reston, “Mexico lectures the U.S.”, *The New York Times*, 16 de febrero de 1979.

antes que no arancelarias, era particularmente preocupante la situación de los permisos cuantitativos a la importación.²⁹

Ante el nuevo énfasis del modelo de desarrollo en la promoción de exportaciones, al inicio del sexenio empezó a plantearse la duda sobre la necesidad de incorporarse a los acuerdos multilaterales que norman el comercio internacional y, en particular, al GATT. La evolución que habían tenido las negociaciones dentro de éste desde fines de los sesenta daba un renovado sentido a tal discusión. En efecto, durante la Ronda Tokio de negociaciones (1973-1979) —a las que desde el sexenio de Echeverría se envió una delegación mexicana presidida por el entonces secretario de Hacienda, José López Portillo—,³⁰ los miembros del acuerdo habían pasado de la negociación de reducciones arancelarias a la discusión de las reglas que deberían normar el uso de barreras no arancelarias. En ese contexto se negociaron códigos de conducta en los que se definían reglas en relación con seis tipos de barreras no arancelarias que resultaban ciertamente de interés para el esfuerzo exportador de nuestro país: subsidios e impuestos compensatorios; métodos de valoración aduanera, y prácticas antidumping; compras gubernamentales; barreras técnicas al comercio, y licencias para la importación.³¹

El gobierno mexicano expresa su deseo de incorporarse plenamente a las actividades de esta organización y se inicia la negociación de un Protocolo de Adhesión a inicios de 1979, al mismo tiempo que se establece un grupo de trabajo integrado por representantes del gobierno mexicano y del GATT.³² Esta decisión era coherente con la dirección que la política de desarrollo nacional había seguido durante los primeros años del sexenio. En octubre de 1979, el grupo de trabajo acabó negociaciones sobre la adhesión de México al acuerdo. El 5 de noviembre, el gobierno entregó el Protocolo de Adhesión y el informe del grupo de trabajo a la prensa mexicana y abrió un proceso de consulta nacional sobre el tema.

²⁹ “Intervención de Gabriel Valencia”, en *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, UNAM/Nueva Imagen, 1980, p. 164.

³⁰ Luis Malpica Lamadrid, *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo, 1979, p. 85.

³¹ Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tarif Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, p. 15.

³² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El proceso de adhesión de México al GATT*, México, Dirección General de Comunicación Social, Secofi, 1985, pp. 33 y 34.

Durante los cuatro meses que duró la consulta nacional, se expresó un amplio conjunto de actores económicos, políticos y sociales de muy diverso peso. Los desacuerdos dividieron, como era de esperarse, al sector privado nacional. El poder legislativo, el movimiento obrero y el partido oficial tuvieron escasa participación en la construcción de alianzas que se expresaron en favor y en contra de la incorporación al GATT. Los argumentos empleados de un lado y del otro dan una buena idea de cuáles eran los más significativos intereses que estaban en juego.³³ Si bien se refería formalmente a la decisión concreta de adherirse o no al GATT, en realidad el debate se ocupaba de discutir cuál era el modelo de desarrollo más adecuado para el país.

El supuesto básico de quienes se pronunciaron a favor de la entrada mexicana al GATT —entre los que destacaban importantes organizaciones del sector privado, como la Concamin, la Coparmex y la ANIERM— se fundaba en la necesidad de dirigir la política económica mexicana hacia el libre mercado. Liberalismo económico y propuesta de acceso al GATT eran generalmente, en este contexto, posiciones complementarias. Sin embargo, la intensidad del compromiso de estas fuerzas era menor a la de aquellas otras que se oponían a la medida, y la naturaleza de sus argumentos les dificultaba la construcción de un apoyo claro en sectores más amplios de la sociedad. Cuatro eran sus temas principales, basados, fundamentalmente, en consideraciones de carácter técnico: 1) la necesidad de participar en foros multilaterales comerciales de los que el GATT era el más importante, con el fin de poder hacer una mejor defensa de los intereses mexicanos de acceso a los mercados de otros países; 2) la necesidad de contar con las protecciones legales del tratado para así evitar un trato discriminatorio a nuestros productos y ampliar la capacidad de defensa mexicana en caso de controversias;

³³ Me baso en el resumen de los mismos presentado en Brigit S. Helms, "Limited pluralism in Mexico: A case study of the public consultation on GATT membership", The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies y El Colegio de México, mimeo, 1984, pp. 9-17. María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, mimeo, noviembre de 1987.

3) las ventajas del Protocolo de Adhesión negociado y en particular el carácter gradual del proceso de apertura planteado; 4) la flexibilidad de las reglas del acuerdo; y 5) los beneficios que en el largo plazo traería a la economía nacional la reestructuración que favorecería la entrada al acuerdo.

Desde esta perspectiva, el libre comercio forzaría a la planta productiva mexicana a volverse más eficiente, incrementando su capacidad de competencia internacional. La decisión de incorporarse al GATT hubiese también contribuido a hacer más difícilmente reversible la política de apertura comercial iniciada en los primeros meses de la administración, facilitando la continuidad de las políticas económicas que habían marcado el primer tramo del sexenio.

Las fuerzas opuestas a la entrada de México al GATT, cuya heterogeneidad era palpable (el Colegio Nacional de Economistas, la Canacina, los partidos de la izquierda y un amplio grupo de intelectuales y líderes de opinión), partían de un menor convencimiento en las bondades del libre mercado y, en la mayor parte de los casos, de una actitud favorable a la intervención estatal en la economía. Utilizaban planteamientos tanto técnicos como políticos en defensa de sus argumentos principales: 1) el efecto negativo que tendría el aumento repentino de la competencia extranjera sobre los productores pequeños y medianos; 2) el consecuente impacto que esto podría tener sobre los niveles de empleo, sobre todo porque la proporción del mismo representado por tales empresas era considerablemente superior a la de su participación en el producto; 3) la existencia de otros foros comerciales internacionales más favorables a las posiciones de México y el resto del mundo en desarrollo, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); 4) las limitaciones a la soberanía nacional para elegir el modelo y los instrumentos de desarrollo más convenientes a los intereses nacionales que podrían derivar de este nuevo compromiso internacional; 5) los límites que podrían resultar de la adhesión para cualquier intento de usar el petróleo tanto para favorecer la capacidad competitiva nacional como para intentar abrir, a partir de la palanca de negociación que daba al Estado mexicano, mercados para otros bienes; y 6) la necesidad de no admitir lo que se percibía como presiones del gobierno norteamericano en favor de la adhesión mexicana al acuerdo.

El resultado final del proceso fue la postergación de la entrada mexicana al GATT, anunciada por el presidente López Portillo el 18 de marzo de 1980, más de dos meses antes de que venciera el plazo que se había dado al gobierno mexicano en el GATT para llegar a una decisión al respecto. Dos explicaciones han sido propuestas en relación con las fuentes de este cambio de posición por parte del ejecutivo. Por una parte, se ha argumentado que el debate tuvo un impacto real sobre la decisión, aun en contra de las preferencias del propio presidente López Portillo.³⁴ Por el otro, se sugiere que “la consulta nacional” sirvió más bien para afinar y, sobre todo, legitimar un cambio en las propias preferencias presidenciales.³⁵

El hecho más relevante es que el debate sobre el GATT se dio al mismo tiempo que se modificaban otras de las orientaciones iniciales de la administración López Portillo. De hecho, el anuncio sobre el GATT se hizo simultáneamente al de la imposición de límites a la producción y exportación de petróleo y al de la creación del Sistema Alimentario Mexicano, dirigido a lograr la autosuficiencia en ese campo. Lo que había sido coherente con los lineamientos generales de política expresados, planteados y puestos en marcha al inicio del sexenio, no necesariamente lo era con el nuevo rumbo que la política pública tomaría de manera cada vez más clara. La consulta sobre la membresía mexicana en el GATT marca, así, la consolidación del quiebre entre los dos momentos de la política exterior de López Portillo. El presidente al que durante los primeros años de su sexenio algunos veían como responsable y pragmático y otros como conservador y poco nacionalista, estaba transformándose en aquel otro que dominaría su imagen pública una vez concluido su sexenio, uno en el que el énfasis nacionalista se mezclaría con las percepciones de irresponsabilidad. Esta transformación fue relativamente rápida. Para su cuarto informe de gobierno, López Portillo se referiría ya al GATT como una organización dedicada a proteger a los países ricos.

Deterioro de la relación bilateral prioritaria, por una parte, y creciente sentimiento de autoconfianza, por la otra, constituyeron los

³⁴ Dale Story, “Trade politics in the Third World: A case study of the Mexican GATT decision”, *International Organization*, vol. 36, núm. 4, otoño de 1982.

³⁵ Helms, *op. cit.*

principales detonadores del cambio que la diplomacia mexicana experimentaría en los años siguientes. A estos dos datos fundamentales se sumaba el abierto descontento de los públicos atentos mexicanos respecto de la conducción diplomática del país durante el primer tramo del sexenio.

Para principios de 1979, en efecto, la Cancillería mexicana sufría el embate de críticas públicas y la gestión de Santiago Roel era cuestionada abiertamente. La pérdida de sustancia y dinamismo en el comportamiento internacional mexicano era una de las críticas recurrentes. Se señalaba, por ejemplo, la inexistencia de cualquier “pronunciamiento medular en materia de política internacional como no sea la pura reiteración de los tradicionales principios enarbolados por México”.³⁶ Los funcionarios de carrera del Servicio Exterior Mexicano, que habían sido desplazados hasta el punto de que para esas fechas sólo se contaban cinco entre las posiciones de director general para arriba, contribuían a ese ambiente de crítica abierta.³⁷ La percepción de la actitud del secretario de Relaciones Exteriores ante temáticas específicas, tales como la revolución nicaragüense o los problemas con el régimen militar argentino por el asilo al ex presidente de ese país, Héctor Cámpora, en la misión diplomática de México en Buenos Aires desde marzo de 1976, era también claramente negativa.³⁸

Uno de los juicios más severos de lo que había sido el comportamiento de la diplomacia mexicana bajo Santiago Roel lo haría meses

³⁶ Francisco Ortiz Pinchetti, “Si existe política exterior, ha perdido la brújula”, *Proceso*, núm. 120, 19 de febrero de 1979, p. 12. Véanse también las declaraciones de César Sepúlveda en “Nuestra diplomacia, sin objetivos ni método”, recogidas en el mismo número de la revista. Al momento de la publicación de esta nota se le interpretó como un reflejo de las tensiones existentes entre el canciller y los cuadros del Servicio Exterior Mexicano, a los que se presentó como las fuentes principales de la información reproducida. En números anteriores la misma publicación había hecho ya críticas a la conducción diplomática de Roel. Véase, por ejemplo, *Proceso*, núm. 67, 13 de febrero de 1978.

³⁷ Dos subsecretarios, Alfonso de Rosenzweig y María Emilia Téllez Benoit, un director en jefe, Sergio González Gálvez, y dos directores generales, Jorge Palacios Treviño y Ricardo Galán. Tanto González Gálvez como Palacios Treviño, por otra parte, estaban concentrados en el área de Organismos Internacionales, que no recibía una alta prioridad dentro del esquema.

³⁸ Manuel Buendía, “Red privada”, *Excelsior*, 6 de diciembre de 1978, p. 4-A.

más tarde el nuevo canciller mexicano, Jorge Castañeda, quien, después de afirmar la capacidad de México para actuar como potencia media con base en los recursos de que disponía, subrayaba cómo “nuestra política exterior ha pasado a ser activa”.³⁹ El ambiente negativo ante la gestión de Santiago Roel, reflejado en comentarios como éste, constituyó el último ingrediente en la revisión del comportamiento internacional mexicano. El incremento en la capacidad real de acción internacional del Estado mexicano fundado en el petróleo será, como lo sugerían también las declaraciones del nuevo canciller, el elemento de mayor peso en la definición de las principales características de la política exterior mexicana en esta segunda parte del sexenio.

LA AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD INTERNACIONAL MEXICANA Y EL RESURGIMIENTO DEL ACTIVISMO

Son muchos los planos en los que se expresará la percepción de un incremento en la capacidad internacional del país como resultado de la disponibilidad de un bien escaso en el ámbito internacional. En su segunda edición, la política exterior activa del Estado mexicano retomará algunos temas centrales del sexenio de Luis Echeverría. La diversificación de las relaciones internacionales del país recibirá, por ejemplo, un énfasis destacado. Surgirán, sin embargo, nuevos temas, demandas y acciones por parte de la diplomacia mexicana.

En algún sentido, y en espacios relativamente limitados, el supuesto de un incremento significativo en la capacidad de negociación internacional mexicana tendrá un grado considerable de sustancia. El espacio geográfico en el que la actividad internacional mexicana tenderá a concentrarse difiere considerablemente de la experiencia anterior. La creciente dinamización y las dimensiones más novedosas de la política exterior mexicana tenderán a concentrarse en un espacio geográficamente más limitado, el subregional, donde la disponibilidad de energéticos trae consigo cambios significativos en la capacidad de acción del Estado mexicano.

³⁹ Citado en Ojeda, *México, el surgimiento de una política...*, op. cit., p. 135.

No era, sin embargo, en relación con sus vecinos inmediatos donde más había avanzado la diplomacia mexicana durante el sexenio anterior:

Al llegar López Portillo a la presidencia en 1976 —ha señalado John F. McShane— México aún no tenía una política bien definida, coherente y comprensiva respecto a la región de la Cuenca del Caribe o a sus estados vecinos tomados individualmente.⁴⁰

López Portillo intentará modificar esta situación. Tres eran, de acuerdo con McShane, las fuentes de legitimidad de esa pretensión mexicana por incrementar su influencia en el área: 1) el amplio respeto y aceptación que tenían en el área tanto los valores tradicionales de la política exterior mexicana como los esfuerzos de nuestra diplomacia por garantizar su cumplimiento en el plano de las relaciones bilaterales y de los foros multilaterales; 2) la admiración que provocaba en los países del área el manejo de las dimensiones de cooperación y conflicto de las relaciones mexicano-norteamericanas; y 3) la atracción del petróleo.⁴¹

El nuevo énfasis subregional de la diplomacia mexicana se expresa, en primera instancia, en relación con vínculos bien establecidos. Aun en medio del deterioro de las relaciones cubano-norteamericanas, por ejemplo, se mantienen y de hecho se mejoran los lazos de México con Cuba. Echeverría ya había visitado la isla. En julio de 1980, López Portillo se reúne durante tres días con Fidel Castro en Cuba. Al término de la visita se condena, en el comunicado conjunto, el bloqueo norteamericano y la presencia militar norteamericana en Cuba. Los aspectos más novedosos de la política se expresarán, sin embargo, no respecto al Caribe insular sino frente a los países del istmo centroamericano.

⁴⁰ McShane, *op. cit.*, p. 196.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 199-200.

CENTROAMÉRICA

En efecto, será en Centroamérica donde con mayor claridad se exprese el nuevo papel internacional mexicano. Como ya se ha mencionado, los liderazgos políticos de esos países habían parecido inclinados a reconocer el incremento del peso internacional mexicano prácticamente desde el inicio del sexenio. Tal reconocimiento se agudizaría durante el segundo tramo de la política exterior de López Portillo. Por otra parte, la recuperación económica y, en general, de la capacidad de acción internacional mexicana, el fin del retorno a la bilateralidad con Estados Unidos y el inicio del nuevo activismo internacional mexicano coinciden con la explosión de la crisis centroamericana a raíz de los sucesos que rodean el triunfo sandinista a mediados de 1979.

La atención de la política exterior mexicana hacia esta región marca de hecho el cambio simbólico entre los dos subperiodos de la política exterior mexicana. Los acontecimientos relevantes se suceden con gran rapidez durante el régimen de López Portillo. El 16 de mayo de 1979, en el marco de una serie de movimientos más amplios en el gabinete, Jorge Castañeda reemplaza a Santiago Roel al frente de la Cancillería. Se nombra también a Porfirio Muñoz Ledo representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas. Al día siguiente llega al país el comandante Fidel Castro. El 20 de mayo, por último, el presidente costarricense, Rodrigo Carazo, se entrevista con su contraparte mexicana en Cancún, expresándole sus temores ante el potencial retiro venezolano de la coalición que apoyaba a las fuerzas antisomocistas en Nicaragua a raíz de la llegada al gobierno de ese país de la democracia cristiana y su candidato, Luis Herrera Campins. Carazo, en la práctica, invitaba al gobierno mexicano a llenar ese vacío, decisión que, por otra parte, había ya sido contemplada y prácticamente aprobada al interior del gobierno mexicano.

El mismo día de su entrevista con el presidente costarricense, López Portillo anuncia su decisión de romper relaciones con el régimen de Somoza, rompiendo también con la tradición jurdicista incorporada en la Doctrina Estrada. Empleando una línea de argumentación similar a la seguida en 1973, el presidente mexicano justifica su ac-

ción con base en los abusos a los derechos humanos y el genocidio en Nicaragua.⁴² Era éste, sin embargo, un régimen con el que se habían mantenido relaciones por largo tiempo, lo que marcaba diferencias significativas frente al caso de Chile. A partir de ese momento la diplomacia mexicana asume un papel de primera importancia en el conflicto centroamericano, promoviendo la ruptura de relaciones por parte de otros gobiernos con Somoza y encabezando la oposición, dentro de la Organización de Derechos Humanos, a la iniciativa norteamericana para crear una fuerza interamericana de paz con el fin de intervenir en el conflicto nicaragüense.⁴³ Las relaciones bilaterales con otros países del área también serán afectadas. Si bien no se rompen relaciones con el gobierno de El Salvador, sí se retira al embajador en 1980.

La política de López Portillo en el área no es una reacción a acciones norteamericanas sino que plantea una toma de iniciativa por parte del gobierno mexicano. Representa, por otra parte, un intento de influir efectivamente en el área, desde una perspectiva de política realista más que como una medida dirigida al frente interno.⁴⁴ No es tampoco solamente la expresión de aquella política de apoyo diplomático y jurídico a las experiencias progresistas del área vigente con anterioridad. Tres diferencias significativas distinguen con claridad la política seguida en el caso de Centroamérica de aquella otra que caracterizó la acción diplomática mexicana alrededor de la cual se articuló la versión más acabada de la tesis de la independencia relativa de la política exterior mexicana durante la posguerra: las relaciones del Estado mexicano con la Revolución Cubana.

En primer lugar, se modifican sustancialmente no sólo la forma y el tono sino la esencia de la argumentación mexicana. De hecho, la ruptura con Somoza levanta el mismo problema de relevancia de los principios rectores de la política exterior que implicó para Echeve-

⁴² *Latin American Political Report*, 25 de mayo de 1979, pp. 153-154.

⁴³ McShane, *op. cit.*, p. 200.

⁴⁴ Otros autores, refiriéndose a la evolución de la política mexicana hacia Centroamérica, están en desacuerdo con esta apreciación, subrayando que al menos en parte está dirigida a "coopt and preempt the left". Jorge I. Domínguez y Juan Lindau, "The primacy of politics: Comparing the foreign policies of Cuba and Mexico", *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984, p. 89.

rría la ruptura con el régimen militar chileno. A lo largo de la relación del gobierno mexicano con el régimen sandinista se planteó una compleja interacción entre la defensa de los principios jurídicos y la toma de decisiones de contenido eminentemente político. El que se tratase de un gobierno legítimamente constituido sin duda influyó, puesto que el mismo estaba plenamente protegido por el Derecho Internacional y, en particular, por los principios caros a la tradición diplomática mexicana. El apoyo, sin embargo, fue mucho más allá de lo que hubiese planteado la defensa de tales principios.

La decisión de trascender la defensa de esos principios se hizo aún más patente en el caso de la política mexicana ante el conflicto salvadoreño, tema en el que se confirmó que las modificaciones al comportamiento internacional mexicano observadas en el caso de Nicaragua no constituían situaciones excepcionales planteadas en respuesta a una situación también excepcional, sino parte de ajustes de mayor alcance. De nueva cuenta, fue evidente la tensión con una política de principios cuando el 28 de agosto se emite, conjuntamente con el gobierno de Francia, una declaración en la que se reconoce a la alianza de fuerzas revolucionarias salvadoreñas FMNL-FDR como “una fuerza política representativa” y se hace un llamado a la comunidad internacional para que se “facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha, a fin de que se restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador”.

A pesar de la ironía involuntaria que incorporaban las últimas palabras citadas, las dificultades para justificar este tipo de acción con base en la interpretación previa mexicana del principio de no intervención fueron ilustradas profusamente con los acontecimientos que rodearon al comunicado. De hecho, ésta fue la primera acusación del gobierno salvadoreño ante el comunicado franco-mexicano, al que acusó de ser “obra de Fidel Castro”.⁴⁵ La Cancillería mexicana negó que el comunicado constituyese una actitud intervencionista. El secretario Castañeda llegó a subrayar que Estados Unidos era el que intervenía en el conflicto, al enviar armas y ayuda a una de las partes.⁴⁶

⁴⁵ CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año 0, núm. 2, 15 de octubre de 1981, p. 10.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 7.

El comunicado se transformó en un punto de referencia en la discusión internacional sobre el conflicto salvadoreño. Las reacciones fueron diversas. En tanto que en Europa dominaron las lecturas positivas,⁴⁷ en el resto de América Latina el comunicado franco-mexicano contribuyó a generar uno de los momentos de mayor aislamiento político de la diplomacia mexicana en el área.⁴⁸ De hecho, la Declaración Franco-Mexicana sólo fue respaldada por Nicaragua y Granada y obtuvo el apoyo de Panamá. Cuba se limitó a calificar de “muy positivo, bueno y justo” el comportamiento de los dos gobiernos involucrados.⁴⁹

Particularmente relevante fue la actitud adoptada por Venezuela, no sólo por el hecho de que para entonces ya existía un esfuerzo conjunto de ambos gobiernos en el campo de la cooperación económica con Centroamérica —que será examinado líneas adelante—, sino por la firmeza de su reacción. El que en ese momento estuvieran en el poder partidos demócrata-cristianos tanto en Venezuela como en El Salvador, contribuyó a que el gobierno venezolano lanzase, junto con el de Colombia, una contraofensiva diplomática en apoyo del régimen de Napoleón Duarte.⁵⁰ Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y la República Dominicana se les unieron en la declaración de Caracas, en la que se acusaba a los gobiernos de México y Francia de haber “decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador... [formulando]... declaraciones políticas encaminadas a favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha armada por la conquista del gobierno”.⁵¹ La reacción ante el comunica-

⁴⁷ Si bien no hubo reacción de los gobiernos de Gran Bretaña, España e Italia, la República Democrática Alemana, Holanda, Irlanda, Noruega y Suecia se adhirieron a la Declaración Franco-Mexicana en tanto que la República Federal de Alemania le daba su “total respaldo”. La Internacional Socialista y la Unión Interparlamentaria Mundial, por su parte, la aprobaron íntegramente. *Ibid.*, p. 11.

⁴⁸ Es interesante notar que en la Asamblea General de las Naciones Unidas de ese año, representantes de un buen número de países, incluida Venezuela, se refirieron con amplitud a este tema, ostensiblemente de política interna.

⁴⁹ CIDE/Departamento de Política Internacional, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁰ Acción Democrática, de hecho, apoyó la Declaración Franco-Mexicana, reprobando la actitud asumida por el gobierno de Herrera Campins, quien en su discurso ante la Asamblea General ese mismo año explicitó cómo el conflicto salvadoreño era visto como un escenario “de confrontaciones entre las estrategias globales de dominación”.

⁵¹ CIDE/Departamento de Política Internacional, *op. cit.*, p. 15.

do fue tan negativa en el plano regional y subregional que indudablemente contribuyó a la cancelación de una visita del presidente mexicano a Guatemala prevista originalmente para el 5 de diciembre de ese año.

A lo largo del sexenio se desarrollará una relación de apoyo recíproco, no exento de fricciones, con el otro exportador petrolero importante de América Latina, Venezuela. El desencuentro que con este y otros gobiernos de la región provocaron algunas de las políticas seguidas por la administración López Portillo en Centroamérica, no se resolverá plenamente sino hasta finales del sexenio. En 1982 la ocupación militar argentina de las Malvinas, la reacción británica y la actitud finalmente adoptada por el gobierno norteamericano al respecto abren un espacio de coincidencia significativa en este plano.

El comunicado franco-mexicano constituye también un claro ejemplo de la segunda novedad que trae consigo la política centroamericana de la administración López Portillo: la búsqueda de socios con el fin de reforzar la capacidad real de influir en los acontecimientos. La novedad fue mayor por ser Francia no sólo un socio sino también un actor extracontinental.

La última innovación se refiere al contenido de la política de solidaridad, que pasa a tener un contenido más concreto. El petróleo constituyó también el elemento más importante de los proyectos de apoyo económico a Nicaragua que, sin embargo, abarcaron un conjunto mucho más amplio de temas y espacios. La presencia real del gobierno mexicano en Centroamérica no se reduce al apoyo otorgado al gobierno revolucionario nicaragüense. En ella se expresa la búsqueda de un equilibrio entre dos objetivos de política exterior. Por una parte, el acercamiento real con el nuevo régimen revolucionario; por la otra, el mantenimiento de buenas relaciones con los regímenes de la zona y el cumplimiento de los principios de pluralismo ideológico y no condicionalidad política en el campo de la ayuda y la cooperación económica. De hecho, el principal programa emprendido en ese ámbito subraya la importancia del principio de no discriminación de ninguno de los posibles recipendarios de cooperación a partir de su forma de gobierno.

El Acuerdo de San José, desarrollado de manera conjunta con el gobierno venezolano para el suministro petrolero de los países del

área, nos da un ejemplo tanto de la disposición de dotar de un contenido más concreto a la política de acercamiento con Centroamérica como de la ya mencionada búsqueda de aliados. El 3 de agosto de 1980, los presidentes de México y Venezuela firman la primera versión de este convenio, cuyos beneficiarios iniciales son Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Se prevé también la incorporación de Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana para el siguiente año. Los términos del acuerdo estipulaban que México y Venezuela aportarían, en partes iguales, 160 000 barriles diarios a la región, otorgando créditos a los países beneficiarios por el equivalente de 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés de 4% anual. El plazo podría ampliarse a 20 años y la tasa de interés reducirse a 2% en el caso de que tales créditos fuesen usados en proyectos de desarrollo energético. Costo económico relativamente bajo, con el añadido de que a esta atadura económica de los créditos no correspondía una atadura política.

