

**CONDICIONANTES DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO.
LA PROPUESTA DE LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES
ECONOMICOS DE LOS ESTADOS. UN CASO DE ESTUDIO.**

Luis Herrera - Lasso Mijares

**EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**CONDICIONANTES DE LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO.
LA PROPUESTA DE LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES
ECONOMICOS DE LOS ESTADOS: UN CASO DE ESTUDIO.**

Luis Herrera-Lasso Mijares



**Tesis para aspirar al grado de Licenciado en
Relaciones Internacionales**

México, D.F.

DM 1979

A MIS PADRES

A GUADALUPE

A MARTHA Y HONORATO GONZALEZ.

INDICE

INTRODUCCION	I
I. EL PODER PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.....	1
II. PRESIDENCIALISMO Y POLITICA EXTERIOR: 1970-1976.....	31
1. El presidencialismo en la política exterior.....	31
2. Echeverría. Primeras Medidas de Política Exterior: una estrategia.....	49
3. Principios de la política exterior del gobierno del presidente Echeverría.....	68
III. FACTORES INTERNOS QUE INCIDIERON EN LA PROPUESTA DE LA CARTA.....	91
1. Situación política interna.....	93
2. Situación económica interna.....	108
IV. FACTORES EXTERNOS QUE INCIDIERON EN LA PROPUESTA DE LA CARTA.....	142
1. Situación política internacional.....	146
2. Situación económica internacional.....	171
V. CONCLUSIONES.....	201
BIBLIOGRAFIA.....	206

INTRODUCCION

El estudio de los procesos de toma de decisiones en la política exterior de México ha sido un tema poco abordado por especialistas e investigadores. Esto, pensamos, se ha debido a dos razones fundamentales.

Por un lado, el destino que se ha dado a recursos y posibilidades para estudiar las decisiones en sí, mucho más determinante para poder establecer la trayectoria de la política exterior y poder explicarla. Por otro lado, por la dificultad metodológica que implica el tratar de acercarse a los marcos de toma de decisiones y a los actores que intervienen en dichas decisiones.

Es un hecho para el caso de México que las decisiones de política exterior, al igual que para el ámbito interno, son tomadas mediante mecanismos de escasísima participación y sobre los cuales queda muy poco testimonio escrito. Para la política exterior, lo mismo que para política interna, son el presidente y sus colaboradores más directos en el ramo o fuera del ramo los que participan en dichos procesos. Los acuerdos y decisiones son tomados de modo verbal y en estricta privacidad; no quedan testimonios del proceso de la decisión y por lo general los participantes deben tal lealtad al presidente que en muy pocas ocasiones hablarán hacia afuera sobre dichos procesos. De hecho todo el personal de la Cancillería tiene restricción oficial para transmitir información sobre estos temas. Es por estos motivos que el abordar este tema implica dificultades metodológicas en ocasiones insuperables.

En los inicios de este trabajo se buscó, en una primera instancia, dar mayor importancia al proceso de toma de decisiones, tomando como caso de estudio la propuesta de la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados hecha directamente por el presidente Echeverría en abril de 1972 en Santiago de Chile durante la Tercera Reunión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). El estudio implicaba abordar directamente el tema del proceso de toma de decisiones en política exterior y dirigirse paulatinamente a una decisión específica, la decisión de la Carta. Desgraciadamente el acceso a la información requerida presentó tales dificultades que la empresa superaba tanto las posibilidades reales del autor como los objetivos y alcances de una tesis de esta naturaleza.

Debido a la imposibilidad de analizar el problema desde dicha perspectiva, se optó por abordar el problema desde otro ángulo: las principales condicionantes de la decisión de proponer la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

La situación interna de México al momento en que Echeverría sube al poder estaba dada por un proceso de desarrollo económico que hacía varios años venía reflejando una situación de desigualdad e inequidad debido a que el proceso de desarrollo, concentrador y poco participativo, dejaba al margen de los beneficios a las mayorías. Por otro lado, la escasa participación política debido a la concentración del poder había derivado en francas manifestaciones de informalidad que llevaron paulatinamente a una crisis de legitimidad del sistema.

En el ámbito internacional la década de los sesentas había culminado con una seria crisis del sistema económico occidental, encabezada por Estados Unidos, que afectó a la mayor parte de los países del sistema, sobre todo a los países del Tercer Mundo y muy especialmente a México debido a su vecindad geográfica y a la alta concentración de sus relaciones económicas con su vecino del norte. El movimiento de los países del Tercer Mundo en la búsqueda de un orden más justo y equitativo venía tomando fuerza desde la década de los cincuentas y para principios de los 70, especialmente por los embates de la crisis, se encontraba en uno de sus momentos más fuertes.

El propósito de esta tesis es vincular la propuesta de México con la situación tanto de México como del exterior para tratar de clarificar en qué medida los factores internos y externos se convirtieron en condicionantes de dicha decisión.

El primer intento de abordar el problema desde la perspectiva de la toma de decisiones no se abandonó por completo. Si bien no fué posible abarcar directamente el proceso que responde al cómo se tomó la decisión, se dedicó un especial esfuerzo al porqué, si se buscó ubicar a los actores del proceso de toma de decisiones dentro de la complejidad del sistema político mexicano.

Partiendo del supuesto de que el Presidente de la República juega en México el papel fundamental tanto en las decisiones de política interna como de política exterior, se trató en el primer capítulo de ubicar el presidencialismo en el sistema político mexicano y contestar a la pregunta de dónde proviene el poder del presi-

dente y como lo ejerce?

Después de este análisis explicativo del presidencialismo en México, intentamos trasladar el tratamiento del tema al terreno de la política exterior, buscando distinguir el modo de ejercicio de dicho poder. Con este propósito dividimos el capítulo en tres partes. Una primera parte que busca ubicar el papel del presidencialismo en la política exterior. Una segunda parte que lleva directamente al modo de ejercicio del poder centrándose ya en el período de gobierno del presidente Echeverría y en las medidas que conformaron la estrategia del nuevo gobierno, al tiempo que se busca definir dicha estrategia. En la tercer parte del capítulo se tratan de establecer los principios de política exterior que sirvieron de lineamientos para la política exterior del gobierno del presidente Echeverría y que aparecen posteriormente en la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Los dos primeros capítulos sirven de marco de referencia para el resto del trabajo en donde se busca ya, sobre situaciones concretas, responder a la pregunta ¿Por qué México propone la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que habría de convertirse en parte sustancial de la política exterior de México y en documento fundamental de la política internacional?

Valga de antemano la aclaración de que en este trabajo no se busca el análisis del contenido de la Carta y de su importancia internacional en la medida en que lo que más nos interesa es explicar porqué México, dentro del marco de su política exterior, llega a la

decisión de hacer dicha propuesta.

En los dos capítulos que constituyen la segunda parte del trabajo se pretende lograr un análisis minucioso de las circunstancias políticas y económicas prevalecientes en el ámbito interno y en el contexto mundial tratando de destacar aquellos elementos que a nuestro juicio incidieron directamente en una política exterior que dió por resultado la propuesta de la Carta.

El enjuiciamiento de dicha propuesta en un contexto mucho más amplio tratando de situarla dentro de una gran complejidad de elementos tanto internos como externos, no es tarea fácil y conlleva un gran riesgo. Las conclusiones que se desprenden de este trabajo, responsabilidad absoluta del autor, pretender ser el resultado de un análisis serio en el que se pretende, dentro de las limitaciones del estudio y del actor, ir más allá del análisis meramente descriptivo, y buscar, en un intento de interpretación, el dar su lugar a un determinado fenómeno dentro de la historia.

Para las personas que contribuyeron a la realización de este trabajo vaya mi sincero agradecimiento. A la profesora Ma. del Rosario Green, directora y asesora de este trabajo; cuya enorme disposición y valiosa crítica sirvieron de gran estímulo al autor e incidieron de modo definitivo en los posibles aciertos del trabajo. Al Dr. Jorge Alberto Lozoya, Coordinador del Área del Nuevo Orden Económico Internacional del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, por su valioso apoyo durante la realización del trabajo. También quiero extender mi agradecimiento a Martha Rosales

y Mónica Herrera-Lasso por su gran empeño en la pesada labor de mecanografiar los borradores y el manuscrito final. De modo general a todas aquellas personas que de algún modo contribuyeron a la realización del trabajo.

Abordar un tema como es el proceso de toma de decisiones en México, conlleva ciertas dificultades metodológicas, que constantemente pondrán en duda la veracidad de las afirmaciones al respecto. Es debido a ésto que el problema se tratará en términos de la estructura y funcionamiento -de facto- del sistema político mexicano.

El objeto de este capítulo será establecer el por qué el presidente de México tiene los más amplios poderes en materia de toma de decisiones, que en la práctica van más allá de lo que establece la propia Constitución, donde ya de por sí se prevee un ejecutivo poderoso. Para poder explicarnos este fenómeno tendremos necesariamente que aludir a la estructura general del sistema politico mexicano y a sus mecanismos de operación, sobre todo en lo que hace a aquéllas partes que se relacionan directamente con nuestro tema. Las constantes paradojas entre la realidad y los supuetos constitucionales, nos llevan necesariamente a situaciones confusas, lo que exige trabajar con gran precisión. Esto implica el tener que limitarnos a ciertos elementos básicos, necesarios para nuestro estudio, evitando con ésto el abordar grandes problemas de difícil esclarecimiento y que aún cuando también forman parte de la estructura y funcionamiento del sistema político mexicano, no son parte del estudio que nos ocupa. De aquí que el presente análisis en ningún momento pretenderá ser exhaustivo ni completo, sino simplemente buscará esclarecer los puntos que nos interesan.

"Desde sus orígenes, la nación mexicana tuvo como pivote de su vida política al poder ejecutivo, ..." (1). El ejecutivo fuerte ha sido una constante tradición en la vida política de México. Durante el siglo XIX nos encontramos con un ejecutivo encabezado por líderes o caudillos cuyo poder personal o carisma les permitía llegar y sostenerse en el poder. Así, tenemos a Antonio López de Santana, Benito Juárez y finalmente Porfirio Díaz, como los casos más representativos de este fenómeno. En estas instancias la fuerza del ejecutivo descansaba en el poder personal de quienes lo encabezan, independientemente del marco institucional.

Durante los primeros años de la época revolucionaria el principio de que el jefe o caudillo, como individuo, fuese la fuente de poder del ejecutivo, habría de prevalecer. La fuerza de las armas sería el principal sostén de aquéllos que sustentaron el puesto de Jefe del Ejecutivo durante los primeros años de la Revolución. Al establecerse Carranza en el poder la institucionalización empieza a cobrar terreno. La nueva Constitución habría de darle un mayor soporte institucional al poder ejecutivo. La consolidación del ejecutivo vendría acompañada del centralismo político. Fortalecer al ejecutivo conllevaba la hipótesis de que sólo con el poder centralizado y fortalecido se podría reestablecer el orden. "En general los poderes del Presidente de la República aumentaron de tal manera, que permitían la intervención activa del Estado en todos los campos de la estructura económica y social". (2)

No obstante que se buscó el equilibrio de poderes, los

resultados fueron constitucionalmente favorables al Ejecutivo. El presidente queda con poderes absolutos para nombrar a todos los miembros del Ejecutivo; para nombrar a los oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerzas Aéreas Nacionales, con la aprobación del senado; para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad externa e interna; para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación del Congreso. (3) De hecho los poderes del Ejecutivo cada día llegarían más lejos, mientras que los demás poderes poco a poco irían perdiendo, su fuerza real dentro del sistema político mexicano, conforme éste se fué consolidando a partir de la promulgación de la Constitución de 1917.

El paso de Calles por el poder habría de ser definitivo para los destinos políticos de México. Curiosamente sería uno de los caudillos más importantes de la revolución el que se propusiera y lograra la institucionalización de la lucha política. Su imposibilidad para mantenerse en el poder a la muerte de Obregón, lo llevó a sacar del marco constitucional la lucha por el poder, institucionalizando la lucha de los jefes, líderes y caudillos revolucionarios en un partido que, por su membresía, habría de convertirse en el único partido sólido y permanente en la vida política de México. Este partido buscó alinear a los principales jefes revolucionarios de manera que se sometieran a una disciplina partidista, y que las luchas por el poder no desbalancearan consistentemente al gobierno de México. A partir de este momento (1929) los ocupantes del poder constitucional emergerán de este partido,

que se convertirá en su principal sostén y apoyo. Los demás ha
brán de esperar pacientemente su turno.

Esto tuvo el gran efecto positivo de terminar con las lu
chas armadas por el poder, y no hubo movimiento posterior que pu
diese derrumbar al nuevo sistema político. Puede considerarse a
Calles como un gran visionario político, pues al introducir este
nuevo sistema no sólo eliminó las luchas armadas y alineó a los
grupos revolucionarios, sino que logró mantener un enorme poder
político personal, y su palabra sobre los destinos políticos de
México siguió siendo importante por muchos años. "Calles no se
reeligió, pero a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR)
y de su ascendencia personal sobre los principales jefes de la Re
volución (del Ejército) y líderes políticos, dictó las líneas ge
nerales seguidas por el gobierno hasta 1935; impuso y quitó presi
dentes, ministros, gobernadores, etc., y participó sistemática-
mente en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional". (4)

Con la llegada de Cárdenas al poder se darían las últimas
modificaciones importantes para terminar de estructurar el sistema
político mexicano, que en términos generales prevalece hasta nues
tros días. Lo primero que hizo Cárdenas fue fortalecer la perso
nalidad del Jefe del Ejecutivo frente al resto de los líderes del
partido. Para ésto tuvo que hacer a un lado a Calles y terminar
con su maximato. A partir de este momento el poder político del
Jefe del Ejecutivo se limitará a su período de funciones, siendo
su última decisión importante su enorme participación en la desig

nación de su sucesor. Desde entonces los presidentes salientes habrán de conservar cierta influencia en la vida política del país, pero dicha influencia ya no será abierta y definitiva como fué la de Calles.

Cárdenas, además de fortalecer el poder del Ejecutivo, reformó la estructura del partido introduciendo la organización sectorial de sus miembros. Campesinos y obreros fueron alineados a las filas del partido. Fortaleció al ejército como sostén del Ejecutivo, y mediante la centralización política aumentó su control sobre la vida política del país. Esto habría de llevar tanto a la ampliación de los poderes del ejecutivo, como a la formación de un gobierno mucho más autoritario, donde el jefe del Ejecutivo tiene más poderes y mayor control sobre la vida política del país, sostenido por un partido mucho más estable, fortalecido enormemente por la sectorización. Su poder sobre la : cámaras aumentó de manera considerable gracias a la amplitud de su control sobre la vida política del país. Mediatizar al poder legislativo habría de ser una de las pautas permanentes que Cárdenas llevara a la práctica y que permanece hasta nuestros días. "Las Cámaras serían a partir de entonces cada vez más obedientes, y cuando el centro atacaba a un gobernador, los legisladores de ese Estado -locales o federales- no tenían más remedio que plegarse a esta línea o ser expulsados del partido o incluso desaforados,... En 1935 se pudo apreciar la culminación del proceso: al iniciarse el año, los callistas formaban la mayoría en las Cámaras, pero en el mes de julio la mayoría era cardenista. La independencia del poder legislativo

desapareció hasta el momento". (5)

El ejecutivo fuerte y el partido consolidado con un mayor marco institucional de participación fue la herencia de Cárdenas al sistema político mexicano. A partir de este momento el poder del Ejecutivo y la supremacía del partido revolucionario en la contienda política serán indiscutibles. Lo mismo en el partido que en el gobierno, la centralización habrá de convertirse en un elemento constante que incide en el fortalecimiento y la estabilidad de ambos. La estabilidad del sistema político mexicano que continúa hasta nuestros días, se debe entonces a la estabilidad de los pivotes de la vida política de México: el Ejecutivo y el Partido.

El partido revolucionario como partido predominante en la vida política de México se ha convertido en el principal y casi único foro de la lucha política por el poder. La simbiosis entre el gobierno y el partido permite que entre ambos tengan el control casi total de la vida política del país. El jefe del Ejecutivo tiene durante su sexenio la última palabra en las decisiones importantes del partido. La centralización se maneja tanto a nivel gobierno como a nivel partido. Prueba de esto en el gobierno es el escaso funcionamiento del sistema federal. Por esto, aquellos que participan o quieren participar en la vida política del país, tendrán que acatar tanto las disposiciones del partido, como las del gobierno.

Esto nos lleva a pensar que de hecho el control político a todos los niveles por la simbiosis gobierno-partido, se convierte en el principal elemento de estabilidad. Institucionalmente funciona a base de apoyo recíproco, aunque de hecho los personajes políticos son los mismos. La misma élite está repartida entre el gobierno y el partido. Los altos puestos del gobierno están ocupados en su mayoría por los miembros del partido. El partido (los miembros de la élite política incluyendo al jefe del Ejecutivo) se reserva la designación de los candidatos de elección popular sabiendo de antemano que su triunfo es seguro, pues de hecho una de las principales funciones del partido dentro del control político, ha sido la de mantener el control de la votación mayoritaria de quienes llegan a votar, teniendo con esto de antemano la seguridad de ganar.

En la realidad el partido juega un papel poco importante en la toma de decisiones, pues en su mayoría estas proceden de los altos jerarcas del gobierno. Lorenzo Meyer sintetiza acertadamente esta parte de la realidad política: "La simbiosis entre gobierno y partido es casi total, y por eso, en gran parte, el PRI no es un partido político en el sentido tradicional, sino una organización encargada de coordinar los procesos electorales (cuyo sentido no es realmente el de elegir entre varias alternativas, sino legitimar las decisiones tomadas por el gobierno), movilizar y disciplinar a los miembros de sus organizaciones y avalar las políticas gubernamentales en cuya formación no tiene injerencia efectiva". (6)

La existencia de los partidos de oposición dentro del sistema político mexicano, ha servido más para dar la apariencia de un sistema pluripartidista y como elemento de legitimación del "partido único", que para restarle al sistema su carácter de autoritario. Los logros de los partidos de oposición nunca han sido de significación en cuanto alterar la membresía de la élite del poder político, ni por su causa se han dado modificaciones importantes en la vida política del país. El Partido Revolucionario tiene todas las posibilidades de triunfo frente a los demás partidos, pues el gobierno es su principal soporte y en última instancia su director. Es el partido de un gobierno autoritario, lo cual hace poco menos que imposible que cualquier otro partido puede hacerle realmente la competencia.

Tanto en el período de Echeverría como en el de López Portillo, después de la crisis de legitimidad de 1968, que se ha prolongado por ambos sexenios, el gobierno ha hecho esfuerzos por ampliar la participación de los partidos políticos minoritarios. Si bien esto ha sido un esfuerzo de democratización, en la práctica está encaminado a consolidar aún más el sistema político vigente. Aunque el gobierno haga importantes esfuerzos, de hecho la fuerza real de los partidos sigue siendo insuficiente frente al Partido Revolucionario Institucional.

Dada la simbiosis partido-gobierno, el Presidente de la República se convierte de hecho en la máxima autoridad política del país, sobre todo en lo que hace a la designación de los puestos más

importantes dentro del gobierno y del partido. El presidente de la República nombra al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en donde reside realmente el poder del partido, y la Asamblea General únicamente se encarga de ratificarlo. Nunca se llega al caso de que la Asamblea General del Partido ponga objeciones a estos nombramientos. La supuesta democracia dentro del partido, es una democracia que atiende a los designios del Ejecutivo. El mismo control que tiene el partido sobre la votación a nivel nacional para los cargos de elección, es el control que tienen los dirigentes del partido para manejar las elecciones internas. A nivel nacional las elecciones se controlan a través de la movilización de las organizaciones del partido. Dentro del partido, en base a los principios de lealtad y obediencia que deben seguir los miembros y que es una condición para pertenecer al partido y para poder integrarse posteriormente en la élite política del país. (7)

El poder de decisión del jefe del Ejecutivo en la vida política del país es casi ilimitado en lo que hace a la contienda política, debido a su indiscutible autoridad dentro del Partido. Dentro del gobierno sucede lo mismo. Como comentara Daniel Cosío Villegas en su análisis del sistema político mexicano, "Las amplísimas facultades que tiene el presidente de México proceden de la ley y de una serie de circunstancias del más variado carácter" (8). La simbiosis partido-gobierno otorga al ejecutivo un enorme poder sobre la designación del personal político, poder que en la práctica va más allá de lo previsto en la Constitución. Constitucionalmente el presidente tiene la libertad absoluta en lo que hace al nombra

miento de los altos puestos del Ejecutivo, principalmente los se
cretarios de Estado. Nadie puede objetar o limitar los nombra
 mientos. El problema surge cuando hablamos del poder legislativo
 y del poder judicial. Comenta Cosío Villegas: "Aún admitiendo que
 es comprensible e incluso justificada esa subordinación al presi
 dente de la República de todas las autoridades, altas, medias y ba
jas, de las Secretarías de Estado y de los Departamentos, puesto
 que son dependencias suyas, cualquiera diría que no lo es el que
 se subordinen los poderes judicial y legislativo, que, por defini
 ción, tienen una autoridad propia e independiente". (9)

La sujeción de los poderes legislativo y judicial al presi
 dente, está directamente relacionada con el enorme poder del jefe
 del Ejecutivo en la totalidad de la vida política de México. Si
 nos referimos a los secretarios de Estado será lógico pensar que
 no tienen otra alternativa que acatar las líneas del jefe del Eje
 cutivo, en la medida en que su puesto depende de él y en cualquier
 momento pueden ser removidos, pues está constitucionalmente esta
 blecido. En México ningún miembro del ejecutivo (excepto el jefe)
 puede tener el puesto seguro, pues no son puestos de elección po
 pular y por tanto pueden ser removidos al antojo del Presidente
 (10). Esto se hace comprensible si pensamos que con el veto del
 presidente no sólo pueden perder su puesto en cualquier momento,
 sino que también les pueden ser cerradas las puertas del Partido
 (dependiendo de la gravedad de la falta) e incluso terminar con su
 carrera política, pues la falta de un pluripartidismo real no les
 deja opción de otra alternativa de lucha por el poder. (11)

En el caso del poder Legislativo influye de manera deter
minante el poder del jefe Ejecutivo en el partido, pues si bien son
cargos de elección popular, el presidente juega un papel determina
nte en la designación de los candidatos. De hecho los miembros del
Congreso no pueden reelegirse y de aquí que sea tan importante con
tar con la anuencia del presidente si se quiere continuar la carre
ra política. El hecho es que existen pocos casos de actuaciones
independientes del Congreso y cuando las hay son poco importantes.

(12)

En el caso del poder judicial también podemos pensar en una
sujeción con relación a su dependencia, pues dado que los Magistra
dos y Ministros de la Corte son nombrados por el Senado a petición
del Ejecutivo, ésto se ha traducido en la poco frecuente oposición
del Poder Judicial frente al Ejecutivo. En última instancia pode
mos pensar que independientemente de los lineamientos constituciona
les, dado el carácter autoritario del sistema político y el poder
que por "una serie de circunstancias del más variado carácter" tie
ne el Ejecutivo, ningún puesto del gobierno o del partido puede
ser "puesto seguro", pues el jefe del Ejecutivo siempre tendrá me
dios para truncar la carrera de cualquier político, de cualquier
área y en cualquier momento. (13)

Una cita de Daniel Cosío Villegas ilustra otra de las face
tas de esta situación: "En todo caso, el mexicano, por lo visto, ha
acabado por creer que ha caído en desuso la independencia de críte
rio, sin contar con que una experiencia larga y hasta ahora no des

mentada enseña que la sujeción es mucho más lucrativa que la inde
pendencia". (14)

Es necesario aludir al mito de que el presidente de México es omnipotente. Aunque de hecho el jefe del Ejecutivo tiene el ma
yor poder de decisión en el país, en la realidad tiene que atender a las reglas del sistema y en última instancia sus amplios poderes significan una grave responsabilidad en la medida en que su enorme poder político le obliga a atender hasta los más mínimos nombramientos y concesiones. En materia de nombramientos, por ejemplo, tiene que cumplir con los compromisos frente a la élite política al mismo tiempo que buscar que los candidatos sean medianamente aptos para cumplir con las exigencias de su puesto y se pueda cumplir con los programas de acción del gobierno. Si de hecho muchos de los pues
tos fueran verdaderamente de elección popular el presidente se des
prendería de una buena parte de responsabilidad. Por otro lado su responsabilidad frente al pueblo es tan ilimitada como su poder, y en todo momento en que existe un problema de envergadura el presi
dente carga con toda la responsabilidad (15). Señala Roderic Ai Camp "El presidente tiene la responsabilidad de conservar unida a la heterogénea familia política nacional" (16). Esto añade complejidad a la responsabilidad presidencial si consideramos cómo se for
ma y cómo funciona la familia revolucionaria, en base a elementos tales como la lealtad personal, el continuismo político, la coop
tación, la fuerza de los lazos familiares, la importancia de la ca
marilla o cliqué político, la disciplina política, el personalismo, etc. (17) Más adelante el autor se refiere a la magnitud de la res

ponsabilidad presidencial "Si el presidente juzga mal, o intenta imponer elementos altamente impopulares en muchos de los puestos públicos, incluso como su sucesor, el precio de sostener tales decisiones sería la destrucción del sistema". (18) En base a estos supuestos no es difícil pensar que se necesita ser casi un "super hombre" para llevar tal cantidad de responsabilidad. En los últimos años hemos visto que los presidentes salientes han cargado con el grave peso de tal responsabilidad (el precio del poder) tanto en su vida política como personal. (19)

A partir de 1940 el jefe del Ejecutivo ha tenido un poder casi ilimitado, pero circunscrito al período del ejercicio de sus funciones. Al momento en que termina su mandato tiene que dejar paso a los políticos que están detrás de él. Nadie se ha podido perpetuar en un puesto por más tiempo que el que señala la Constitución, y de hecho no está en el funcionamiento del sistema el intentarlo. Rogen Hansen comenta a este respecto "En ambos niveles, el nacional y el estatal, los jefes del Ejecutivo, junto con su círculo íntimo de consejeros y los designados para los más altos puestos públicos, se retiran al mismo término de los períodos para que fueron elegidos". (20)

El poder presidencial en el proceso de toma de decisiones en lo que hace al personal político, es un corolario de sus amplios poderes en la totalidad de la vida política de México. Ya vimos de dónde proviene su autoridad para influir en los nombramientos de aquéllos que ocupan los puestos en el Congreso y en el poder Judica

cial. Analizando la relación entre el Ejecutivo y el Partido en contramos el porqué la voluntad del presidente es decisiva en los destinos del Partido. Ahora veremos cómo funciona el poder presi dencial dentro del ejecutivo, que es donde menos restricciones presenta y donde mayor control directo ejerce.

Para entender el cómo se toman las decisiones en este te rreno, debemos considerar los factores que intervienen en las de cisiones que se refieren a los nombramientos políticos. Como he mos visto, el presidente al hacer cualquier nombramiento tiene que tomar en cuenta, en primera instancia, la complejidad de la pirámi de de la élite política o "familia revolucionaria" cuya cdspide ocupa, de manera que aquél que sea nombrado tenga los méritos pro porcionales al puesto que se le ha de asignar, para que sea bien aceptado por el resto de la élite en el poder. Estos méritos son de la más variada índole, y son los que en última instancia dan al personaje político su posición estratégica dentro del sistema.

El aspirante a un cargo puede estar en posición estratégica debido a diversas circunstancias que no son excluyentes. En el sis tema político mexicano es la adscripción, sin duda, más importante que el mérito. (21) Aquél que tiene una relación consanguínea di recta con el presidente y que al mismo tiempo es de su confianza, tiene más probabilidades de conseguir algún puesto importante den tro de la nueva administración. Dichos nombramientos son respe ta dos por la familia revolucionaria, como "privilegios del presiden te".

La fuerza de la "camarilla" del personaje en cuestión es también factor importante. Aquéllos que encabezan las camarillas más fuertes o están muy bien respaldados por su camarilla, tienen un grado de exigencia más elevado y deben ser tomados en cuenta al tiempo de las designaciones, pues de la manera en la que se satisfagan tales "derechos" depende mucho la estabilidad del sistema. Como parte de los elementos anteriores y también como factor importante deben considerarse la disciplina política y la lealtad personal hacia el presidente. Es vital para el presidente que aquéllos que pueden en los altos puestos, en un momento dado no se vuelvan contra él, y que además sepan ser disciplinados cuando la suerte política les depare un mal golpe. Estos factores influyen de manera determinante en lo que se refiere a los puestos del ejecutivo, a los poderes centrales, y quizá de manera más definitiva a los altos puestos del partido.

No hay que olvidar otros factores que inciden en las decisiones del ejecutivo: la cooptación y el "castigo político". (22) La cooptación ha sido utilizada para asimilar a figuras que han participado de alguna manera en la política, y que tienen cierto nombre en la vida pública del país, no obstante hayan militado en contra del gobierno y del partido. El gobierno los asimila para aprovecharlos, al mismo tiempo que para frenar su oposición. El servicio diplomático ha sido utilizado en muchas ocasiones como el "castigo político" de las altas esferas. Este se ha empleado sobre todo en casos de discrepancia entre el jefe del Ejecutivo y alguno de los miembros de su gabinete, que por su importancia po

lítica no pueden ser suprimidos de la vida pública. En estos casos se les asigna alguna representación importante en el exterior con el objeto de alejarlos de la política interna del país. (23)

Por lo que hace a los poderes estatales el proceso viene a ser más complejo debido a que el presidente no tiene un poder de decisión directo sobre los nombramientos. Se trata fundamentalmente de candidatos del Partido, apoyados y llevados al triunfo por el Partido; lo que no impide que el presidente juegue el papel de terminante en su designación, aunque ésta deba ser negociada entre el centro y los poderes estatales. En estos casos la fuerza de los políticos regionales influyentes juega un papel mucho más importante que en el resto de los puestos de elección. Para la elección de un gobernador el presidente tiene que realizar una importante consulta con los poderes estatales, de manera que el candidato, además de ser de su confianza, cumpla el requisito de satisfacer las exigencias de la élite regional y tenga un cierto grado de aceptación por parte de los futuros gobernados. Es una decisión delicada puesto que se tiene que asegurar el poder del centro, al mismo tiempo que satisfacer a los poderes locales. Esto lleva al ejecutivo federal a un proceso de negociación con los poderes y los grupos más importantes a nivel local haciendo concesiones a cambio del control, lo que hace que el presidente en la mayor parte de los casos termine por plegarse a los deseos de los hombres influyentes.

No hay que olvidar, que como bien dice Lorenzo Meyer: "fi

nalmente el presidente usa a los jefes de las diversas zonas militares como fuerza equilibradora del poder detentado por los gobernadores". (24) Constitucionalmente el presidente tiene el control absoluto sobre el ejército y las fuerzas armadas, así como el nombramiento de los oficiales, lo que se puede convertir en cualquier momento en su último recurso para recuperar y mantener el control. (25)

El poder de decisión del presidente se extiende hasta ciertos ámbitos donde supuestamente no tiene injerencia alguna, tales como son los movimientos líderes sindicales de las organizaciones de los tres sectores populares más importantes, lo que en última instancia les quita gran parte de su carácter democrático. En este caso también la posición estratégica dentro del sistema juega el papel determinante para quien aspira a ocupar un puesto importante. Peter H. Smith comenta a este respecto: "un líder sindical en ascenso puede contar con el apoyo de la base, pero únicamente en tanto que recurso político. Este apoyo no constituye por sí mismo el derecho al cargo, y en ocasiones, si los que están más arriba lo consideran una amenaza, le puede resultar perjudicial". (26)

Al hablar de la designación para el puesto más importante, el del jefe del Ejecutivo, nos vamos a encontrar con los mismos factores y los mismos procedimientos, pero quizás a mayor escala y con un mayor grado de complejidad. La designación del candidato para presidente de la República la va a hacer en última instancia el presidente saliente. El sistema de consulta deberá ser mucho más am

plio, la mayor parte de las camarillas importantes opinarán, lo mismo que los miembros más importantes del partido. La consulta se extiende a los líderes de las organizaciones sectoriales e incluso a los poderes estatales y a otros grupos integrantes de la élite económica. Los factores a ponderar serán todos los mencionados y algunos más, pero en última instancia será el jefe del Ejecutivo el que decide quién habrá de gobernar México durante los seis años subsiguientes. La gran responsabilidad del ejecutivo una vez más habrá de trascender sus poderes institucionales. (27)

De todo lo anterior llegamos a las siguientes conclusiones: que el presidente tiene el máximo poder político en México y en sus manos está la designación de los altos puestos de elección de la vida política en su totalidad; que las elecciones se llevan a cabo como mera formalidad para legitimar la designación; que los que ocupan los puestos no deben su designación al apoyo de sus votantes, y que en última instancia su designación está más en función de la posición estratégica que ocupan dentro del sistema que en función de sus atributos personales para desempeñar el cargo; más en función de la adscripción que del mérito.

El poder presidencial dentro de la Administración Pública no es menos extenso. Como jefe del Ejecutivo, el presidente tiene la facultad en última instancia, de asignar los recursos para aquellos proyectos y programas que más le convenzan. Si tomamos como los principales órganos del ejecutivo las Secretarías de Estado y las empresas paraestatales en lo que hace a la asignación de recur

sos, es indiscutible que su poder es casi absoluto. De acuerdo al artículo 74, fracción 4, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos presentado por el jefe del Ejecutivo, así como discutir las contribuciones que deban decretarse para cubrir dicho presupuesto. Sin embargo, en la práctica, el papel del congreso en la determinación de la estructura del gasto público es meramente formal.

El presidente se mantiene en continuo contacto con los Secretarios de Estado. Ya sea que el presidente pida que se elaboren programas o proyectos dándole él en última instancia los lineamientos generales, o ya sea que los mismos secretarios propongan o sugieran programas a seguir. En todo caso será por acuerdo entre el presidente y sus secretarios la aprobación o ejecución de los programas de trabajo. El carácter de estos programas tiende a cambiar de sexenio a sexenio, dependiendo del hombre que está ocupando la presidencia. La discontinuidad entre los trabajos de una a otra administración conlleva grandes desperdicios de recursos humanos y financieros. Cada presidente se marca un programa de trabajo para el tiempo que ha de durar su administración, no siendo lo más común el tratar de buscar una continuidad del trabajo de su antecesor. Con esto se desperdician casi siempre el primero y el último año. El primer año sirve para organizar y planear. El último para terminar con lo que se ha comenzado. Sin contar, con qué cambios posteriores en el gabinete tienen consecuencias similares a nivel de la dependencia afectada.