Durante sus primeras etapas, los problemas con las rutas de envío y las características de las refinerías instaladas en el área, no adecuadas para el tipo de crudo que se les enviaba, contribuyeron a que ni el gobierno de México ni el de Venezuela pudieran cumplir plenamente con los compromisos adquiridos en el acuerdo. Sin embargo, éste fue renovado tanto en 1981 como al año siguiente. El Acuerdo de San José permitió limar algunas asperezas surgidas en la relación de México con sus socios venezolanos así como con diversos países del istmo, ocasionadas por otras dimensiones de su política hacia el área. Las relaciones económicas y su incremento no siguen una racionalidad económica sino más bien política, son parte del proyecto mexicano de pacificación del área y moderación de la Revolución Sandinista. En una limitación a la aplicación irrestricta de los principios del pluralismo ideológico, el gobierno mexicano plantea con claridad sus preferencias a este respecto. La conveniencia de que la revolución se mantuviese no alineada, políticamente plural y con una economía mixta es frecuentemente reiterada por los representantes mexicanos.

López Portillo hizo dos visitas presidenciales a Managua. En el curso de la segunda, el 21 de febrero de 1982, el presidente mexicano

propuso un plan de distensión regional basado en la identificación de los principales focos del conflicto y en su relación con otros conflictos regionales del momento. Planteó también la posibilidad de una activa participación mexicana en el proceso de solución de los mismos:

Son tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador y, si se quieren ver las cosas de frente, la relación entre Cuba y Estados Unidos. Considero que si estos dos últimos países siguen el camino abierto por la conversación sostenida entre el secretario de Estado de Estados Unidos y el vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, existen serias posibilidades de que el diálogo se convierta en negociación. La actual distensión en África meridional permite augurar ciertas posibilidades reales en ese sentido. No quisiera, en este momento, entrar en mayores detalles; sin embargo, aceptamos con vehemencia la posibilidad de que México desempeñe un papel más activo en este renglón.⁵²

México se ofrecía, así, como mediador en un proceso que tendría tres componentes centrales: 1) la continuación del diálogo entre Cuba y Estados Unidos; 2) la negociación de la paz en El Salvador; y 3) la firma de tratados de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos, así como entre Nicaragua y sus vecinos. Pero el plan no prosperó. La situación siguió deteriorándose en el área. Las elecciones en El Salvador, en las que es derrotada la democracia cristiana, abren nuevas posibilidades de acción conjunta con Venezuela a fines del sexenio. En septiembre de 1982, ante la intensificación de los conflictos entre Honduras y Nicaragua, los presidentes de México y Venezuela enviaron por separado cartas con textos idénticos a los jefes de gobierno de ambos países así como al presidente norteamericano; en ellas subrayaban la necesidad de reemprender el proceso de negociación en el área. Aún después del “rescate financiero” discutido más adelante, la diplomacia mexicana seguiría jugando un papel significativo en el istmo.

Los acontecimientos se precipitaron en las semanas siguientes. El gobierno mexicano recibió una invitación para asistir al Foro para

⁵² CIDE, *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, año 1, núm. 1, mayo de 1984, p. 208.

la Paz y la Democracia convocado por Estados Unidos, que se reuniría en San José, Costa Rica, el 4 de octubre. Guatemala y Nicaragua no fueron invitados a esta reunión, cuyo objetivo era claramente contribuir al aislamiento internacional del régimen sandinista y comprometer al resto de la región en la lucha que el gobierno norteamericano iniciaba abiertamente contra él. El gobierno mexicano decidió no asistir.

La política mexicana en el área tuvo tanto costos como beneficios. Los primeros se expresaron no sólo en la relación de México con sus contrapartes internacionales tradicionales sino en el plano de la política interna. Diversas acciones de la diplomacia mexicana en Centroamérica dividieron a la opinión pública mexicana. El comunicado franco-mexicano sobre El Salvador generó reacciones adversas por parte de destacados miembros del Partido Acción Nacional, de diversos comentaristas políticos y aun de la entonces prácticamente única cadena de televisión privada del país, Televisa.⁵³

Por otra parte, la nueva presencia en el istmo contribuyó a reforzar el reconocimiento centroamericano del papel de México en este y otros espacios anunciado ya desde los primeros días del sexenio. Comentando la propuesta del plan global de energía presentado a la Organización de las Naciones Unidas que se reseña párrafos adelante, el entonces presidente panameño, Arístides Royo, señaló que se trataba del mensaje “del presidente de un país que es potencia petrolera”.⁵⁴ Para el momento en el que la carta petrolera lleve a cierto resurgimiento de la diplomacia en foros multilaterales globales y el presidente mexicano presente sus nuevas iniciativas en este nivel, la política exterior mexicana habrá ya encontrado, en un espacio geográfico más limitado que el perseguido por Echeverría, un papel más viable.

⁵³ CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año 0, núm. 2, 15 de octubre de 1981, pp. 21 y 22

⁵⁴ Octavio Raziel García, “López Portillo al llegar a Panamá: Deseable que los tratados no contengan enmiendas”, *El Nacional*, 10. de octubre de 1979, p. 29.

LA DIMENSIÓN MULTILATERAL GLOBAL

El plan global de energía propuesto ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 1979 representó la iniciativa más significativa emprendida a ese nivel por la diplomacia mexicana. Además de apoyar el establecimiento de un Instituto Internacional de Energía, en el mismo se identificaban ocho objetivos centrales, en los que la retórica se mezclaba con algunas ideas de implicaciones bastante precisas.⁵⁵ El plan buscaba identificar las bases para una colaboración entre productores y consumidores de energéticos con el fin de “asegurar la transición ordenada, progresiva, integral y justa entre dos épocas de la humanidad”.

Sin embargo, las limitaciones de la nueva iniciativa fueron claras desde sus primeros momentos. La propuesta no despertó el tipo de interés que siete años antes levantara la propuesta de Luis Echeverría en la UNCTAD para negociar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. La propia Organización de Países Exportadores de Petróleo, preocupada por la posibilidad de que el Plan Mundial —con el que el gobierno mexicano reconocía las responsabilidades que emanaban de su nuevo estatus— pudiese limitar en la práctica su

⁵⁵ 1) garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales; 2) racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y conservación de las fuentes actuales de suministro energético, facilitando recursos financieros y tecnológicos; 3) asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole, tradicionales y no convencionales que, por falta de financiamiento o investigación aplicada, no han podido aprovecharse; 4) brindar la posibilidad de que todas las naciones integren planes energéticos coherentes con la política mundial a fin de aprovechar la congruencia y eficacia de objetivos, contenidos e instrumentos; 5) diseñar las medidas que proporcionen en los países en desarrollo la formación e integración de las industrias auxiliares y especialmente de bienes de capital del sector energético; 6) establecer un sistema que a corto plazo y con acciones inmediatas resuelva el problema de los países en desarrollo importadores de petróleo; 7) crear fondos de financiamiento y fomento, que podrían constituirse con aportaciones proporcionales y equitativas de países desarrollados consumidores y exportadores, para atender tanto los objetivos de largo plazo como los apremios de los países subdesarrollados importadores de petróleo; é instituir un sistema de proyección y transferencia de tecnologías y sus correspondientes capacitaciones, en el que se incluya el registro mundial de avances y seguimiento de las investigaciones y experiencias en materia de energéticos.

independencia en la fijación de los precios, expresó abiertamente sus reservas. La nueva presencia mexicana en la discusión de la reestructuración económica internacional tendría diferencias notables con la experiencia de la primera mitad de los setenta. “López Portillo, señalaría un comité del Congreso norteamericano, prefiere la imagen de un constructor de puentes, de alguien que cubre el golfo entre los países industrializados y aquellos otros en vías de industrialización, entre la OPEP y los países no miembros de la Organización.”⁵⁶

Ésta fue la primera expresión de un cierto regreso a la agenda internacional mexicana de algunos temas globales que habían concentrado la atención diplomática del país durante el sexenio anterior. A fines de 1978, López Portillo declara que “México, como los países en desarrollo, no está en la tabla de prioridades de los países poderosos; no está en la tabla del respeto”.⁵⁷ Para 1981, la segunda ronda de activismo internacional mexicano llevará también a una segunda ronda de tercermundismo, con la convocatoria a reanudar el diálogo norte-sur, en Cancún durante 1981. La Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo fue copatrocinada con el gobierno de Austria y tuvo lugar el 23 y 24 de octubre. A ella asistieron 22 jefes de Estado o de gobierno, con lo que se demuestra la capacidad de convocatoria mexicana en ese momento. El gobierno norteamericano, sin embargo, vetó en la práctica la participación cubana y la Unión Soviética se negó a asistir, si bien otros dos países socialistas sí lo hicieron.

Expresado en un contexto internacional fundamentalmente distinto de aquel en el que se concretase su primera versión, esta nueva experiencia tercermundista tendrá un tono más pragmático que la anterior. Los límites explorados en el caso del sexenio de Echeverría se mantienen y se refuerzan. México mantendrá, por ejemplo, una distancia de los foros políticos del tercermundismo. Su participación en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados, celebrada en La Habana en septiembre de 1979, muestra los alcances de esta decisión. El canciller Castañeda, jefe de la delegación mexicana a la reunión, subrayó las afinidades de la política exterior mexicana con

⁵⁶ U.S. House Committee on Science and Technology, 1979, p. 13, citado por Poitras, *op. cit.*, p. 113.

⁵⁷ Carmen Lira, “Muchos problemas de México, por la relación con Estados Unidos: JLP”, *Unomásuno*, 14 de octubre de 1978, p. 1.

algunas posiciones centrales del movimiento, señalando cómo, desde “que se inició y a medida que se ha robustecido el movimiento de los países no alineados, México ha compartido, a cabalidad, la tesis medular que otorga validez a esta tendencia”.⁵⁸ Anunció, por ejemplo, el reconocimiento diplomático de la República Árabe Saharaui Democrática, “dentro de las fronteras del antiguo Sahara español”; afirmó el derecho a la autodeterminación de Namibia, Zimbabwe, Belice y de los pueblos palestino y portorriqueño; expresó la oposición mexicana a la existencia de “bases militares extranjeras en países de América”, y se pronunció en favor del fin del bloqueo económico a Cuba, “con el que se pretendió sojuzgar a su pueblo, y al que México nunca se sumó”. Saludó también el triunfo sandinista en Nicaragua y reiteró el apoyo del gobierno mexicano al derecho de Panamá a ejercer su soberanía sobre la totalidad de su territorio, anunciando la presentación del plan global de energía por parte del presidente mexicano en las Naciones Unidas.

A pesar de todo esto, y de las especulaciones que circulan en los medios nacionales durante el segundo semestre de 1969, el México petrolero mantiene su decisión de no incorporarse plenamente a los no alineados, reafirmando su carácter de observador en el mismo.⁵⁹ Esta decisión se mantendrá a lo largo del sexenio. Los resultados concretos que emanan tanto de la reunión de Cancún como de las otras facetas de la segunda ronda de tercermundismo mexicano serán, por otra parte, tan magros como los de la primera. México logrará de nueva cuenta la presidencia del Grupo de los Siete después de ser miembro del Consejo de Seguridad de la organización.

El gobierno mexicano también reitera la decisión de no incorporarse a la Organización de Países Exportadores de Petróleo. El surgimiento de México como potencia petrolera llevó a diversos observadores a considerar que su nuevo estatus lo llevaría

⁵⁸ Intervención de Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores de México, en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados. Reproducida en “Jorge Castañeda: Actualmente se trata de someter a los débiles por la guerra económica”, *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 3. Véase también “México ratificó los principios originales de la no alineación”, *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 1.

⁵⁹ “México, sólo observador en la reunión de los No Alineados”, *Unomásuno*, 5 de agosto de 1979, p. 3.

a participar, quíeralo o no, en la política petrolera internacional donde se deciden volúmenes de producción, acuerdos para ventas a largo plazo, medidas a favor de los países del tercer mundo importadores de petróleo y, en términos generales, los lineamientos que guían las relaciones entre los países subdesarrollados poseedores de recursos naturales con gran valor estratégico, y los países industrializados del mundo capitalista.⁶⁰

El gobierno mexicano decide no incorporarse a la OPEP ni cerrar definitivamente la puerta frente a ella, sino más bien sustentar la relación en el entendimiento con los principales productores, basado en el mantenimiento de ritmos relativamente bajos de producción y exportación de hidrocarburos.⁶¹

Un paso particularmente significativo en dirección de ampliar el peso de las instancias multilaterales de alcance global en el conjunto de la agenda de la política exterior mexicana es la aceptación de una nueva participación mexicana en el Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien es cierto que la presencia en el consejo no fue resultado de la promoción de una candidatura propia,⁶² el desempeño del representante mexicano ante el mismo, Porfirio Muñoz Ledo, dio muestra patente de la nueva actitud que se adopta durante la segunda mitad del sexenio. En algunos momentos este nuevo papel obliga a la toma de posiciones en temas en que, como el problema del Medio Oriente, se había guardado una actitud de discreción. Le toca a México presidir la sesión del consejo en la que se condena el ataque aéreo israelí a la planta nuclear iraquí de Osirak.⁶³ El ya mencionado papel mexicano como proveedor de petróleo a Israel ampliaba ya para entonces los espacios disponibles para la diplomacia mexicana, compensando el

⁶⁰ CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año 0, núm. 0, *op. cit.*, p. 2.

⁶¹ Samuel Berkstein, "México: estrategia petrolera y política exterior", *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 1 (81), julio-septiembre de 1980.

⁶² El origen de la presencia mexicana fue la situación creada por el empate de fuerzas de los dos países que sí habían presentado tal candidatura, Colombia y Cuba. México fue el candidato de compromiso aceptable para ambos.

⁶³ José Antonio Zabalgoitia, *La política exterior de México: dos intentos de activismo*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986, p. 181.

descontento que pudiesen generar en ese país pronunciamientos basados firmemente en los principios rectores de la política exterior mexicana.

Estos principios rectores vuelven a mostrar su utilidad en el contexto del nuevo activismo multilateral mexicano. Con base en ellos, por ejemplo, el gobierno mexicano condena la intervención soviética en Afganistán, votando a favor de una resolución de la Asamblea General, aprobada por mayoría abrumadora de 104 votos después del veto soviético en el Consejo de Seguridad. Durante el debate sobre tal resolución, a la que se oponen 18 países (Cuba y Granada entre ellos) y ante la que se abstienen otros 18, entre los que se cuentan países que como Nicaragua representaban importantes puntos de referencia del nuevo activismo internacional mexicano, su representante permanente ante la organización señala: "México reprueba de manera inequívoca la presencia de tropas extranjeras en Afganistán que han servido al derrocamiento de un régimen político y a su sustitución por otro, lo que claramente tipifica una intervención en los asuntos internos de un país".⁶⁴

Existen otros temas significativos, bien porque resumen las principales líneas de continuidad de esta segunda edición de la nueva política exterior mexicana con el comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra, bien porque anuncian algunas cuestiones que ocuparán un lugar importante en la agenda diplomática mexicana de los ochenta. Entre los primeros, merece destacar la participación mexicana en el campo del desarme. A lo largo del sexenio la diplomacia mexicana mantiene, en buena medida como resultado de la capacidad y el prestigio personales en el tema del embajador Alfonso García Robles, una presencia activa en las instancias de la Organización de las Naciones Unidas ocupadas de estas cuestiones. De hecho puede considerarse que el quiebre marcado a lo largo de este capítulo entre los dos subperiodos de la política exterior de José López Portillo no se plantea en este tema, en el que domina un grado considerable de continuidad.

Por lo que se refiere al ámbito regional, cabe recordar la celebración, en agosto de 1978, en la ciudad de México y por iniciativa del

⁶⁴ "Pide México el retiro de las tropas extranjeras de Afganistán e insta a desterrar abusos y prepotencia", *Unomásuno*, 15 de enero de 1980, p. 11.

gobierno mexicano, de una reunión preliminar de países de América Latina y el Caribe dirigida a explorar las posibilidades de reducción de armas convencionales en la región. A nivel global el gobierno mexicano participa activamente en los trabajos de la primera sesión extraordinaria de la Asamblea General dedicada al tema del desarme llevada a cabo del 23 de mayo al 30 de junio del mismo año. El embajador García Robles, representante de México ante el Comité de Desarme de la organización, fue encargado de presidir el grupo de trabajo encargado de elaborar un proyecto del Programa Comprensivo de Desarme, que sería presentado a un segundo periodo extraordinario de sesiones de la asamblea. Éste se llevó a cabo entre el 7 de junio y el 9 de julio de 1982. El proyecto no fue aprobado, solicitándose al comité la presentación al trigésimo octavo periodo de sesiones de la asamblea de una versión revisada del mismo. El embajador García Robles fue elegido de nueva cuenta presidente del grupo de trabajo encargado del cumplimiento de esta resolución.

La diplomacia mexicana recupera a lo largo de estos años una voz significativa en la agenda de los órganos multilaterales globales. Su presencia se extenderá también al espacio de las relaciones bilaterales, donde la diversificación de los contactos internacionales del país será otro de los temas cuya importancia resurja en el contexto del nuevo activismo internacional mexicano.

DIVERSIFICACIÓN DE VINCULACIONES Y CONTACTOS INTERNACIONALES

Existe una serie de elementos de continuidad significativos en el nuevo esfuerzo diversificador mexicano respecto a la experiencia del sexenio anterior. La diplomacia presidencial tiene un papel relevante durante el segundo tramo del sexenio en el contexto de este nuevo esfuerzo. López Portillo prácticamente completa la política de establecimiento de relaciones diplomáticas enfatizada por su predecesor. El 21 de septiembre de 1981, el día mismo de la independencia, se establecen relaciones con Belice y se abre una representación en Belmopan. Se plantea también la continuación del acercamiento con el

Vaticano iniciado desde la administración Echeverría cuando el 9 de febrero de 1974, como fue recordado en el capítulo anterior, el primer mandatario se entrevistó en Roma con el papa Paulo VI.⁶⁵ Durante la visita de Juan Pablo II para la Tercera Conferencia del Consejo Episcopal Latinoamericano, celebrada en Puebla en noviembre de 1979, es el propio presidente López Portillo quien recibe al papa en el aeropuerto.⁶⁶

El petróleo introduce, sin embargo, elementos novedosos. La situación del mercado energético internacional revisada someramente en el primer capítulo de este volumen afectaba a buena parte de los centros del poder económico internacional y, en ese sentido, permitía esperar un interés amplio en la disponibilidad de fuentes de aprovisionamiento energético no sujetas a los vaivenes políticos de una de las áreas más conflictivas de la política internacional. Ya desde el segundo semestre de 1978 los medios nacionales e internacionales habían vuelto a subrayar las implicaciones de la riqueza petrolera mexicana y a discutir, por ejemplo, las posibilidades de un “trato” con Estados Unidos implícitas en la misma.⁶⁷ En los meses siguientes el énfasis de su cobertura se moverá para plantear las posibilidades que el petróleo ofrece a México para, una vez más, intentar “diversificar su dependencia”.

Para 1979, el petróleo amenazaba con convertirse en un elemento de agudización adicional de México hacia Estados Unidos, mercado al que se dirigieron más de 80% de las exportaciones mexicanas de hidrocarburos en ese año.⁶⁸ A partir de entonces se reforzará la tendencia a hacer del mismo el instrumento fundamental en este esfuerzo por abrir nuevos mercados, cuyos orígenes venían desde los años iniciales del sexenio. Ya a principios de 1978, Dickson Mabon, minis-

⁶⁵ Pascal Beltrán del Río, “Entretelones de los coqueteos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo con la jerarquía católica”, *Proceso*, núm. 632, 12 de diciembre de 1988.

⁶⁶ “Visita del papa Juan Pablo II”, en *El Gobierno Mexicano: Tercer Año de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1979, núm. 26, p. 81.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, William Chislett, “Portillo learns the power and politics of petroleum”, *Financial Times*, 15 de noviembre de 1978; “Oil: what’s left out there”, *Time*, 16 de octubre de 1978; “Mexico joins oil’s big leagues”, *Time*, 25 de diciembre de 1978.

⁶⁸ Poitras, *op. cit.*, p. 111.

tro de Estado para la Energía de la Gran Bretaña, había anunciado los planes mexicano-británicos para ampliar su cooperación petrolera y nuclear.⁶⁹ En octubre de 1978, el *Wall Street Journal*, después de indicar que con la excepción de las pequeñas cantidades enviadas a Israel, casi toda la exportación de petróleo mexicano se dirigía a Estados Unidos, señala el deseo de las autoridades mexicanas de reducir su dependencia de Estados Unidos.⁷⁰ A mediados del mismo mes, en efecto, se completan los detalles de un programa entre Pemex y la corporación japonesa Mitsubishi, por el que se acuerda una exportación inicial de 325 000 barriles de petróleo a ese país. Prácticamente al mismo tiempo, el director de Pemex negociaba la primera “prueba de exportación” del crudo a Francia y se iniciaban formalmente las exportaciones de petróleo a España.⁷¹

El deterioro en la conexión norteamericana reforzaría, como lo había hecho en 1971, el esfuerzo por ampliar las opciones con las que contaba el Estado mexicano. Para el inicio de 1979, la prensa mexicana publica frecuentemente noticias que resumen el nuevo papel del petróleo y de Pemex en esta ampliación de las vinculaciones internacionales mexicanas.⁷² Negociar en paquete el suministro petrolero a cambio de otras formas y canales de acceso a esos mercados sería la base de la nueva política. Así, en 1980, un funcionario mexicano declaró que “todavía somos una nación débil. Es por eso que no hemos olvidado las presiones internacionales en relación con la venta de hidrocarburos y es por eso que usamos [el petróleo] como

⁶⁹ William Chislett, “UK and Mexico plan oil and nuclear cooperation”, *Financial Times*, 16 de enero de 1978.

⁷⁰ “Mexico sets contracts for crude oil exports with Japan, France”, *Wall Street Journal*, 18 de octubre de 1978, p. 8.

⁷¹ *Idem*.

⁷² “Franco Foschi [subsecretario de Relaciones Exteriores de Italia] se entrevistó con el director de Pemex”, *El Día*, 17 de enero de 1979; “Hay indicios de que Canadá podrá adquirir petróleo crudo mexicano”, *El Día*, 19 de enero de 1979; “Canadá mantiene vivo interés en comprar petróleo mexicano: el embajador Langley”, *El Nacional*, 20 de enero de 1979; “El ministro [de Industria y Turismo de Ontario] Larry Grossman: la compra de petróleo a México, un paso importante en las relaciones con Canadá”, *El Día*, 24 de enero de 1979; “Aumentarán su cooperación México y Francia en los hidrocarburos [declaraciones del ministro francés de Comercio Exterior, Jean-François Deniau]”, *Excelsior*, 4 de febrero de 1979.

una arma de negociación”.⁷³ En el curso del nuevo esfuerzo diversificador se firmarían acuerdos con Francia, España, Japón, Israel, Brasil y Canadá, que incluían concesiones en campos tales como transferencia de tecnología, apertura de mercados y aun financiamiento a cambio de acceso al petróleo mexicano. El petróleo se consolida durante esos años como el principal producto de exportación mexicano a estos mercados, cuya importancia relativa registra modificaciones significativas a lo largo del sexenio. Para 1981, por ejemplo, España se había convertido en el segundo comprador y el sexto abastecedor de nuestro país.⁷⁴

En la nueva ronda de activismo, la diversificación de las relaciones económicas mexicanas más allá del mercado de Estados Unidos vuelve a ocupar un lugar central en la atención de los formuladores de política mexicanos, si bien con algunas modificaciones significativas. En palabras de Guadalupe González, “se reactivó el proyecto de diversificación de las relaciones económicas externas orientado a ampliar el margen de independencia económica frente a Estados Unidos, pero sobre bases más pragmáticas y selectivas”.⁷⁵

Los acontecimientos del último tramo del sexenio mostrarían, sin embargo, algunos de los límites prácticos de la nueva política de diversificación de contactos y relaciones.

EL REENCUENTRO CON ESTADOS UNIDOS EN LA CRISIS DE 1982

La agenda de la relación mexicano-norteamericana ha cambiado también para el último año del sexenio. El petróleo sigue ocupando un lugar central en la relación bilateral en esta segunda etapa de la política exterior del gobierno de José López Portillo. La introducción, a fines de 1980, de límites por país a la exportación de los

⁷³ *Excelsior*, 18 de noviembre de 1980, p. 1, citado en Poitras, *op. cit.*, p. 111.

⁷⁴ Luisa Treviño y Daniel de la Pedraja, *México y España: transición y cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1983, pp. 102-110.

⁷⁵ Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochentas*, México, CIDE, 1983, p. 68.

energéticos mexicanos, que se dirigía de manera clara a nuestros vecinos del norte, incorpora un elemento de complejidad a la agenda bilateral mexicano-norteamericana, a la que para entonces ya se han incorporado fuentes de tensión intergubernamental asociadas fundamentalmente a la política centroamericana de México y las propuestas de política migratoria de la administración republicana.⁷⁶

Para 1981, sin embargo, las exportaciones de petróleo habían alcanzado solamente 1.1 millones de barriles diarios, en parte como resultado de lo que empezaba a ser, a partir del segundo trimestre del año, un exceso de oferta en el mercado internacional como resultado de un complejo conjunto de factores, entre los que destacaban el descubrimiento de nuevas reservas, la reducción en el consumo de los principales compradores y la decisión de Arabia Saudita de mantener altos niveles de producción. El impacto sobre los precios no se hizo esperar al bajar éstos por primera vez desde la primera crisis de la energía. Esta tendencia a la baja no pudo ser contrarrestada ni con la disminución en la producción de diversos exportadores. El as de la nueva política exterior mexicana bajo López Portillo empezaba a ver su peso relativizado.

Ajustándose a la tendencia del mercado, el 1o. de junio Pemex redujo el precio del crudo de exportación mexicano de 34.60 a 30.60 dólares el barril, adelantándose por primera vez a la OPEP en su ajuste y contribuyendo a minar la imagen de la organización en un momento crucial.⁷⁷ Las reacciones internas a esta medida llevaron a la renuncia del director general de la empresa, Jorge Díaz Serrano. Después de tomar su lugar, el nuevo director, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, decidió elevar los precios en dos dólares. La confusión interna se extendió hasta el campo de sus relaciones internacionales. Las inconsistencias en la política de precios de la empresa produjeron una serie de cancelaciones —tanto por parte de diversas empresas

⁷⁶ El 30 de julio de 1981, el gobierno norteamericano hizo público su proyecto para enfrentar esta temática, repitiendo tanto algunas de las propuestas como la falta de consultas adecuadas con el gobierno mexicano que habían ya llevado a problemas en la relación a fines de 1977.

⁷⁷ CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año 0, núm. 0, *op. cit.*, p. 12.

norteamericanas como de la Compañía Francesa de Petróleo—, que contribuyeron, en el plazo inmediato, a una caída de 50% en las exportaciones petroleras mexicanas.