Esto no es solamente una prueba más del enorme poder del presidente, sino que muestra claramente la debilidad de las instituciones que podrían poner un alto a esta situación. La asignación de recursos juega un papel definitivo en el juego político. Al tener el presidente la mayor parte del poder dentro del juego político, es de pensarse que esto incidirá en la asignación de recursos, pues no es posible desvincular el juego político de la asignación de recursos. El hecho de que el presidente sustente la mayor parte del poder político, y por lo tanto el mayor poder en la asignación de recursos, nos lleva necesariamente a pensar en que la utilización de estos recursos no siempre será la óptima.

Esto visto dentro del contexto del control y poder del Ejecutivo sobre el resto de las instituciones, nos coloca en una situación clara de preponderancia del jefe del Ejecutivo en lo que hace a la administración pública. Comenta Manuel Camacho a este respecto: "Las posibilidades que tiene el presidente para disponer de los recursos públicos son amplísimas puesto que el Congreso tiene sólo una intervención protocolaria en la evaluación de las finanzas gubernamentales ya que las propias autoridades administrativas son por lo general incapaces de oponerse a las decisiones presidenciales de gasto, al menos dentro de márgenes que permiten al presidente un considerable juego político". (28)

Lógicamente el sistema político mexicano no puede desvincularse de las fuerzas internas y externas que toman parte o influyen en el proceso de la producción. No obstante constitucionalmente y

de hecho el Estado mexicano tiene el control de los sectores básicos de la economía, tan cierto como esto es la influencia de nuestra vecindad geográfica con los Estados Unidos, así como la importancia de la iniciativa privada en México. El sistema político mexicano ha debido de pactar y transigir con estas fuerzas a lo largo de su historia de modernización, por lo que necesariamente tendremos que tocar, aunque sea brevemente, la interrelación y la incidencia recíproca entre la élite económica y la élite política del país.

El nacionalismo que ha llevado a la práctica la élite política de México, se ha visto limitado desde la formación del PNR (1929) por nuestra vecindad geográfica con los Estados Unidos y por los intereses económicos que se han desarrollado en México, claramente identificados con los patrones económicos del sistema norteamericano. En última instancia, estos intereses han trabajado conjuntamente por los mismos intereses extranjeros. Sólo dos años después de la institucionalización de la revolución, Luis Cabrera habría de insistir en la tibieza del nacionalismo mexicano, tibieza impuesta por una situación internacional, sobre todo dice Cabrera, "debido a la revolución económica iniciada en Rusia que se conoce con el nombre de comunismo, la cual ha influido desfavorablemente sobre México, porque siendo los Estados Unidos la nación que ha asumido la jefatura contra el comunismo, y siendo esta nación, al mismo tiempo, vecina nuestra y la que internacionalmente ejerce más influencia sobre nosotros, México se ha visto en situación desfavorable para defender todos aquellos aspectos de su revolución que pu

dieran considerarse emparentados con la revolución rusa". (29)

Estas fuerzas se han centrado en las ramas más productivas de la industria, y en donde se obtienen mayores beneficios. Su funcionamiento frente a las empresas que maneja el gobierno de México, no obstante perseguir fines diferentes, ha sido en última ingstancia mucho más eficiente. Mejor tecnología, mejor administración, mejor comercialización, y sobre todo la carencia de la burocratización mexicana en donde confluyen todos los defectos del sistema político mexicano y que se convierte en el principal obstáculo para la productividad. La confluencia de estos factores ha llevado a que en México el nacionalismo se convierta en un concepto retórico cargado de ideología pero que en la práctica a poco llega cuando se trata de defender los intereses nacionales. Tannenbaum define el nacionalismo mexicano en estos términos "todo fenómeno social, político, económico, religioso o educativo, es entre 1910 y nuestros días un fenómeno nacionalista". (30) Esto ha llevado a que el término nacionalismo carezca de cualquier contenido real. No tiene sustancia ni validez en la medida en que cualquier fenómeno pueda ser nacionalista.

En el caso de México el poder político no es fácilmente identificable con el poder económico. La coyuntura internacional en la que vive México debido a su vecindad con los Estados Unidos ha sido una gran limitante para México para poder decidir sus lineamientos económicos. Esto ha llevado a que el poder político tenga que dejar mucho del poder económico en manos de la iniciati

va privada, que ha seguido las pautas del capitalismo norteamericano. La autonomía, y en última instancia estabilidad del sistema político mexicano, se paga con transigencia frente a ciertos patrones económicos. De no ser así, el descontento por parte de los grupos que operan dichos patrones sería sumamente peligroso, sobre todo debido al indiscutible apoyo del exterior que pondría evidentemente en jaque al sistema político mexicano llevando al caos a la economía nacional.

La élite política no puede actuar en contubernio con la élite económica, debido a que su sostenimiento depende en mucho de sus respuestas hacia el resto de los sectores de la población. Su base de legitimación está, en mucho, en su pronunciamiento como partido revolucionario, situación que lo lleva necesariamente a actuar dentro de ciertos límites. Esto ya marca una diferenciación ideológica de base entre ambas élites. En la práctica éste es un fenómeno fácil de localizar si atendemos a la escasa novilidad entre ambas élites.

Difícilmente encontraremos personajes que formen parte de la élite económica y de la élite política al mismo tiempo, por lo menos en apariencia. En la realidad la imagen del personaje político exige alineación a los principios revolucionarios. Un personaje político procedente de la iniciativa privada es por lo general visto con malos ojos por los gobernados, de esto que el personaje político siempre busque tapar, disimular o simplemente evitar tener ligas con la iniciativa privada. Nunca un personaje político mani

festará públicamente la defensa de los intereses de la iniciativa privada.

Las presiones que ejerce la iniciativa privada sobre el sistema político son continuas y muy bien organizadas. Mediante la formación de organizaciones que defienden sus intereses (CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA, COPARMEX, Asociación de Banqueros) la iniciativa privada ha podido mantener una situación de privilegio frente al gobierno, pues ninguna otra organización tiene tanto poder independiente como lo tienen las organizaciones de la iniciativa privada. Son las únicas organizaciones importantes en México que no pertenecen al partido. El partido no tiene injerencia alguna en dichas organizaciones y el jefe del Ejecutivo se ha visto forzado a una situación constante de enfrentamiento directo, pues el poder de estas organizaciones es un poder real no sujeto a la mediatización.

En síntesis podemos pensar que si bien la élite política guarda cierta autonomía frente a la élite económica, esto no es sino a costa de respetar e incluso en ocasiones apoyar a la iniciativa privada de México, y de seguir un nacionalismo con amplias restricciones por una situación impuesta. Esto hace que el poder del presidente en las decisiones económicas del país, no sea ni con mucho aquel poder omnipotente que se le atribuye en el ámbito político. En la realidad, cualquier presidente de México siempre ha estado imposibilitado para cambiar las directrices económicas, y fuertemente presionado para mantener las existentes. Esto es un fac

tor de gran importancia para ponderar el verdadero poder del presidente en los destinos de México, pues si bien podemos hablar de sus amplios poderes en el ámbito político y en la administración de los recursos del Estado, no así en la totalidad de las fuerzas económicas del país, en donde otros actores son tan importantes, y quizás más que el propio presidente de la República.

En el caso de la administración de Luis Echeverría, -que es la que interesa más específicamente para nuestro estudio-, no hubo importantes variaciones en el sistema político y su funcionamiento. Con una camarilla especialmente fuerte, Echeverría se mantuvo en el poder hasta el final de su sexenio, no obstante muy desacreditado frente a la opinión pública. Su política exterior, que es lo que más nos interesa, fué especialmente innovadora frente a la de sus antecesores.

Los elementos que lo llevaron al poder fueron los más característicos del sistema político mexicano. Sus conexiones políticas por lazos familiares. Una fuerte camarilla política que lo elevó y lo sostuvo en el poder. Quizás uno de los rasgos más interesantes haya sido el hecho de haber llegado a la presidencia de la república sin haber ocupado ningún cargo de elección popular antes de entonces, caso únicamente comparable al de Francisco I. Madero en la historia de los presidentes de México y del actual, José López Portillo. (31) Esto prueba la poca importancia de los votantes en la designación de los principales puestos políticos, pues Echeverría era solamente conocido dentro de la élite política,

principalmente como secretario de Gobernación, sin que su puesto fuera susceptible del veto popular, para de ahí pasar a ocupar la presidencia de la República, no obstante su necesaria relación con los movimientos estudiantiles de 1968.

En el caso de Echeverría el "estilo personal de gobernar" fué especialmente interesante, sobre todo en lo que hace al control político y a la supremacía de su voluntad política. El juego político lo llevó a todos los niveles, incluso al inmediato inferior, cuando introdujo nuevas modalidades en los mecanismos de sucesión. (32) Es indudable la astucia y habilidad de Luis Echeverría para conquistar y sostenerse en el poder, no así para gobernar, o resolver los grandes problemas que aquejaban a México.

Entender los alcances del poder presidencial en México es de gran importancia para nuestro trabajo, pues sólo de este modo podremos comprender en un momento dado ciertas decisiones en materia de política exterior, que especialmente dentro de ese sexenio, llevaron a situaciones confusas, e incluso absurdas. Aquí, como en otros terrenos, las decisiones del jefe del Ejecutivo fueron especialmente cambiantes, en más de una ocasión contradictorias. La personalidad del ejecutivo fué especialmente importante, su participación muy activa, y sus objetivos bastante confusos, pues lejos de limitarse a los actos de política exterior de México, fué más allá, buscando incluso acuñar cierto liderazgo en el ámbito internacional.

Dentro de nuestro estudio esto viene a ser una consecuencia de los amplísimos poderes presidenciales en la política de México, que obedece a la estructura misma del sistema político mexicano, y que se traduce en una alta preponderancia de la voluntad del presidente en la formulación de la política exterior. El buscar como operó el poder presidencial en la política exterior de México será el objeto del próximo capítulo.

Notas Cap. I

- (1) Meyer, L., "La etapa formativa...", p. 25.
- (2) Meyer, L., "El Estado mexicano...", p. 9.
- (3) Constitución Política..., art. 89.
- (4) Meyer, L., "El Estado mexicano...", pp. 13-14.
- (5) Meyer, L., "La etapa formativa...", pp. 24-25.
- (6) Meyer, L., "El Estado mexicano...", pp. 33.
- (7) Ibidem, pp. 32-35.
- (8) Cosío Villegas, D., El Sistema político..., p. 22.
- (9) Ibidem, p. 28.
- (10) Muy diferente al caso de los sistemas parlamentarios en los que los ministros dependen de la elección popular y donde no pueden ser removidos libremente por el Ejecutivo.
- (11) Salvo en contadas ocasiones en que el despedido tiene una fuerte camarilla y es bien visto por algunos de los miembros importantes de la élite política, y aunque le toque en "castigo político" la asignación de una Embajada, es posible que regrese a las altas esferas si cuenta con la simpatía del próximo presidente.
- (12) Esta no es una afirmación gratuita si pensamos en que a partir de Cárdenas no ha existido rechazo a ninguna iniciativa importante del Ejecutivo, ni tampoco iniciativa alguna del Congreso que contravenga las disposiciones del Ejecutivo.
- (13) Con excepción hecha de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia que son constitucionalmente puestos vitales, aunque esto en última instancia no limita los amplios poderes del presidente para paralizar la actividad política de alguien. Sobre este tema véase la bibliografía del capítulo, especialmente las obras de Daniel Cosío Villegas (Joaquín Mortiz) y de Lorenzo Meyer (El Colegio de México) sobre el sistema político mexicano.
- (14) Cosío Villegas, D., El Sistema político..., p. 30.
- (15) Díaz Ordaz asumió toda la responsabilidad de 1968, así como Echeverría "es el culpable de todos los males de México" en el sexenio 70-76. Difícilmente un Secretario de Estado o cualquier otro funcionario son recriminados por problemas de esta magnitud (la excepción ha sido últimamente los casos de peculado y que ha sido el propio sistema el denunciante).

- (16) Ai Camp, Roderic, "El sistema Mexicano...", p. 82.
- (17) Sobre este tema véase especialmente el artículo de Ai Camp, "El sistema mexicano..., donde realiza un interesante análisis sobre todos estos elementos.
- (18) Ibidem, p. 82.
- (19) En los casos de Díaz Ordaz, López Mateos y Echeverría el costo fue muy alto. En el caso de López Mateos incidió directamente en su salud. En los otros dos casos, el costo fue el desprestigio político frente al pueblo.
- (20) Hansen, R., La Política del Desarrollo..., pp. 166-67.
- (21) Lipset Seymour Martín en sus análisis sobre la movilidad social, señala que en toda sociedad compleja existe una división del trabajo y una jerarquía de prestigio. El término movilidad social alude al proceso por el cual los individuos pasan de una posición a otra de la sociedad. Los medios por los cuales se da este proceso de movilidad son variados y a ellos corresponden los conceptos de adscripción y mérito. La adscripción se refiere al rol o status social que una persona asume por su membresía a una familia que tiene cierto lugar en la sociedad, o por su raza, sexo u otras características que dicha persona no puede cambiar y le son dados. Mientras que en el caso de adscripción el lugar social es designado por el líder o por la sociedad en base a características dadas gratuitamente, en el caso del mérito el puesto o el lugar social se adquiere a través de los propios logros. En México los casos ilustrativos de adscripción son abundantes. Cuando Luis Echeverría toma la presidencia, automáticamente su hermano Rodolfo ocupa la dirección del Banco Cinematográfico. Entra José López Portillo e inmediatamente Guillermo López Portillo pasa a ocupar la dirección del INDE. Casos como estos son abundantes en todos los sexenios.
- (22) Sobre los mecanismos e importancia de la cooptación véase el artículo de Roderic Ai Camp, "El sistema mexicano..., p. 78
- (23) Como casos importantes podemos recordar el de Hugo Margáin, que pasó de la Secretaría de Hacienda a la Embajada de México en la Gran Bretaña, por claras discrepancias con el Ejecutivo. Lo mismo sucede cuando por la seguridad del sistema es necesario alejar a algún personaje de la vida política, como fueron los casos de Gómez Villanueva o de Fausto Zapata.
- (24) Meyer, L., "El Estado mexicano...", p. 34.
- (25) Constitución Política..., art. 89.
- (26) Smith, Peter H., "La Movilidad Política...", p. 117.
- (27) Sobre el cómo se lleva a cabo el proceso de esta decisión poco se sabe a ciencia cierta. No obstante, sabemos que

el presidente juega el papel principal y que se realiza una larga consulta antes de tomarse la decisión. Sobre este tema véanse las aportaciones de Daniel Cosío Villegas: El Sistema Político Mexicano, La Sucesión Presidencial, El Estilo Personal de Gobernar, editadas por Joaquín Mortiz, México.

- (28) Camacho, Manuel, "Los Nudos Históricos...", p. 185.
- (29) Citado por Rafael Segovia en "El nacionalismo mexicano...", p. 38.
- (30) Ibidem.
- (31) Segovia, Rafael, "Tendencias Políticas...", p. 426.
- (32) El haber postulado siete precandidatos como tanteo político, tuvo un gran efecto para mediatizar o controlar a las camarillas y a los jefes políticos que pretendían la presidencia, pues de este modo se evitó que muchos se salieran del carril y emprendieran su propia lucha.

II. PRESIDENCIALISMO Y POLITICA EXTERIOR: 1970-1976.

Después de haber analizado el funcionamiento del sistema político mexicano y ubicado el poder presidencial dentro de este contexto, en este capítulo buscaremos ubicar el poder presidencial ya concretamente en la política exterior de México, y específicamente en el sexenio 1970-1976 que es el período que interesa a nuestro estudio.

El capítulo consta de tres partes. Una parte en la que se pretende explicar la tesis del presidencialismo en la política exterior. Una segunda parte que busca el funcionamiento del presidencialismo haciendo alusión a algunos casos concretos de medidas tomadas durante los primeros meses del sexenio 1970-1976.

La tercera parte no pretende otra cosa que enunciar aquellos principios que rigieron la política exterior de Echeverría, señalando aquellos que resultaron novedosos lo mismo que aquellos principios tradicionales que tuvieron permanencia en dicho sexenio.

1.- El presidencialismo en la política exterior.

La estructura y funcionamiento del sistema político mexicano, sustentado por los preceptos constitucionales, nos lleva necesariamente a ver en el Presidente la figura principal de las decisiones de política exterior, lo mismo que en la política interna.

Es necesario, sin embargo, matizar esta afirmación puesto que el contexto, ésto es, los elementos que entran en juego para una decisión política interna no son los mismos que para decisiones de política exterior, en primer lugar, porque en las segundas los elementos externos juegan el papel principal.* En lo que no podemos pensar es en que no obstante los factores externos, las decisiones de política exterior son también tomadas según las pautas que rigen la toma de decisiones a nivel interno. Esto significa que dichas decisiones, aunque dirigidas hacia el exterior, son tomadas por los mismos que participan en las decisiones de política interna, bajo los mismos esquemas de funcionamiento, y por ende, con el jefe del Ejecutivo como figura principal.

A través de la historia presidencialista de México, hemos visto que el presidente participa más o menos en política exterior, según su estrategia de gobierno. En la mayor parte de los casos, desde 1940, la política exterior de México se ha formulado en función de ciertos principios tradicionales, claramente establecidos, con mecanismos corrientes de operación y con la participación directa del jefe del Ejecutivo sólo cuando algún asunto no se puede resolver dentro de este contexto o cuando se busca implantar alguna innovación importante, lo que no fué el caso corriente hasta 1970. Otra característica no menos importante de la política exterior mexicana ha sido la pasividad. Una política más de respuesta que de iniciativa que ha dejado un remanente de escasa participación del gobierno en la vida internacional.

* Esto es lo que nos ha llevado a tratar un caso de estudio desde amplias perspectivas, o sea, tomar en cuenta los elementos internos tanto como los externos, pues de otro modo nuestra explicación quedaría truncada.

Esta pasividad, no obstante, comprende algunas excepciones. Podemos destacar el caso de Etiopía y el de España. En 1935 cuando la Italia fascista invade Etiopía, la reacción de México en la Sociedad de Naciones fué importante en la medida que acusó a Italia directamente de no respetar el principio de la no intervención, exigiendo sanciones en dicho Foro. En el caso de España, cuando la República pierde el poder real, el gobierno franquista nunca habría de lograr el reconocimiento de México, que firme en su portura, no lo reconoce. Estos casos, sin embargo, son excepcionales a la línea generalmente pasiva de la política exterior mexicana.

El Presidente es constitucionalmente la máxima autoridad en política exterior. Como hemos visto en el capítulo anterior, el poder del presidente es, en la práctica, mucho más amplio de lo que establece la Constitución. Esto convierte al jefe del Ejecutivo, de hecho, en el conductor y director de la política exterior y como en el caso de la política interna, casi ilimitadamente.

Posiblemente desde 1940, no nos encontramos un caso tan claro de participación del jefe del Ejecutivo en la política exterior como parte tan importante de su agenda de trabajo como lo fue en el caso del Presidente Luis Echeverría. Como veremos a lo largo del trabajo, esta activa participación en política exterior respondió tanto a factores internos como externos, e incluso podríamos añadir, a cierto interés muy especial del Presidente Echeverría no sólo de participar en la política exterior más di-

rectamente, sino sin duda, de participar en la política internacional. En este apartado veremos como el presidente tiene la opción de participar directamente en las decisiones de política exterior, y como en la práctica no encuentra ninguna limitación interna (fuera de las que implica el mismo sistema político, tratadas en el capítulo I) lo que permitió concretamente a Echeverría una gran libertad de maniobra.

De acuerdo a lo que establece el art. 89 constitucional, las posibilidades que tiene el jefe del Ejecutivo de manejar la política exterior son, en realidad, ilimitadas. Este artículo faculta al presidente para: "nombrar a los ministros, agentes, diplomáticos y consules generales, con aprobación del Senado"; "deklarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; previa Ley del Congreso de la Unión"; "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las grandes potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal". (1)

Las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo en materia de política exterior son variables para cada Secretaría. Estas atribuciones están contenidas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada en 1958.

De acuerdo al art. 3, fracción I, a la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde "Manejar las relaciones internacionales, y por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte".

Debido a las atribuciones del Jefe del Ejecutivo en materia de política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores "maneja las relaciones internacionales" previas instrucciones del Ejecutivo. De acuerdo a esta Ley, otras secretarías tienen también ingerencia en asuntos de política exterior. La Secretaría de Industria y Comercio en la promoción del comercio exterior mexicano - (art. 8, fracc. II), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene ingerencia en la contratación de deuda y en su manejo, lo mismo que en el manejo de los créditos (art. 6, frac. XI y XII). La Secretaría de la Presidencia tiene explícitamente la obligación de atender los asuntos que "le fijen expresamente las leyes y reglamentos que le encomiende el Presidente de la República" (Art. 16 frac. VI). (2)

Dos comentarios pertinentes en este sentido. No obstante las atribuciones que puedan tener las Secretarías en política exterior, su subordinación como dependencias del Jefe del Ejecutivo las convierten en un momento dado en ejecutoras de órdenes específicas del Ejecutivo. Concretamente durante el sexenio 1970-1976 la participación de algunos Secretarios y Subsecretarios de Estado fué muy importante en la política exterior, especialmente la de algunos funcionarios de Industria y Comercio y de la Secretaría de la Presidencia, cuyo titular fué uno de los principales participantes en la proposición y negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. En última instancia, las Secretarías son dependencias directas del Jefe del Ejecutivo y por

tanto sin posibilidades de decisión política autónoma.

En lo que hace a la relación del Jefe del Ejecutivo y el Congreso parecen estar siempre de acuerdo y que existe en la práctica política una coincidencia de puntos de vista, lo que lleva a que jamás nos encontremos con que el Congreso, en cualquiera de sus funciones, se oponga a las medidas presidenciales en política exterior. Esta situación difiere sustancialmente del sistema trí partidista norteamericano, en el que el Congreso se llega a conver tir en un poder de veto efectivo a la política exterior del Jefe del Ejecutivo. Al transcurrir la década de los 70's ha ido en aumento la discrepancia entre el Jefe del Ejecutivo y el Congreso Norteamericano, y, en el momento en que existió desacuerdo, el Con greso funcionó efectivamente como vetante de las acciones presidenciales.

La diferencia sustancial entre ambos sistemas está en que dada la estructura y funcionamiento del sistema político mexicano, el Congreso está lejos de ejercer sus funciones, pues como vimos en el capítulo anterior, el carácter de sus relaciones con el Eje cutivo hace casi imposible que se vuelva contra él. Esto implica ría un rompimiento en las bases del sistema, poco probable para la trayectoria mexicana. Esta situación permite al Jefe del Eje cutivo el manejo libre y absoluto de la política exterior. (3)

Por lo general los miembros de los poderes legislativo y judicial se abstienen de ejercer sus poderes de veto al Eje

cutivo y prefieren proclamar su solidaridad incondicional. Todos trabajan en un gobierno que tiene como pilar y punto de partida al Jefe del Ejecutivo, y como explicamos en el capítulo primero, esto hace casi imposible encontrarnos con una situación de verdadera oposición dentro del gobierno.

En materia de política exterior el Presidente Echeverría definió sus propias funciones pocos días después de su toma de posesión, en una reunión con el cuerpo diplomático: "Tiene en México el Presidente de la República el deber y la facultad constitucional de dirigir la política exterior y es natural e insoslayable que el ciudadano a quien las circunstancias colocan ante tal postura, le vengan las reflexiones que deben hacerse para asumir tamaña responsabilidad" (4). Alfonso García Robles, quién fuera canciller de Echeverría durante su último año de gobierno, aclara las funciones de cada quien en la política exterior: "conviene ante todo recordar que, si bien el "despacho de los negocios" -para decirlo con los términos utilizados por la Constitución- relativos a la política exterior es tarea de la Cancillería, la dirección de esa política corresponde por entero al Presidente de la República de acuerdo con lo estipulado en la propia Ley Fundamental" (5). Del Canciller hacia abajo y hacia los lados de la estructura gubernamental, no hay quien pretenda tomar iniciativas importantes por su propia cuenta; todos deben de alinearse a las pautas presidenciales, no obstante incoherentes o absurdas que éstas puedan resultar (6).

Es un hecho que en la práctica la política exterior es formulada desde arriba. Sobre todo en el sexenio de Echeverría y al igual que en los otros renglones, la actitud del presidente sirve de pauta e inspiración para todos los funcionarios. Al respecto hemos tomado una declaración al azar. En octubre de 1971 cuando el licenciado Eliseo Mendoza Berrueto representa a México en la Reunión del Grupo de los 77 en Lima, Perú, habla sobre los resultados de su participación: "En esta reunión de trabajo, presíada por la Secretaría de Industria y Comercio, se tomaron en consideración, de manera fundamental, los planteamientos de la política que ha venido sosteniendo el Señor Presidente de la República y, particularmente, nos inspiramos en el discurso que pronunció en Naciones Unidas " (7).

En última instancia no tenemos argumentos para pensar en que las decisiones en política exterior difieran sustancialmente del patrón en el que se enmarcan las decisiones de política interna. Por lo general, tanto la actuación del Congreso como de la Cancillería no difieren de las pautas presidenciales. En lo que sí podemos pensar es en que la Cancillería es una Secretaría de Estado que requiere de un sostén de especialistas muy importante, pues la imagen de México frente al exterior ha sido motivo de gran cuidado para la mayor parte de nuestros presidentes. Por otro lado, es un hecho que la Cancillería es la Secretaría que de menos fondos dispone, lo cual requiere que los especialistas y las gentes del servicio exterior tengan verdadera vocación e interés en su trabajo, pues son especialistas, que en la mayor

parte de los casos, tienen que estar lidiando con la burocracia nacional e internacional, lo cual hace su tarea doblemente diff cil. El Presidente, en muchos casos, se encuentra demasiado ale jado de la complejidad de implementar en la práctica sus direc trices de política exterior, pues de hecho para manejarse en el ámbito político y económico a nivel internacional, con éxito, se requiere de un poco más que imagen y buena voluntad, hacen falta conocimientos firmes y sólidos, así como un mínimo de experiencia, y ésto hace que en un momento dado muchas de las políticas presi denciales fracasen. Esto vale para no pocos agentes diplomáticos cuyo nombramiento es político, no obstante su falta de experiencia y preparación en el campo.

Cuando sube Echeverría al poder, podemos distinguir algunos rasgos característicos que ponen una vez más de manifiesto la so brevivencia del presidencialismo. En primer lugar, cabe mencionar que la situación en la que se encontraba el país a fines de la década de los sesenta requería de un hombre en el poder con la suficiente capacidad política para poder manejar una serie de pro blemáticas, tanto internas como externas, que exigían una gran ha bilidad política (8). En lo interno, una crisis de legitimidad política con una situación económica que se venía deteriorando en los últimos años, y con las consecuencias sociales que esto implica. En lo internacional, la situación económica debido a la inflación generalizada era especialmente difícil.

Mario Ojeda comenta al respecto que la situación era tan grave que "aún antes de tomar posesión como Presidente de la Re

pública, Echeverría logró de Díaz Ordaz o le fue cedido por éste deliberadamente, gran parte del poder político para iniciar los cambios que eran necesarios" (9). Echeverría, desde un principio, mostró una actitud de querer resolver los problemas lo más pronto posible. Gustaba de identificar y discutir los problemas a todos los niveles. Incluso hablar continuamente de soluciones. En la práctica tal actitud tuvo un efecto positivo solo psicológicamente y a nivel de imagen, pues de hecho de ese modo no se solucionaron los problemas de México.

Otro aspecto importante que cabe mencionar es la inexistencia de una oposición dentro del gabinete. A diferencia de otros sistemas políticos (como, por ejemplo, el francés, en donde los miembros del gabinete son nombrados por el sistema parlamentario), en el sistema político mexicano es directamente el Presidente de la República el que nombra su gabinete sin ser necesaria ratificación alguna por parte del Congreso. Lo mismo que sucede con el Congreso que tiende a estar siempre de acuerdo con el Ejecutivo de igual modo los miembros del gabinete deben mostrar coherencia con el pensamiento del Jefe del Ejecutivo. El mismo presidente Echeverría hace mención de tal situación en una entrevista de prensa cuando responde con un "no, absolutamente" cuando se le pregunta si "hay corrientes políticas opuestas a su modo de pensar, dentro de su propio gabinete" (10).

Cuando se habla de la falta de personalidad política de los funcionarios mexicanos se está hablando de las consecuencias

de la estructura y funcionamiento del sistema político. El mismo sistema ha propiciado esta falta de personalidad política propia de los funcionarios, debido principalmente a su dependencia política del Jefe del Ejecutivo y a una arraigada costumbre de que nadie puede hacerle sombra. Entre otras cosas, es por esto que cuando surge el candidato todo mundo se pregunta por su verdadera identidad, hasta ese momento, indefinida en términos políticos. A la luz pública todo funcionario piensa exactamente igual que el Jefe del Ejecutivo, "existe un gran consenso en cuanto a ideología se refiere", y nos llegamos a enterar de la existencia de algún sublevado cuando éste ya ha perdido su puesto. (11)

Otro elemento que persiste, sobre todo en ciertos sectores de la población media y baja tanto urbana como rural y no obstante los grandes esfuerzos en sentido contrario, es la idea que tiene el pueblo de que el gobierno y sobre todo el Presidente, tienen poderes ilimitados con los que todo lo puede resolver. De hecho este argumento es muchas veces utilizado como muestra de solidaridad. Un ejemplo de esta situación nos lo encontramos en Ciudad Juárez el 17 de abril de 1971 cuando un representante de la localidad se dirigió a Echeverría con motivo del problema habitacional y concluyó diciendo "Usted es nuestro padre y el único que puede velar por nosotros". La respuesta de Echeverría se centró en esta última idea tratando con verdadero empeño de convencer a su interlocutor de que tal situación ya no existía. (12)

Por último, cabría hacer mención de que en México el Presidente tiene un ejecutor fiel y cercano que también participa en la

medidas de política exterior y que es la primera dama de la Nación, esto es, la esposa del presidente. En el caso de Echeverría, su esposa se distinguió por una activa participación en la ejecución de ciertas medidas, sobre todo en algunas en que el Presidente manifestó su interés especial, hasta cierto punto emotivo, como fué el caso de la ayuda prestada a Chile en julio de 1971 con motivo de la catástrofe producida por temblores. También se distinguió la primera dama en la divulgación de los aspectos culturales de México, llevando a las giras oficiales a grupos de folclore y danza, y realizando giras expreso en este sentido. En la práctica, la esposa del Presidente cumple una función muy clara que consiste en reforzar la imagen social y política del Presidente.

Lo importante de este primer apartado es dejar claro que tanto dentro del marco institucional como en la práctica, el Presidente de la República tiene en sus manos la política exterior de México, que como veremos más adelante, en un momento dado puede llegar a darle un carácter muy definido de acuerdo a su propia personalidad, y que puede llegar a participar tan activa y directamente como su tiempo se lo permita.

Un segundo aspecto a tratar, aunque sea en forma preliminar y en cierto modo a manera de pauta para comprender el trabajo en su totalidad, son ciertos rasgos específicos del Presidente Echeverría que se trasladan al modo de operar la política exterior.

Antes de entrar sobre este particular, cabría mencionar a Daniel Cosío Villegas cuando afirma: "nuestra vida pública resulta estrictamente privada, en principio resulta poco menos que im posible, no ya acertar, sino definir con algún fundamento cuál es el temperamento y qué caracter tiene el presidente nuestro" (13). Aunque extremista dicha afirmación, menciona la dificultad que de hecho tiene cualquiera que no esté dentro de la familia política para conocer ciertos datos importantes y lo cual es un inevitable obstáculo para este trabajo.

En principio cabe mencionar dos elementos a los que ya indirectamente se ha hecho mención. Por un lado nos encontramos qué, como todo nuevo presidente, no se pronuncia tal como piensa y como es sino hasta el momento en que su antecesor deja la silla. Esto impide saber de antemano qué es lo que este nuevo personaje trae en mente, no sólo para política exterior, sino incluso para política interna. Esto tiene consecuencias muy importantes, entre otras cosas, mientras se averigua qué línea seguirá el nuevo Pre sidente, todo el mundo se mantiene a la expectativa, sobre todo en lo que se refiere a la inversión. (14) El caso de Echeverría no fue la excepción, pues aunque como mencionamos tuvo poder antes de subir a la silla, esto no lo hizo transmitir una ideología o proyectos políticos. No obstante habló mucho durante su campaña, nadie se confió demasiado. (15)

Por otro lado nos encontramos -y esto hace las cosas más complicadas- con la ambigüedad de los programas políticos tanto durante la campaña como durante los primeros meses de su gobierno

"el candidato presidencial hablaba una y otra vez de la necesidad de un cambio, pero sin definir tampoco cuál podía ser". (16) Su llegada a la presidencia tampoco dejó muy claro por donde irían las cosas "ni el candidato ni el presidente recién llegado hicieron una clara definición de lo que se proponían hacer" (17). Lo cierto es que a la fecha resulta difícil saber si sus ideas con respecto a la política exterior se encontraban definidas desde antes de asumir la presidencia, se definieron durante el primer año, o se fueron definiendo de acuerdo a las circunstancias. De hecho en la realidad nos encontramos con declaraciones que en cierto modo resultan incoherentes. Las más obvias las encontramos en su postura con respecto a apoyar su política exterior con viajes al extranjero.

En entrevista de prensa al principio de su gobierno, (13 de diciembre de 1970) expuso ante los reporteros su idea acerca de las salidas al extranjero: "No pienso salir al extranjero en los primeros años. En la organización del gobierno, en la necesidad de iniciación de muchas obras, de reanudar el diálogo con la provincia de México, pienso que los dos o tres primeros años debo viajar intensamente, pero dentro del país" (18). De hecho a menos de cumplir un año en el poder ya se encontraba en la Asamblea General de Naciones Unidas haciendo declarativa una nueva y mucho más activa política exterior que habría de apoyarse en innumerables viajes al extranjero a partir de su segundo año de gobierno. Esto nos hace pensar que sus respuestas iniciales no fueron acordes con lo que sería la realidad; o no formaban parte de sus planes iniciales o por alguna razón cubría sus verdaderas intenciones.

Como veremos más adelante, es mucho más probable que hubiese cambiado planes debido a lo que se vendría, que a que lo estuviese ocultando en un principio, pues de hecho a su primera estrategia dedicó todos sus esfuerzos y las medidas subsiguientes invalidaban muchas de las anteriores lo cual no puede concebirse como un plan preconcebido .

En lo que hace a la personalidad de Echeverría, es indudable que podemos destacar algunos rasgos de su manera de ser, que además de definir su estilo, son importantes por sus repercusiones al tiempo de activar su política exterior. Su gusto particular por la cosa internacional, o la pregunta (ya muy formulada en círculos políticos y académicos y comentada por prensa nacional y extranjero) de si el primer mandatario luchaba por algo más que los intereses nacionales, no será motivo de discusión en este momento, en que nos limitaremos a señalar ciertas características de su personalidad que trascienden en su modo de operar la política exterior. En todos los casos dichas características inciden tanto a nivel interno como a nivel internacional.