La respuesta inicial de Pemex y del Estado mexicano fue hacer valer el “arma petrolera”. Se planteó la posibilidad de excluir de su lista de clientes a las empresas afectadas y, en el caso francés, se cancelaron contratos industriales por un monto cercano a los mil millones de dólares.⁷⁸ Se ofreció también un mayor volumen de crudo a Japón, que éste decidió no comprar, argumentando problemas de almacenamiento.⁷⁹ El arma petrolera mostraría, en este contexto, algunas de sus limitaciones. Para agosto, el precio del barril de exportación mexicano había llegado a 31.25 dólares. La situación así creada contribuyó a la decisión del gobierno mexicano de vender petróleo para la reserva estratégica norteamericana. En 1981 se firmó un convenio mediante el cual México destinaría a este objetivo 20 000 barriles diarios de septiembre a diciembre y 50 000 barriles diarios a partir de enero. Las ventas de crudo se realizarían al precio oficial fijado por el gobierno mexicano.⁸⁰

Sin embargo, las condiciones de venta variaron en el contexto de la crisis financiera detonada en agosto de 1982. Como parte del “rescate” organizado por el ejecutivo norteamericano, el Departamento del Tesoro estadounidense acordó entregar al gobierno mexicano 1000 millones de dólares a cambio de 40 millones de barriles en un plazo de un año, destinados también a la reserva estratégica. Ni siquiera el precio involucrado en esta compra adelantada igualaba los 25 dólares por barril pagados a los 32.50 dólares del precio oficial, ya que el interés de 33% involucrado superaba ampliamente las tasas internacionales que para entonces eran ya de 17%.⁸¹ Las opciones

⁷⁸ El contrato vigente en este caso vinculaba las ventas de petróleo a un acuerdo comercial global, con lo que al parecer las autoridades mexicanas esperaban que el gobierno francés pudiese tener una mayor influencia en el comportamiento de la empresa petrolera de lo que era el caso de las compañías de otras nacionalidades y en particular de las norteamericanas.

⁷⁹ CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año 0, núm. 0, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁰ Claudia Franco, *Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 1986, pp. 74-75.

⁸¹ *Ibid.*, p. 98.

internacionales de México tendían nuevamente a cerrarse ante el estallido de la nueva crisis y la propia evolución del mercado energético internacional. Las pinzas del deterioro de los principales condicionantes de la acción internacional del Estado mexicano empezaban a cerrarse.

La crisis financiera de fines de 1982 tuvo diversos orígenes. Los signos de un reajuste se multiplicaban ya desde años anteriores: pérdida de competitividad en el sector turismo; creciente carga financiera por servicio de la deuda externa, agudizada como resultado de los aumentos experimentados en las tasas de interés imperantes en los mercados financieros internacionales; incremento en las importaciones como resultado del efecto combinado de la apertura comercial instrumentada en esos años, la insuficiencia de la producción agrícola nacional y la sobreevaluación del peso, etc. La fuga de divisas, reflejada en el considerable incremento que sufre entre 1980 y 1981 el renglón de errores y omisiones de la balanza de pagos, subrayaba que no eran pocos los actores que habían empezado a leer y entender el mensaje.

Un factor de primera importancia en la crisis fue determinado por la abierta petrolización de la economía, que la hizo demasiado vulnerable a los vaivenes del mercado internacional. En efecto, no se había respetado lo planteado en el Programa de Energía de 1980. Para fines del sexenio, las exportaciones petroleras representaban, de hecho, prácticamente las tres cuartas partes de la exportación total del país así como la tercera parte de todos los ingresos de divisas del país —tanto ingresos corrientes como de capital—. El creciente desequilibrio externo de la economía, particularmente aparente en el caso de la balanza comercial no petrolera, se vería agudizado por el brusco cambio en los precios de lo que para entonces se había consolidado como el principal producto de exportación mexicano.

La situación del sector externo es, de nueva cuenta, indicativa de los problemas que enfrenta la economía mexicana. El crecimiento del gasto público y privado y el aumento en la demanda agregada, aunados a una respuesta insuficiente del aparato productivo interno, contribuyen a un incremento notable en las importaciones. La escasa respuesta de las exportaciones no petroleras es el otro ingrediente de un déficit en cuenta corriente que se incrementó sostenidamente a lo

largo del sexenio; al mismo tiempo crecieron las exportaciones petroleras: de 1 596 y 2 693 millones de dólares en 1977 y en 1978 a 4 870; y a 7 223 y 12 554 millones de dólares en los tres años siguientes.⁸²

La acumulación de todos estos desarrollos hace inevitable la devaluación de la moneda mexicana. El 17 de febrero de 1982, el Banco de México anuncia que se retirará temporalmente del mercado de cambios, con objeto de que el peso encuentre su “cotización real” ante el dólar. El último acto de la gestación de la crisis financiera da comienzo. El rescate financiero de agosto de ese año parece sugerir que, después de su largo recorrido, la diplomacia mexicana ha regresado, por lo que respecta a sus condicionantes más importantes, a una situación aún más compleja que la que imperaba al inicio del sexenio.

Tal rescate reflejó, en primera instancia, la voluntad del gobierno mexicano de no recurrir al incumplimiento de sus obligaciones internacionales en el contexto de la crisis. Los funcionarios mexicanos estimaron que a una suspensión unilateral de pagos seguiría, en las palabras de lo que puede considerarse como la historia oficial del proceso de negociación, “un aislamiento financiero prolongado, el cual, a juicio del gobierno, sería a la larga más costoso que el beneficio inmediato que se obtendría al dejar de cubrir el servicio de la deuda”.⁸³

Por otra parte, el papel del gobierno norteamericano en el rescate mexicano subrayaba, entre otras cosas, la importancia que asignaba a la estabilidad de su vecino. Tal papel fue fundamental. Las autoridades norteamericanas aportaron casi tres mil millones de dólares a través de pagos anticipados del Departamento de Energía por la venta de petróleo mexicano para la reserva estratégica de Estados Unidos, financiamientos de la Commodity Credit Corporation y de un arreglo *swap* entre el Banco de México y la Reserva Federal norteamericana. El Exchange Stabilization Fund del Departamento del Tesoro contribuyó con 900 de los créditos puente por alrededor de 2 000 millones de dólares arreglado con el Banco Internacional de Pagos de Basilea. De hecho, estas acciones del ejecutivo norteamericano permitieron,

⁸² Newell y Rubio, *op. cit.*, p. 294.

⁸³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda externa pública mexicana*, México, FCE, 1988, p. 64.

junto con las acciones del FMI, la posterior negociación con las fuentes privadas de capital.

Sus orígenes, por otra parte, no eran difíciles de entender. Las implicaciones de un incumplimiento mexicano eran también de primera importancia para el gobierno norteamericano. Se levantaba el problema de hasta dónde la inestabilidad económica mexicana podría contribuir a generar una situación de inestabilidad política en un vecino no sólo inmediato, sino de importancia absoluta ciertamente mayor para los intereses norteamericanos que, por ejemplo, los países del istmo centroamericano en los que la atención del ejecutivo de ese país se había fijado de manera casi obsesiva. Aunque resulta difícil pensar que todos estos aspectos hayan sido incorporados en las discusiones del “fin de semana de Washington” —la ausencia de representantes del Departamento de Estado durante las negociaciones de emergencia seguramente dificultaba la incorporación de algunas de ellas en ese primer momento—, varias dimensiones del comportamiento internacional norteamericano estaban en juego. El primer espacio de preocupación se refería a la dimensión propiamente financiera de la crisis. El impacto en los principales bancos norteamericanos, la potencialidad sistémica de la crisis y su impacto en el conjunto del sistema financiero internacional eran las dimensiones más relevantes al respecto. Las implicaciones del incumplimiento rebasaban, desde la perspectiva norteamericana, tanto la dimensión bilateral como la temática estrictamente financiera. Las dificultades mexicanas podían, por una parte, extenderse a los otros deudores importantes de ese país, particularmente Argentina y Brasil, donde la coyuntura político-económica era también compleja; por la otra, la crisis financiera también tendría un impacto en las otras esferas de la vinculación económica entre ambos países, destacadamente la comercial.

En las palabras de Benjamin J. Cohen, “las altas finanzas se habían vuelto alta política”.⁸⁴ El grado de participación de las instancias gubernamentales —y por tanto el grado en el que el tema de la renegociación financiera se transformaba no sólo en parte de la agenda de política exterior de los principales deudores, sino en un tópico real

⁸⁴ Benjamin J. Cohen, *In Whose Interest? International Banking and Foreign Policy*, New Haven, Yale University/Council on Foreign Relations, 1986, p. 212.

de relación intergubernamental— sería uno de los temas recurrentes del proceso que entonces se iniciaba.

¿DE VUELTA AL PRINCIPIO?

Después de un inicio de sexenio en el que la acción internacional mexicana parecía tender a reproducir lo peor de sus características del periodo de la posguerra, la presencia de México en el plano internacional, tanto en lo económico como en lo político, volvió a incrementarse de manera significativa. La “diversificación, dinamización y politización de las relaciones internacionales de México”,⁸⁵ iniciadas durante el sexenio de Luis Echeverría, fueron el asunto dominante de la política exterior de la segunda mitad del sexenio de José López Portillo.

México surge claramente en estos años como potencia media.⁸⁶ A los factores absolutos derivados de su tamaño y población y a las consideraciones de dimensión económica absoluta presentes desde fines de los sesenta y a la voluntad política expresada durante la primera mitad de los setenta, se había agregado el instrumento de negociación y capacidad internacional representado por el petróleo. La política exterior mexicana durante el sexenio va a estar estrechamente asociada a la evolución de la capacidad petrolera del país que, si bien no cambió significativamente la capacidad negociadora ante Estados Unidos, sí permitió ampliar los espacios de la acción internacional mexicana en escenarios geográficamente más limitados, tales como el centroamericano. Para 1982 era ya imposible no considerar a México como “influyente regional”. Como lo plantearían Jorge I. Domínguez y Juan Lindau poco tiempo después: “La política hacia Centroamérica probablemente ha tenido como resultado un aumento neto en el prestigio internacional del régimen mexicano... le ha permitido a México convertirse en una genuina potencia regional”.⁸⁷

⁸⁵ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1981, p. 179.

⁸⁶ González, *op. cit.*

⁸⁷ Domínguez y Lindau, *op. cit.*, p. 93.



En su primera comparecencia en la ONU, el presidente Luis Echeverría critica políticas de las naciones desarrolladas que afectan negativamente a los países en desarrollo. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



El presidente chileno Salvador Allende recibe una cálida acogida en su visita a la Ciudad de México (1972). Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



El presidente Echeverría visita la República Popular China poco después de la reanudación de las relaciones diplomáticas con ese país (1973). Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



Isabel II da la bienvenida al presidente Echeverría durante su visita al Reino Unido de la Gran Bretaña en 1973. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



Echeverría llega a Arabia Saudita, en su gira por países del Tercer Mundo para promover la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1975). Archivo General de la Nación, Fondo Hermanos Mayo, concentrado sobre 30999.



Luis Echeverría y Alfonso García Robles en la ceremonia para celebrar la aplicación de las disposiciones legales sobre la Zona Económica Exclusiva. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



López Portillo y Carter
en la ciudad de Washington en 1977.
Fototeca de la Dirección General del
Acervo Histórico Diplomático de la
Secretaría de Relaciones Exteriores.



En su viaje a la URSS, el
presidente José López Portillo
obtiene la suscripción soviética
al Protocolo II del Tratado
de Tlatelolco (1978).
Fototeca de la Dirección General
del Acervo Histórico Diplomático
de la Secretaría de Relaciones
Exteriores.



López Portillo, James Carter y Omar Torrijos en la ceremonia de canje de instrumentos de ratificación de los Tratados del Canal de Panamá en 1978. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



El canciller Jorge Castañeda anuncia el rompimiento de relaciones con el gobierno de Somoza en 1979. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

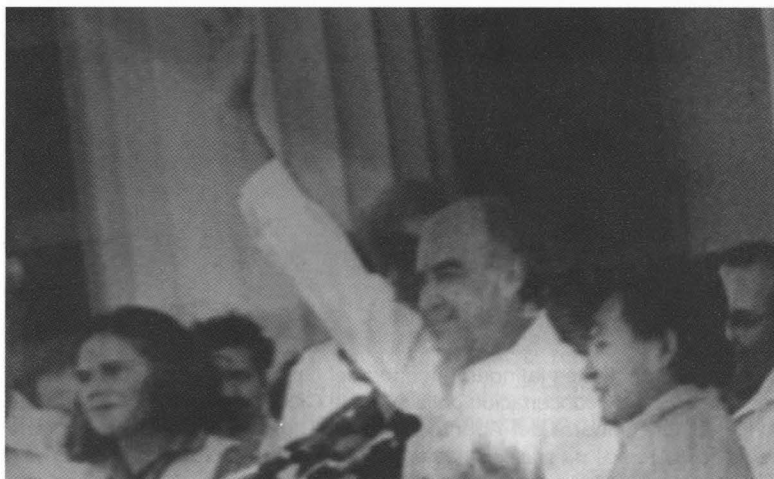
VI HACIA LA GLOBALIZACIÓN



Daniel Ortega asiste al tercer informe de López Portillo ante el Congreso mexicano. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



López Portillo se reúne en La Habana con Fidel Castro en 1980. Archivo General de la Nación, Fondo Hermanos Mayo, concentrado sobre 33593.



López Portillo es recibido por la Junta Sandinista en su viaje a Nicaragua en 1980. Archivo General de la Nación, Fondo Hermanos Mayo, concentrado sobre 33978.



El presidente De la Madrid y el canciller Bernardo Sepúlveda en España. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

VIII HACIA LA GLOBALIZACIÓN



Los ocho presidentes latinoamericanos del Grupo de Río discuten formas de cooperación y concertación política en la Ciudad de México. Fototeca de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



El canciller Bernardo Sepúlveda responde a críticas estadounidenses hacia México en el Senado de la República. Archivo General de la Nación, Fondo Hermanos Mayo, concentrado sobre 2260.

La demostrada capacidad de mantener buenas relaciones con regímenes revolucionarios como los de Cuba y Nicaragua, lo mismo que con gobiernos conservadores en otros países, ponía a México en una situación favorable para desempeñar un papel de mediación en los conflictos de la región.⁸⁸ Sin embargo, los supuestos de una política exterior defensiva deben seguir siendo revisados en este contexto. Uno de los temas más atractivos para los observadores de la política exterior mexicana de la época es la relevancia de los principios jurídicos en los que el comportamiento internacional del Estado mexicano había tenido su ancla más relevante hasta principios de los setenta.

Todo esto no podía, sin embargo, limitar la relevancia de las dimensiones negativas que implicaba cualquier evaluación del comportamiento internacional del Estado mexicano. Las condiciones que el Estado mexicano tenía durante el sexenio de José López Portillo para ampliar los márgenes de autonomía internacional de que disfrutaba parecían particularmente favorables. La presencia y estatura internacionales alcanzadas a lo largo del sexenio anterior, construidas en alguna medida sobre el prestigio del comportamiento internacional mexicano previo, por una parte, y el poder de negociación que parecía darle el petróleo, por la otra, se habían conjugado en una coyuntura favorable para los esfuerzos de ampliación de los márgenes de autonomía internacional del Estado mexicano. No obstante, el resultado final dejaba mucho que desear, sobre todo en relación con las prioridades centrales de la política pública mexicana al inicio del sexenio. Los resultados alcanzados por la política de diversificación son bastante limitados. En el contexto de la crisis financiera, Washington vuelve a plantearse como un objetivo central de la diplomacia mexicana.

Esto era también cierto en el plano de los condicionantes políticos internos de la política exterior. Un gobierno entre cuyas más altas prioridades estaba la recuperación de la confianza del sector privado concluye con una serie de acciones que contribuyen a ampliar la brecha heredada de la administración Echeverría. Los puntos centrales de confrontación se plantean en el plano interno. La naciona-

⁸⁸ McShane, *op. cit.*, p. 205.

lización de la banca es indudablemente el más importante de ellos. Algunas acciones tomadas en el campo internacional contribuyen al replanteamiento de la crisis de confianza como uno de los puntos centrales de la agenda que heredará el gobierno entrante de Miguel de la Madrid.

Crisis financiera profunda y alienación de los principales centros del poder económico privado. De alguna manera, la coyuntura de inicios del sexenio sugiere la reproducción ampliada de los constreñimientos que seis años antes parecían sugerir que, de nueva cuenta, “todos los caminos llevaban a Washington”.

ENTRE EL CONFLICTO Y EL ACERCAMIENTO CON ESTADOS UNIDOS (1982-1988)

La política exterior de la administración de Miguel de la Madrid enfrentó condiciones adversas tanto en el plano de los condicionantes internos como en el del contexto internacional en el que debía moverse. La pérdida significativa en el margen de maniobra que en principio le habían dado al país los recursos petroleros y la vulnerabilidad creciente a los desarrollos que pudiesen plantearse en el entorno internacional dominan claramente la transición hacia el nuevo sexenio. Como lo plantearía R. Dornbusch en ese momento, independientemente de hasta dónde la crisis misma hubiese sido fundamentalmente el resultado de variables internas o detonada por el impacto de modificaciones externas como la caída en los precios del petróleo o el incremento de las tasas de interés, el proceso de ajuste era complicado por “un medio ambiente externo muy desfavorable y la vulnerabilidad intensiva impuesta por una gran deuda”.¹

La situación por la que atravesaba la economía nacional figuraba, así, en el punto más alto de la agenda de la política pública mexicana en 1982, tal como lo había hecho seis años antes. Una diferencia fundamental complicaba, en comparación con el inicio de la administración López Portillo, el momento por el que pasaba el país. Gracias a la disponibilidad de recursos energéticos, las dificultades de 1976 habían sido de corta duración. La situación de la economía después de la crisis financiera de 1982 será muy distinta. No sólo se extenderá a lo largo del sexenio, sino que estará marcada tanto por la evolución de la propia crisis como por el costo que impone el pro-

¹ R. Dornbusch, “Mexico: Stabilization, debt and growth”, *Economic Policy*, Gran Bretaña, octubre de 1982, p. 246. Citado en Nora Lustig, “The Mexican economy in the eighties: An overview”, ponencia presentada al Seminario México-Japón, Centro de Estudios de Asia y África, San Juan del Río, junio de 1989, p. 1.

grama de reajuste y reestructuración económica que se instrumentó para enfrentarla.

La situación política interna, por otra parte, complicaba el manejo de la situación económica en la que se centraba la atención gubernamental. La nueva “crisis de confianza” hacía difícil lograr el compromiso de los que se esperaba fuesen los agentes económicos fundamentales del proceso de reestructuración, por lo que recuperarla se transformaba también en un objetivo de alta prioridad. Un último dato lo proporcionaba el hecho de que las aún más nuevas realidades que caracterizaron el contexto internacional del comportamiento internacional del Estado mexicano desde la crisis de 1982, reforzarían el impacto que los propios desarrollos económicos y políticos del país tendrían sobre él.

La política exterior de la administración de De la Madrid enfrenta una coyuntura internacional marcada por tensiones significativas tanto en el plano regional como en el global. Refiriéndose a lo que identifica como “un renacimiento de la guerra fría”, el secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Bernardo Sepúlveda, plantea en una conferencia sustentada en julio de 1983 que la situación internacional sugiere que “frente a la política de principios los países poderosos pretenden llevar a la práctica, simple y llanamente, una política de poder, de zonas de influencia, de acciones hegemónicas unilaterales”.² Desarrollos regionales como el conflicto de las Malvinas o la evolución de las crisis centroamericana y globales, la situación gestada en Líbano, la intensificación del conflicto Irán-Irak en el golfo Pérsico y la intervención soviética en Afganistán, contribuyen a generar un medio ambiente internacional complejo. La renovada rivalidad soviético-norteamericana y la carrera armamentista que contribuye a detonar, signan su faceta política. Los problemas económicos internacionales acumulados hasta entonces tendrían, por otra parte, una expresión concreta en el hemisferio americano precisamente en la crisis de la deuda.

No fueron pocos los observadores que, basados en este tipo de consideraciones, identificaron como una de las probables vías de desarrollo para la política exterior del sexenio la repetición de la historia

² Bernardo Sepúlveda Amor, “Reflexiones sobre la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984 (96), p. 412.

inmediata. La misma autora que había explicado el “retorno a la bilateralidad” característico de los primeros años de la acción internacional de la administración López Portillo consideraba probable “que la próxima administración... empiece con un retraimiento de su actividad multilateral y caiga de nueva cuenta en los patrones más conocidos de su relación bilateral con Estados Unidos”.³

Los observadores políticos del momento tampoco pueden encontrar fácilmente motivos para cuestionar estas previsiones en el contexto de la transición de un sexenio al otro. De la Madrid hace, de hecho, pocos pronunciamientos sobre el tema de la política exterior durante su campaña. A inicios de 1982, subraya que “nuestra relación con los norteamericanos es crucial para nuestro desarrollo”.⁴ En la primera reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, el 7 de junio, plantea consideraciones de carácter general, reiterando la necesidad de una política exterior “activa y participativa” y señalando la vinculación existente entre política interna y política exterior.

A la luz de los desarrollos posteriores, resulta interesante destacar dos aspectos. En primer lugar, Centroamérica era la excepción más notable a la escasez de pronunciamientos en materia de política exterior. Los observadores del momento interesados en descifrar los signos de la pared podían, de hecho, identificar diversas declaraciones en las que el candidato del partido de gobierno se comprometía con la continuidad de la política,⁵ prioridad de la relación con Guatemala, en la que ya se habían planteado fricciones en el sexenio anterior. En segundo término, el candidato del PRI propone otorgarle una prioridad muy alta a las relaciones con América Latina. A pesar de que se repite el compromiso con la integración, se subraya también una voluntad de concertación dirigida a incrementar la capacidad negociadora latinoamericana: solamente “fortaleciéndonos jun-

³ Rosario Green, “La diplomacia multilateral mexicana y el diálogo Norte-Sur”, en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochentas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983, p. 285.

⁴ Citado en Federico Salas, “La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?”, CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año 2, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 17.

⁵ *Idem*.

tos podremos avanzar en la defensa de nuestros intereses”.⁶ Se expone así la voluntad de acercamiento con aquellos países con los que “compartimos trayectorias similares en lo político y en lo económico. Serán, sin duda, los compañeros más cercanos y confiables en nuestros propósitos de desarrollo interno y las iniciativas que presentemos en los foros internacionales”.⁷

Los términos del debate sobre las direcciones probables de la política exterior del nuevo sexenio se aclararon al hacerse público el programa de gobierno de la administración. Sus lineamientos más importantes se sustentaban en las percepciones dominantes en diversos círculos gubernamentales, en los que se veía la crisis como la prueba de las limitaciones del modelo “proteccionista-intervencionista” del pasado. El crecimiento dirigido por el gasto público no podía, en su opinión, seguir manteniéndose. Existía en este contexto una coincidencia básica entre los objetivos de política económica incorporados en el programa de gobierno y los requerimientos normalmente incorporados en programas del Fondo Monetario Internacional, como el acordado con México a fines del sexenio anterior. A los objetivos de estabilización pactados —básicamente resumidos en la disminución del déficit fiscal, el desequilibrio externo y las presiones inflacionarias—, se añadió una política de “cambio estructural” explicitada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Entre las metas de política más importantes incorporadas en este documento destacaba la redefinición del papel del Estado y la inserción del aparato productivo mexicano en la economía mundial, ampliando, diversificando y equilibrando las relaciones comerciales con el exterior, promoviendo las exportaciones no petroleras e impulsando otros canales de relación internacional del país tales como el turismo.⁸

Se repetían así algunos objetivos que habían dominado la agenda pública mexicana desde principios de los setenta, pero se modificaban los mecanismos para alcanzarlos. La necesidad de generar un superávit en cuenta comercial se hacía, por otra parte, aún más evidente ante las demandas impuestas por el servicio de la deuda. Las

⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983.

relaciones económicas internacionales ocupan ciertamente un lugar importante en el esquema previsto para la acción estatal en la esfera externa. El Plan Nacional de Desarrollo constituyó también “la primera ocasión en la que aparece publicado un programa general de gobierno donde se formulan los objetivos, las estrategias, las metas, las líneas generales de acción que habrá de seguir el ejecutivo federal en materia de política exterior”.⁹ Éstos serían mucho más ambiciosos de lo que permitía prever la prioridad de las temáticas económicas. La práctica diplomática mexicana de esos años confirmaría esta mayor amplitud. Como lo señala Claude Heller al final del sexenio, “los hechos demostrarían la ausencia de una relación automática y fatalista entre vulnerabilidad económica e imposibilidad de una política exterior independiente”.¹⁰

En el caso de la administración de De la Madrid, estos “hechos” estuvieron íntimamente asociados a la presencia de una aguda crisis en el espacio geográfico inmediato a México. La evolución del conflicto centroamericano contribuirá a dificultar tanto un “retorno a la bilateralidad” similar al experimentado a principios del sexenio de José López Portillo, como la clara posibilidad de que la urgencia de las demandas internas imponga límites precisos a los alcances de la política exterior mexicana. Las iniciativas internacionales ocuparán, de hecho, un lugar de primera importancia en la agenda de la política pública mexicana desde los primeros meses de la nueva administración.

La situación centroamericana —ante la que México era ya un actor significativo para 1982— y las relaciones con Estados Unidos son los dos temas que dominan esta esfera de la acción estatal mexicana a lo largo del sexenio. Alrededor de ellos se tejen las otras facetas relevantes de la diplomacia mexicana del periodo. En el espacio subregional se concretarán también las previsiones de acción conjunta latinoamericana anunciadas a lo largo de la campaña electoral. Las relaciones mexicano-norteamericanas se caracterizarán, por otra parte, por la convivencia de dos lógicas distintas. Por una parte, un claro acercamiento a las preferencias norteamericanas en el plano de las vinculaciones económicas internacionales del país. Por la otra, el

⁹ Bernardo Sepúlveda Amor, *op. cit.*, p. 408.

¹⁰ Heller, “Tendencias generales...”, p. 381.

mantenimiento de diferencias considerables en el espacio multilateral y particularmente en la política subregional de ambos gobiernos. El mantenimiento de estas dos vertientes separadas se convertirá, de hecho, en la característica dominante de la política exterior mexicana a lo largo de buena parte del sexenio de Miguel de la Madrid.

CONTADORA Y EL MANEJO DE LA POLÍTICA HACIA CENTROAMÉRICA

La evolución de la crisis centroamericana y, particularmente, la política seguida por la administración Reagan ante ella, contribuyen a introducir algunas modificaciones en el comportamiento mexicano hacia el istmo. Pero si algo sorprende a los observadores de la política exterior mexicana del momento, es más bien el grado de continuidad que ésta alcanza en el espacio subregional. Entre las novedades más significativas estuvo la incorporación en el discurso diplomático mexicano de referencias permanentes a la noción de seguridad nacional. El ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incorpora definitivamente estos términos en el discurso político del Estado mexicano. La frontera sur del país va a ser vista como área fundamental, y aun vital, en esta modernización del discurso diplomático mexicano que marca el paso del énfasis en los principios a la promoción de intereses concretos. El propio presidente De la Madrid resumiría el tono fundamental de la discusión, señalando en 1984 que "... una guerra abierta y declarada en Centroamérica tendría efectos adversos al interior de México..."¹¹

Otra de las novedades sería el énfasis puesto en la acción colectiva como la vía más adecuada para encontrar una solución a la crisis. Esta política tenía antecedentes. Como fue señalado en el capítulo anterior, si bien es cierto que las iniciativas y acciones unilaterales habían dominado la política centroamericana de la administración López Portillo, el Comunicado Franco-Mexicano, el Acuerdo de San José y las iniciativas conjuntas tomadas con Venezuela a fines del sexenio habían abierto el camino de iniciativas significativas de alcance multilateral. López Portillo había roto "con una antigua práctica de no asociación

¹¹ Miguel de la Madrid, "Mexico: The new challenges", *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984, p. 70.

y no proselitismo".¹² Sin embargo, el acento que se pone en esta dimensión de la acción diplomática mexicana introduce elementos de cambio. Desde el inicio mismo del sexenio la diplomacia mexicana se centrará en la búsqueda de aliados entre aquellos países para los que la crisis centroamericana plantea desafíos de seguridad similares a los que enfrenta México. En el espacio subregional, el nuevo esfuerzo de concertación se asoció con los trabajos de un grupo de países —Colombia, México, Panamá y Venezuela— creado apenas un par de meses después de la llegada al gobierno del equipo de Miguel de la Madrid y que adoptaría el nombre de la isla panameña en la que se reunió por primera vez en febrero de 1983: Contadora.

Una tercera modificación de la política centroamericana se expresó con claridad en el contexto de este ejercicio:

Desde Contadora, México procuró una solución negociada que reconsiderase los derechos legítimos de los cinco estados centroamericanos, incluyendo Nicaragua, y que se fundamentara en el estricto respeto de los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos. En momento alguno el gobierno mexicano puso en duda la legitimidad de los gobiernos del área y mucho menos intentó condicionar el logro de un acuerdo regional al cambio del régimen político en cualquiera de los países centroamericanos... no ignoró tampoco que Estados Unidos tenía intereses de seguridad en la región.¹³

Esta línea de conducta, y particularmente el reconocimiento de la legitimidad de todos los gobiernos centroamericanos, marcaba un matiz significativo de la política seguida durante el sexenio anterior, particularmente por lo que se refería al conflicto salvadoreño. Las limitaciones de un juego multilateral contribuirían a esta moderación relativa de las posiciones mexicanas con la que, por otra parte, el papel mexicano en la subregión —y la posibilidad de que se constituyese en una fuente mayor de conflicto con los norteamericanos— se diluía considerablemente.¹⁴

¹² Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, op. cit., p. 203.

¹³ Heller, op. cit., pp. 386-387.

¹⁴ René Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.

Esta búsqueda de nuevas formas de cooperación y coordinación de políticas en el plano internacional, por otra parte, pudo darse en la práctica precisamente porque no se restringió durante estos años al caso de México, representando en realidad una característica común de las políticas exteriores de buena parte de la región. Tres características de los nuevos esfuerzos destacan claramente. En primer lugar, el tono del discurso se modera y se hace más pragmático. La grandilocuente “retórica bolivariana”, que en otros momentos históricos apelaba de manera casi religiosa a la existencia de la gran patria latinoamericana, cede su lugar a una discusión más enfocada en la búsqueda de razones concretas de cooperación entre los países de América Latina. Esta defensa de intereses específicos, en lugar del planteamiento de grandes ideales o la construcción de complejas instituciones, constituye la segunda novedad de la política de concertación latinoamericana durante los ochenta. Por último, las formas institucionales de la concertación son extremadamente flexibles durante el periodo.

Los trabajos diplomáticos asociados al proceso de concertación no son fáciles. Aun antes de cualquier intento por afectar la situación del istmo va a ser necesario acercar las posiciones de los cuatro miembros originales del Grupo Contadora. De hecho, en 1983 se producen desacuerdos significativos entre ellos. Sus diferentes y aun conflictivas perspectivas, prioridades e intereses nacionales específicos han sido evidentes desde antes en varias dimensiones de sus respectivas políticas exteriores.¹⁵ Sus preferencias en lo relativo a las

¹⁵ Para el caso de la política exterior de Colombia, puede encontrarse información de mucha utilidad en Gabriel Silva Luján, *Política exterior: ¿continuidad o ruptura?*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1985. El difícil proceso de la reconciliación interna en el gobierno de Betancourt es descrito en Enrique Santos Calderón, *La guerra por la paz*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1985. Véase también William A. Hazelton, “The foreign policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, competition, and conflict”, en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984. El trabajo clásico sobre política exterior mexicana es el de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976. Introducciones generales a la política exterior de Venezuela pueden encontrarse en Charles D. Ameringer, “Foreign policy of democratic Venezuela”, en John D. Martz y David J. Myers (eds.), *Venezuela: The Democratic Experience*, Nueva York, Praeger, 1986 (edición revisada); John D. Martz, “Venezuelan foreign policy towards Latin America”, y Robert D. Bond,

posibles soluciones del conflicto centroamericano reflejan estas discrepancias. Los gobiernos asociados al proceso de Contadora tienen distintas políticas bilaterales ante la Revolución Sandinista y hacia el movimiento revolucionario salvadoreño, puntos nodales de la crisis. A pesar de que todos ellos constituyen ejemplos de un fenómeno común de reactivación de la política exterior latinoamericana, los países de Contadora llegan a Centroamérica por distintos caminos.

El que esas políticas nacionales hayan contenido elementos significativamente distintos hace aún más notable y relevante que sus gobiernos fueran capaces de encontrar una base de acción común en las propuestas que desarrollarían en el contexto multilateral de Contadora. En la práctica, los esfuerzos del grupo pudieron combinar diversas preferencias nacionales y convertirlas en objetivos compartidos.

¿Cuáles son los principales intereses compartidos que mantuvieron unida a Contadora por más de cinco años?, ¿por qué, a pesar de su poco éxito, simplemente no desapareció? La respuesta a estas preguntas es, en primera instancia, bastante simple: no existía, al menos hasta el advenimiento del Plan Arias y la centroamericanización del proceso en 1986, mejor opción para lograr una solución negociada al conflicto centroamericano. Mantener la alternativa Contadora era por demás importante para muchos de los actores participantes. Ello resultaba particularmente urgente ante la existencia de otro tipo de propuestas, fundamentalmente norteamericanas, que eran vistas como muy riesgosas al incrementar las probabilidades de un conflicto militar generalizado.

El supuesto básico era que una solución de tipo militar que pretendiera acabar de tajo con el conflicto era, desde la perspectiva de México y los otros miembros de Contadora, no sólo condenable en principio sino imposible en la práctica. El conflicto militar centroamericano no sólo no podría ser contenido mediante un expediente como ése, sino que se extendería. Podía preverse también que cual-

"Venezuela's role in international affairs", ambos en Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.

quier compromiso militar que se adoptara en la región sería probablemente prolongado. La probada capacidad de recuperación y resistencia del movimiento revolucionario salvadoreño y la considerable capacidad de defensa de la Revolución Sandinista indicaban que América Central no sería un objetivo fácil. Y en el caso de que se desencadenara un conflicto militar prolongado en la región centroamericana, esto tendría consecuencias directas no sólo para los países centroamericanos sino para los países latinoamericanos situados en la frontera de la zona de conflicto, los cuales se encontrarían en una situación particularmente compleja.

Los cuatro miembros originales del Grupo Contadora son precisamente los países que forman la “línea del frente” de la crisis, y por ello en caso de que el conflicto se desencadenara sufrirían sus consecuencias de inmediato. Todos ellos comparten la necesidad de evitar una situación que abriera la puerta a la expansión de las dimensiones militares de la crisis. Éste fue el elemento de cohesión básico que mantuvo unida a Contadora. Los intereses inmediatos y concretos compartidos por estos cuatro países son la clave para comprender por qué buscaron afanosamente alternativas a las propugnadas por el gobierno norteamericano.

Las prescripciones de política de Estados Unidos, derivadas de su propio diagnóstico de la crisis, eran percibidas por los países de Contadora como las fuentes más probables de una intensificación del conflicto. Desde su perspectiva, las políticas norteamericanas no sólo parecían peligrosas sino carentes de utilidad. Las propuestas de solución a la crisis sostenidas por el gobierno de ese país parecían originarse en un diagnóstico equivocado de las causas del conflicto en América Central. Quizá debido a que se tomaron demasiado en serio las declaraciones públicas imperantes en los dos primeros años del gobierno de Reagan, Contadora pareció asumir que éste realmente creía que la crisis era atizada por la superpotencia rival a través de su “apoderado” cubano. Se pensaba que el énfasis norteamericano en los aspectos militares del conflicto provenía de la percepción, quizá equivocada pero no por ello menos real, de que la crisis centroamericana constituía una verdadera amenaza de seguridad.

En América Latina prácticamente se daba por hecho que el gobierno estadounidense enfatizaría las opciones y respuestas de corte mi-

litar para tratar con los grupos insurgentes —o los gobiernos de ellos derivados—¹⁶ en tanto veía dichas rebeliones no como producto de demandas internas comprensibles y legítimas sino meramente como “quinta columna” de la Unión Soviética. Las implicaciones de este argumento para el régimen sandinista —el único gobierno del área establecido como resultado de una crisis de las estructuras políticas anteriores— se convirtieron en importante fuente de desacuerdo entre el gobierno norteamericano y sus contrapartes latinoamericanas. Ello era de esperarse debido a que, como gobierno establecido, el régimen sandinista tenía un derecho más claro que el de las fuerzas no gubernamentales a pretender y reclamar la protección del derecho internacional y de los principios básicos de la tradición jurídica latinoamericana.

Las implicaciones del argumento norteamericano para el caso de Nicaragua resultaban particularmente inquietantes para los gobiernos de Contadora. El énfasis en las fuentes externas de inestabilidad había llevado a explicar el proceso nicaragüense como íntimamente vinculado a las acciones cubano-soviéticas. La creciente actividad de las fuerzas revolucionarias salvadoreñas en 1980 y 1981 hizo casi inevitable que en las mentes de quienes diseñan la política norteamericana se agregara un nuevo eslabón a la “cadena del dominio soviético”. El origen de la inestabilidad en El Salvador debía ser encontrado en las acciones soviético-cubano-nicaragüenses. Las armas cubanas enviadas a través de Nicaragua constituyeron la puesta al día de la versión del argumento aplicado previamente al caso de la Revolución Nicaragüense. Las consecuencias de esta lógica para el caso del régimen sandinista eran fáciles de ver. A Nicaragua se le veía como “caso perdido” a manos del bloque soviético. Desde esta perspectiva, la única solución sería el derrocamiento del gobierno revolucionario.

Los gobiernos de Contadora consideraron que el argumento norteamericano era equívoco porque partía de premisas erróneas. Por ello, presentaron un diagnóstico de la crisis de Centroamérica alter-

¹⁶ Para el caso de El Salvador, véase Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982, pp. 125-166. Véase también Carole Schwartz y Breny Cuenca, “El camino militar-electoral de la administración Reagan para El Salvador *vs.* la negociación política”, en CECADE-CIDE (eds.), *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

nativo al norteamericano, que sentó las bases para un nuevo abanico de propuestas políticas encaminadas a evitar los riesgos innecesarios derivados de las políticas defendidas por los norteamericanos.

El punto de partida del gobierno de México, que sería aceptado por el resto de los miembros de Contadora, era la percepción de que la crisis centroamericana se originaba en la problemática económica, social y política interna de los países de la región. Factores internacionales contribuían al conflicto, pero no era la subversión originada en el exterior el más importante de ellos, sino la situación de la economía internacional. La situación de Centroamérica era la de una serie de “crisis originadas a causa del atraso económico y social, y por falta de procesos políticos que garantizaran la estabilidad interna de la zona”.¹⁷

Desde esta perspectiva, el factor soviético era claramente secundario. Se asumía el hecho de que al igual que Estados Unidos apoyaba a la resistencia en Afganistán, la Unión Soviética trataría de contribuir a incrementar los problemas norteamericanos en Centroamérica. Sin embargo, las acciones soviéticas eran vistas como de poca importancia relativa en la agudización del conflicto centroamericano, no sólo porque los factores de orden interno lo explicaban de manera más que satisfactoria sino porque se estimaba que América Latina jugaba un papel marginal en la estrategia global soviética.¹⁸

¹⁷ Heller, *op. cit.*, p. 381.

¹⁸ No existe una tradición sólida de estudios soviéticos en América Latina, pero la prioridad que tenían los sucesos en el sudeste asiático, en Oriente Medio y, particularmente, en el primer lustro de los años setenta, en África, tanto en la agenda del gobierno de la Unión Soviética como en la del Partido Comunista de ese país, no era difícil de ver ni siquiera para observadores no muy sofisticados. El hecho de que aun aquellas autoridades norteamericanas que analizaban el comportamiento soviético en la región asumiendo la gran importancia que la amenaza de éste representaba concluyeron frecuentemente que dicha amenaza era más potencial que real, reforzaba las impresiones de los observadores latinoamericanos. Véase por ejemplo James D. Theberge, *The Soviet Presence in Latin America*, Nueva York, Crane, Russak & Co., 1974. También existían fuentes de origen soviético que, al menos en parte debido al pobre análisis que reflejaban, tendían a reforzar la impresión de la baja prioridad otorgada por la Unión Soviética a la región latinoamericana. Véase como ejemplo a A. Sizonenko, *La URSS y Latinoamérica ayer y hoy*, Moscú, Progreso, 1972. Los nuevos artículos norteamericanos que trataban de probar un cambio en esa actitud soviética después de la Revolución Sandinista tuvieron un impacto limitado en la re-

Para los miembros de Contadora, las reivindicaciones de los grupos revolucionarios centroamericanos reflejaban deficiencias reales de las economías y sociedades de los países del área. El único camino viable para hacer frente al desafío centroamericano partía de una ayuda eficaz para resolver esas deficiencias internas. La implantación de las reformas adecuadas era elemento indispensable de cualquier solución al conflicto centroamericano. La percepción de que los grupos revolucionarios eran impulsados por preocupaciones legítimas de carácter interno era crucial para diseñar políticas encaminadas a tratar con ellos. En vez de tratar de eliminar a los movimientos revolucionarios, las propuestas de Contadora enfatizaban la necesidad del diálogo y la negociación para reincorporarlos en nuevas estructuras políticas internas. Desde esta perspectiva, subrayar las dimensiones militares del conflicto resultaba fundamentalmente equivocado.

Por otra parte, Nicaragua tampoco podía ser ya considerada un “caso perdido”. Contadora centró su atención en la defensa de la idea de que si las naciones occidentales dejaban opciones abiertas a Nicaragua y al movimiento revolucionario salvadoreño, los inevitables procesos de cambio que tenían lugar podrían ser todavía encauzados y dirigidos a fin de no poner en riesgo la seguridad de los países vecinos. Era preferible cooptar a las revoluciones que derrocar al gobierno nicaragüense o luchar a muerte contra los grupos revolucionarios salvadoreños.

Los desacuerdos fundamentales entre la perspectiva de Contadora y la de Estados Unidos explican las diferencias en sus respectivas políticas específicas hacia la región. Desde el punto de vista del gobierno de Reagan, aislar económicamente a Nicaragua era un componente racional de una estrategia dirigida a debilitar y eventualmente derrocar al régimen sandinista. Desde la óptica de Contadora se trataba de un error mayúsculo. Si a los sandinistas les eran cerradas las opciones occidentales, recurrirían a cualquier tipo de ayuda que les fuera ofrecida antes de abandonar el poder o sus objetivos revo-

gión. Una buena descripción del limitado alcance del intercambio económico entre los países de América Latina y los países socialistas puede encontrarse en Comisión Económica para América Latina, *Relaciones económicas de América Latina con los países del Consejo de Asistencia Mutua Económica*, Santiago de Chile, CEPAL, 1982.

lucionarios. Mediante una abierta guerra económica contra Nicaragua, Estados Unidos sólo lograría autocumplir la profecía de un mayor involucramiento soviético.

El papel central que las preocupaciones norteamericanas tenían contribuyó a que, a pesar del énfasis puesto en otras dimensiones, las cuestiones relativas al proceso de desarme subregional tuvieran un peso particularmente significativo en la gestión de Contadora. Como lo relata uno de los participantes mexicanos en la negociación:

Contadora favoreció dos áreas principales de negociación; la primera, orientada a eliminar la presencia militar extranjera en sus diversas manifestaciones (maniobras, bases y asesores) y, la segunda, a destacar los compromisos que los propios gobiernos centroamericanos deberían adoptar en materia de armamentos fijando límites y prohibiendo introducir armas que modifiquen cualitativa o cuantitativamente los arsenales de cada país. Al mismo tiempo, y como condición indispensable para iniciar el proceso de desarme, se insistió en la necesidad de que las partes acuerden compromisos que pongan fin a prácticas violatorias del derecho internacional como han sido el apoyo a fuerzas irregulares que utilizan el territorio de un Estado para atacar otro Estado, el tráfico de armas y, en general, todos los actos tendientes a desestabilizar a los gobiernos del área. La misma importancia se concedió a la creación de mecanismos eficaces e imparciales de verificación y control de los acuerdos.¹⁹

Dos objetivos generales íntimamente relacionados dominaron la gestión. En primer término, evitar que el conflicto centroamericano fuera innecesariamente hecho parte del conflicto este-oeste. En segundo lugar, enfrentar la crisis desde una perspectiva regional más que global. “Soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos” devino el lema que resumió esta aspiración. Hubo tres momentos de crucial importancia en la evolución del proceso negociador promovido por Contadora: *a)* la creación del grupo y la identificación de los objetivos prioritarios, en 1983; *b)* la casi exitosa negociación de un tratado de paz durante 1984; y *c)* el adaptarse a una nueva percepción tanto de los objetivos como del “poder de

¹⁹ Heller, *op. cit.*, p. 393.

veto” de los Estados Unidos, con el consiguiente *impasse*, durante 1985 y 1986.²⁰

EL SURGIMIENTO DE CONTADORA

¿Por qué surgió Contadora en 1983? ¿Por qué no fue una iniciativa sin destino desde sus inicios? Los motivos que se encuentran en el origen de la creación del Grupo Contadora tienen íntima relación tanto con las preocupaciones generadas por la dirección que tomaba la política norteamericana hacia Centroamérica como con la evolución misma de la crisis en esa región. Las percepciones latinoamericanas de la política de Estados Unidos, prevalecientes a fines de 1982 y comienzos de 1983, ofrecen datos valiosos acerca de los motivos que tuvieron los cuatro gobiernos para dar inicio a sus labores conjuntas.

En primer lugar, el conflicto parecía abarcar cada vez más a toda la región. Ello fue resultado de dos hechos íntimamente relacionados: 1) el fortalecimiento de la insurgencia salvadoreña y la abierta presencia de los contras nicaragüenses en Honduras y Costa Rica;²¹ y 2) las iniciativas militares norteamericanas (las maniobras Ojo de Halcón en Honduras en octubre de 1981 y, en particular, el establecimiento de una base militar estadounidense en Durzuna, Honduras, en el verano de 1982, a 25 millas de la frontera con Nicaragua) y aun las diplomáticas (la creación del Foro pro Paz y Democracia en la segunda mitad de ese mismo año). Estos hechos parecían cada vez más arrastrar a otros países centroamericanos al ojo de la tormenta.

Existía además la preocupación creciente acerca de si el gobierno de Reagan contemplaba seriamente la posibilidad de una intervención militar directa. La percepción de que el gobierno norteamericano trataba abiertamente de aislar a Nicaragua agudizó esos temores,

²⁰ La descripción que se presenta en los párrafos siguientes sigue estrechamente la hecha en Carlos Rico F., “The Contadora experience and the future of collective security”, en Richard J. Liloomfield y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to Intervention: A New U.S. Latin American Security Relationship*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1990.

²¹ Las etapas iniciales de la guerra de los contras contra el régimen sandinista son analizadas en Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, Nueva York, Harper & Row, 1984.

que fueron reforzados por la retórica simplista y agresiva de numerosos funcionarios norteamericanos de alto nivel. Además, las tensiones entre Nicaragua y Honduras se intensificaron durante ese mismo año debido, al menos en parte, al incremento de las actividades de los contras promovidas por Estados Unidos.

De esta manera, la crisis centroamericana y la política norteamericana hacia la región en la segunda mitad de 1982 dieron amplios motivos a Colombia, México, Panamá y Venezuela para diseñar y promover el juego alternativo de estrategias políticas resumido en páginas anteriores. Como se mencionó en el capítulo precedente, los gobiernos de México y Venezuela, tanto individual como conjuntamente, habían hecho con anterioridad numerosas propuestas con el fin de resolver la crisis a través de negociaciones diplomáticas. La percepción de que la amenaza se había incrementado contribuyó a que los entonces nuevos gobiernos de Colombia y México lanzasen iniciativas paralelas para la constitución del grupo.

La evolución de la política norteamericana a lo largo de 1983 puede ser vista como una razón crucial del porqué Contadora no se desintegró después de su creación a principios de ese año. El cada vez más abierto involucramiento del gobierno norteamericano en las operaciones de los contras en Nicaragua, así como las maniobras Ahuas Taras 1 y 11 iniciadas prácticamente en febrero de 1983 fueron particularmente importantes. El predominio de los funcionarios de "línea dura" en la administración norteamericana resultaba cada vez más inquietante, particularmente a partir de que el subsecretario Enders (quien a lo largo del desempeño de su puesto parecía haber comprendido paulatinamente las complejas realidades existentes en el área) fuera trasladado a España.

Los argumentos presentados en el informe de la Comisión Kissinger —si bien mucho más elaborados y complejos que la retórica original y simplista de la administración— hicieron poco para aliviar las preocupaciones latinoamericanas. La dirección que llevaban las políticas reales de Estados Unidos era cada vez más clara y el informe Kissinger apoyaba precisamente aquellos aspectos de dichas políticas que los países de Contadora encontraban más preocupantes.²²

²² En los países de Contadora, por ejemplo, se señaló reiteradamente que los cinco primeros capítulos del informe eran básicamente una serie de preámbulos al

A pesar del destacado lugar que en el diagnóstico de la crisis elaborado por Contadora tenían las realidades económicas, sociales y aun políticas de los países centroamericanos, la cuestión de la seguridad fue el foco principal del Documento de 21 Objetivos de septiembre de 1983.²³ Según se ha señalado, en su búsqueda por lograr una salida elegante para Estados Unidos, los países negociadores miembros de Contadora pusieron especial atención a los que, desde su perspectiva, eran los objetivos prioritarios del gobierno norteamericano: evitar la posibilidad de que la Unión Soviética lograra establecerse militarmente en el continente norteamericano.

Pero el gobierno norteamericano no era el único de los actores que tenía que modificar sus percepciones originales si lo que se buscaba era una solución diplomática a la crisis. Las percepciones y preferencias de los movimientos revolucionarios del área también tenían que cambiar. En las primeras etapas del proceso de Contadora esto daba lugar a dos diferentes problemas. El primero consistía en convencer al régimen nicaragüense de que estaba en su propio interés unirse a un marco multilateral de negociación diplomática. El gobierno sandinista, en cuanto elemento “dispar”, prefería llevar a cabo negociaciones bilaterales con sus vecinos y con Estados Unidos, país identificado como la pieza verdaderamente crucial del rompecabezas. Contadora consideró el problema de las negociaciones con los países vecinos de Nicaragua. Sin embargo, la cuestión de las negociaciones entre los gobiernos nicaragüense y norteamericano quedó pendiente. La aceptación por parte del régimen nicaragüense de un marco de negociación multilateral fue la primera concesión sandinista. Ella los llevó por un camino que, paulatinamente, les permitía escoger de entre los males, el menor.

sexto, en el que las cuestiones de seguridad eran discutidas desde la perspectiva reflejada en una de las frases más citadas del documento: “Deseábamos ardientemente que no hubiera necesidad de incluir un capítulo sobre seguridad en un informe sobre Centroamérica. Pero sí la hubo”. Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, USIS, enero de 1984, p. 84.

²³ El Documento de 21 Objetivos adoptado por los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela, fechado el 9 de septiembre de 1983, se encuentra reproducido en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Ilagedom (eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Col., Westview Press, 1985, pp. 176-180.

El segundo problema era la cuestión de tratar con el movimiento revolucionario salvadoreño. En este caso, las dificultades encontradas en el inicio de las negociaciones fueron mayores. Dado el énfasis en las cuestiones de seguridad y en las negociaciones intergubernamentales de las primeras posiciones adoptadas por Contadora, en realidad el grupo dejaba un espacio mínimo para la incorporación de las preocupaciones de los insurgentes salvadoreños. El hecho de que el movimiento revolucionario salvadoreño se hubiera abstenido de criticar públicamente una iniciativa de negociación diplomática que parecía dejarlo desprotegido y a la intemperie, era lo más que se podía esperar.

CONTADORA EN 1984: CORRER MÁS RÁPIDO PARA MANTENERSE EN EL MISMO LUGAR

Una vez forjado el acuerdo sobre los objetivos básicos a lograr, plasmado en el Documento de 21 objetivos, comenzó la verdadera negociación, que tomó ímpetu en 1984. Las negociaciones de pacificación parecían tener buenas perspectivas, dado que en ese año se celebraba la campaña electoral para la presidencia en los Estados Unidos. Los analistas políticos latinoamericanos observaron que el gobierno norteamericano adoptaba una estrategia de doble vía que combinaba una creciente presión (militar y de otro tipo) al gobierno nicaragüense y al mismo tiempo sostenía negociaciones bilaterales con él, con el mantenimiento de una perspectiva militar hacia la insurgencia salvadoreña. Esto fue percibido como una oportunidad para los esfuerzos de Contadora, que incrementó el ritmo de sus pasos de negociación diplomática. Existía la preocupación no declarada pero tangible de que el proceso pacificador debería concluirse antes de la primera semana de noviembre —la fecha de las elecciones norteamericanas— para asegurar su éxito. En efecto, era generalizada la opinión de que el presidente Reagan sería reelegido, con lo que, en la diferente atmósfera política de un segundo periodo, podría ser tentado por la idea de imponer una solución rápida a la crisis centroamericana.