Lo excesivo de su elocuencia fué uno de los aspectos que más se le criticó. Su asistencia a los actos oficiales sólo estaba limitada por las distancias. En cada oportunidad pronunciaba largos y sustanciosos discursos, o en ocasiones "reflexiones", que tuvieran o no que ver directamente con el carácter del acto, le servían de pretexto para hacer saber su pensamiento sobre tal o cual tema. "En cuanto a lo verbal, se ha dicho ya, y todo mundo

lo sabe, que el Presidente habla de continuo sobre todos los temas y ante cualquier clase de auditorio" (19). Comenta al respecto un corresponsal extranjero: "El Presidente de México Luis Echeverría, ha roto más tradiciones, pronunciado más discursos y patrocinado más leyes, reformas y proyectos, que ningún otro presidente después de Cárdenas" (20).

Podemos pensar que como parte de su estrategia de apertura democrática estaba el constante contacto con todos los sectores de la sociedad, sectorial y geográficamente, lo que le permitía conocer los problemas. En ocasiones el excesivo uso de la palabra trajo como consecuencia la carencia de contenido. Llevando ésto al ámbito internacional, ningún presidente de México ha participado con sus discursos en tantos foros internacionales como lo hizo el presidente Echeverría. Desde su primer año de gobierno se iniciaron sus viajes y discursos por todo el mundo y en todos los foros, fuera en parlamentos extranjeros, en foros internacionales, en organizaciones civiles e incluso en el Vaticano, en visita personal al Papa, que también fue motivo de declaraciones relativas a la solidaridad de los pueblos y a la búsqueda de la paz.

Como era de esperarse, el llevar a la práctica todas las ideas, proyectos y programas, mencionados en sus discursos, era en la realidad imposible, pero no sólo eso. Al parecer, y a juzgar por la cantidad de discursos y reflexiones y variedad de los tópicos, para Echeverría el hablar pudo haber significado dos cosas: por un lado, una gran habilidad política consistente en abordar

todos los problemas como instrumento para crear una imagen de trabajo y expectativas de que todos los problemas estaban por resolverse. Por otro lado, y sin duda apreciación mucho más subjetiva, al parecer los problemas eran tantos y de tal magnitud, como lo era su preocupación e interés por resolverlos, lo cual a nada llevaba en la realidad concreta. Al parecer el primer mandatario sentía cierta impotencia por resolver los problemas, impotencia que se menaguaba hablando continuamente de dichos problemas.

Una tercera posibilidad sería que en realidad no tenía intenciones o posibilidades de resolver los problemas, y el hablar consistía en un medio para menguar las demandas mediante la creación de expectativas de que pronto se resolverían los problemas.

El estar en todos lados y el abordar los problemas a todos los niveles fue sin duda otra de sus más típicas facetas. Sus colaboradores confiesan haber hecho grandes esfuerzos para en un momento dado poder seguir su ritmo de trabajo. A todo mundo escuchaba y no perdía oportunidad de satisfacer directamente la demanda de algún mexicano perdido en la sierra, lo cual hacía mucho más pesada la tarea de sus colaboradores cercanos (21). No podía ver a sus colaboradores en la ociosidad. En su mensaje de año nuevo dirigido a los dirigentes del PRI no les desea felicidades sino "angustia creadora" (22). Exigía de sus colaboradores que mantuvieran la misma imagen y ritmo de trabajo del primer mandatario. El trabajar todo el día, a todas horas y por todos lados no significó el resolver todos los problemas, en todo caso se lograba crear cierta imagen, que posiblemente fuera la intención,

para no permitir que se dudara de la eficacia y el empeño de su gobierno, aunque de hecho pocos fueran los logros.

Su gran actividad a nivel nacional se manifestó, como ya dijimos, en el dejarse ver en todo sitio y abarcar los problemas a todos los niveles lo cual funcionó más en términos de estrategia política que como factor efectivo de cambio. Poco a poco fue si guiendo la misma línea a nivel internacional al participar, como pocos jefes de Estado lo hacían, directamente en la ejecución de su política exterior. "La consecuencia lógica de la rigurosa diplomacia personalista y directa del jefe de Estado mexicano fue una intensificación de la vida internacional del país en todos los foros, que se acentúa día a día" (23).

Por último, cabría mencionar una cierta inclinación a favor de la juventud que lo siguió durante todo su período.

Durante su sexenio la juventud habría de jugar un papel determinante en su grupo de colaboradores, empezando por su secretario personal que apenas pasaba los 25 años. Este espíritu tam**bién** se manifestó en el Servicio Exterior donde destinó embajados de 32 y 33 años (24). En este caso podrían resultar válidas dos interpretaciones: una, política, de gran importancia en función de la represión estudiantil de 1968 que lo obligaba a tratar de conjugar a la juventud con el gobierno, lo cual posiblemente pudo obedecer al simple hecho de buscar una imagen favorable del gobierno y de él en lo personal.

Por otro lado, en la realidad Echeverría manifestó cierta inclinación por los jóvenes, en ocasiones egresados de las universidades, que no formaban parte de la corrupción y querían hacer algo por México, circunstancia que Echeverría al parecer no quería desperdiciar. Lo más probable es que su respuesta fuera una combinación de ambas.

El tocar estos puntos obedece a un propósito concreto. El presidencialismo en la política exterior se manifiesta no solamente a nivel de poder de decisión. Como vimos, la misma personalidad política del Jefe del Ejecutivo se manifiesta en la política exterior, sobre todo en el caso del Presidente Luis Echeverría que como líder de la política exterior de México la impregnó de un modo personal de trabajo, lo mismo que la política interna. Es indudable que el peso del presidente Echeverría tanto en política interna como externa pone de manifiesto la importancia que como conductor político tiene el Jefe del Ejecutivo en México. Situación propiciada por el sistema político, como ya lo mencionamos en el primer capítulo, aumenta la responsabilidad del Presidente a todos los niveles.

2.- Echeverría: primeras medidas de política exterior: una estrategia.

El principio del gobierno del Presidente Echeverría había de caracterizarse por una serie de medidas que como proyecto, gozaron de gran popularidad en ciertos sectores, principalmente de Centro y Centro izquierda que veían en estas medidas la esperanza del cambio, pero que en la realidad no alcanzaron el éxito esperado. Estas medidas estaban encaminadas al logro de

la autonomía económica mediante la intensificación del uso de los recursos internos acompañados de una reducción paulatina de la dependencia del exterior. En lo político tales medidas buscaban fortalecer la legitimidad del sistema político mexicano, cuestionado a partir del movimiento estudiantil de 1968; y disminuir las tensiones políticas y sociales mediante proyectos de alto contenido social.

Según nuestro análisis, el fracaso de tales medidas (que obedecían a toda una estrategia) se debió, a nivel interno, a un choque con estructuras -en lo económico de dependencia, en lo político de no participación-, que no respondieron y que fueron más fuertes que todo proyecto; a nivel externo, las complicaciones a nivel internacional (principalmente las medidas adoptadas por Estados Unidos) contribuyeron de manera importante a que dicha estrategia no fructificara.

En este apartado trataremos algunas de estas medidas, con dos propósitos: tratar de definir la estrategia del nuevo gobierno tomando en cuenta aquellas medidas que de una u otra manera se relacionaban de manera importante con nuestro trato hacia el exterior; por otro lado, destacar la participación del Jefe del Ejecutivo en la ejecución de tales medidas.

Al parecer podríamos definir una línea inicial que lejos de propugnar una lucha frente al exterior, buscaba un desarrollo endógeno, más autodependiente, tratando de reducir nuestra dependencia de capitales y tecnología extranjera y buscando como prioridad la expansión de nuestro comercio exterior.

Como veremos más adelante, las medidas frente al exterior habrían de cambiar. El fracaso de la trayectoria inicial obligó a tomar nuevos cauces tanto en lo interno como en lo externo.

En lo que se refiere a los principios de la política exterior de Echeverría, que veremos en el próximo apartado, en los inicios de su gobierno no hubo cambios con respecto a los principios tradicionales de la política exterior de México, excepto por el deseo de una apertura mayor frente a todos los mercados con objeto de expandir el comercio mexicano. Los principios básicos tradicionales sobre los cuales posteriormente se habría de construir una nueva política exterior, son definidos por el Canciller Rabasa a siete días de la toma de posesión del presidente Echeverría: "Acabo de tener mi primer acuerdo con el Señor Presidente de la República, durante el cual he recibido instrucciones en el sentido de que en el presente gobierno se mantengan los principios fundamentales que México ha sostenido en materia internacional: el de la no intervención en los asuntos internos de los pueblos, el del respeto a la soberanía y a la autodeterminación de las naciones, el de la igualdad jurídica de todos los Estados y el del arreglo pacífico de las controversias internacionales, y, como corolario de esto, el triunfo del Derecho y el predominio de la paz" (25).

A nivel interno empezaron a operarse una serie de cambios que llevaban por objeto redefinir nuestra postura frente al exterior, principalmente en el ámbito económico, con muy poca actividad política internacional paralela.

Las principales medidas estaban íntimamente interrelacionadas con la estrategia general de redefinir nuestra postura económica frente al exterior; búsqueda de caminos para disminuir la dependencia tecnológica y búsqueda de un mayor control de la inversión extranjera; promoción del turismo extranjero y nacional; incremento de la explotación de algunas áreas como la pesca y la transportación marítima; promoción de las exportaciones mexicanas de tal importancia que llevó a la creación del Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE); intento de una reforma fiscal para aumentar los ingresos de origen interno y reducir la deuda externa; régimen de austeridad a todos los niveles empezando por el gasto gubernamental. Algunas de estas medidas tuvieron ciertos frutos, aunque en la realidad, por diversos motivos, no funcionaron como se esperaba y al correr de los meses se vio que dicha estrategia habría de fracasar: los problemas trascendían las medidas, que a su vez no se podían ejecutar en la práctica como se debía.

Ya en enero de 1971 se hablaba de un plan de renovación total del servicio exterior mexicano, renovación que definió el Canciller "Al reestructurarse el servicio exterior mexicano, se escogerá a los embajadores de entre los mejores hombres, no solo del sector oficial, sino inclusive del sector privado, ya que el embajador debe ser el promotor incansable del comercio exterior, que aumente el campo económico de la nación" (26). Días más tarde habría de puntualizar que dicha renovación "habría de hacerse con jóvenes economistas y financieros, y no sólo diplomático, que puedan expandir el comercio exterior de México" (27). Esta renovación

vación respondía al objetivo primordial de expandir el comercio exterior.

Hemos mencionado ya que el Jefe del Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los funcionarios del servicio exterior. La nueva reestructuración se preocupó por incluir jóvenes y por hacer participar tanto al sector oficial como a la iniciativa privada. Esto como un intento por conjuntar esfuerzos y aprovechar los conocimientos y experiencia en comercio y finanzas de la iniciativa privada en una nueva estrategia de expansión comercial. Echeverría hablaba de los embajadores como de "agentes dinámicos del desarrollo económico" (28). El nombramiento de miembros de la iniciativa privada para estos puestos parecía obedecer a un intento de conciliación y de conjunción de esfuerzos entre el sector oficial y la iniciativa privada, lo mismo que como búsqueda para disminuir tensiones.

La estrategia de los embajadores como agentes comerciales habría de intensificarse conforme pasaban los meses. Se aumentaron en 23 el número de sedes diplomáticas en el extranjero y se dedicó especial atención a la renovación de las sedes diplomáticas en el exterior. El Canciller Rabasa sostuvo reuniones de trabajo con los embajadores; primero en sudamérica y posteriormente en Europa, para definir las políticas y rutas a seguir en la expansión del comercio mexicano.

Esta gran actividad obedecía principalmente a la estrategia de ampliar y diversificar los mercados para los productos mexi



canos ante la permanente situación de dependencia comercial frente a los Estados Unidos. Las nuevas políticas comerciales norteamericanas, culminantes con la sobretasa del 10 por ciento a las importaciones, en agosto de 1971, hicieron que se redoblaran los esfuerzos por diversificar el comercio exterior de México. Echeverría reafirmó su postura con una declaración hasta cierto punto temeraria: "México actúa y actuará sin prejuicios ni temores en su comercio exterior. El intercambio comercial se hará con todos los países del mundo" (29). Declaración hecha en septiembre habría de confirmarse con la reunión de Rabasa con los embajadores mexicanos en Viena, y sus declaraciones al regreso: "Varias veces hemos repetido que aparte de las funciones tradicionales de las misiones de México, considera el Presidente Echeverría darle especial interés a nuestros diplomáticos como promotores del Comercio Exterior. Así, lo sustancial de la junta de Viena fue precisamente eso..." (30).

En todo momento esta estrategia debe verse a la luz de la relación de dependencia comercial frente a Estados Unidos. Se buscaba reducir dicha dependencia, tarea nada fácil si se piensa en las dificultades que implica entablar nuevos mercados, costos de transporte, gastos de negociación, etc. Al mismo tiempo era difícil reducir el comercio con E.U., tanto por las necesidades de importación, como por las dificultades de vender ciertos productos de consumo inmediato cuyo envío a otros continentes era mucho más costoso.

Los mecanismos mexicanos de exportación a otros continentes fueron poco eficientes; los productores poco responsables, los envíos tardíos; los trámites burocráticos demasiado compli

cados. Por otro lado, los Estados Unidos nunca vieron esta estrategia con buenos ojos e iniciaron una serie de reclamaciones aludiendo a "dumpings" producidos por productos mexicanos debido a los subsidios gubernamentales a los exportadores.

Todo esto contribuyó a que la estrategia de expansión del comercio mexicano en el exterior fuera poco exitosa.

El resto de las principales acciones para el logro de la estrategia estuvieron dirigidas al fomento interno de las exportaciones mexicanas. Con este objeto se creó, a pocas semanas de iniciado el sexenio, un Instituto Mexicano del Comercio Exterior cuyo principal objeto era coordinar y alentar las exportaciones de los productos mexicanos. Para cumplir sus funciones tendría como principal actividad el reorganizar los canales de exportación, proporcionar facilidades a los exportadores, promover los productos mexicanos en el exterior mediante la organización de exposiciones, ferias, etc. Esta estrategia implicaba la activa participación de los productores mexicanos, esto es, de la iniciativa privada, cuya respuesta fué en principio positiva, pero no sin ciertas reservas y en algunos casos sobrada desconfianza. Veremos más adelante que no dejaron de tener su buen crédito en el fracaso de dicha estrategia.

En marzo de 1971 se celebraron acuerdos entre industriales y exportadores para incrementar en un 15% las ventas al exterior (31). En el mes de abril el Lic. Julio Paesler, director del IMCE, pedía una mayor participación de los productos mexicanos

en el mercado internacional al tiempo que se ofrecían subsidios a los industriales mexicanos que efectuaran ventas en las zonas fronterizas. Pero en el mismo mes de abril empiezan las dificultades, "varios embajadores acreditados en México piden que se eliminen intermediarios en las exportaciones con sus países" (32). La estrategia empezaba a enfrentarse con obstáculos que no se podían resolver con decretos. Los exportadores y comercializadores en el exterior seguían trabajando en función de sus propios intereses lo que sirvió para frenar los efectos de la estrategia.

En julio de 1971 se empiezan a realizar estudios para intensificar el comercio con los países comunistas, "el país debe estar pendiente siempre de todos los posibles mercados y no limitarse a un solo ámbito", había declarado el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (33). Otra medida tendiente a reforzar esta estrategia fué la entrega de los CEDIS (Certificados de devolución de impuestos) a los exportadores de productos mexicanos. Los intentos por mejorar la balanza comercial se reforzaron con la reestructuración del Comité de Importaciones del sector público, promovida directamente por el Presidente Echeverría, con miras a limitar dichas importaciones a lo estrictamente necesario. Por otro lado, el IMCE organizó misiones comerciales en todo el mundo pero principalmente en Europa, con el fin de promover las exportaciones de productos mexicanos.

En torno a esta estrategia se desarrolló un marco estratégico pluralista en el sentido de evitar vincular las ideologías con los proyectos comerciales. Esta política se acentuó después

de agosto de 1971. En octubre de ese mismo año el canciller mexicano declaró: "México debe dirigirse a buscar todo tipo de nuevos mercados, aún con los países con los que México no tiene relaciones diplomáticas, siempre que no sea un pretexto para la intervención en los asuntos internos de nuestro país" (34). La búsqueda de nuevos mercados se hizo en todo el orbe, desde Canadá y Sudamérica, hasta los países de Europa Occidental y muy especialmente en el Japón. Al parecer el contacto con el Japón obedecía a una idea muy concreta: "Con el viaje del Presidente Echeverría al Japón se buscará fundamentalmente evitar el comercio triangular para depender cada vez menos de los países poderosos", declaró el Canciller Rabasa. (35)

No obstante los grandes esfuerzos por expandir el comercio dejando de lado las ideologías, no se lograron los frutos esperados.

Una de las características de la política exterior de Echeverría, que se habría de acentuar en los años subsiguientes, fue la de sostener una política exterior abierta y a todas luces. El embajador de México en Estados Unidos, Juan José de Olloqui, declaró abiertamente que México buscaba ampliar su comercio con todos los países de la tierra y que esto en ningún momento debía estar en función de un marco ideológico. Las diferencias ideológicas no debían incidir en detrimento de las buenas relaciones con el resto de los países (36). Podemos pensar que las declaraciones en este sentido buscaban lograr el respeto, principalmente de los Estados Unidos, respecto al programa de estrategias de México,

reafirmando una y otra vez que las relaciones comerciales tenían como único objeto la expansión del comercio mexicano.