La estrategia de doble vía se prolongó en la práctica tanto como la campaña electoral norteamericana. El mismo día de las eleccio-

nes, el gobierno de Estados Unidos anunció tener pruebas de que Nicaragua se encontraba a punto de recibir varios *migs* soviéticos. El anuncio por sí solo contribuyó a la creación de un nuevo clima, aun cuando resultó imposible probar dicha acusación. En el curso de los primeros días de 1985, la administración Reagan suspendió unilateralmente las pláticas que llevaba a cabo con el gobierno nicaragüense en territorio mexicano, en las que la diplomacia mexicana había logrado desarrollar cierta presencia. Los temores de los analistas políticos y de los diseñadores de política en América Latina habían sido confirmados por la realidad. En tanto, Contadora había alcanzado los objetivos que se había fijado mediante el establecimiento de una detallada serie de propuestas agrupadas en el Acta de Contadora de 1984.

Las negociaciones más difíciles en la formalización de este documento habían girado en torno a dos áreas clave de desacuerdo: las cuestiones militares y de seguridad relacionadas con los niveles de armamento, maniobras y bases o instalaciones militares, y las cuestiones políticas internas agrupadas bajo el tema general de democracia política. Un tercer grupo de cuestiones que posteriormente serían de importancia se centraban en el problema de la verificación de los acuerdos adoptados, en particular los relativos a la esfera militar y de seguridad.

El Acta de Contadora de 1984²⁴ trataba las cuestiones relacionadas con los dos primeros grupos de problemas, proponiendo soluciones alternativas a las que idealmente hubiese esperado de una de las partes involucradas. Adoptaba la idea de un equilibrio mediante el establecimiento de niveles máximos de armamento permitido, que debía aplicarse a cada país centroamericano teniendo en cuenta las necesidades específicas de seguridad de cada país para fijar dichos límites. El acta prohibía la instalación de bases militares extranjeras en Centroamérica, así como las maniobras militares en la región. Fi-

²⁴ El 9 de junio de 1984, una primera versión del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica fue puesta a consideración de los cinco jefes de Estado centroamericanos. En adelante, al referirme al Acta de 1984 lo haré respecto de la versión revisada de dicho documento, fechada el 7 de septiembre de ese mismo año. Esta versión revisada puede ser consultada en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (eds.), *op. cit.*, pp. 188-217.

nalmente, establecía que la democracia política sería la forma de gobierno que habrían de adoptar los países centroamericanos.

En un principio, la mayoría de los observadores políticos sostuvieron que las condiciones que imponía el acta indirectamente al régimen sandinista eran tales que éste difícilmente aceptaría firmarla. Con la excepción de El Salvador, que dejaba sus opciones abiertas, los demás países centroamericanos se mostraban dispuestos a firmarla. A finales de septiembre, Nicaragua tomó la iniciativa y anunció que firmaría el acta en las condiciones que se encontraba.²⁵ El gobierno norteamericano, aunque estaba desprevenido, apenas unas horas después del anuncio nicaragüense declaró que no aceptaba el documento. En pocos días, los países centroamericanos que inicialmente se habían mostrado dispuestos a firmar el acuerdo se retractaron. Un documento del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos que logró filtrarse hasta la prensa norteamericana resumía las razones que se encontraban detrás de los cambios en las posiciones de esos países, explicando “cómo los Estados Unidos bloquearon a Contadora”.²⁶

La administración Reagan justificó su rechazo al acta arguyendo problemas de verificación. Sin embargo, muchos observadores latinoamericanos consideraron que estos argumentos resultaban débiles: en particular porque el documento tomaba en cuenta los principales objetivos declarados de la política norteamericana: la presencia militar cubana y soviética en Centroamérica quedaba prohibida por el Acta de Contadora de 1984.

La situación descrita echó luz sobre dos puntos cruciales. En primer lugar, dejó claro que Estados Unidos tenía un virtual poder de veto que podía parar en seco un ejercicio de negociación multilateral. En segundo lugar, dada la reacción norteamericana, había que reinterpretar lo que hasta entonces se había considerado como las preocupaciones y los objetivos de la política de Estados Unidos en la región. Resultaba cierto que el acta prohibía las maniobras y la pre-

²⁵ Véase la carta dirigida por el comandante Daniel Ortega, coordinador del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, a los presidentes de los cuatro países de Contadora, el 21 de septiembre de 1984. Reproducida en *ibid.*, pp. 83-85.

²⁶ Alma Guillermoprieto y David Hoffman, “Document describes how U.S. ‘blocked’ a Contadora Treaty”, *The Washington Post*, 6 de noviembre de 1984, p. 1.

sencia militar de la Unión Soviética en Centroamérica. Sin embargo, dado que dicho documento no prohibía expresamente la presencia y maniobras militares soviéticas sino las extranjeras en general, era claro que también restringía la libertad de acción de Estados Unidos. En cierto sentido, el Acta de 1984 tanto prohibía a la Unión Soviética inmiscuirse en la región como exigía a Estados Unidos retirar su presencia militar de un área en la que hasta entonces sin duda había sido la presencia extranjera dominante.

El comportamiento del gobierno norteamericano señalaba con claridad que consideraba la preservación de su poder de veto directo sobre los acontecimientos centroamericanos como la única manera de garantizar que la Unión Soviética se mantuviera alejada del área. Para todo propósito práctico, la preservación de su hegemonía era determinar el objetivo de la política de Estados Unidos en Centroamérica. La comprensión de este hecho generó dos tipos de respuesta por parte de los países de Contadora. Por un lado, parecía necesario reconocer el poder de veto que al final de cualquier negociación podía ejercer Estados Unidos. Contadora, se argüía, debía encontrar la manera de responder a las preocupaciones norteamericanas.²⁷ Ya no se trataba solamente de rechazar la participación de la Unión Soviética en la política local, sino de encontrar vías aceptables para legitimar y formalizar la presencia continua de Estados Unidos.

El segundo problema era determinar qué tanto habrían de tenerse en cuenta las preocupaciones norteamericanas dado que el mantenimiento del régimen sandinista en Nicaragua parecía un hecho inaceptable para ese gobierno. Si esto último era correcto, las negociaciones resultaban por demás irrelevantes. No podría esperarse que los sandinistas negociaran su renuncia al poder. América Latina percibía que la posición del gobierno norteamericano había pasado de dura a inflexible en su “estrategia de negociación”²⁸ y que, en conse-

²⁷ Véase por ejemplo la discusión al respecto en Carlos Rico, “El proceso de Contadora en 1985: ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?”, en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

²⁸ Para una discusión de estos conceptos véase Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflict among Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 46-47, 53-54, 122-124.

cuencia, cualquier propuesta que fuera aceptada por el gobierno sandinista sería inmediatamente rechazada por la administración Reagan. La negociación de las revisiones al Acta de Contadora en el curso de 1985 dejó claro qué tipo de concesiones habría que hacer para incorporar las preocupaciones norteamericanas.

EL ACTA DE CONTADORA EN 1985 Y EL IMPASSE DEL PROCESO

En primer lugar, el acta revisada incorporó la noción de paridad para definir los niveles aceptables de armamento para cada país centroamericano. La idea de que existían necesidades particulares y diferenciadas —de acuerdo con el grado de amenaza a su seguridad que podría enfrentar cada país centroamericano— que debían ser tomadas en cuenta para fijar los límites de armamento permitidos, fue moderada. De esta manera, el argumento nicaragüense de que enfrentaba un conflicto potencial con más de un ejército al mismo tiempo era relegado en las nuevas prioridades de negociación. Las maniobras militares, por otra parte, no quedaban prohibidas sino que debían ser reguladas, con lo que el tema de las bases militares extranjeras se colaba por la puerta de atrás. Por último, las propuestas para la resolución de los problemas políticos internos partían ahora de la perspectiva de lograr la “reconciliación nacional” en los distintos países centroamericanos. Ello equiparaba implícitamente la situación de todos aquellos que enfrentaban conflictos armados y por lo tanto cuestionaba el argumento del régimen sandinista de que no estaba haciendo frente a una guerra civil sino a una agresión externa.

Desde el punto de vista nicaragüense, las concesiones que se hacían para ganar la cooperación del gobierno norteamericano eran demasiado importantes. El gobierno de ese país señaló como requisito de su participación en el acuerdo que el gobierno estadounidense se comprometiera formalmente a respetar los términos del acta mediante la firma de un protocolo adicional. Los sandinistas temían que, sin un compromiso norteamericano como el descrito, las restricciones que le impondría el acta de 1985 se convertirían en una flecha más del gobierno de Estados Unidos para debilitarlo y prepararle un destino final más drástico. Su reacción se relacionaba, así,

con el surgimiento de una nueva serie de percepciones respecto de la evolución de la política norteamericana en el área.

Muchas y novedosas percepciones de los cuatro países latinoamericanos acerca del comportamiento norteamericano y de sus propios y crecientes problemas ayudaron a conformar el camino que el proceso de Contadora habría de seguir después del fracaso del Acta de 1984. El análisis de costo-beneficio que habían aplicado originalmente países como México había sido modificado por dos razones. En primer lugar, la intensificación de sus problemas financieros provocó que los costos reales o potenciales percibidos derivados de su participación en la iniciativa (directos o en su relación bilateral con Estados Unidos) resultaran cada vez más difíciles de soportar.²⁹ Los beneficios potenciales también se modificaron cuando empezó a percibirse que el gobierno de Estados Unidos parecía dejar de considerar la alternativa de una intervención militar directa para optar en favor de una “guerra de baja intensidad”.³⁰

La segunda razón fue la creación del Grupo de Apoyo a Contadora en el verano de 1985, a la que la diplomacia mexicana hizo también una contribución significativa. Hasta ese momento, los países con intereses inmediatos en juego habían sido quienes impulsaron y sostuvieron la iniciativa. Sin embargo, éstos descubrieron que Estados Unidos todavía tenía un poder de veto sobre los acontecimientos del área; también, que la nueva estrategia de la superpotencia hacía menos urgente la necesidad de concluir exitosamente las negociaciones. Frente a esto, sin embargo, la “guerra de baja intensidad” también intensificaba las preocupaciones latinoamericanas en lo relativo al desentendimiento casi absoluto de Estados Unidos de los principios básicos y las normas de la convivencia internacional. Esto último proveía una importante base de acuerdo para los participantes originales y nuevos en el proceso de Contadora.

²⁹ La evolución de la economía mexicana durante este periodo, por ejemplo, es descrita y analizada en Wayne Cornelius, *The Political Economy of Mexico under De la Madrid: The Crisis Deepens*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1986.

³⁰ Para una revisión de las bases teóricas de la guerra de baja intensidad, véase Harry G. Summers, *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*, Nueva York, Dell Publishing Co., 1984.

Los países sudamericanos del Grupo de Apoyo a Contadora, o Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), no enfrentan el mismo tipo de apremios geopolíticos que habían detonado la acción conjunta de los miembros originales. Para ellos, la crisis centroamericana constituía una preocupación inmediata menos importante. Las cuestiones relacionadas con ella tenían un papel menor tanto en sus agendas de política exterior como en sus debates políticos internos. La llegada simultánea de nuevos gobiernos en el contexto de los procesos de “transición democrática” contribuyó a impulsarlos en dirección de desarrollar nuevas políticas *vis à vis* la crisis centroamericana. El hecho de que los cuatro países del Grupo de Lima estrenasen gobiernos democráticos nos da elementos importantes para descubrir los motivos que los impulsaban. En primer lugar, el papel que tuvieron las normas de derecho en la restauración institucional de sus países hacía del respeto a las leyes un elemento especialmente relevante en sus respectivas coyunturas políticas internas. Era extremadamente difícil para ellos apoyar abiertamente una política norteamericana dirigida hacia Centroamérica que implicaba claras y abiertas violaciones al derecho y a los principios internacionales.

Esto ayuda a explicar por qué no apoyaban la política norteamericana hacia Centroamérica, pero no es suficiente para explicar el porqué de su decisión de unirse al proceso iniciado por Contadora. El elemento clave puede ser su coincidencia con la percepción de los miembros originales respecto a la importancia de evitar una opción de tipo militar en el área. Al igual que en el caso de Colombia, México, Panamá y Venezuela, las razones parecen ir más allá de la defensa de principios y pueden ser mejor explicadas por la existencia de problemáticas de orden interno, aunque menos fuertes que las enfrentadas por los cuatro miembros originales del Grupo Contadora. Las respectivas coaliciones políticas internas en las que descansaban algunos gobiernos del Grupo de Apoyo difícilmente hubiesen podido resistir a la intensificación de las presiones internas resultantes de las reacciones antinorteamericanas, potencialmente explosivas, a una participación militar más abierta y directa de Estados Unidos en el conflicto centroamericano.

Los gobiernos del Grupo de Apoyo se adhirieron al proceso a pesar del lugar relativamente menor que la crisis centroamericana

ocupaba en sus prioridades de política exterior.³¹ Participaron no sólo porque ello beneficiaría su estatus de potencias latinoamericanas o para oponerse a las que en el continente eran vistas como políticas que ignoraban totalmente los principios y las leyes que rigen la convivencia internacional. Su participación en el proceso de Contadora también se convirtió en una manera de apoyar las demandas de otras potencias medias que a su vez podrían respaldar, si fuera necesario, las propias.

La nueva participación sudamericana no modificó los constreñimientos básicos que el proceso de negociación multilateral enfrentaba. La propuesta de una nueva versión del Acta de Contadora considerada por el gobierno nicaragüense muy proclive hacia los intereses norteamericanos, las condiciones formuladas por dicho gobierno para aceptar esa versión revisada, así como la incapacidad o falta de voluntad de Estados Unidos para comprender esas demandas, llevó a Contadora a su más difícil *impasse*. Ello resultó evidente cuando el gobierno de Nicaragua solicitó que el proceso fuera suspendido por un periodo de seis meses. El ascenso en Guatemala de un nuevo gobierno y su significativa actuación ante la crisis centroamericana llevaron a que Nicaragua retirara dicha propuesta e intensificara la búsqueda de un compromiso entre todas las partes a principios de 1986.

Los grupos de Contadora y de Lima, posteriormente conocidos como Grupo de los Ocho, trataron de convencer a las partes de hacer un mínimo de concesiones. No sólo visitaron las capitales de los países centroamericanos sino también la de Estados Unidos. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron bastante pobres. Cuando a mediados de 1986 se presentó una nueva revisión del acta, sólo el gobierno de Nicaragua emitió una respuesta formal.

La alternativa militar, en la variante de la estrategia de guerra de baja intensidad, parecía haber avanzado significativamente. El aislamiento de Nicaragua se agudizaba y la profecía norteamericana de una mayor presencia soviética se autocumplía rápidamente. En consecuencia, las perspectivas de lograr una solución diplomática regio-

³¹ Quizá el caso de Brasil es el más claro. Para un resumen de las verdaderamente estrechas relaciones, políticas y económicas, de Brasil con los países de Centroamérica, véase Carlos Brandi Aleixo, *O Brasil e a América Central*, Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1984.

nal eran cada vez más sombrías. Por otra parte, las condiciones norteamericanas resultaban cada vez más difíciles de satisfacer. En efecto, de las primeras demandas de Estados Unidos en el sentido de que el régimen sandinista no se convirtiera en un aliado soviético y de que dejara de exportar su revolución, la administración Reagan se había adentrado en una esfera que era considerada por el gobierno nicaragüense la más importante de las cuestiones internas: la evolución de su propio proceso revolucionario.

La posibilidad de lograr una solución negociada a la crisis parecía desvanecerse, en tanto la decisión norteamericana de derrocar al gobierno sandinista se hacía cada vez más clara. Los gobiernos de Contadora, el mexicano de manera muy destacada, abiertamente críticos de lo que consideraban una falta de voluntad política de los países centroamericanos, se mostraban cada vez más reservados respecto a la conveniencia de seguir participando en la solución de la crisis. No obstante, en octubre de 1986, cuando las perspectivas de lograr un acuerdo negociado parecían encontrarse en el momento más difícil desde el inicio del conflicto, los desarrollos políticos internos de Estados Unidos abrieron nuevas posibilidades.

En cuanto a los sucesos relacionados con el escándalo *Contragate*, los actores centroamericanos empezaron a reconsiderar sus posiciones y nuevamente parecieron viables las soluciones pacíficas al conflicto. A partir de entonces, la iniciativa estaría en sus manos. Para todo efecto práctico, la labor de Contadora había concluido.

Ya he recordado cómo Contadora permitió a la diplomacia mexicana “proyectar con mayor fuerza su política pero también le llevó a moderar, en aras del compromiso regional, posiciones que habían mantenido frente a casos específicos”.³² El gobierno de Ronald Reagan expresó formalmente su apoyo al proceso negociador de Contadora.³³ Sin embargo, su comportamiento no sólo no apoyó dicho proceso, sino que, muy al contrario, lo hizo más difícil en coyunturas críticas. Cuando los gobiernos miembros del Grupo Contadora hi-

³² Heller, *op. cit.*, p. 394.

³³ Véase por ejemplo la carta del presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, a los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, del 26 de julio de 1983. Reproducida en Bruce Michael Bagley, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (eds.), *op. cit.*, pp. 12-13.

cieron demandas concretas a su contraparte norteamericana pues consideraban que podría apoyar sus esfuerzos —como fue el caso en su visita al secretario de Estado a comienzos de 1986, cuando era indispensable detener la ayuda a los contras nicaragüenses—, dicha ayuda simplemente fue negada.

OTROS ESFUERZOS DE CONCERTACIÓN MULTILATERAL

El lugar central que Contadora ocupa en la política exterior mexicana del periodo refleja también una de sus características más amplias. Durante estos años será la “concertación política” más que la “integración económica” la que constituya el centro de la acción mexicana no sólo en relación con la crisis centroamericana sino, de manera más general, por lo que se refiere a la política latinoamericana del gobierno de México. El énfasis en la búsqueda de aliados tiene así implicaciones para la política exterior mexicana que rebasan el ámbito subregional e introduce un elemento novedoso en la relación del gobierno mexicano con sus contrapartes sudamericanas. Coordinar posiciones y sumar fuerzas en el plano de la negociación internacional serían los objetivos explícitos de la nueva estrategia. Era ésta, por tanto, una forma de acción fundamentalmente política, así llegase a actuar en temas económicos y financieros.

MÉXICO Y EL GRUPO DE CARTAGENA

Durante la década de 1980, el tema de la deuda fue uno de los ámbitos para el que repetidamente se sugirió la conveniencia de una acción latinoamericana conjunta.³⁴ La cooperación alcanzada en esta esfera fue menor que en la crisis centroamericana. No obstante, un número considerable de gobiernos latinoamericanos intentaron introducir cierto elemento de acción colectiva en el manejo de la dimensión internacional de este punto crucial en sus agendas de polí-

³⁴ Esta sección sigue estrechamente planteamientos hechos originalmente en Carlos Rico F., “Mexico and Latin America: The limits of cooperation”, *Current History*, vol. 86, núm. 518, marzo de 1987.

tica pública. Surgió así la acción de un segundo grupo informal de concertación, identificado también con el nombre de la ciudad en la que se llevó a cabo su primera reunión: Cartagena.

Los orígenes del grupo se remontan a mayo de 1984, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México hicieron pública una declaración conjunta en la que expresaban su preocupación por los riesgos que traían consigo las altas tasas de interés y el surgimiento de tendencias proteccionistas en el comercio mundial. El 5 de junio, los presidentes de Ecuador, Perú y Venezuela se unieron al grupo original para elaborar una segunda declaración sobre el tema de la deuda que se dirigía a los jefes de gobierno del Grupo de los Siete, reunidos en Londres. Algunos observadores cercanos a los círculos financieros internacionales expresaron su temor de que estas acciones pudiesen llevar en dirección de un “cartel de deudores” que plantease una moratoria colectiva en el pago de la deuda. Desde sus inicios, sin embargo, los gobiernos latinoamericanos vinculados a la iniciativa adoptaron un enfoque en el que dominaba el tratamiento caso por caso del problema de la deuda.

La membresía del grupo siguió ampliándose con la participación, el 21 y 22 del mismo mes, de Bolivia, Chile, la República Dominicana y Uruguay en la reunión celebrada en Cartagena, Colombia, de la que surgiría el documento básico del grupo: el Consenso de Cartagena. En éste se planteaba la tesis de la corresponsabilidad de deudores y acreedores en la solución del problema de la deuda, se subrayaba la naturaleza interrelacionada de las cuestiones de deuda, comercio y finanzas internacionales y, al mismo tiempo que se reiteraba la voluntad de cumplir con sus obligaciones financieras, se demandaba un diálogo político con los gobiernos de las naciones acreedoras.

Los datos mismos del endeudamiento de cada uno de los países participantes en la iniciativa proporcionan algunos elementos útiles para entender las dificultades que tuvieron para traducir la existencia de un problema común en una respuesta también común. El punto de partida del argumento lo constituye una observación relativamente contraintuitiva: tener un problema más grande de deuda en términos absolutos (medido en relación con el acreedor y no con el deudor) no necesariamente significa que se tenga un mayor poder en el contexto de una negociación de grupo. De hecho, los deudores

menores pueden elegir “viajar gratuitamente” y aun entrar en moratoria sin que esto tenga un impacto fundamental sobre el sistema financiero internacional. La experiencia de Bolivia durante el periodo que nos interesa es una clara prueba en este sentido. Por tanto, en la práctica resulta difícil traducir de manera concreta los intereses compartidos por deudores grandes y pequeños.

Por otra parte, cuando se centra la atención en el papel de los dos deudores más importantes, Brasil y México, las dificultades de una acción conjunta también son fáciles de observar. El punto de partida lo constituye el deseo por parte de los gobiernos de ambos países de mantenerse en el juego mientras puedan hacerlo. El tema principal es qué define tal capacidad. El ejemplo de la relación fundamentalmente distinta de cada uno de estos dos países frente a los desarrollos del mercado energético internacional ejemplifica algunas de sus diferencias más importantes y sugiere algunas de las razones que explican sus distintas percepciones sobre la capacidad de pago a lo largo de la crisis.

El gobierno mexicano optó en este campo por un proceso de reestructuración permanente como alternativa al incumplimiento involuntario. El enorme esfuerzo que la economía mexicana tuvo que hacer para cumplir con ese compromiso puede resumirse en unas cuantas cifras: la transferencia neta de recursos al exterior de 8 500 millones de dólares anuales en promedio durante el sexenio representa un promedio anual de 5.5% del PIB, o de casi 35% de los ingresos por exportaciones.³⁵ El costo social que tuvo que pagar el país fue también muy significativo.

La decisión del gobierno mexicano de mantenerse en el juego se concretó en un proceso complejo de negociación tanto por lo que se refería a la situación de México como por las que se darían al interior de los distintos grupos de actores involucrados. Por lo que respecta a las autoridades mexicanas, el conjunto de negociaciones emprendidas se llevó a cabo en varios frentes y con un número considerable de contrapartes, entre las que se encontraban los ban-

³⁵ Gabriela Arroyo Couturier, *La membresía de México en el régimen internacional de deuda externa, 1982-1988*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1990, p. 189.

cos y sus instancias de concertación de políticas (tales como el Grupo Asesor Bancario, del que formaban parte los 13 bancos con más activos en México, de los que más de la mitad eran norteamericanos), los gobiernos y sus foros, institucionales o no, como el Club de París, instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, etcétera.

Las consecuencias de estas dificultades, tanto de la negociación realmente emprendida como de las posibilidades reales de concertación política con otros deudores, para la acción internacional del gobierno mexicano en este campo fueron bastante claras. Éste tendió a ver al Grupo de Cartagena como un foro en el que se podían definir actitudes comunes e intercambiar información más que como un instrumento real de acción conjunta. En opinión del secretario de Relaciones Exteriores del momento, Bernardo Sepúlveda,³⁶ la utilidad del Grupo de Cartagena se expresó en el hecho de que al negociar separadamente cada uno de sus miembros después de sus reuniones, se mejoraban las condiciones del trato bilateral —plazos, *spreads*, etc.—, al menos para Argentina, Brasil y México.

En la práctica, los casos más concretos de concertación política en el tema de la deuda por parte de los deudores no se dieron para dejar de pagar sino, por el contrario, para garantizar la capacidad de pago de aquellos deudores importantes que se encontraban en apuros para hacerlo. Así, en abril de 1984, en el curso de una visita de De la Madrid a Sudamérica (Colombia, Brasil, Argentina, Venezuela y Panamá) se concreta un préstamo a Argentina precisamente con ese objetivo. En diciembre de 1983, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia, el gobierno argentino había suspendido el servicio de su deuda. El gobierno mexicano cumple un papel de primera importancia en la organización y el financiamiento de un paquete de rescate que permite a ese país mantenerse en el juego. La aportación mexicana es de 100 millones de dólares. También participan Brasil (50 millones), Colombia (50 millones) y Venezuela (100 millones).³⁷

³⁶ Bernardo Sepúlveda, El Colegio de México, 26 de mayo de 1988.

³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda pública externa mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 138. El Banco Central de Argentina aporta 100 millones de dólares y algunos bancos internacionales ponen el faltante de un total de 500 millones de dólares.

OTRAS INICIATIVAS MULTILATERALES
REGIONALES: EL GRUPO DE RÍO

Entre las razones que habían llevado al énfasis en los esfuerzos de concertación regional representados por los grupos de Contadora y Cartagena, estaba la inoperancia de las instituciones tanto del Sistema Interamericano como del Sistema Económico Latinoamericano para enfrentar los grandes problemas regionales del momento. Como parte del intento por resolver esta situación, se lleva a cabo en estos años un proceso de reformas jurídicas a la Carta de la Organización de Estados Americanos, que serán formalizadas en el Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias, aprobado por la Asamblea General de la Organización en diciembre de 1985. En él se consagran principios significativos, tales como el del pluralismo ideológico como base de las relaciones interamericanas, y se refuerza la disposición de que la organización no puede intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los estados. Sin embargo, los problemas de la OEA o el SELA tienen raíces más profundas que dificultan una solución clara de la “crisis del multilateralismo” en el ámbito regional.

Ésta es la razón fundamental por la que, a finales de 1986, se decide la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y de Concertación Política en América Latina, también conocido como Grupo de los Ocho o Grupo de Río de Janeiro. Esta acción se toma fundamentalmente sobre la base de la experiencia adquirida por Contadora y su Grupo de Apoyo, cuya membresía se ve reproducida en el nuevo grupo. Pero en este nuevo contexto tiende a perderse la precisión de los objetivos e intereses promovidos. La distinción entre concertación política (aun en temas económicos) e integración económica, por ejemplo, tiende crecientemente a diluirse a lo largo de las dos cumbres de nivel presidencial que el Grupo de Río lleva a cabo durante los últimos años de la presidencia de Miguel de la Madrid.

La primera se celebra en Acapulco y la segunda en Punta del Este, Uruguay, a fines de 1987 y 1988 respectivamente. En cada una de ellas se amplía considerablemente la agenda y se expresan diferencias significativas alrededor de temas como el equilibrio necesario entre la “solidaridad y promoción democrática” y el respeto del principio de no intervención. Estas diferencias se hacen patentes durante las

elecciones panameñas de 1988. La crisis de Panamá fue el primer golpe serio a la capacidad de concertación del grupo. Venezuela y México representaron las posiciones polares en defensa de uno o el otro. La “suspensión” de la membresía panameña en el grupo fue el resultado del empate al que llegaron sus respectivas posiciones.