La estrategia de exportaciones, como parte de la estrategia general de independencia económica, se vió frenada por los obstáculos de carácter estructural, que ya mencionamos, imposibles de resolver en unos cuantos meses. Entre estos obstáculos el más importante fué la falta de competitividad de los productos mexicanos, sobre todo de los productos manufacturados y semimanufacturados que era el renglón en el que se tenía mayor interés. La crisis económica norteamericana fué causa y efecto de la intensificación de la estrategia y de su fracaso. El déficit comercial norteamericano que llevó a la devaluación del dólar en diciembre de 1971, al mismo tiempo que al establecimiento de una sobretasa del 10 por ciento a las importaciones de todos los países del mundo, incluyendo a México, tuvo incidencias de enorme trascendencia para el comercio exterior mexicano. Al bajar el dólar bajó también el peso mexicano frente a los países europeos y el Japón lo cual implicaba menor entrada de divisas. Nuestras exportaciones hacia Estados Unidos, sobre todo de productos agrarios, sufrieron también una pérdida de beneficios muy importantes debido a la sobretasa del 10 por ciento. En el ámbito interno se tuvieron que enfrentar obstáculos que frenaran la estrategia de exportaciones de manera no menos importante. En julio de 1971, en una reunión del Canciller Rabasa con algunos cónsules extranjeros, los representantes diplomáticos señalaron que el burocratismo mexicano entorpecía seriamente el intercambio comercial entre sus países y el nuestro (37). Otra buena parte de la responsabilidad se la llevaron los propios pro

ductores mexicanos. Primer año de gobierno; desconfianza más o menos generalizada; y la poca seriedad e interés del empresario mexicano para participar en los programas gubernamentales, fueron causas importantes de este fracaso. En octubre de 1971 los propios embajadores mexicanos acreditados en algunos países europeos, señalaron directamente que la falta de seriedad de algunos exportadores mexicanos era el principal freno al crecimiento del comercio exterior mexicano. (38) El Director de Asuntos Internacionales de Comercio de la Cancillería se quejó de que muchas de las gestiones que hacían doscientas Embajadas y Consulados mexicanos para incrementar el comercio exterior del país, fracasaban "por la falta de interés de los productores mexicanos, que no contestan las solicitudes de información" (39). Todas estas fallas nos hacen pensar, que si bien la estrategia como parte de un modelo económico era perfectamente coherente, no así la visión de una serie de obstáculos internos y externos que impidieron que dicha estrategia fuera un éxito.

La estrategia de independencia económica habría también de reforzarse con otra serie de medidas no menos importantes en el ámbito económico. Cuando se piensa en independencia económica se piensa forzosamente en independencia tecnológica y de capital. Curiosamente el Senado de la República hizo una declaración en este sentido, a través de su portavoz Enrique Olivares Santana, cuando demandó que el desarrollo nacional debía ser independiente del capital y tecnología extranjera (40). En ambos renglones se trataron de dar pasos muy importantes que no fueron más exitosos, en última instancia, que la estrategia de exportaciones.

Para que funcionara dicha estrategia eran necesarios dos pasos: aumentar el ahorro interno y reducir el endeudamiento. Para lograrlo se planteó fundamentalmente una reforma fiscal, que si bien sonó coherente, en la realidad tuvo muy poco éxito. No era la primera vez que se trataba de buscar una solución por este cauce, pero al igual que en los casos anteriores, los fuertes intereses internos presionaron e impidieron que dicha reforma se llevara a cabo con éxito. Eso constituyó en sí uno de los principales fracasos de la estrategia.

A mediados de diciembre de 1970 se dieron a conocer una serie de reformas y adiciones a la legislación fiscal, con el propósito general de "convertir al sistema impositivo en un real, eficaz instrumento de redistribución de la riqueza nacional" con objeto de aumentar el ingreso tributario y reducir el endeudamiento del exterior.

La nueva ley se planteaba como una medida económica, política y social. Se buscaba reducir progresivamente la inequidad tributaria. Respondía a la necesidad de reducir el endeudamiento externo y sustituirlo por ahorro y captación interna. Esta ley implicaba la generalización del impuesto a las ganancias del capital; reducción del 50% de deducción por gastos de publicidad; mismos impuestos para pago de asistencia técnica y regalías de los correspondientes al capital; limitación de la excensión a la reinversión de utilidades; ampliación de la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas. En la ley se previó un impuesto adicional del 10% "para artículos y servicios cuyo consumo

revela una capacidad económica superior", mejor conocido como impuesto de lujo.

Según la iniciativa privada (COPARMEX especialmente) el sentido de las reformas no era prudente debido a la presión inflacionaria cada vez más grave, argumentando que dichas medidas contribufan a acelerarla. (41)

El gobierno buscaba con esta ley allegarse importantes recursos para la posible realización de nuevos proyectos y programas. Técnicos especialistas afirman que si antes el 100% del capital gravable se gravaba de un 35 a un 40%, con esta legislación se esperaba llegar a un 60%. El argumento del gobierno era que en la etapa de desarrollo de México ya no se justificaban ciertas exenciones y protecciones y que el capital acumulado debía de ser reinvertido para beneficio de los sectores marginados. (42)

Finalmente la estrategia no funcionaría como se esperaba, Rodolfo Stavenhagen comenta al respecto: "El Estado mexicano es caracterizado con frecuencia como un Estado autoritario. Se habla de él incluso como de una modalidad de Estado corporativista. Pero aunque presenta cualidades que lo definen como autoritario, altamente centralizado y con un ejecutivo fuerte, frente a determinados acontecimientos se muestra, de manera paradógica, incapaz, por debilidad política, de ejercer eficazmente el poder que de hecho lo caracteriza. Cuando, por ejemplo, se trató de llevar adelante una reforma fiscal, se levantaron en su contra fuerzas económicas que lo inhiben finalmente de aplicarlo". (43)

Sin embargo, la reforma fiscal estaba planeada para ser el renglón compensatorio de la deuda externa, "con las nuevas reformas fiscales México estará en posibilidades de reducir en el futuro su deuda externa" había declarado Hugo B. Margain, titular de la Secretaría de Hacienda. (44)

El gobierno federal quizo reforzar la estrategia mediante la reducción de la deuda externa vía la reducción del presupuesto federal para las inversiones gubernamentales. Ante el adeudo acumulado de 3,800 millones de dólares al momento que Echeverría subió al poder, el endeudamiento del primer año fue de sólo 724 millones destinados en su mayoría a la amortización de la deuda externa, tanto que sólo 31 millones quedaron libres para la inversión. (45)

La política de inversión del Presidente Echeverría se definía al principio de su sexenio: los créditos externos se destinarían a incrementar el desarrollo agropecuario y las obras de infraestructura a fin de elevar el ingreso y el poder de compra de los sectores marginados; antes de cualquier financiamiento externo, se procuraría proveer con recursos nacionales las necesidades de la inversión pública. (46)

Finalmente, para completar la estrategia de independencia económica, era necesario el control de la inversión extranjera. En este sentido las declaraciones de Juan José de Olloqui son muy "ilustrativas", "...nosotros no buscamos cambiar las reglas del juego, como lo dije una vez, sino que buscamos, dentro de las normas muy claras que ha fijado el Señor Presidente, las bases sobre las cua-

les debe venir la inversión extranjera: que no venga a comprar industrias sanas, y que, por otra parte, no desplace indebidamente a estas industrias ya establecidas; que sea complementaria..." (47) Conforme pasaba el tiempo se habría de insistir cada vez más en el control de la inversión extranjera, sobre la base de una política de "mexicanización" y no de "nacionalización", y que habría de culminar con la "Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera", promulgada en 1973 y que limitaba al 49% la posibilidad de inversión extranjera directa en las empresas mexicanas.

Por un lado, el control sobre la inversión por parte de las compañías extranjeras implicaba una resistencia muy significativa a cualquier cambio. Por otro lado, la ley de inversiones extranjeras funcionaba en la práctica con una serie de excepciones y posibilidades que en última instancia permitieron que la inversión extranjera no se afectara de manera considerable. Las presiones externas jugaron un papel determinante tanto en la formulación de la ley, que contenía serias excepciones, como en su funcionamiento en la práctica.

En 1971, aunque la inversión extranjera directa solo fué de 196 millones de dólares, las remisiones al exterior por las inversiones ya existentes fueron casi del doble: 383 millones. (48)

En el campo de la tecnología también se luchó por buscar soluciones. En septiembre de 1971, en reunión con los miembros de la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de Transformación), el presidente recalcó la urgencia de liberarnos del colonialismo -

tecnológico del exterior, y de producir la tecnología aquí (49). Para este propósito se formó el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) que coordinaría todos los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la investigación y la producción científica y tecnológica en el país. Esto se complementaría con programas de intercambio de jóvenes técnicos. "El Presidente Echeverría ha dado especial importancia a los programas de intercambio masivo de jóvenes técnicos mexicanos. Ya se tienen cebrados o en vías de celebrarse, acuerdos con Japón, Gran Bretaña, Francia e Italia" declaraba el Canciller Rabasa en octubre de 1971 (50). Este proyecto estuvo lejos de lograr sus objetivos, no solo por la magnitud de la tarea que se proponía realizar, sino nuevamente por problemas internos: manejo de la institución; asignación de recursos; prioridad de proyectos; falta de colaboración de los científicos mexicanos; problemas estos nuevamente atribuibles a una falta de conciencia de los mexicanos (no sin justificación), a trabajar en los programas gubernamentales, empezando por los empleados del gobierno.

La estrategia general habría de complementarse con otra serie de medidas paralelas tales como la promoción del turismo y el incremento de las empresas maquiladoras. La primera tendía a la búsqueda de la entrada de divisas mediante la atracción del turismo. Se hicieron nuevos centros turísticos, se amplió la promoción en todo el mundo, se aumentaron las facilidades, etc.. Desgraciadamente el turismo de México hacia el exterior se venía incrementando con la misma intensidad y tampoco se logró mucho con esta medida. Las maquiladoras, que crecieron de manera muy importante durante to-

do el período, sirvieron tanto para aumentar la entrada de divisas como para reducir el desempleo fronterizo, y si bien fue uno de los renglones de mayor éxito, en importancia era solo complementario de las medidas sustanciales que esencialmente fracasaron. El Presidente Echeverría había declarado con respecto a las maquiladoras: "por una parte tendremos que sentar las bases legales, a efecto de que puedan multiplicarse las facilidades, no solamente para las plantas maquiladoras que multipliquen posibilidades de empleo con la producción de partes de equipos industriales que los Estados Unidos de Norteamérica fabriquen o armen, sino también para que puedan edificarse industrias completas, con un criterio de exportación ante el mercado extranjero inmediato, y con la perspectiva de un mercado en el interior de la república, que desde la frontera se envíen sus productos de buena calidad y a precios competitivos".

(51)

La estrategia general de independencia económica frente al exterior era un proyecto positivo, aunque en la práctica, como vimos en párrafos anteriores, sus alcances fueron muy limitados. Como estrategia solo hubiera podido funcionar si ciertas variables se hubieran mantenido constantes pero a final de cuentas variaron más que nunca. Estas variables eran principalmente de índole externo y los cambios a solo un año de gobierno hicieron claro el destino de la gran estrategia. (52) Por otro lado, para que dicha estrategia funcionara se hacía indispensable una conciencia nacionalista que nadie tuvo y que nadie asumió, pues no obstante los esfuerzos del Presidente Echeverría, los problemas políticos estructurales no permitieron que se lograra el esfuerzo y participación

nacional requeridos. En última instancia dicha estrategia se fue modificando, quedando como proyecto fundamental, aunque las cosas en la realidad se fueron por otros cauces. Al ver el fracaso de tal estrategia, la poca actividad política del gobierno frente al exterior durante los primeros meses, habría de asumir un papel principal.

En el primer año de gobierno las actuaciones políticas frente al exterior fueron poco importantes, sobre todo en un principio. Los primeros meses, como es ya tradición, los representantes políticos y económicos norteamericanos buscaron directamente a Echeverría para saber a que atenerse y averiguar las nuevas reglas del juego. Así, en febrero de 1971, David Rockefeller se entrevistó directamente con Echeverría para "conversar sobre un programa de estímulo al desarrollo económico de nuestro país e incremento de nuestro comercio exterior". (53) Misma política siguieron algunos miembros importantes del Congreso Norteamericano que vinieron expresamente a entrevistarse con el nuevo Primer Mandatario.

Era obvio que los norteamericanos desde un principio habrían de empezar a desconfiar de las medidas pronunciadas por Echeverría en una estrategia de independencia económica frente al exterior, no obstante, Echeverría parecía decidido a llevarla a cabo.

En marzo de 1971 se dió un hecho político importante cuando se procedió a la expulsión de cinco diplomáticos de la embajada soviética consideradas personas "no gratas" para el gobierno mexi-

cano. Al parecer esta medida obedeció al principio de no permitir la intromisión directa de ningún gobierno extranjero en los asuntos internos de México y no a razones de carácter ideológico, que fue lo que menos caracterizó la política exterior de Echeverría.

En cuanto a la relación con Estados Unidos el problema que oficialmente se manejó como principal y único en las relaciones, - fue el de la salinidad del Río Colorado que incluso sirvió a Echeverría de motivo para visitar Washington en junio de 1972. Para - la solución de este problema Echeverría jugó un papel fundamental con su presencia: "el Presidente Echeverría optó por iniciar una - negociación diplomática de alto nivel, convencido de que era el -- mejor camino a seguir". (54) De hecho, por parte de ambos gobier- nos, durante el primer año ese fue el único problema en las relacio- nes entre los dos países, que aparte de esto, las relaciones eran espléndidas. Del resto de los problemas que afectan tradicional- mente las relaciones entre los dos países, no se tocó ninguno a ni- vel oficial. Esto es, trabajadores fronterizos, paso ilegal de - mexicanos, endeudamiento de México, penetración de empresas trans- nacionales, dependencia tecnológica, contrabando y narcotráfico, en- tre los principales.

El 6 de octubre de 1971 el Presidente Echeverría hacía su primera aparición importante en el principal foro internacional - con un discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, plan- teando por primera vez, demandas categóricas respecto al cómo de- bían ser las relaciones entre los pueblos. Demandó el fin de los proteccionismos y las barreras arancelarias, la destrucción de ser-

vidumbres y tutelas de los países poderosos, así como el reajuste a fondo de las relaciones económicas entre las naciones. Su estrategia de independencia económica se trasladaba así a los foros internacionales con lo cual iniciaba su participación en el orbe internacional, dirigida a la lucha por los intereses del Tercer Mundo. Su pluralismo ideológico se hizo manifiesto con la insistencia de la aceptación de China Comunista en el Foro de Naciones Unidas. En marzo de 1972 se anunció oficialmente su viaje a Chile, viaje central de la política exterior de Echeverría que le serviría para asistir a uno de los foros más importantes de Tercer Mundo (UNCTAD III) y proclamar la idea de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, punto de partida de su nueva política exterior.

3. Principios de la política exterior del Gobierno del Presidente Echeverría.

Al momento en el que Echeverría se presenta en la plenaria de UNCTAD III en abril de 1972, habría de esbozar ya los principios específicos de su política internacional que servirían de base para la elaboración de la futura Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Los principios que Echeverría propuso en la UNCTAD III como base del proyecto de la Carta, aluden directamente a los obstáculos con los que se enfrentó la estrategia de desarrollo de independencia económica en México, y fueron puntos de coincidencia con el resto de los países del Tercer Mundo que se enfrentaban a los -

mismos obstáculos. Dichos principios correspondían a las reclamaciones de los pueblos del Tercer Mundo:

- libre disposición de los recursos naturales;
- respeto irrestricto del derecho que cada pueblo tiene a adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público;
- renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados;
- supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda;
- provisión expresa a las corporaciones transnacionales a intervenir en los asuntos internos de las naciones;
- abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados;
- ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo;
- acuerdos que garanticen la estabilidad y precios justos de los productos básicos. (55)

Sí bien la mayor parte de estos principios habían sido enunciados en la UNCTAD de 1964, era la primera vez que un presidente mexicano los postulaba como principios básicos de su política exterior.

El Presidente Echeverría definió su postura durante los primeros meses de gobierno en función de su estrategia de independencia económica: "la independencia de un país -y concretamente

la independencia de México- no consiste solamente en haber logrado la independencia política, sino que también la independencia nacional es también la independencia económica". (56)

Su idea de independencia económica, parte central de sus planes de gobierno, quedaba en claro desde los inicios de su sexenio: "en nuestro avance de independencia económica debemos hallar las formas instrumentales adecuadas, las fórmulas económicas idóneas -ya que los ideales los tenemos hace mucho tiempo- para alcanzar nuestra definitiva liberación económica". (57)

En enero de 1971 encontramos algunas otras declaraciones muy ilustrativas que nos permiten definir lo que se consideraba punto de partida. En especial resulta significativa la parte de un discurso en el que hace hincapié en que ante todo deben intensificarse los esfuerzos a nivel interno, y quizás aún más importante, debe de esperarse ninguna bondad de la ayuda externa. En pocas palabras, salir adelante con nuestros propios recursos. Este discurso es categórico en sus afirmaciones sobre todo cuando dice: "todavía hay algunos grupos en México que con un retraso de cien años, piensan que como hace poco más de un siglo hubo quienes acudieron a solicitar una intervención extranjera y un príncipe extraño, ahora ha llegado el tiempo de solicitar apoyos o influencias extrañas de uno u otro lado, pensando -erróneo y antipatrióticamente- que con ello se podría afirmar la solidez del desarrollo de nuestro país". Critica después a aquellos que esperan la ayuda extranjera como algo que sería beneficioso para México, y alude a un carácter no ideológico, en términos de ideologías de sistemas prevalecientes, cuando condena "influencias extrañas de uno u otro la-

do" o "cualquiera que sea al efecto de la bandera que se adopte". Esa referencia hace pensar en que su filosofía iba en búsqueda de la independencia económica, independientemente de los signos ideológicos.

La declaración sigue así: "es en realidad esa, una actitud no solo equivocada, sino regresiva, reaccionaria y antipatriótica. Creer -como algunos pretenden de buena o mala fé- que elementos extraños al país pueden actuar a favor de nosotros los mexicanos de manera desinteresada y generosa, cualquiera que sea la bandera que al respecto se adopte, es una actitud no solo ingenua e ilusa, sino profundamente reaccionaria". Finalmente, en la última parte del discurso reafirma lo que debía constituir la base fundamental de su estrategia, por lo menos a nivel de principios, cuando dice: "la Revolución requiere que escrutemos en nuestras posibilidades; que ahondemos en nuestras posibilidades creadoras de nosotros los mexicanos, porque nadie -como lo dijo Juárez, precisamente hace cien años- hará por nosotros lo que nosotros no hagamos por México". (58)

Este discurso es importante porque nos lleva al meollo de su filosofía política: independencia económica, autodesarrollo, desideologización de la política exterior, aprovechamiento al máximo de los recursos internos, y búsqueda del rompimiento con la dependencia externa. De hecho es también importante porque de aquí salen las pautas que habría de seguir su administración durante los primeros meses: buscar el autodesarrollo sin ocuparse mayormente de la lucha frente al exterior, puesto que dicho desarrollo habría de hacerse a base de esfuerzos internos.

Debido al importante papel que desempeñaban las exportaciones en la estrategia de independencia económica, se asumió frente al exterior el principio del pluralismo ideológico (independencia ideológica frente al exterior), que permitiera incrementar nuestras relaciones comerciales sin considerar el signo ideológico de nuestros compradores. De hecho sus primeras declaraciones de solidaridad no son en función de una lucha conjunta, sino únicamente de una búsqueda de medios para que todos los países latinoamericanos pudiesen expandir sus mercados, lo que significaba que siguieran un poco la misma estrategia de México. (59) Incluso podemos adelantar que en sus inicios la estrategia de Echeverría no pensaba en otra cosa que en el fortalecimiento de México frente al exterior en función de sus propios recursos. Es conforme pasan los primeros meses de su gobierno que se empieza a dudar de la factibilidad de la estrategia de independencia económica.

"Hasta 1970 la política exterior de México se había caracterizado, en términos generales, por su legalismo, abstencionismo, pasividad, falta de compromiso real y hasta aislacionismo". (60) La nueva política exterior de Echeverría habría de romper con la mayor parte de las tradiciones, ubicando su política en los contrarios: participación creadora, constantes iniciativas, compromisos por todas partes y en todos los foros, rompimiento del aislacionismo. El único de estos aspectos que se conservó y reforzó fue el legalismo.

Por lo general los cambios importantes en materia de política exterior se dan en los gobiernos cuando existen cambios polí-

ticos internos importantes o una coyuntura internacional imperativa. Sin embargo, en el caso de México, y sobre todo del gobierno del Presidente Echeverría, sin fuertes virajes políticos, o sea, sin cambios importantes en el sistema político, se dieron cambios significativos en la política exterior. Dos hechos son importantes al respecto: por un lado la existencia de un solo partido en el poder desde su formación en 1929, por otro lado, el carácter presidencialista del sistema político mexicano. Con lo primero se ha logrado cierta permanencia y continuidad de una política exterior basada en ciertos principios fundamentales que gracias a la continuidad política se han podido sostener. Lo segundo permite, y este es el caso, que el presidente en turno, aunque del mismo partido que los anteriores, pueda en un momento dado cambiar la trayectoria de la política exterior, pues dado el funcionamiento del sistema, tiene suficiente libertad para ello.

El aislacionismo y la pasividad de la tradicional política exterior mexicana habrían de romperse. En un principio Echeverría se declaró por una mayor apertura con fines comerciales; a partir de su segundo año, por una creciente participación en la política internacional. En su discurso de toma de posesión declaraba: "ampliaremos las relaciones con los países que se encuentran más allá de los oceános, estrecharemos las que nos unen desde hace tiempo a las naciones europeas y buscaremos fórmulas más eficaces de intercambio con los países de Asia, Africa y Oceanía" (61). En su quinto informe de gobierno (septiembre de 1975) se refirió al aislacionismo: "nada sería más contraproducente que una diplomacia insegura y esquiva, y nada más comprometedor para nuestra soberanía que

confundir la soberanía con el aislamiento". (62) Ya para estos momentos llevaba un largo camino recorrido en materia de política internacional.

El aislacionismo tradicionalmente se acompañó de una postura de no comprometer al país internacionalmente. Echeverría habría de romper con ambas tradiciones. Al rompimiento del aislacionismo se sucedieron innumerables compromisos, sobre todo en la lucha por los intereses del Tercer Mundo. En la mayor parte de los casos el Presidente Echeverría habría de participar activa y directamente.

En octubre de 1971, el Canciller Rabasa declaró en Viena que la política exterior mexicana habría de ser "más dinámica, más realista y más contemporánea". (63) Pocos días después habló directamente de un cambio de "las posiciones exageradamente cautelosas de México, adoptadas antes en algunas conferencias mundiales, y en organismos internacionales, por otras más dinámicas, y en las que México lleve la iniciativa". (64) Indiscutiblemente estas declaraciones llevaron a la formación de una nueva imagen, sobre todo en el exterior, respecto a la política exterior mexicana. Los días 4 y 5 de octubre de 1971 nos encontramos con dos declaraciones interesantes. Por un lado se habló en la prensa internacional del surgimiento de una "nueva diplomacia mexicana" que motivó acalorados comentarios en Naciones Unidas, cuyo denominador común era de que México, -acéptelo o no- estaba llamado a ser el país que llenara el "vacío de influencia" que Estados Unidos había dejado en Latinoamérica, debido a la política de "presencia discreta"

de la Casa Blanca. Inmediatamente, el 5 de octubre, el Presidente Echeverría rechazaba categóricamente tales afirmaciones. (65) Esto fue interesante, primero, porque México de hecho estaba proyectando una nueva imagen de política exterior, y segundo, por la reacción inmediata del presidente Echeverría en el sentido de no permitir que nadie más opinara o interpretara algo que le correspondía a él en exclusividad.

De los principios tradicionales el que habría de permanecer con más firmeza habría de ser el legalismo. Echeverría sostuvo la postura de la defensa del derecho en contraposición a la ley del más fuerte: "asumimos la más generosa tradición de racionalismo porque pensamos que la mejor y a veces la única defensa de los débiles, reside en la subordinación de todos a la norma jurídica". (66) Confirmaba así la tradición del legalismo como principio fundamental de la política exterior de México. Sus declaraciones en este sentido fueron frecuentes, desde su toma de posesión. La utilización del derecho como arma importante de la política exterior fue asumiendo cada vez mayor relevancia, "...podemos decir ahora que nuestro país no es una potencia bélica ni aspira a serlo, pero tiene sus mejores armas en la razón y en el derecho". (67) Finalmente el legalismo habría de permanecer como elemento clave de la nueva política exterior, "nuestra tarea consiste en hacer que el derecho de la comunidad internacional prevalezca sobre la ley del más fuerte". (68)

La declaración del Canciller Rabasa "es el derecho y no la fuerza, tanto en el orden interno como en el internacional, lo que fundamenta nuestras instituciones, justifica nuestro devenir his-

tórico y guía nuestras intervenciones en el ámbito internacional", confirma dicha tendencia. (69)

El supuesto de que el derecho es el arma de los débiles parece ser una constante, por demás coherente en la política exterior mexicana. En el momento en que una de las partes no tiene fuerzas comparables para enfrentar a la contraparte, se buscan las normas para protegerse contra la ley de la fuerza. En el caso de México, sobre todo frente a Estados Unidos, -y quizás precisamente por esa vecindad-, el respeto a la norma jurídica se ha convertido en imperativo de la posición mexicana.

Al momento en que Echeverría proclama la lucha por los intereses de los países del Tercer Mundo, prevalece la disparidad de fuerzas y, el derecho y la norma jurídica pasan, al igual que en la política exterior de México, a ocupar un lugar fundamental en el ámbito internacional. En su discurso ante la UNCTAD III, Echeverría declaraba sin ambages que "en ausencia de un instrumento jurídico que imponga derechos y deberes claramente definidos en el ámbito de las relaciones internacionales, no será posible lograr las condiciones de justicia internacional que garanticen una paz estable". (70) Esto aparece más concretamente en su afirmación siguiente: "No es posible un orden justo y un mundo estable, en tanto no se creen obligaciones y derechos que protejan a los Estados débiles". (71)

Principio fundamental de la política exterior e internacional de México, además del legalismo, fue el pluralismo ideológico, sostenido por el Presidente Echeverría en todos los foros.

Si bien México nunca se ha caracterizado por defender posturas ideológicas sino más bien por sustentar su política exterior en el legalismo de las normas, con Echeverría se acentuó la postura del pluralismo ideológico. Tanto a nivel interno como a nivel internacional, los principios generales de la política exterior de Echeverría se sustentaban más en la búsqueda de la equidad y la justicia como metas generales, que en posturas ideológicas. Esto en sí podría considerarse una postura ideológica pero aquí se considera como la no adopción de las posturas ideológicas tradicionales.

El pluralismo ideológico no solamente permitía entablar relaciones comerciales con todas las naciones (parte fundamental de la estrategia inicial); se buscaba como principio básico el respeto a la libertad de cada pueblo para adoptar el sistema económico, político-social que más conviniera a su desarrollo. Echeverría definió esta situación del siguiente modo: "Concebimos las relaciones interamericanas, tanto bilaterales como multilaterales, dentro del contexto de un pluralismo económico y político, que deje en libertad de escoger a cada pueblo, el régimen que se derive de su historia y coincida con sus aspiraciones". (72)

Durante su estancia en Chile, Echeverría hizo hincapié en la importancia del pluralismo ideológico como elemento indispensable para un orden más equitativo y justo. Así apareció en el comunicado conjunto México-Chile al final de la visita: "Con relación a las cuestiones de carácter económico, tanto multilaterales como bilaterales, coinciden en reconocer la necesidad de identificar las relaciones y la cooperación económica internacional entre las nacio-

nes en vías de desarrollo y los países industrializados, independientemente de los sistemas políticos y económicos que prevalezcan en cada país, y sobre bases más equitativas y justas que las imperantes". (73) De hecho todos los principios de la política exterior buscaban ser generales y universales, tanto para los países ricos y pobres, de economía de mercado y economía planificada.

Alrededor de los principios básicos se plantearon otros no menos importantes y que conforman la estrategia general conjunta. Tanto a nivel interno como a nivel internacional, Echeverría siempre se pronunció en contra de la lucha revolucionaria e hizo hincapié en la importancia de los procesos democráticos y el respeto a las instituciones para el logro de cualquier cambio. Esto se transluce claramente en su siguiente declaración: "Nadie pone en duda la necesidad de realizar modificaciones profundas en nuestros países. Nadie tiene, sin embargo, razones válidas para afirmar que dichos cambios no son posibles por la vía pacífica y dentro de un marco institucional. Por nuestra parte estamos ciertos de la capacidad potencial de la democracia para realizarlos". (74)

Su insistencia en los procesos democráticos como la única vía para el cambio fue de singular importancia en el ámbito interno. Dentro de esta postura, el "diálogo" y la "apertura democrática" fueron los principales baluartes. Por otro lado, la democracia como tal habría de desempeñar un papel fundamental en la estrategia de Echeverría para el cambio mundial, sobre todo en lo que se refiere a la participación igualitaria de todos los miembros en los organismos internacionales: "las desigualdades económicas se reflejan en el poder de votación de las potencias dentro de los -

organismos internacionales de financiamiento. Es necesario democratizar la toma de decisiones del FMI mediante una mayor participación de los países en vías de desenvolvimiento". (75)

Por otro lado, no fue menor su insistencia en el recurso a las negociaciones multilaterales para evitar las desventajas de la bilateralidad, lo cual fue un reto de gran importancia, si consideramos la relación de México con Estados Unidos.

Otro elemento importante fue la distinción que hizo Echeverría entre la lucha conjunta y la responsabilidad entre quienes emprendieron la lucha, sobre todo en lo que hace a los países menos desarrollados. Esto aparece en sus declaraciones: "México propiciará la adopción de medidas y apoyos concretos en beneficio de los países de menor desarrollo económico relativo. Dentro de nuestras posibilidades daremos tratamiento especial, sin exigir reciprocidad, a los países de América Latina reconocidos como tales en nuestros organismos regionales. No creemos sin embargo que los países subdesarrollados deban soportar la carga de los menos adelantados entre ellos". (76)

No obstante la postura no ideológica de México, uno de los aspectos importantes de la política exterior de Echeverría, fue la lucha declarada que debían sostener los países del Tercer Mundo contra el imperialismo, sobre todo contra el imperialismo económico y de zonas de influencia, sin hacer distinción entre los signos ideológicos de dichos imperialismos. Dentro de este contexto los ataques de Echeverría hacia el exterior fueron continuos y severos. En

un principio (discurso de toma de posesión) lo declaró más o menos suave:

"México continuará rechazando, firmemente, toda intromisión en sus asuntos internos, cualquiera que sea el signo ideológico que la disfrace". (77)

En el Perú, camino a Chile, ya en abril de 1972, declaraba:

"...dejemos ya de buenos deseos, porque ni los grandes capitalistas, ni los grandes países socialistas, han tenido, en realidad, una actitud comprensiva hacia los países del Tercer Mundo". (78)

Ya entrada su visita a Chile, declaraba:

"Cualquiera que sea el signo ideológico de las naciones más fuertes hay en ellas una actitud intervencionista". (79)

Más adelante, en junio de 1972, en los mismos Estados Unidos, declaró:

"Ningún equilibrio puede fundarse sobre la inconformidad de la mayor parte de los habitantes del mundo. Nuestros pueblos tienen conciencia de que su miseria produce riqueza para otros. Los recursos acumulados en contra del colonialismo político renacen en contra del colonialismo económico". (80)

Para poder instrumentar estos principios era fundamental trabajar intensamente con los recursos propios en cada pueblo. Echeverría había dicho "autonomía frente al exterior y participación interna son metas inseparables del desarrollo autónomo". (81)

La soberanía nacional fue en todo momento aspecto fundamental de la política exterior e internacional de Echeverría y sin lo cual no era posible llevar a cabo la estrategia del desarrollo autónomo. El respeto a la soberanía proclamado por Echeverría implicaba tanto la soberanía política como la soberanía económica, haciendo hincapié en esta última.

La soberanía vista en términos de libre y autónoma decisión de los pueblos para disponer de sus recursos naturales fue quizás el renglón más importante en la política de Echeverría de defensa frente a los intereses transnacionales: "Todos los países deben reconocer y respetar el derecho de cualquier nación para disponer libremente de sus recursos naturales, sin ningún tipo de presión exterior. Por su parte los consorcios transnacionales deben abstenerse de intervenir, directa o indirectamente, en la conducción de asuntos que conciernen solo a la decisión soberana de cada Estado". (82) El respeto a la soberanía nacional se convirtió en principio fundamental de la política exterior. En todos los foros, así como en la proposición de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, este principio aparece como básico para el establecimiento de relaciones internacionales más armónicas.

Para 1972, y sobre todo a partir de abril, Echeverría habría de iniciar la lucha solidaria con los países del Tercer Mundo. Ya en Chile había declarado: "Es el respeto a la soberanía de cada país, de acuerdo con sus leyes e intereses, lo que debemos unidos de exigir; ...es la exposición clara en nuestros países de que debemos hacer una conciencia popular para hacer una militancia

general". (83) En el mismo viaje insistió sobre el asunto: "... es una labor de hacer conciencia, de tener un mayor contacto, de abandonar el aislacionismo y la división, que siempre ha caracterizado a los países del Tercer Mundo, para evitar las intervenciones". (84) En estas y otras declaraciones se trasluce un especial interés de luchar conjuntamente contra el intervencionismo y por la defensa absoluta de la soberanía nacional de los pueblos del Tercer Mundo. Su pensamiento al respecto está sintetizado en la siguiente declaración: "La existencia de grandes bloques políticos y económicos, de Estados de dimensiones continentales y de economías transnacionales, han originado la creación de grupos de países más débiles, que por pertenecer a otra etapa de evolución, necesitan comprenderse a fondo y complementarse a fin de asegurar su independencia nacional y el pleno aprovechamiento de sus recursos en beneficio de los respectivos pueblos". (85)

La lucha conjunta de los países del Tercer Mundo en la defensa de sus intereses se convirtió en principio clave de la política exterior e internacional de Echeverría. Hace hincapié en la necesidad de que Asia, Africa y América Latina presenten frentes comunes para la defensa de los precios de sus productos. El 26 de febrero de 1972, México firmó el primer acuerdo comercial importante, entre los países en vías de desarrollo, dispuestos a ayudarse entre sí sin depender totalmente de la ayuda de los países desarrollados. Esto significaba la búsqueda de llevar los principios hacia acciones concretas que pusieron en marcha la nueva lucha. Sin embargo, los avances serían lentos y difíciles, los obstáculos crecientes y por ende los logros lejos de lo esperado, no obstan-

te, los principios que sustentaban la lucha habían quedado establecidos.