Estas diferencias vinieron a agregarse a otras preexistentes entre los miembros del grupo en temas como el de la desnuclearización de América Latina. No impidieron, sin embargo, que los esfuerzos concertadores de los miembros del Grupo de Río se ampliasen a las acciones adoptadas en otros foros como las propias Naciones Unidas o, en el caso de algunos de ellos, en esfuerzos de concertación que rebasaban el ámbito regional.

EL GRUPO DE LOS SEIS Y EL DESARME

A medida que los problemas de Contadora descritos en la sección anterior se hicieron más patentes, la atención multilateral mexicana tendió a concentrarse en otro espacio de concertación política: el Grupo de los Seis. Éste es otro ejemplo de grupo no formalizado, flexible, sin estructura de apoyo permanente, formado a partir de “objetivos concretos y limitados...”,³⁸ articulado alrededor de intereses concretos compartidos en cuya defensa se decide “concertar” las políticas de los estados miembros. Los problemas del desarme global se consolidarían a través de este esfuerzo como la temática más relevante en el campo de la diplomacia multilateral global mexicana.

La crisis de los principales espacios formales de acción a ese nivel durante el periodo contribuye a llevar el énfasis en mecanismos informales de concertación política, reseñado anteriormente, hasta el plano global en este nuevo “ámbito que se sitúa al margen de los mecanismos tradicionales del sistema de las Naciones Unidas”.³⁹ En

³⁸ Ricardo Macouzet, “La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis”, *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990, p. 464.

³⁹ Juan M. Gómez-Robledo V., “La Iniciativa de Paz y de Desarme de Nueva Delhi”, *Documentos del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos*, núm. 3/86, 1986, p. 6.

efecto, la ONU no fue un ámbito particularmente favorable al respecto durante esos años. México mantuvo su presencia en este tema central de la tradición diplomática mexicana, en el contexto de los trabajos de la organización, pero desarrollos como el “rotundo fracaso”⁴⁰ del Segundo Periodo Extraordinario de la Asamblea General dedicado al desarme en junio de 1982 —cuyo más importante resultado fue el lanzamiento, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de la Campaña Mundial de Desarme iniciada ese mismo año— mostraban cómo en este caso también se expresaba la “crisis del multilateralismo”. Los objetivos del Grupo de los Seis rebasaban, sin embargo, los problemas de la coyuntura inmediata: “el Grupo [...] se considera a sí mismo como un intento por alcanzar lo que las Naciones Unidas, y en particular la Conferencia de Desarme, no han logrado en cuarenta años de existencia”.⁴¹

La evolución de la situación política internacional y particularmente la suspensión a fines de 1983 del diálogo entre las superpotencias —que se mantiene durante todo 1984— es una de las fuentes principales en la creación del Grupo de los Seis. La iniciativa había sido originada a inicios de 1984 bajo los auspicios de la Asociación de Parlamentarios para un Orden Mundial, que agrupa a seis centenares de parlamentarios de 30 países. Éstos invitaron a los jefes de Estado de seis países (Raúl Alfonsín de Argentina, Andreas Papan-dreu de Grecia, Indira Gandhi de la India, Miguel de la Madrid de México, Olof Palme de Suecia y Julius Nyerere de Tanzania) a suscribir, con carácter personal, una declaración conjunta que sería difundida desde las capitales de esos países.

La invitación reflejaba, en primera instancia, además del prestigio personal de los individuos involucrados, “el peso de los países representados en las relaciones internacionales, particularmente en cuestiones de paz y desarme”.⁴² Los cuatro son, de hecho, miembros de la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas que reúne en Ginebra a 21 países no alineados, neutrales o independientes. En este sen-

⁴⁰ Heller, *op. cit.*, p. 381.

⁴¹ Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 13.

⁴² Federico Salas L., “La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo”, *Foro Internacional*, vol. XXX, *op. cit.*, p. 472.

tido, la invitación a México implicaba un reconocimiento de la participación previa de nuestro país en el tema. Por otra parte, reflejaba el prestigio desarrollado en la coyuntura más inmediata, no sólo en este campo, en el que la diplomacia mexicana tiene una tradición importante y consistente, sino en otros ámbitos relacionados con la solución pacífica de conflictos internacionales. En opinión de un funcionario mexicano involucrado en estas gestiones, el grupo representaba, por último, la “reivindicación de las naciones no nucleares para influir en las cuestiones del desarme nuclear”.⁴³

Éste era un tema seguro y conocido de la política exterior del país que representaba bajos costos tanto interna como externamente, por lo que no resulta extraño que el presidente mexicano decidiera participar. Por otra parte, ya se ha señalado que conforme las iniciativas prioritarias de la política exterior del sexenio encuentran dificultades, se levanta el perfil de esa participación, hasta llevar a que la segunda cumbre del Grupo de los Seis se celebre en nuestro país.

El 22 de mayo de 1984, el grupo emite su primera Declaración Conjunta, en la que expresa su preocupación por “la escalada armamentista, el aumento de las tensiones internacionales y la ausencia de diálogo entre las potencias nucleares”.⁴⁴ Sus propuestas están centradas en la necesidad de reencontrar el camino de la negociación internacional en la materia y, como primer paso, en la suspensión de “los ensayos, la producción y el emplazamiento de las armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, a lo que deberá seguir una reducción sustancial de las fuerzas nucleares”.⁴⁵ También se introduce en la declaración el tema de la relación entre desarme y desarrollo. En los meses siguientes se da seguimiento a esta primera acción. El 28 de enero de 1985 tiene lugar la primera reunión de los Seis en Nueva Delhi, pocos días después del encuentro entre los cancilleres soviético y norteamericano en Ginebra, que había marcado la reanudación de las comunicaciones entre las superpotencias en este campo. En

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Declaración Conjunta emitida por el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín; el primer ministro de Grecia, Andreas Papandreu; la primera ministra de la India, Indira Gandhi; el presidente de México, Miguel de la Madrid; el primer ministro de Suecia, Olof Palme, y el presidente de Tanzania, Julius Nyerere, 22 de mayo de 1984, en Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵ *Idem.*

esta reunión se agrega a la suspensión total de ensayos nucleares un segundo objetivo prioritario, la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre, tema que la Iniciativa de Defensa Estratégica norteamericana había vuelto a colocar en el centro del debate internacional al respecto.

A partir de esta reunión, el Grupo de los Seis ofrece sus buenos oficios para contribuir a crear un clima internacional conducente al logro de sus objetivos. Durante los meses siguientes, los Seis intercambiaron diversos mensajes y cartas tanto con Ronald Reagan como con Mijail Gorbachov; éstos les proporcionaron información sobre el desarrollo de las conversaciones soviético-norteamericanas de Ginebra.

Mientras tanto, el clima internacional empezaba a modificarse. El 6 de agosto de 1985, la Unión Soviética decretó una moratoria unilateral de ensayos nucleares y entre el 19 y 21 de noviembre tuvo lugar la primera cumbre Reagan-Gorbachov en Ginebra, de la que estuvo ausente el tema de los ensayos nucleares.

En febrero de 1986, el grupo volvió a insistir en sus argumentos a favor de la suspensión total de ensayos nucleares, en comunicaciones enviadas al presidente norteamericano y al secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética. En su respuesta, Reagan subraya las razones por las que en su opinión Estados Unidos debe seguir realizando tales ensayos. Gorbachov, por su parte, se compromete a continuar la moratoria unilateral soviética más allá de marzo de 1986, al menos hasta la realización del primer ensayo nuclear norteamericano posterior a esa fecha. A principios de marzo de 1986, Estados Unidos llevó a cabo un ensayo atómico en Nevada. Fue en este ambiente aún ambiguo en el que se celebró la reunión de Ixtapa, Zihuatanejo, en agosto de 1986.

En mayo de 1987, a tres años de su primera actividad pública, el grupo envió un nuevo mensaje a las superpotencias nucleares, en el que las exhortaba a avanzar hacia un acuerdo sobre armas nucleares de alcance intermedio.

El 18 de septiembre se alcanzó en principio tal acuerdo por los negociadores de ambos países, lo que permitió la firma por Reagan y Gorbachov, el 7 de diciembre de 1987, del tratado que elimina los misiles de corto y mediano alcance emplazados en Europa, “el pri-

mer acuerdo efectivo y real de desarme nuclear desde 1945".⁴⁶ El documento no contempla plenamente los temas ni tiene el alcance que los Seis pretendían darle, pero indudablemente representó un paso significativo tanto en el tema como en la modificación del clima político internacional durante la segunda mitad de los ochenta.

La tercera cumbre del Grupo de los Seis se celebró en Estocolmo, Suecia, en enero de 1988. En ella se enfatizó la preocupación por la vinculación desarme-desarrollo a la agenda prioritaria del grupo. La también llamada Iniciativa de Nueva Delhi había sobrevivido a la muerte de dos de sus miembros originales, Indira Gandhi, asesinada en noviembre de 1984, y Olof Palme, asesinado en febrero de 1986.

Parece excesivamente optimista señalar que "el Grupo de los Seis se convirtió en un catalizador efectivo del proceso de negociación...".⁴⁷ A pesar de que desde la primera declaración conjunta del grupo "sus protagonistas se ofrecen como participantes en la instrumentación"⁴⁸ de las medidas que proponen y de que el tema de la verificación finalmente será aceptado por los soviéticos en la respuesta del secretario general a la carta que les envía el grupo el 28 de febrero de 1986, su papel no llega nunca a ese plano de concreción. En ese sentido, independientemente del lanzamiento de algunas propuestas más concretas (los fundamentos de un sistema de verificación internacional de la prohibición completa de ensayos de armas nucleares, elaborado por científicos de los seis países y dado a conocer en la reunión de Ixtapa), el logro más significativo fue que contribuyó a crear una nueva atmósfera internacional más inclinada a la negociación en estas materias. Es en reconocimiento de esta aportación que la diplomacia mexicana se hace, junto con los otros miembros del Grupo de los Seis, acreedora a su primer premio Beyond War del sexenio (1985), otorgado por una reconocida fundación privada norteamericana. El segundo le sería otorgado en 1986, como miembro del Grupo Contadora.

A pesar de estos reconocimientos por parte de actores no gubernamentales de ese país, las relaciones intergubernamentales mexi-

⁴⁶ Salas, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁸ Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 6.

cano-norteamericanas pasarían por un periodo de tensiones recurrentes a mediados de la década.

LAS RELACIONES MEXICANO-NORTEAMERICANAS: ENTRE LA DISIDENCIA Y EL ACUERDO

Al llegar De la Madrid al poder, las diferencias con el gobierno norteamericano eran significativas, a pesar del acercamiento a que había dado lugar el “rescate financiero” de agosto. La complejidad y tamaño de la agenda dificultaba su manejo coherente. Por otra parte, la política hacia la crisis centroamericana no era el único punto de desacuerdo en relación con la agenda político-diplomática. Siguiendo una tendencia más general, las diferencias en las votaciones en el ámbito multilateral ya habían sido transformadas por el gobierno norteamericano en puntos de discusión bilateral. El ambiente de confrontación que dominaría buena parte de la década haría a veces que votaciones y actitudes en temas marginales a la “relación bilateral” parecieran empañar tanto la imagen como la realidad de una buena relación en lo económico: toda disidencia corría el riesgo de ser interpretada como un acto inamistoso hacia Estados Unidos.⁴⁹

El 14 de agosto de 1983 se llevó a cabo la primera entrevista entre Miguel de la Madrid y Ronald Reagan. Su único resultado concreto fue la firma de un Convenio sobre Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. A pesar de que las pláticas sobre el tema habían tenido lugar durante varios meses, el anuncio del convenio se dio sólo cuatro días antes de la entrevista, como una propuesta norteamericana. Se hizo también presente el desacuerdo sobre Centroamérica: mientras De la Madrid planteaba que sus posiciones estaban avaladas por otros países en el contexto de Contadora, Reagan intentaba disminuir el perfil de las mismas: “hemos hablado de la situación de América Central, y aunque tenemos diferencias, existen importantes áreas de cooperación potencial”.⁵⁰ El resultado final de la entrevista respecto a este tema fue bastante positivo. Como

⁴⁹ Heller, *op. cit.*, p. 390.

⁵⁰ Citado en Jorge Chabat, “La entrevista De la Madrid-Reagan: logros y desacuerdos”, *Carta de Política Exterior Mexicana*, año III, núm. 4, julio-agosto de 1983, p. 21.

lo planteó el semanario norteamericano *Time*, se dio un acuerdo “para estar en desacuerdo”.⁵¹ Las significativas diferencias de percepción respecto al grado de apertura de la economía norteamericana ante las exportaciones mexicanas son también destacadas por diversos comentaristas.⁵²

En mayo de 1984, De la Madrid visita Washington por segunda ocasión. Dominan la agenda los temas económicos pero, en su discurso ante el Congreso norteamericano —que lo recibió con una ovación de pie—, el presidente mexicano subraya un par de puntos que entonces están llevando la relación a un momento de renovada tensión. En primer lugar reitera un argumento que aunque en ese momento fundamentalmente se refiere al caso centroamericano, terminará por tener una relevancia en el espacio bilateral: la democracia no puede ser impuesta por la fuerza. En segundo término, replantea con claridad las bases de su desacuerdo con la política centroamericana de la administración Reagan.

Para entonces se anuncian también al nivel bilateral algunos temas que se presentarán de manera recurrente en los años siguientes. El gobierno mexicano expresa su rechazo —por considerarlos intromisiones en los asuntos internos del país— a los capítulos correspondientes a México en los informes anuales del Departamento de Estado al Congreso sobre el estado de los Derechos Humanos en el mundo. Acontecimientos en buena medida ajenos a la relación bilateral vuelven a llevar a un punto importante de la agenda pública norteamericana el tema de la migración. El tema del narcotráfico, por último, incrementó su visibilidad en el contexto de la política pública norteamericana.

EL DETERIORO DE LA RELACIÓN EN 1985-1986

En 1985 y 1986 tiene lugar un marcado deterioro de la relación bilateral, detonado por un hecho vinculado precisamente al tráfico de drogas: el secuestro y posterior asesinato de Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Agency norteamericana. En el con-

⁵¹ *Time*, 29 de agosto de 1983, p. 10.

⁵² Véase, por ejemplo, Chabat, *op. cit.*

texto de lo que identifica como una actitud morosa sobre el caso de las autoridades mexicanas, el gobierno de Estados Unidos lleva a cabo una segunda “operación intercepción”.⁵³ El marcado deterioro de la imagen del gobierno mexicano en los medios de comunicación masiva y en los círculos políticos de ese país es el resultado más tangible de esos acontecimientos. En esas esferas se genera un consenso crítico ante México, en el que participan los más variados sectores norteamericanos. Surge así con claridad la paradoja de una administración percibida en México como pronorteamericana, que va a ser objeto de una serie de críticas y cuestionamientos tan repetidos y amplios que empiezan a identificarse con un nombre inquietante: *Mexico bashing*.

Las Audiencias Helms de mayo y junio de 1986 marcan el momento culminante de este proceso. En ellas participan diversos funcionarios del ejecutivo norteamericano, tales como el secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, el comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro, William von Raab, y el administrador de la Agencia para el Control del Narcotráfico, David Westrate. En las Audiencias Helms se muestra un cambio significativo en el énfasis de la lectura norteamericana sobre México. La percepción de que la crisis se funda en razones principalmente económicas, va a complementarse con una perspectiva que insiste en la crisis del sistema político mexicano y enfatiza el tema de la corrupción. Se plantean dudas sobre la viabilidad del sistema político mexicano. Otros temas conflictivos, como el narcotráfico, son también vinculados con el problema del sistema político mexicano, y en particular el tema de la corrupción. En cuanto a la migración, se enfatiza la necesidad de un mayor control de las fronteras, planteando el carácter indocumentado de los flujos como un atentado a la seguridad norteamericana.

Entre los funcionarios del ejecutivo, Abrams y Von Raab contribuyen con sus declaraciones a generar un clima de presiones al gobierno mexicano con el fin de que adopte las transformaciones que ellos consideran inaplazables. Este último, por ejemplo, señala que los funcionarios del gobierno mexicano son “ineptos y corrup-

⁵³ La primera había tenido lugar en 1969.

tos”, argumentando que “la preocupación es ahora compartida por toda la rama ejecutiva del gobierno”.⁵⁴ Funcionarios de mayor jerarquía en el Ejecutivo (el secretario de Estado, George Schultz, y el procurador general, Edwin Meese) dejan claro en sus reacciones a las audiencias que consideran esencial mantener relaciones cordiales con el gobierno mexicano (el respeto a las instituciones políticas mexicanas), reconocen los esfuerzos realizados por el país y proponen contribuir a la solución de sus problemas económicos. Meese, de hecho, plantea que las audiencias no reflejan ni la opinión de Ronald Reagan ni la del Departamento de Justicia.

Da inicio así un proceso de mejoramiento del clima de la relación bilateral fomentado por diversos factores. La reacción del gobierno y de gran parte de la opinión pública mexicana ante las Audiencias Helms constituye un dato importante. Lo es también la mayor participación en los temas bilaterales de los actores centrales del sistema político norteamericano. Sin embargo, el elemento fundamental lo constituye la simpatía que, para 1986, despertaban en los centros de poder de Estados Unidos los esfuerzos de la administración De la Madrid para mantener su proyecto económico original en medio de un contexto desfavorable.

Las lecturas dominantes en Estados Unidos durante esos años⁵⁵ respecto al origen de la crisis (una serie de políticas económicas internas fundamentales equivocadas) y a las salidas más adecuadas de la misma (la apertura y privatización de su economía) contribuían a que se viera con simpatía el esfuerzo llevado adelante por la administración De la Madrid, que tan claros puntos de contacto tenía con aquéllas. Las diferencias más relevantes del periodo no se centrarían en el sentido básico de la reforma económica sino de sus ritmos. Esto no quiere decir que no hubiese tensiones y desacuerdos a lo largo del sexenio, aun sobre este mismo tema. Y ello a pesar de que, a diferencia de lo que había sido la experiencia del pasado inmediato, el programa de reestructuración inicial se mantiene a lo largo del sexenio.

⁵⁴ *New York Times*, 12 de mayo de 1986.

⁵⁵ Sergio Aguayo, “México en transición y Estados Unidos: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional?”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 7.

En 1984 y 1985 se plantearon desacuerdos por el ritmo que tomaba la reforma económica mexicana. En 1984, la producción creció a un ritmo mayor que el programado, impulsada, entre otras cosas, por un relajamiento relativo de la política fiscal, expresado en el aumento del empleo público y el otorgamiento de amplios estímulos para la inversión. Las proyecciones de porción del PIB que representaría el déficit fiscal para 1984 (5.5%) y para 1985 (5.1%) no se cumplieron (7.1% y 9% respectivamente). En este contexto, los medios internacionales volvieron a señalar insistentemente el tema de la crisis mexicana. Hasta principios de 1985, México todavía era “considerado no sólo como un caso de ajuste macroeconómico exitoso sino además como un ejemplo de deudor responsable”.⁵⁶ Durante ese año, sin embargo, creció la percepción en los círculos internacionales de que el gobierno mexicano no cumplía con los compromisos acordados con el Fondo Monetario Internacional. La posposición de un pago de principal por 950 millones de dólares, prevista para los primeros meses del año, opera en el mismo sentido.⁵⁷

A pesar de que el 24 de julio se anunciaron una serie de medidas destinadas a retomar la senda de la austeridad —devaluación de 20% en el tipo de cambio controlado; reducción, por segunda vez en el año, del gasto público; cese de un importante número de empleados públicos y reestructuración del aparato estatal; virtual eliminación del régimen de permisos previos a la importación; flexibilización de la política sobre inversiones extranjeras—, no fue posible en el corto plazo cambiar la nueva evaluación. El día mismo del terremoto de septiembre, un funcionario del FMI hizo público que el gobierno mexicano estaba técnicamente en incumplimiento del convenio firmado con esta institución.

El desastre sísmico introdujo, sin embargo, nuevos elementos en el juego. El fondo mismo, de hecho, acordó un crédito de emergencia por 300 millones de dólares, a pesar de que las autoridades mexicanas solicitaron en octubre un nuevo aplazamiento por seis meses del pago de servicios de la deuda por 950 millones de dólares. El comporta-

⁵⁶ León Bendesky y Víctor Godínez, “La deuda externa de México: un caso de cooperación conflictiva”, México, CIDE/Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, marzo de 1988.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 11.

miento del gobierno mexicano en las semanas y meses siguientes facilitó una nueva revaluación positiva de la dirección en que se dirigía su programa de gobierno:

En unas cuantas semanas, México solicitó formalmente su adhesión al GATT; puso a punto un presupuesto recesivo para 1986; incrementó en más de 50% los precios internos de los carburantes y reajustó drásticamente algunos precios y tarifas del sector público; reinició la venta de empresas públicas “no estratégicas” y ratificó, por cuarto año consecutivo, su política de castigo salarial; por último, en la primera quincena de diciembre, el gobierno mexicano hizo entrega al FMI de una nueva carta de intención, solicitando la colaboración de este organismo para proseguir la “reordenación económica” iniciada en 1982.⁵⁸

El valor simbólico de la primera de esas decisiones —la adhesión al GATT— probaría ser particularmente significativo en este contexto.

EL SEGUNDO DEBATE SOBRE EL GATT Y LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

En esta segunda ocasión el debate precedió a la instrucción presidencial dada al secretario de Comercio y Fomento Industrial para iniciar formalmente las negociaciones tendientes a la incorporación mexicana al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. El Senado de la República fue el que formalmente convocó a una consulta popular al respecto, lo que constituyó la adición más importante al conjunto de actores descrito para el caso de 1979.

Una serie de cambios de primera importancia hacían, sin embargo, que el nuevo debate asumiese un sentido fundamentalmente distinto de lo que había sido la experiencia previa. En primer lugar —y como se ha intentado ejemplificar a lo largo de este capítulo—, tanto el contexto internacional de la discusión como los espacios de autonomía de que podía disfrutar en él, el gobierno mexicano se había modificado profundamente. En segundo término, también el marco

⁵⁸ León Bendesky y Víctor Godínez, “La disuasión financiera: el caso de México”, México, CIDE-Instituto de Estudios de Estados Unidos, 1987, p. 30.

económico interno de la nueva discusión había variado de manera fundamental. La política económica mexicana se había movido de acuerdo con los principios del GATT y el compromiso con la apertura de la economía mexicana era ya un hecho.

El tercer cambio significativo se refiere al consenso imperante en el seno del ejecutivo. En la experiencia anterior se habían enfrentado dos escuelas de pensamiento económico que tenían diferencias profundas respecto a temas tan importantes para la reestructuración económica como el papel que la misma debería asignar tanto al Estado como a las fuerzas del mercado. Quienes dentro de la administración López Portillo se habían pronunciado —desde 1979— a favor de la entrada al GATT, ahora ocupaban la cúspide del poder público. El compromiso del propio presidente De la Madrid con la política de liberalización no dejaba dudas, lo que significaba con claridad las señales emitidas.

La entrada al GATT parecía congruente con esta política. Era, de hecho, sólo una entre un conjunto de decisiones de política económica con alto grado de coherencia interna. Aprobación de la incorporación al GATT y apoyo al programa económico del gobierno eran, en la práctica, dos caras de la misma moneda. El marco real de la apertura definía así en la práctica las opciones de política viables para los diversos participantes burocráticos en la discusión, lo que contribuía a modificar claramente algunos puntos de referencia centrales de la misma. La Secretaría de Relaciones Exteriores —de la que había desaparecido para entonces la Subsecretaría de Asuntos Económicos, y que se encontraba descontenta con los resultados de las recientes negociaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos—, por ejemplo, preferiría en ese contexto el espacio que brindaba un foro multilateral como el acuerdo.⁵⁹ Al final del proceso, no fue sorprendente que el gabinete de Comercio Exterior votase unánimemente a favor del ingreso mexicano al acuerdo.

La última modificación de importancia por lo que respecta a las fuerzas que favorecerían la entrada de México al GATT, se refiere a la posición adoptada por el sector privado en esta segunda ronda de

⁵⁹ María Amparo Casar y Guadalupe González, “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT”, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, mimeo, noviembre de 1987, p. 29.

consultas. A pesar de que la Canacintra —reflejando las dudas y temores de los industriales pequeños y medianos no sólo ante el tema específico de discusión sino ante el proceso mismo de apertura— mantuvo una posición crítica, las organizaciones empresariales se expresaron activa y ampliamente a favor del ingreso de México al GATT. La Concamin y la Concanaco se unieron a la Coparmex, la ANIERM y el Conacex en la defensa de lo que claramente podría ser considerado como la iniciativa presidencial.

Esta crónica de una decisión anunciada concluye el 24 de agosto de 1986, cuando México se convierte en el miembro 92 del GATT. Para el momento en que el Senado ratificó el Protocolo de Adhesión, prácticamente no se dio ningún debate significativo. México se sumaba al GATT en un momento particularmente complejo para el acuerdo, marcado por el inicio de la Ronda Uruguay, en la que se decidirían algunas de las principales reglas del juego comercial internacional en temas como los servicios, las medidas de inversión relacionadas con el comercio y la protección de los derechos intelectuales. Para entonces, sin embargo, habría surgido en la práctica otro tema central para la orientación que la apertura comercial mexicana adoptaría en el futuro: el de los méritos relativos de una política comercial centrada en la dimensión multilateral frente a los de otra que enfatizase los vínculos bilaterales con el mercado norteamericano.

En el contexto de la segunda opción, la entrada al GATT debía ser vista fundamentalmente como una prueba de buena fe y cierta “concesión” a las autoridades norteamericanas para las que “la decisión de una vez más buscar la admisión en el GATT tenía enorme importancia”.⁶⁰ El compromiso de las autoridades mexicanas con la apertura comercial y la reestructuración económica había quedado demostrado. A partir de esto se inició “una revaluación gradual pero favorable de las actitudes de las autoridades comerciales norteamericanas hacia México”.⁶¹

⁶⁰ Brian T. Bennett, “Las relaciones comerciales recientes de México y Estados Unidos: resultados positivos y mayor cooperación”, en Riordan Roett (comp.), *op. cit.*, p. 6.

⁶¹ *Ibid.*, p. 19.

LOS AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL BILATERAL
Y OTROS PUNTOS DE ACUERDO SOBRE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

Uno de los temas significativos de la política exterior mexicana durante el sexenio fue la negociación de reglas formales para normar el comercio mexicano-norteamericano. Como parte de la serie de acuerdos firmados durante la Segunda Guerra Mundial, entre 1943 y 1950 existió un Acuerdo de Comercio Recíproco que se dio por terminado en ese último año mediante el intercambio de notas correspondiente. Desde entonces había imperado una situación un tanto paradójica, en la que el comercio con el principal mercado mexicano no estaba normado por un mecanismo bilateral formal.

Para fines del sexenio de José López Portillo subsistía una serie de problemas significativos en el área comercial. Subsidios a la exportación, impuestos compensatorios y “prueba de daño” se contaban entre los más importantes. Había otros temas de interés para México, tales como las limitaciones inherentes al Sistema General de Preferencias norteamericano (cláusula de la necesidad competitiva, exclusión de productos “sensitivos”, etc.), el tema de la “graduación” de los países subdesarrollados fuera de éste y la respuesta negativa ante algunas peticiones del gobierno mexicano para incluir nuevos productos en el mismo. Del lado norteamericano tres eran las principales fuentes potenciales de fricción: uso de tasas de cambio múltiples y tipos de cambio diferenciales para importación y exportación; presupuestos por divisas por sectores o ramas de la producción; restricciones a la importación impuestas al final del sexenio, que volvían a sujetar a la totalidad de las fracciones de importación al requisito de permiso previo.⁶²

Las modificaciones en la política económica interna mexicana resolverían algunos de estos temas no bien entrado el sexenio, preparando el terreno para una serie de avances en el terreno de la negociación comercial, cuya primera etapa culminó el 23 de abril de 1985 con la firma de un Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios. El gobierno mexicano obtuvo la “prueba del daño” en los términos de la legislación de impues-

⁶² Hernández, “La política de comercio...”, *op. cit.*, p. 39.

tos compensatorios norteamericana, asumiendo a cambio una serie de compromisos en el campo de los subsidios a las exportaciones.

Para los propósitos de la aplicación de medidas compensatorias —señalaba el documento en su quinto punto—, no habrá presunción de que los incentivos concedidos por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tienen como resultado efectos adversos al comercio o producción de Estados Unidos. Dichos efectos adversos eran demostrados con pruebas positivas, mediante procedimientos formales de investigación prescritos en la ley nacional de Estados Unidos, aplicables para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo en Estados Unidos.⁶³

El último trimestre de 1987, en el contexto crítico creado por la crisis en los mercados bursátiles internacionales y el desplome de la bolsa de valores, la administración tomó una serie de “medidas de liberalización comercial sorprendentes... con un solo movimiento removió cualquier crítica de México como un país con tarifas excesivamente altas”.⁶⁴ La devaluación del 19 de noviembre hacía surgir el tema de la inestabilidad cambiaria y de la agudización de los problemas inflacionarios. El 15 de diciembre de ese año, sin embargo, se anunció el Pacto de Solidaridad Económica que continuaba y profundizaba la apertura de la economía nacional. La liberalización comercial fue acompañada por una serie de medidas de política económica interna, tales como la eliminación de subsidios, con el fin de estimular la competencia y forzar una reestructuración de los productores nacionales. A partir de las acciones tomadas en 1987, la apertura tuvo un papel significativo en las políticas antiinflacionarias.

El mantenimiento y profundización del programa de reestructuración económica de la administración facilitó las últimas etapas de la formalización paralela de reglas comerciales en los últimos meses del sexenio. El 6 de noviembre de 1987 se firmó el “Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América relativo a un marco de principios y

⁶³ *Entendimiento entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios.*

⁶⁴ Bennett, *op. cit.*, p. 9.

procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión (Entendimiento Marco)", documento cuya sencillez misma estaba dirigida a ayudarlo a "sobrevivir la vida política de las actuales administraciones de Estados Unidos y México".⁶⁵

Los objetivos originales de los negociadores de ambos países habían sido ambiciosos. El 23 de abril de 1985 los dos gobiernos habían firmado un Statement of Intent to Negotiate, en el que se planteaba como objetivo de la negociación un tratado comprehensivo de comercio en el que se abarcasen temas como principios de comercio, barreras arancelarias y no arancelarias, inversión, servicios y protección de la propiedad intelectual. Después de la entrada de México al GATT, buena cantidad de estos temas se definieron en el plano multilateral, por lo que el centro de la negociación se dirigió hacia la creación de un mecanismo de consulta a ser utilizado tanto en la negociación de nuevas reducciones de protección como en la solución de disputas.⁶⁶

El entendimiento finalmente adoptado se compone de dos partes. En la primera se establecen los principios generales que normarán la relación general. Se señala la situación de México como "país en desarrollo", acreedor a un trato diferenciado; se reitera el principio de la no discriminación, y se reconoce tanto la contribución económica de la inversión extranjera "complementaria" como la importancia de otorgar una protección adecuada a la propiedad intelectual. La segunda parte del documento trata el establecimiento del mecanismo de consulta, señalando que en caso de controversia ésta podrá ser llevada al GATT.

Con base en la agenda de acción inmediata también identificada en el entendimiento, en diciembre del mismo año se formalizó la negociación de acuerdos sobre acero, textiles, cerveza, vino, licores destilados, semillas agrícolas y dulces de chocolate. Las cuotas norteamericanas para el acero de México se incrementaron en 12.4%, al tiempo que también las cuotas mexicanas sobre cerveza, vino y licores destilados, y se eliminaban los requisitos de licencia previa para otras importaciones mexicanas de interés para los productos estadounidenses. Se abrió unilateralmente, aunque de manera parcial, el mercado del vestido mexicano a una exportación potencial norte-

⁶⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

americana de 240 millones de dólares. Se firmó también un nuevo acuerdo sobre textiles que abarcaría el periodo 1988-1991.⁶⁷

La dirección que tomó hacia nuestro país la reforma comercial norteamericana al seguir adelante en los siguientes meses daba indicaciones del cambio que se había operado en las percepciones norteamericanas. En agosto de 1988 entró en vigor la Ley General sobre Comercio y Competitividad (Omnibus Trade and Competitiveness Act). A pesar del comercio superavitario con Estados Unidos y de ocupar uno de los primeros lugares entre sus socios comerciales, México no estuvo entre los países identificados como problemáticos de acuerdo con la Sección 301 de la misma, en la que se definen las bases para determinar si las prácticas comerciales de un país con Estados Unidos son “desleales”.⁶⁸

A pesar de estos avances en la relación intergubernamental sobre temas comerciales, siguieron manteniéndose algunos puntos de fricción, aun en el plano económico. La insistencia norteamericana en vincular la temática comercial con otros temas de la agenda continuó complicando este espacio de la relación bilateral. En 1986, uno de los puntos de fricción más importantes en esta área derivó del proceso de revisión de la aplicación del Sistema General de Preferencias norteamericano, ordenado por la Ley de Comercio y Tarifas de 1984. Según ésta, los niveles de beneficio de acceso libre de impuestos otorgados por el sistema para los distintos países se definirían a partir de criterios tales como el grado de acceso al mercado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la política de inversiones y el respeto de los derechos laborales. En el caso de México, las dificultades se centraron en la Ley de Patentes y Marcas de 1976.

En septiembre de 1985, el presidente Reagan había colocado la protección de la propiedad intelectual entre las prioridades de la política económica internacional de su gobierno. Entre las preocupaciones norteamericanas se encontraba la falta de derecho de patentes en áreas

⁶⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁶⁸ Los cambios introducidos en esa sección de la legislación comercial norteamericana precisan el procedimiento a través del cual se “gradúa” a determinados países en desarrollo con el fin de que no puedan hacer uso de las concesiones no recíprocas incorporadas en la propia legislación. Potencial aplicación en el futuro, mantenimiento de la asimetría fundamental, reglas iguales entre socios desiguales.

como la farmacéutica, el periodo de protección acordado, etc. Los negociadores norteamericanos plantearon el problema de manera “persistente y hasta agresiva”⁶⁹ a sus contrapartes mexicanas, que en ese momento habían abierto la posibilidad de enmiendas a la ley de 1976 para “mejorar el clima de inversión”. De hecho, se llevaron a cabo discusiones con Estados Unidos sobre las enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas aprobadas por el Congreso en diciembre de ese año.

Éstas, sin embargo, posponían la protección de patentes a las industrias química y farmacéutica hasta enero de 1997. La reacción norteamericana fue inmediata. El 2 de enero de 1987 el propio presidente Reagan anunció su decisión de quitar a México, a partir de julio de ese año, el equivalente de 200 millones de dólares en beneficios de entrada libre de impuestos al mercado norteamericano bajo el Sistema General de Preferencias.

Otro campo en el que se planteó una relación de lo comercial con otros temas de la agenda económica bilateral fue la inversión extranjera directa. Las fricciones aquí, sin embargo, se moderaron por el hecho de que la administración De la Madrid abandonó definitivamente la política de tono y corte defensivos para adoptar un comportamiento de “promoción selectiva”. En febrero de 1984, la Comisión Nacional de Inversión Extranjera publicó los Lineamientos para la Inversión Extranjera y Objetivos para su Promoción, en los que —después de señalar que los cambios en el marco legal son innecesarios dada la flexibilidad de éste— se enfatizó la determinación de darle la bienvenida al inversionista. Se simplificó el proceso de decisión y se identificó una lista de 42 industrias en las que se promovería la inversión extranjera directa por razones de avance tecnológico y balanza de pagos.⁷⁰

Durante la reestructuración de la deuda de agosto de 1985, por otra parte, se estableció un programa de intercambio de deuda por inversión

⁶⁹ Bennett, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁰ Entre éstos se cuentan actividades complejas tales como la construcción de aviones y barcos, equipo para la fabricación de calzado y textiles, equipo para la industria petroquímica, etc.; actividades con una tecnología dinámica, tales como biotecnología, productos finales electrónicos y actividades orientadas a la exportación tales como los componentes electrónicos, las maquiladoras, equipo para hoteles y resinas sintéticas y plásticos.

directa dirigido a reducir el monto total del endeudamiento, que llevó a un incremento en el flujo de la inversión durante los siguientes dos años. El objetivo fundamental era la captura del descuento sobre la deuda mexicana existente en los mercados secundarios. El mecanismo elegido fue el intercambio de deuda reestructurada por nuevos bonos. El gobierno mexicano compraría bonos “cupón cero” del Tesoro norteamericano, los cuales serían empleados como colateral en la operación llevada a cabo por medio de una subasta que estaría a cargo del Morgan Guaranty Trust, institución también encargada de guardar los bonos “cupón cero” en una cuenta especial con el Federal Reserve Bank de Nueva York. El resultado que se obtuvo fue bastante limitado: un ahorro de 2 645 millones de dólares —1 108 de principal y 1 537 de intereses— en el curso de los 20 años contemplados en la operación.⁷¹

A pesar de que en los últimos años del sexenio se introdujeron nuevas medidas para atraer la inversión extranjera directa, inversiones que contribuyesen al nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones, la política de promoción tuvo un impacto muy limitado sobre los flujos reales de inversión. Como había sido el caso en otros momentos, éstos respondieron más a las condiciones económicas generales del país. El resultado final fue que de representar casi la tercera parte de la inversión extranjera recibida por América Latina entre 1980 y 1982, para 1983-1985 esta participación había disminuido hasta el 12.2 por ciento.⁷²

También en otras esferas de la relación bilateral se dieron desarrollos que mostraban tanto los avances obtenidos como las potencialidades de conflicto futuro. De acuerdo con la Omnibus Drug Enforcement, Education and Control Act, aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1986, a menos que el presidente estadounidense “certifique” que el país en cuestión ha cooperado adecuadamente con los norteamericanos en este campo y tomado medidas “adecuadas” en contra del tráfico de drogas, se le suspenden varios tipos de ayuda económica estadounidense. La legislación también considera la posibilidad de que la “certificación” se dé por “consideraciones de seguridad nacional”, aun cuando el comportamiento en el campo especí-

⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, pp. 264-265.

⁷² José I. Casar, “Una evaluación de la política mexicana hacia la inversión extranjera”, en Riordan Roett (comp.), *op. cit.*, p. 15.

fico del narcotráfico se considere insuficiente. En ambos casos, el Congreso puede rechazar la sugerencia presidencial.

A partir de 1987, el proceso de certificación se convirtió en un irritante adicional de la relación en el campo del narcotráfico. Tanto en ese año como en 1988, el presidente norteamericano “certificó” las acciones mexicanas en este campo, pero los comités del Congreso encargados del tema plantearon abiertamente su escepticismo y en un caso, el comité del Senado votó en contra de la certificación presidencial. Al menos en parte el escepticismo de los legisladores se basó en el hecho de que las evaluaciones gubernamentales que sustentaron la decisión presidencial fueron bastante ambiguas. El argumento de seguridad nacional, por ejemplo, se empleó en el caso de 1988.

UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA

La política exterior mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid al mismo tiempo mantiene vigentes algunas de las más importantes innovaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano desde principios de los setenta y recupera una parte significativa de la herencia previa. La presencia activa en algunos de los desarrollos regionales y globales del periodo subrayaba la distancia recorrida desde la posguerra. Por otra parte, la crisis de los principales espacios formales de acción multilateral en el periodo va a contribuir durante el sexenio a llevar el énfasis en los mecanismos informales de concertación política hasta el plano global. Sin embargo, es en el caso específico de la política centroamericana donde esta búsqueda de aliados se convierte en el principal elemento de continuidad con las innovaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano en el pasado inmediato. Así, la defensa de principios sin buscar apoyo real en otros países parecía realmente, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, una cosa del pasado.

No obstante, es precisamente en relación con los principios rectores de la política exterior que se plantean algunos ejemplos bastante notables de recuperación de tradiciones. Durante esos seis años, el comportamiento internacional será más cuidadoso de las implicaciones de sus acciones para el derecho internacional. La relevancia que

se asigna a esta dimensión de la diplomacia nacional se resume en uno de los últimos actos del periodo en esta esfera, la elevación a rango constitucional, mediante la reforma del artículo 89 de la Constitución Política, de los principios fundamentales de la política exterior mexicana: no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica entre los estados, cooperación para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales. La unanimidad de votos que esta propuesta recibe por parte de los legisladores nacionales refleja la relevancia —todavía para ese momento— de los principales componentes del consenso interno respecto a las orientaciones fundamentales del comportamiento internacional del Estado mexicano.

Se plantean también otras diferencias interesantes en relación con los dos periodos gubernamentales previos. Se dará, por ejemplo, una relación relativamente menor de la figura presidencial, en parte como reflejo del estilo personal del nuevo presidente. Será éste el único de los tres sexenios examinados en el presente volumen en el que no se den cambios en la conducción de la Cancillería mexicana. Un solo secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, dirigirá sus principales esfuerzos a lo largo de los seis años. La experiencia del sexenio demuestra también que el prestigio, por sí solo, no es garantía del éxito de una política de mayor presencia real en el campo internacional.

A lo largo del sexenio se pierden varias candidaturas mexicanas importantes en el plano multilateral: ONUDI, SELA, Comisión Jurídica Interamericana, etcétera.

Los cambios son también significativos por lo que respecta al nuevo modelo de desarrollo económico que se instrumentó. Las exportaciones no petroleras crecieron durante el sexenio de De la Madrid a una tasa anual de 20%; las de manufacturas, aún más rápidamente. Esto contribuyó a la generación de un importante superávit en balanza comercial y resumió un proceso por el que la economía mexicana dejaba atrás las tendencias monoexportadoras del pasado inmediato. Sin embargo, un punto de primera importancia se mantiene también en el periodo 1982-1988: la concentración de los intercambios en el mercado norteamericano. Como Sísifo, la diplomacia mexicana veía regresar la piedra de la diversificación a su punto de partida.

LAS TAREAS DE SÍSIFO

Si después de revisar las principales características de la política exterior del Estado mexicano durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, se intenta resumir una lectura global del periodo, destacan inmediatamente los contrastes con el comportamiento internacional mexicano durante la fase de la posguerra, descrita en la Introducción de este volumen. El perfil de la política exterior mexicana, tanto en relación con el lugar que ocupa entre los diversos temas de la agenda global del Estado mexicano como por lo que se refiere a la participación mexicana en algunos de los temas centrales de la discusión política y económica internacional del periodo, se incrementó notablemente. El activismo diplomático suplantarà a la política de relativa pasividad de la etapa anterior.

A lo largo de estas dos décadas, este nuevo activismo va definiendo sus características fundamentales y encontrando sus espacios de expresión propios. Algunas de las características del comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra serán significativamente ajustadas a lo largo de este proceso, trayendo tanto nuevas oportunidades como nuevos desafíos a la diplomacia mexicana. La relevancia del juridicismo dominante durante ese periodo, por ejemplo, será cuestionada al asumir la política exterior mexicana un contenido político mucho más definido a lo largo de las dos décadas revisadas en este volumen. En sus primeras expresiones, de hecho, el nuevo activismo frecuentemente encuentra difícil apegarse a los mismos principios que le habían dado coherencia y sentido en momentos anteriores, lo que lleva a un ajuste en los contenidos específicos que se dan a los mismos.

Esto es particularmente notable durante los dos primeros sexenios revisados. En los casos de Chile y Nicaragua, el gobierno mexicano emite juicios sobre la naturaleza de otros gobiernos y rompe

relaciones diplomáticas con ellos a partir de tales juicios, aceptando la existencia de valores del individuo que están por encima de los derechos de los estados, temática que se revertirá sobre la diplomacia mexicana al cabo de unos cuantos años. En el caso de la Declaración Franco-Mexicana de 1981 sobre El Salvador, la injerencia en los asuntos internos de otro Estado es también clara y directa. Como fue destacado al examinar el sexenio de Miguel de la Madrid, la diplomacia mexicana pone un renovado cuidado en la dimensión principista de sus acciones. Esto, sin embargo, no elimina plenamente la tensión fundamental: no resulta fácil conciliar principios cuyas formas concretas de expresión han enfatizado su naturaleza defensiva consistente con una actitud internacional fundamentalmente pasiva con los nuevos esfuerzos que la diplomacia mexicana llevará a cabo desde los setenta para intentar desarrollar una influencia real en temáticas que le conciernen directamente. Buscar una influencia real muchas veces trae consigo para los diplomáticos mexicanos la necesidad de ensuciarse las manos.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, por otra parte, continúa también el proceso, iniciado por López Portillo, de localizar de manera más precisa estos espacios de influencia potencial. Los dos primeros sexenios revisados marcan el itinerario de esfuerzos, distintos, pero igualmente frustrados, por ampliar los márgenes de la “independencia relativa” de la política exterior mexicana ante Estados Unidos. La administración Echeverría intenta transferir al plano global el “acuerdo para disenter” forjado en el espacio más limitado del sistema interamericano. La diplomacia mexicana bajo López Portillo, por su parte, tiende a regresar en sus iniciativas más significativas al plano regional, geográfica y temáticamente más limitado. En éste, sin embargo, busca activamente la ampliación de sus parámetros de comportamiento internacional. Las diferencias en sus políticas ante la Revolución Sandinista en relación con lo que fue la actitud mexicana ante la Revolución Cubana en los sesenta, marcan claramente los perfiles de ese esfuerzo. El grado de continuidad mantenido por la administración De la Madrid al respecto es indudablemente significativo. La dimensión más significativa de su comportamiento respecto a la definición de los espacios de acción dominante para la diplomacia mexicana es la continuación del proceso de moderación

de los esfuerzos por desarrollar un espacio de influencia real en el plano global —que fuese más allá de espacios de presencia mexicana bien establecidos, tales como el desarme— y el gradual regreso a la región geográfica más inmediata para México.

A pesar de los límites que encuentran, el costo de los esfuerzos por ampliar los márgenes de la autonomía relativa de la política exterior mexicana ante Estados Unidos es relevante en términos de su impacto sobre aspectos significativos de ésta, la más importante relación bilateral del país. Los entendimientos que guiaron la relación mexicano-norteamericana a lo largo de más de un cuarto de siglo, sacudidos desde el principio de los setenta como resultado de las medidas adoptadas por la administración Nixon, serán también cuestionados desde el otro lado de la frontera en momentos particularmente significativos de las dos décadas examinadas en este volumen.

Otro tipo de cambio en el comportamiento internacional del Estado mexicano resalta también ante su experiencia previa en esta esfera. La política exterior mexicana asume de manera consistente, a lo largo de los años que hemos revisado, un contenido explícitamente económico. En buena medida, los temas económicos desplazan crecientemente a aquellos otros que habían dominado la agenda internacional mexicana en el periodo anterior. Para los ochenta, la economía se encuentra ya claramente instalada en el asiento del conductor de la política exterior mexicana. El énfasis en la promoción de exportaciones dará a esta dimensión del comportamiento internacional mexicano, sin embargo, una presencia constante a lo largo de las dos décadas examinadas. Será precisamente en este espacio particular donde se concrete el sentido diversificador de la política exterior durante los setenta y los ochenta.

De hecho puede argumentarse que activismo y diversificación de relaciones —no sólo económicas sino también políticas— han sido, en el caso mexicano, dos caras de la misma moneda. Los momentos que, como buena parte del periodo de posguerra, se identifican como de “pasividad”, en realidad representan etapas de concentración de las relaciones exteriores mexicanas en Estados Unidos. La búsqueda de mayores espacios de autonomía, de la que la fase examinada nos da tantas muestras, está a su vez generalmente asociada y deto-

nada por la presencia de dificultades en la relación con los norteamericanos, ante las que abrir los mayores espacios de maniobra posibles se transforma en una necesidad. Las dimensiones básicas de la política exterior mexicana durante el periodo se definen así, en muy buena medida, respecto de ese polo de relación intensa y en ocasiones sofocante que reiteradamente se plantea como un socio poco estable y confiable.

La otra cara de la moneda, los intentos frustrados de acercamiento con Estados Unidos documentados en estas páginas, no fue emprendida por la diplomacia mexicana con la misma convicción con la que se asumieron los objetivos diversificadores del periodo, sino que resultó más bien el resultado de las limitaciones en las opciones de que disponía el Estado mexicano en una coyuntura determinada. La historia de las dos décadas revisadas es, de hecho, también en el plano económico, la historia de los esfuerzos recurrentes y frustrados del Estado mexicano por ampliar los márgenes de su autonomía. Su recorrido va a llevar del énfasis en la diversificación y el alejamiento relativo de Estados Unidos a la creciente aceptación en los círculos gubernamentales mexicanos de la atención preferencial que debe recibir la relación hacia el norte. Durante las dos décadas examinadas se modifican las bases de cualquier esfuerzo posible a este respecto. El agotamiento definitivo de la retórica de la “relación especial” será acompañado por una profunda redefinición de los entendimientos básicos en los que se fundamenta la relación bilateral. Gradualmente surgirán, sin embargo, bases novedosas para un nuevo tipo de acercamiento, en el que la política exterior mexicana sin duda tendrá que sufrir ajustes en el futuro, seguramente tan significativos como los que toleró desde principios de los setenta.

Por otra parte, las dimensiones explícitamente económicas de la diplomacia mexicana durante el periodo examinado tienen también implicaciones significativas para otras características de la política exterior mexicana dominantes durante la posguerra. Contribuyen, por ejemplo, a que la política exterior termine en casos como la decisión de entrar o no al GATT, íntimamente asociada al debate de la política interna. Será, así, cada vez más abierta la existencia de ganadores y perdedores internos en relación con algunas de las decisiones de política exterior más significativas del periodo.

El énfasis puesto en lo económico también contribuye tanto al incremento en el número de participantes —burocráticos como no gubernamentales— en la formulación de la política exterior mexicana, como a una serie de modificaciones sustantivas en el peso y la influencia relativos de cada uno de ellos. El resultado final fue la paradoja de la disminución en la relevancia de las agencias diplomáticas tradicionales del Estado, al mismo tiempo que la relevancia de las vinculaciones internacionales del país se incrementó dramáticamente. La creciente dificultad por mantener una actitud coherente, “unitaria y racional” entre todos los participantes, gubernamentales y no gubernamentales, en la definición del comportamiento internacional mexicano será una de sus consecuencias más abiertas para fines del periodo examinado.

El creciente contenido económico de la política exterior mexicana durante las dos décadas estudiadas destaca por último el hecho de que, tal como ocurrió durante el periodo de la posguerra, las características que ésta asume más recientemente están estrechamente vinculadas a factores condicionantes que se expresan tanto en el plano interno como en el internacional. En el plano interno, en efecto, uno de los elementos de mayor significación estará dado por el cambio de la estrategia de desarrollo hacia un modelo orientado no “hacia adentro” sino “hacia afuera”, en el que las vinculaciones internacionales de la economía mexicana cobrarán una creciente importancia. A lo largo de estas páginas se han destacado también los sustanciales cambios que tienen lugar por lo que respecta a la dimensión estrictamente política de los condicionantes internos de la política exterior. Ésta sufre también modificaciones significativas, que definen notables diferencias en el impacto que este tipo de consideraciones tiene sobre la conducción diplomática mexicana. Según lo he sugerido, las coyunturas políticas con las que se inician las tres administraciones revisadas reflejan imágenes en espejo por lo que respecta a los sectores que demandan la mayor atención gubernamental: inicialmente Echeverría tiene que centrarse en los sectores progresistas de la coalición gubernamental, en tanto que López Portillo y De la Madrid encontrarán en los sectores más conservadores los interlocutores fundamentales de sus programas de gobierno iniciales.

Existen, por otra parte, vinculaciones claras durante el periodo analizado en este volumen entre las modificaciones experimentadas en las condicionantes internas de la política exterior y aquellas otras que se dan en el segundo conjunto de variables utilizado en esta interpretación: el contexto internacional. Coinciden de hecho, como ha sido el caso en otros momentos de la historia nacional, momentos de realineamiento crucial en el plano interno y en el externo. Las dimensiones internacionales de este proceso van a estar marcadas por un complejo conjunto de desarrollos, algunos de los cuales culminan su evolución en el periodo inmediato posterior al del cierre temporal de este volumen.

No fue, por ejemplo, sino hasta 1989 cuando fue posible hablar de la superación de la guerra fría en su espacio de expresión más inmediato: el escenario europeo. La moderación del antagonismo entre las dos superpotencias y el abandono final ya no de la confrontación entre los bloques, sino de la noción misma de bloque como elemento organizador de intereses en el escenario internacional, plantea al final de este periodo el resurgimiento de otros problemas como motor fundamental de la vida internacional, en una coyuntura que encierra tanto oportunidades como amenazas, tanto en lo político-estratégico como en lo económico.

Dos son, por ejemplo, las posibilidades básicas que plantea la evolución de los intercambios económicos internacionales al momento del cierre del periodo examinado en este volumen. Por un lado, la consolidación si no de una economía verdaderamente global —ya que las nuevas realidades marginan de hecho a buen número de países— sí de un espacio de intercambio fundamentalmente abierto entre las principales potencias económicas y agrupaciones regionales del planeta. Por el otro, la transformación de estas últimas en los núcleos básicos de bloques económicos relativamente cerrados no sólo para sus principales competidores sino para el resto del mundo. El que una u otra de estas posibilidades sea la que se concrete en los próximos años tendrá implicaciones muy distintas para el modelo de desarrollo económico dominante en México y otros países de América Latina. Pagando costos muy altos, hemos llevado a cabo transformaciones internas que posibilitan la incorporación de nuestra economía, de manera eficiente y competitiva, a los flujos de bienes,

factores y servicios que tienden hoy a abrir como una posibilidad real la conformación de una economía auténticamente global. Los esfuerzos realizados indudablemente encontrarán un contexto internacional más adecuado en la medida en que el futuro se acerque a la consolidación de espacios comerciales y financieros genuinamente globales, en los que sea viable la diversificación de nuestros intercambios. Las posibilidades que encierra la multipolaridad económica se concretarán, si son éstos los contornos básicos del mundo futuro, en oportunidades reales para nosotros.

No es posible hoy, sin embargo, descartar la opción de un proteccionismo regionalizado que nos pondría ante un conjunto de demandas cualitativamente distintas. Existe la posibilidad real de que nuevos conflictos de carácter fundamentalmente económico reemplacen a la guerra fría, generando obstáculos significativos para el desarrollo de nuestros países. El resultado previsible sería a todas luces inaceptable para nosotros. A pesar de los esfuerzos emprendidos en el ámbito interno, la modificación de nuestras estrategias de desarrollo se estrellaría con la imposibilidad de penetrar los principales mercados y fuentes de capital existentes en el mundo.

El marcado interés de una economía que, como la mexicana, tiende a profundizar y ampliar crecientemente sus vínculos con la economía mundial, se centra en contribuir a evitar, en la mayor medida posible, la formación de bloques económicos y comerciales mutuamente excluyentes. Tender puentes entre los diversos polos de crecimiento económico que hoy dominan el escenario internacional debe ser prioridad fundamental de la política exterior mexicana durante los próximos años. La ampliación de las relaciones con otras áreas del mundo debe ser considerada un objetivo prioritario. En ese contexto, tanto la CEE como Japón seguramente seguirán teniendo un papel de primera importancia. Prever las implicaciones de un proteccionismo regionalizado mediante la incorporación mexicana en uno de los espacios dinámicos de la economía internacional antes de su cierre recíproco no es, sin embargo, una política que fácilmente pueda descartarse.

Éste es tan sólo un ejemplo de las alternativas de política que plantea la superación definitiva del orden de la posguerra. Acaso resulte apresurado presumir que al final de este largo periodo de tran-

sición estará algo que pudiese llamarse con propiedad un nuevo orden, si por esto hemos de entender un mínimo de estabilidad y de interacciones ordenadas. La tendencia a referirse al sistema internacional que surge a principios de la década de los noventa como el inicio de una nueva era, refleja cierta nostalgia por la interacción ordenada y, en medida considerable, predecible, de los años de la posguerra. Lo que queda claro es que, en caso de consolidarse, el nuevo orden no tendrá las mismas características, en relación con los criterios que nos interesan, que el orden de la posguerra. El cambio será una de las constantes.

A lo largo de estas páginas he intentado subrayar la conexión existente entre los desarrollos internos del país, por una parte, y los espacios y demandas planteados por un contexto internacional cambiante, por la otra, como determinantes básicos de la política exterior mexicana. Son ya claramente visibles los contornos de un conjunto de realidades internacionales fundamentalmente distinto no sólo de aquel que definió los parámetros reales de nuestro comportamiento internacional durante la posguerra, sino de aquel otro que contribuyó a concretar las características fundamentales del comportamiento internacional mexicano en las últimas dos décadas. Poca similitud existe entre este mundo ciertamente nuevo y las imágenes que orientaron nuestros esfuerzos de transformación del sistema internacional en dirección de una mayor equidad y justicia desde principios de los setenta. Son éstas, para bien o para mal, realidades imposibles de ignorar. Realidades que es necesario tomar en cuenta al identificar los caminos idóneos para continuar cualquier intento de definir un contexto internacional que facilite el éxito de los esfuerzos emprendidos en el plano interno para definir las bases de un nuevo periodo de crecimiento y desarrollo económico y social. La creatividad y capacidad de adaptación de la política exterior mexicana, ampliamente documentada en el pasado inmediato, será inevitablemente puesta a prueba en este nuevo contexto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aleixo, Carlos Brandi, *O Brasil e a América Central*, Brasília, Camara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1984.
- Arroyo Couturier, Gabriela, "La membresía de México en el régimen internacional de deuda externa, 1982-1988", tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1990.
- Arteaga, René, *México y la UNCTAD*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Bagley, Bruce Michael, Roberto Álvarez y Katherine J. Hagedorn (eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Westview Press, 1985.
- Baloyra, Enrique, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982.
- Cohen, Benjamin J. , *In Whose Interest?: International Banking and American Foreign Policy*, New Haven, Yale University/Council on Foreign Relations, 1986.
- Connell-Smith, Gordon, *The Inter-American System*, Londres, Oxford University Press, 1966.
- Cornelius, Wayne, *The Political Economy of Mexico under De la Madrid: The Crisis Deepens*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1986.
- Franco, Claudia, "Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos", tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986.
- Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.
- Fuentes Mares, José, *Historia de dos orgullos*, México, Océano, 1984.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México*, México, El Colegio de México, 1976.

- Grieco, Joseph M., *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Malpica Lamadrid, Luis, *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo, 1979.
- Middlebrook, Kevin y Carlos Rico, *The United States and Latin America in the 1980s: Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1986.
- Moreno Sánchez, Manuel, *México, crisis y perspectiva, 1968-1972*, Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, s/f.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- , *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP/Foro 2000, 1986.
- Rosenau, James N. (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1967.
- Santos Calderón, Enrique, *La guerra por la paz*, Bogotá, CEREC, 1985.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda externa pública mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Shapira, Yoram, *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, Beverly Hills, Sage, 1978.
- Silva Luján, Gabriel, *Política exterior: ¿continuidad o ruptura?*, Bogotá, CEREC, 1985.
- Sizonenko, A., *La URSS y Latinoamérica ayer y hoy*, 5a. ed., Moscú, Progreso, 1972.
- Snyder, Glenn H. y Paul Diesing, *Conflict among Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1975.
- Summers, Harry G., *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*, Nueva York, Dell Publishing Co., 1984.
- Theberge, James D., *The Soviet Presence in Latin America*, Nueva York, Crane, Russak & Co., 1974.
- Treviño, Luisa y Daniel de la Pedraja, *México y España: transición y cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1983.
- Varios autores, *México frente a Estados Unidos: petróleo y soberanía*, México, Posada, 1979.

- , *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, UNAM/Nueva Imagen, 1980.
- White, Richard Alan, *The Morass: United States Intervention in Central America*, Nueva York, Harper & Row, 1984.
- Zabalgaitia Trejo, José Antonio, *La política exterior de México; dos intentos de activismo*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1986.

ARTÍCULOS

- Aguayo, Sergio, "México en transición y Estados Unidos: ¿un problema de percepciones o de seguridad nacional?", en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- Ameringer, Charles D., "Foreign policy of democratic Venezuela", en John D. Martz y David J. Myers (eds.), *Venezuela: The Democratic Experience*, Nueva York, Praeger, 1986 (edición revisada).
- Arriola, Carlos, "Gran Bretaña y Bélgica: las expectativas mexicanas", en "Documentos y Comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1(53), julio-septiembre de 1973.
- , "El acercamiento mexicano-chileno, 1972-1973", en Varios autores, *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, "Amplias perspectivas de explotación petrolera", *Comercio Exterior*, octubre de 1974.
- , "Comentarios sobre las perspectivas petroleras de México", *Comercio Exterior*, octubre de 1974.
- Bazdresch, Carlos, "La política económica", *Plural*, núm. 22, julio de 1973.
- Beltrán del Río, Pascal, "Entretelones de los coqueteos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo con la jerarquía católica", *Proceso*, núm. 632, 12 de diciembre de 1988.
- Bendesky, León y Víctor Godínez, "La disuasión financiera: el caso de México", Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, 1987.

- , “La deuda externa de México: un caso de cooperación conflictiva”, CIDE/Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, marzo de 1988.
- Bennett, Brian Timothy, “Las relaciones comerciales recientes de México y Estados Unidos: resultados positivos y mayor cooperación”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- Berkstein, Samuel, “México: estrategia petrolera y política exterior”, *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 1 (81), julio-septiembre de 1980.
- Bond, Robert, “Regionalismo en América Latina: perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 2 (70), octubre-diciembre de 1977.
- , “Venezuela’s role in international affairs”, en Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.
- Buendía, Manuel, “Red privada”, *Excelsior*, 6 de diciembre de 1978.
- Carrillo Flores, Antonio, “La política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre de 1965-marzo de 1966.
- Casar, José I., “Una evaluación de la política mexicana hacia la inversión extranjera”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989.
- Casar, María Amparo y Guadalupe González, “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT”, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, mimeo, noviembre de 1987.
- Chabat, Jorge, “La entrevista De la Madrid-Reagan: logros y desacuerdos”, *Carta de Política Exterior Mexicana*, año III, núm. 4, julio-agosto de 1983.
- Chislett, William, “Portillo learns the power and politics of petroleum”, *Financial Times*, 15 de noviembre de 1978.
- , “UK and Mexico plan oil and nuclear cooperation”, *Financial Times*, 16 de enero de 1978.
- CIDE/*Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, año 1, núm. 1, mayo de 1984.
- /Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior*, año 0, núm. 2, 15 de octubre de 1981.

- , *Carta Mensual de Política Exterior*, año 2, núm. 15, agosto-septiembre de 1982.
- Covián, Miguel Ángel y Carlos Rico, "Presencia diplomática de México en el mundo contemporáneo", ponencia presentada a la consulta organizada por la Cámara de Diputados, México, 1990.
- Domínguez, Jorge I. y Juan Lindau, "The primacy of politics: Comparing the foreign policies of Cuba and Mexico", *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984.
- Faesler, Julio, "La segunda Conferencia de Comercio y Desarrollo", *Foro Internacional*, vol. IX, núm. 1 (33), julio-septiembre de 1968.
- Fagen, Richard, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 2 (74), octubre-diciembre de 1978.
- Flores Caballero, Romeo, "La elaboración de la Carta: antecedentes de un nuevo orden internacional", en Kurt Waldheim *et al.*, *Justicia Económica Internacional: contribución al estudio de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Gallavresi, Lucilla, "Carter in Messico: Ancora delusioni", *Relazioni Internazionali*, núm. 8, febrero de 1979.
- García, Octavio Raziel, "López Portillo al llegar a Panamá: deseable que los tratados no contengan enmiendas", *El Nacional*, 1o. de octubre de 1979.
- García Reinoso, Plácido, "México y la II UNCTAD", *Comercio Exterior*, núm. XVII (18).
- Garza Elizondo, Humberto, "México y la República Popular China", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1 (53), julio-septiembre de 1973.
- Gómez Robledo, Antonio, "Directrices fundamentales de la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3 (22-23), octubre de 1965-marzo de 1966.
- Gómez-Robledo V., Juan M., "La iniciativa de paz y de desarme de Nueva Delhi", Documentos del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, núm. 3 (86), 1986.
- González, Guadalupe, "México", en Gerhard Drekonja K. y Juan G. Tokatlián, *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, Bo-

- gotá, CEREC, 1983. También publicado como "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983.
- Goshko, John M., "Nueva fase amistosa México-EU", *Excellior*, 13 de enero de 1977.
- Grayson, George, "Mexico's opportunity: The oil boom", *Foreign Policy*, núm. 29, invierno de 1977-1978.
- Green, María del Rosario, "Deuda pública externa y dependencia: el caso de México", *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1972.
- , "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977.
- , "Todos los caminos llevan a Washington", *Nexos*, año II, enero de 1979.
- , "La diplomacia multilateral mexicana y el diálogo Norte-Sur", en Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983.
- Gribomont, C. y M. Rímez, "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), núm. 176, octubre-diciembre de 1977.
- Guillermoprieto, Alma y David Hoffman, "Document describes how U.S. 'blocked' a Contadora treaty", *The Washington Post*, 6 de noviembre de 1984.
- Hazelton, William A., "The foreign policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, competition and conflict", en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984.
- Heller, Claude, "Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.
- Helms, Brigit S., "Limited pluralism in Mexico: A case study of the public consultation on GATT membership", The Johns Hopkins

- University, School of Advanced International Studies/El Colegio de México, mimeo, 1984.
- Hernández, Héctor, "La política de comercio de México", *El Economista Mexicano*, vol. XV, núm. 3, mayo-junio de 1981.
- Herrera, René y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.
- Ibarra, David, "Mercados, desarrollo y política económica", en Varios autores, *Cuestiones económicas nacionales: comercio exterior, 1951-1970*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971.
- Labastida, Julio, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en Varios autores, *El perfil de México en 1980*, vol. III, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- Lira, Carmen, "Muchos problemas de México, por la relación con Estados Unidos: JLP", *Unomásuno*, 14 de octubre de 1978.
- Lozada, Javier, "La palabra de México se oye: Carter", *Novedades*, 15 de febrero de 1979.
- Lustig, Nora, "The Mexican economy in the eighties: An overview", ponencia presentada al Seminario México-Japón, Centro de Estudios de Asia y África, San Juan del Río, junio de 1989.
- Macouzet, Ricardo, "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.
- Madrid, Miguel de la, "Mexico: The new challenges", *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984.
- Marín, Carlos, "España como ejemplo: diplomacia improvisada", *Proceso*, núm. 56, 28 de noviembre de 1977.
- Martin, Douglas, "U.S. officials expect to buy natural gas despite Mexico protest that plan is dead", *Wall Street Journal*, 13 de octubre de 1978.
- Martz, John D., "Venezuelan foreign policy towards Latin America", en Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.
- McShane, John F., "Emerging regional power: Mexico's role in the Caribbean basin", en Elizabeth Ferris y Jeannie Lincoln (eds.),

- Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview Press, 1981.
- Merk, Gilbert W., "The future of Latin America: Dimensions of change", ponencia presentada a la reunión anual de la American Sociological Association, San Francisco, California, 6-10 de septiembre de 1982, en Kevin Middlebrook y Carlos Rico, *U.S.- Latin American Relations in the Eighties*, Pittsburgh University Press, 1985.
- Navarrete, Jorge Eduardo, "Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México", en Miguel Wionczek (ed.), *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, México, SEP (SepSetentas), 1972.
- Newell, Roberto y Luis Rubio, *México: Consensus and Stability: The Origins of the 1982 Crisis*, Boulder, Westview, 1984.
- Ojeda, Mario, "El perfil internacional de México en 1980", en Varios autores, *El perfil de México en 1980*, vol. III, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- , "México y Canadá", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1 (53), julio-septiembre de 1973.
- , "La política internacional", *Plural*, núm. 22, julio de 1973.
- , "El lugar de México en el mundo contemporáneo", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.
- Ortiz Pinchetti, Francisco, "Si existe política exterior, ha perdido la brújula", *Proceso*, núm. 120, 19 de febrero de 1979.
- Pellicer de Brody, Olga, "Cambios recientes en la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1972.
- , "El tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad", *Cuadernos Políticos*, núm. 3, enero-marzo de 1973.
- , "Introducción", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.
- Peñaloza, Tomás, "La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977.
- Pereyra, Carlos, "Diplomacia independiente: México, nación sólida", *Excelsior*, 24 de mayo de 1976.

- Poitras, Guy, "Mexico's foreign policy in an age of interdependence", en Elizabeth G. Ferris y Jeannie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimension*, Boulder, Westview Press, 1981.
- Raziel García, Octavio, "López Portillo al llegar a Panamá: deseable que los tratados no contengan enmiendas", *El Nacional*, 1o. de octubre de 1979.
- Reston, James, "Mexico lectures the U.S.", *The New York Times*, 16 de febrero de 1979.
- Rico F, Carlos, "El proceso de Contadora en 1985: ¿hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.
- , "Mexico and Latin America: The limits of cooperation", *Current History*, vol. 86, núm. 518, marzo de 1987.
- , "The Contadora experience and the future of collective security", en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (eds.), *Alternative to Intervention: A New U.S.-Latin American Security Relationship*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1990.
- Rimez, Marc, "México: una política económica de transición: 1977-78", México, CIDE, mimeo, 1978.
- Salas, Federico, "La política exterior de la próxima administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, Departamento de Política Internacional, año 11, núm. 5, agosto-septiembre de 1982.
- , "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.
- Schwartz, Carole y Breny Cuenca, "El camino militar-electoral de la Administración Reagan para El Salvador *versus* la negociación política", en CECADE/CIDE (eds.), *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- Segovia, Rafael, "México y Francia", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1 (53), julio-septiembre de 1973.
- , "La política nacional", *Plural*, núm. 22, julio de 1973.

- Sepúlveda, César, "Nuestra diplomacia, sin objetivos ni método", *Proceso*, núm. 120, 19 de febrero de 1979.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.
- Shapira, Yoram, "Mexico's foreign policy under Echeverría: A retrospect", *Interamerican Economic Affairs*, vol. 31, núm. 4, primavera de 1978.
- Story, Dale, "Trade politics in the third world: A case study of the Mexican GATT decision", *International Organization*, vol. 36, núm. 4, otoño de 1982.
- Torres Ramírez, Blanca, "México y la Unión Soviética", en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1 (53), julio-septiembre de 1973.
- Valero, Ricardo, "La política exterior en la coyuntura actual de México", *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre de 1972.
- Zetina, Guillermo C., "Frentes políticos", *Excelsior*, 11 de febrero de 1979.

DOCUMENTOS

- "Address by the Secretary for Foreign Affairs of Mexico, Dr. Emilio O. Rabasa, at the XXVIII Session of the General Assembly of the United Nations", en *Mexico in the XXVIII Session of the General Assembly*, Nueva York, Permanent Mission of Mexico to the United Nations, 1974.
- Castañeda, Jorge, Secretario de Relaciones Exteriores de México, Intervención ante la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados. Reproducida en "Jorge Castañeda: Actualmente se trata de someter a los débiles por la 'guerra económica'", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 3.
- Comisión Económica para América Latina, *Relaciones económicas de América Latina con los países del Consejo de Asistencia Mutua Económica*, Santiago de Chile, CEPAL, 1982.
- "Discurso Pronunciado por el C. Lic. Luis Echeverría Álvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ante la Conferencia Mundial de la Alimentación, en la Ciudad de Roma,

- Italia, el día 11 de noviembre de 1974”, en *Luis Echeverría ante la Conferencia Mundial de la Alimentación*, México, Plataforma de Profesionales Mexicanos, A.C., 1974.
- Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, USES, enero de 1984.
- Echeverría, Luis, “Informe a la nación”, al concluir la “Visita del presidente de la República Mexicana a países europeos”. Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 19, febrero de 1974, separata.
- López Portillo, José, “En torno a la visita del presidente Carter a México”, *Cuadernos de Filosofía Política*, núm. 17, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
- México: hechos, cifras, tendencias*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976.
- Presidencia de la República, *Cartas de México*, núm. 32, julio-agosto de 1975, separata.
- Rabasa, Emilio O., “Proyección universal de México. Diciembre de 1970 a octubre de 1975”, conferencia pronunciada en la Heroica Escuela Naval Antón Lizardo, Municipio de Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975, p. 28.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El proceso de adhesión de México al GATT*, México, Dirección General de Comunicación Social, 1985.
- Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, núm. 2, México, Secretaría de la Presidencia, 1971.
- Secretaría de la Presidencia, “Discurso del presidente de México en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar”, en *Documentos de Política Internacional*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, SPP, 1983.
- “Visita del papa Juan Pablo II”, *El gobierno mexicano: Tercer año de gobierno*, núm. 26, México, Presidencia de la República, 1979.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Abrams, Elliot, 153
 Alfonsín, Raúl, 144, 147-148
 Allende, Salvador, 37, 52-53
 Arias, Óscar, 123
 Betancourt, Rómulo, 122
 Camarena, Enrique, 152
 Cámpora, Héctor, 87
 Carazo, Rodrigo, 90
 Carrillo Flores, Antonio, 21
 Carter, James, 67, 75-76, 80-81
 Castañeda, Jorge, 44, 59, 88, 90, 92, 99
 Castro, Fidel, 89-90, 92
 Cohen, Benjamín J., 111
 Collado, Claudio, 53
 De la Madrid, Miguel, 18, 25, 42, 55, 73, 114, 116-117, 119-121, 145, 147-148, 151-152, 154, 157, 163, 165-168, 171
 Díaz Ordaz, Gustavo, 22, 26-27, 71-72
 Díaz Serrano, Jorge, 107
 Domínguez, Jorge I., 112
 Dornbusch, Rodiger, 115
 Duarte, Napoleón, 93
 Echeverría, Luis, 18, 22, 27-35, 37-42, 45, 47, 50-56, 58-59, 61, 63-65, 67, 72, 74, 83, 88, 91, 98, 104, 112-113, 167
 Estrada, Genaro, 90
 Flores de la Peña, Horacio, 69
 Ford, Gerald, 58-59
 Fuentes, Carlos, 27, 72
 Galán, Ricardo, 87
 Gandhi, Indira, 147-148, 150
 García Reynoso, Plácido, 43
 García Robles, Alfonso, 59, 102-103
 Garza Sada, Eugenio, 53
 Gómez Villanueva, Augusto, 69
 González, Guadalupe, 106
 González Gálvez, Sergio, 87
 Gorbachov, Mijail, 149
 Grayson, George W. , 68
 Green, Rosario, 74
 Heller, Claude, 119
 Helms, Jesse, 153-154
 Herrera Campins, Luis, 90, 93
 Jova, Joseph John, 56
 Juan Pablo II, 104
 Kissinger, Henry, 130
 Lindau, Juan, 112
 López Mateos, Adolfo, 22, 27
 López Portillo, José, 18, 25, 42, 62, 65, 67-75, 78, 81-83, 86, 89-91, 94-95, 99, 102-104, 106-107, 112-113, 115, 117, 119-120, 157, 159, 167-168, 171
 Mabon, Dickson, 104
 Maldonado, José, 71
 Maquiavelo, Nicolás, 29
 Martínez Gómez, Juan Manuel, 81
 McShane, John F. , 89
 Meese, Edwin, 154
 Moctezuma Cid, Julio Rodolfo, 107
 Muñoz Ledo, Porfirio, 90, 101

- Nixon, Richard, 29-30, 169
 Nyerere, Julius, 147-148
 Oduber, Daniel, 73
 Ojeda, Mario, 9, 37
 Palacios Treviño, Jorge, 87
 Palme, Olof, 147-148, 150
 Papandreu, Andreas, 147-148
 Paulo VI, 35, 104
 Peñaloza, Tomás, 75
 Pérez, Carlos Andrés, 54
 Pinochet, Augusto, 53
 Poitras, Guy, 55
 Raab, William von, 153
 Rabasa, Emilio O., 48, 51, 59
 Reagan, Ronald, 67, 120, 124, 127,
 129, 132, 134, 136, 140, 149,
 151-152, 154, 163
 Reston, James, 81
 Roel, Santiago, 56, 70-71, 87-88, 90
 Rosenzweig, Alfonso de, 87
 Royo, Aristides, 97
 Salinas Lozano, Raúl, 43
 Schlesinger, Arthur, 77
 Schultz, George, 154
 Sepúlveda, Bernardo, 116, 144, 166
 Shapira, Yoram, 63
 Sísifo, 166
 Somoza, Anastasio, 90-91
 Stevenson, Adlai, 77
 Suárez, Adolfo, 72
 Téllez Benoit, María Emilia, 87
 Torrijos, Omar, 73
 Waldheim, Kurt, 60, 73
 Westrate, David, 153
 Zapata Loredó, Fausto, 69

Hacia la globalización,
tomo VIII de la serie *México y el mundo: historia*
de sus relaciones exteriores,
coordinada por Blanca Torres,
se terminó de imprimir en el mes de abril de 2010
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.
Naranjo 96 bis, P.B., col. Santa María la Ribera,
06400 México, D.F.
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Sans Serif Editores, S.A. de C.V.
Cuidó la edición Sans Serif Editores
bajo la supervisión de la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

Con esta serie integrada por nueve tomos, el lector dispone del panorama más completo de la historia de las relaciones de México con el mundo externo. Se trata de la crónica y análisis de la política internacional de nuestro país desde su constitución como nación independiente hasta nuestros días. La perspectiva adoptada busca identificar y explicar las razones e intereses de los conductores de la política del Estado mexicano con el resto del mundo en cada época; registra y vincula los momentos y temas de mayor importancia para México con la evolución del sistema mundial.

En el siglo XIX, México sufrió un muy difícil proceso de construcción y consolidación de su Estado nacional. Se experimentó entonces con formas diferentes y antagónicas de sistemas de gobierno y cada una de ellas implicó un posicionamiento frente a un mundo exterior donde menudearon los peligros para la nueva nación. El punto de arranque son las relaciones iniciales y difíciles con Estados Unidos, problemática cuya raíz es el Tratado de París de 1783 por el cual Gran Bretaña reconoció la independencia de ese país que muy pronto se convirtió en una sociedad expansiva y en un grave problema para México que desembocó en la guerra del 48 y la pérdida del Septentrión. El reconocimiento de la independencia mexicana y la naturaleza de sus relaciones iniciales con las potencias europeas, el Vaticano, España e Hispanoamérica, constituyen otra cara de la trama de la época. Entre la quinta y séptima décadas del siglo XIX, un México en lucha sin cuartel consigo mismo, corrió el peligro de convertirse en un protectorado francés o norteamericano.

Durante los gobiernos de Porfirio Díaz y Manuel González (1876-1911), México tuvo la oportunidad de consolidar una política exterior nacionalista y pragmática que pudo contraponer a las presiones norteamericanas los intereses de las potencias europeas. Igualmente se buscó una pluralidad de fuentes de inversión externa como la vía para modernizar la infraestructura física e iniciar la industrialización del país, supuesta base de una mayor independencia.

La Revolución Mexicana, el nacionalismo y sus consecuencias, dominaron la agenda externa del país hasta el estallido de la II Guerra Mundial. El proceso de industrialización en el contexto de la Guerra Fría llevó al dominio de una política externa defensiva y de bajo perfil. El agotamiento del modelo de economía protegida en México, el fin de la confrontación Este-Oeste, el feroz impacto de la globalización y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993, trastocaron buena parte de la prioridades de la política interna y externa mexicana. El cierre de la serie representa un esfuerzo por delinear, en un mundo multipolar, los elementos centrales de la agenda política y económica de México del presente y el futuro.

Agradecemos al Senado de la República el apoyo brindado para esta edición.



EL COLEGIO
DE MÉXICO

ISBN 978-607-462-107-5



9 786074 621075