Otro de los principios que jugó un papel muy importante fue el derecho del mar. No obstante México no había participado en gran escala en este aspecto durante los años anteriores a Echeverría, el derecho del mar caía totalmente dentro de los principios básicos y Echeverría lo habría de postular como fundamental de su política exterior. La vinculación de este derecho con los nuevos principios era obvia, pues el derecho del mar aludía directamente a la soberanía de los recursos naturales: "La delegación de México se convirtió en una de las delegaciones que encabezaban la posición patrimonialista. Esta posición se convirtió en objetivo importante de la política exterior de México". (86) El derecho de los pueblos sobre la explotación económica de su zona costera en una extensión de 200 millas, quedó sentado como principio básico de la política exterior de Echeverría y de la lucha de los países del Tercer Mundo. México y su primer mandatario siguieron participando en conferencias y acuerdos que propugnaban por la defensa de dicho principio.

Situación similar fue la postura de México frente al desarme. En este caso no se alteró la postura tradicional en la lucha por el desarme, que se había intensificado poco tiempo atrás con los Tratados de Tlatelolco para la desnuclearización total de América Latina. Echeverría buscó reactivar y continuar el empeño mostrado por México y demandó en Naciones Unidas el desarme total en un breve lapso.

Todos estos principios que aparecen como básicos, algunos novedosos, otros tradicionales, se convierten en sustento de la política exterior de Echeverría, y no deben desvincularse de la realidad interna del país, pues debían resultar adecuados en el ámbito internacional sin resultar contradictorios respecto a los proyectos de política interna. Su relación con los planteamientos de la estrategia de independencia económica era indudable. Dichos principios, que a nivel nacional no pudieron ser llevados a una instrumentación efectiva, fueron movilizados hacia la lucha en el ámbito internacional.

Dentro de la necesaria vinculación principios de política exterior y realidad interna, encontramos casos de absoluta coherencia como lo fue el sostener el principio de la lucha democrática sobre cualquier posibilidad revolucionaria. Prueba de ello, en el exterior, fue la solidaridad incondicional de México con el régimen chileno de Allende que propugnaba importantes cambios económico-sociales después de haber llegado al poder por la vía democrática. En México, en junio de 1971, lo que pasó a la historia como "jueves de corpus" dejó en claro que paralelo al "dialogo" y a la "apertura democrática" estaba la represión para quien pretendiera el cambio por otros caminos.

La idea de independencia económica, estrategia inicial del gobierno de Echeverría, y sus pocos visos de éxito conforme pasaba el tiempo, llevaron a postular una serie de principios de política internacional íntimamente vinculados con los obstáculos que dicha estrategia había encontrado en México. La imposibilidad de lograr los objetivos nacionales con nuestros propios recursos en una co-

yuntura favorable a explayar las demandas de los países del Tercer Mundo, llevaron a romper el aislacionismo de México y a buscar la solidaridad de lucha con los pueblos en condiciones similares. Lo difícil de nuestra relación con Estados Unidos debido a la crisis económica internacional llevó a postular la negociación multilateral en contraposición a la bilateralidad, que debido a las posturas adoptadas por Estados Unidos, no nos beneficiaba. En esos momentos la supuesta "relación especial" de México con los Estados Unidos estaba en uno de sus puntos más bajos, esto evidenciaba aún más la importancia de hacerse solidario con las causas tercermundistas.

Fue así, que la mayor parte de los principios enunciados en UNCTAD III estuvieron directamente vinculados con la imposibilidad de México de alcanzar la independencia económica frente a todo un sistema económico y especialmente frente a los Estados Unidos. Las demandas de respeto a la soberanía nacional en todos sus aspectos, aluden de manera muy fundamental a las presiones que México sufre de los Estados Unidos y que constituyen el obstáculo más importante a la independencia económica de México.

Si bien la bondad de los principios no es cuestionable, las posibilidades de éxito de la lucha que instrumentaban tales principios si lo era. Tanto en la lucha nacional como en la lucha solidaria con los países del Tercer Mundo por implantar tales principios, los esfuerzos resultaron incipientes frente a las presiones de la contraparte, enteramente como sistema, y en el caso de México, frente a su vecino los Estados Unidos. El porqué se adoptó dicha estrategia a nivel internacional y cuáles fueron sus beneficios serán objeto de capítulos posteriores.

Notas Cap. II

- (1) Constitución Política..., art. 89
- (2) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México.
- (3) Debe entenderse "libre" a nivel interno institucional, pues esto no incluye presiones internas de los grupos de presión que en algunos casos, iniciativa privada y empresas transnacionales principalmente, pesan demasiado. Por supuesto esta libertad tampoco se hace extensiva a los factores externos.
- (4) Del discurso pronunciado en la comida ofrecida por el Cuerpo Diplomático que asistió a la toma de posesión, 3 de diciembre de 1970, EGM*, 2a. época, No. 1, diciembre de 1970, p. 51.
- (5) En la introducción del volumen, García Robles, et. al., Seis años de relaciones exteriores de México 1970-1976, publicado por la SRE, 1976.
- (6) Concretamente durante el gobierno del presidente Echeverría en 1975, el jefe del ejecutivo asumió posturas diversas y contradictorias con respecto al sionismo, Belice y el gobierno Franquista provocando con esto desconciertos en el ámbito internacional y como consecuencia la destitución del Canciller Rabasa, no obstante su limitada responsabilidad.
- (7) E.G.M., 2a. época, No. 12, noviembre 1971, pp. 22-23.
- (8) En una opinión muy personal, fue precisamente la gran habilidad del presidente Echeverría uno de los principales factores que lo llevó al poder, a ser el "elegido". Es necesario hacer la distinción entre habilidad política y aptitud de estadista. En el caso de Echeverría fue mucho mayor su habilidad política consistente en llegar y mantenerse en el poder, que sus cualidades de estadista que se translucen fundamentalmente en resolver los problemas del pueblo que gobiernan.
- (9) Ojeda, Alcances y Límites..., p. 167.
- (10) Entrevista con Jacobo Zabludsky, 16 de junio de 1971, EGM, 2a. época, No. 7, junio 1971, p. 82.

 * EGM, corresponde a El Gobierno Mexicano, publicación de la Secretaría de la Presidencia que cubre todas las actividades y discursos oficiales del Presidente de la República.

- (11) Posiblemente el caso más claro de esta situación lo encontramos durante el sexenio 1970-1976, en la destitución de Hugo Margain de la Secretaría de Hacienda lo cual aparentemente obedeció a que dicho ex-secretario se opuso a ciertas políticas económicas pronunciadas por el presidente Echeverría.
- (12) Discurso en la gira de trabajo por Chihuahua, 17 de abril de 1971, EGM, 2a. Epoca, No. 5, abril 1970, p. 257.
- (13) Cosío Villegas, El estilo personal..., p. 10.
- (14) Esto puede tomarse como una prueba subjetiva del enorme poder presidencial, pues de hecho todos se mantienen a la espera de lo que dictará el nuevo presidente lo cual indirectamente demuestra su gran poder.
- (15) Es también usual encontrar virajes importantes entre el candidato y el presidente en su manera de pensar.
- (16) Cosío Villegas, D., El estilo personal..., p. 17, refiriéndose concretamente a Echeverría.
- (17) Ibid., p. 17.
- (18) Entrevista de prensa en gira de trabajo por Quintana Roo, el 13 de diciembre de 1970, EGM, 2a. Epoca, No. 1, diciembre 1970.
- (19) Cosío Villegas, D., El estilo personal..., p. 120.
- (20) Sidney Wise, corresponsal de "The Times", Cronología..., p. 93.
- (21) Casos de pretendido contacto inmediato y pronta resolución de los problemas son abundantes como por ejemplo mandar pedir desde lo más recóndito del país un tractor para el mismo día, lo mismo que una biblioteca, o el dar audiencias continuamente para el día siguiente. Buscaba así no dejar las cosas pendientes y resolverlas lo más pronto posible..
- (22) Mensaje de año nuevo 1970-1971, en EGM, 2a. Epoca, No. 2, diciembre 1970, p. 23.
- (23) García Robles, et. al., Seis Años..., pp., 40-48.
- (24) Cosío Villegas, El estilo personal, p. 44.
-
- (25) Primer acuerdo del Canciller Rabasa con el Presidente (7 de diciembre de 1970), EGM, 2a. Epoca, No. 1, diciembre 1970, p. 179.
- (26) Cronología, p. 51.

- (27) Ibid., p. 54.
- (28) Ibid., p. 81.
- (29) Ibid., p. 78.
- (30) EGM, 2a. Epoca, No. 12, noviembre 1972, pp. 103-104.
- (31) Cronología, p. 58.
- (32) Ibid., p. 83.
- (33) Ibid., p. 65.
- (34) Ibid., p. 91.
- (35) Boletín*, No. 17, abril 1972, p. 153.
- (36) Boletín, No. 16, marzo 1972.
- (37) Cronología, p. 79.
- (38) Ibid., p. 88.
- (39) Ibid., pp. 99-100.
- (40) Ibid., p. 66.
- (41) Comercio Exterior, (editorial) "Sección nacional...", pp. 30-32.
- (42) Comercio Exterior, (editorial) "Una opinión norteamericana", pp. 213-223.
- (43) Stavenhagen, Rodolfo, "Reflexiones...", p. 21.
- (44) Boletín, No. 14., Enero de 1972, p. 89.
- (45) Ojeda, Mario, Alcances y límites, p. 149.
- (46) EGM, 2a. Epoca, No. 2, Enero 1971.
- (47) EGM, 2a. Epoca, No. 8, Diciembre 1971.
- (48) Ojeda, Mario, Alcances y límites, p. 149.
- (49) Echeverría, Reunión de CANACINTRA, Entrevista, EGM, 2a. Epoca, No. 10, Septiembre 1971, pp. 220-221.
- (50) EGM, 2a. Epoca, No. 12, Noviembre 1971, pp. 103-104.

 * Boletín, se refiere al Boletín del Centro de Estudios Internacionales, publicación mensual de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

- (51) EGM, 2a. Epoca, No. 5, Abril 1971, p. 258.
- (52) Aquí nos referimos principalmente a las medidas económicas adoptadas por Estados Unidos sobre todo a partir de Agosto de 1971, producto de una situación de crisis de la economía internacional que afectaba de manera muy importante a los Estados Unidos y por ende a México.
- (53) Cronología, p. 79.
- (54) García Robles, et. al., Seis Años..., pp. 49-59.
-
- (55) En estos principios es necesario añadir dos más: amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y más celeridad a los países atrasados; mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, bajos tipos de interés y sin ataduras. Ochoa, G. Reportaje en Chile, p. 151.
- (56) Discurso del 2 de junio de 1971, EGM, 2a. Epoca, No. 7, Junio 1971, p. 217.
- (57) Discurso del 12 de Enero de 1971, EGM, 2a. Epoca, No. 2, Enero 1971.
- (58) Discurso del 29 de Enero de 1971, EGM, 2a. Epoca, No. 2, Enero 1971.
- (59) Aquí nos referimos a las primeras entrevistas de Echeverría con jefes de Estado extranjeros, principalmente centroamericanos, y que se llevaron a cabo en la frontera sur de México, EGM, Nos. 1 a 6 de 1971.
- (60) Green, Rosario, "México y la política...", p. 1.
- (61) García Robles, et. al. Seis Años..., p. 5.
- (62) Ibidem.
- (63) Cronología, p. 88.
- (64) Ibidem.
- (65) Ibid., p. 84.
- (66) Saludo del Presidente Echeverría a la V Conferencia para la paz mundial mediante el derecho, el 21 de junio de 1971, EGM, No. 7, junio 1971.
- (67) EGM, 2a. Epoca, No. 10, p. 105.
- (68) Cronología, p. 99.

- (69) Boletín, No. 4, Marzo 1971, p. 74.
- (70) Discurso de Echeverría en UNCTAD III, Ochoa, G., Reportaje..., p. 151.
- (71) Ibidem.
- (72) Ibid., p. 119.
- (73) Ibid., p. 199.
- (74) Ibid., p. 117.
- (75) Ibid., p. 143.
- (76) Ibid., p. 149.
- (77) Discurso de toma de posesión, 1º de diciembre de 1970, EGM, 2a. Epoca, No. 1, Diciembre 1970, p. 21.
- (78) Ochoa, G., Reportaje..., p. 101
- (79) Ibid., p. 163.
- (80) Discurso de Echeverría ante el Congreso Norteamericano el 15 de junio de 1972, en García Robles, et. al., Seis - Años, p. 11.
- (81) Ochoa, G., Reportaje ..., p. 145.
- (82) Ibid., p. 147.
- (83) Ibid., p. 103.
- (84) Ibid., p. 163.
- (85) EGM, 2a. Epoca, No. 6, Mayo 1971, p. 162.
- (86) García Robles, et. al., Seis Años..., p. 193.

III FACTORES INTERNOS QUE INCIDIERON EN LA PROPUESTA DE LA CARTA.

La decisión de proponer la elaboración de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados no puede contemplarse parcialmente ni en el tiempo ni en el espacio.

En este capítulo buscaremos hacer una revisión de la situación interna, económica y política, con objeto de derivar, del estado de cosas de los años que preceden a la propuesta de la Carta, la relación causal entre la situación interna y la decisión de hacer dicha propuesta.

A nivel interno la situación económico-política hacía necesario, por no decir indispensable, el llevar a cabo una serie de cambios que tenían que ver directamente con el reajuste de un desarrollo económico desigual -"desarrollo estabilizador"- que se había dado aparejado a un sistema político formalmente democrático, pero que poco permitía y menos promovía la verdadera participación política, económica, social y cultural de las mayorías.

En 1970 la economía mexicana, aparte de sus serias diferencias sociales y de su imposibilidad para cumplir las metas de beneficio social, llegaba a uno de sus momentos más críticos. En lo político, y relacionado tanto con la ineficiencia social del desarrollo económico como con la concentración de poder que impedía la real participación, existía una crisis de legitimidad del sistema que exigía respuestas si no se quería llegar al caos. Todos los indicadores llevaban a la necesidad del cambio.

Pero, por otro lado, la creciente importancia de los intereses económicos en México, tanto mexicanos como extranjeros (principalmente norteamericanos), aunados a un estrecho vínculo de dependencia estructural económica (comercio, deuda externa, trabajadores migratorios, dependencia tecnológica, patrones de producción); creciente en lo cultural (patrones de consumo, efecto demostración, propaganda y publicidad en medios masivos de comunicación), con el país vecino del norte, se convertían en un importante obstáculo a cualquier proyecto gubernamental de realizar cambios estructurales. Cualquier cambio importante implicaba afectar tanto los intereses económicos externos como internos, debido a la gran vinculación de la estructura económica interna con las grandes fallas que se hacía necesario superar.

En estas condiciones, el presidente Echeverría a la cabeza del gobierno de México, intentaría realizar los cambios necesarios para sanear tanto a la economía mexicana, como el sistema político.

En este contexto es en el que aparece la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y; por tal motivo, parece conveniente tratar de profundizar en cada uno de estos problemas con objeto de lograr un mayor acercamiento a las razones que propiciaron la propuesta de dicha Carta.

1. Situación política interna.

Las demandas en el ámbito político interno se acentuaron a fines de la década de los 60s y habrían de convertirse en elementos claves dentro de la pluralidad de fenómenos que tuvo que afrontar el presidente Echeverría.

Lejos de aceptar la versión oficial de que los trágicos sucesos de 1968 (Tlaltelolco) fueron propiciados por delincuentes comunes, un análisis más minucioso de la situación de México nos lleva a la conclusión de que dicha crisis fue el producto de una situación de inconformidad de carácter estructural en la que el gobierno desempeñó uno de los papeles principales, como responsable de la situación y como agente represor de las manifestaciones resultado de dicha inconformidad.

Las consecuencias del "desarrollo estabilizador" en términos sociales habían llegado a su punto álgido en los inicios de los sesentas. Si bien el objetivo era sacar al país del subdesarrollo, los beneficios del "milagro mexicano" llegaban sólo a ciertos grupos, quedando al margen todos los demás. Comenta López Cámara:

"La concepción desarrollista basó su justificación histórica en la escasez de recursos y en el atraso del país. Para desarrollar la riqueza de la nación, se dijo entonces, era indispensable fomentar la inversión privada, nacional o extranjera, orientando los esfuerzos del Estado hacia obras de infraestructura que favorecieran y alentaran dicha inversión". (1)

Estos lineamientos del desarrollo económico habían servido principalmente para crear una economía apoyada en el capital privado mexicano y extranjero, con el soporte gubernamental, pero que estaba muy lejos de beneficiar a todos los sectores de la sociedad

mexicana. Comenta Carlos Pereyra:

"Desde 1941 se ha utilizado la política financiera como un instrumento orientado a crear condiciones propicias para la acumulación de capital de los inversionistas mexicanos y extranjeros. La inversión pública ha sido destinada preferentemente a crear la infraestructura necesaria para impulsar a la empresa privada, sacrificando los gastos de beneficio social". (2)

Los resultados de dicho desarrollo en términos sociales eran ya para los sesentas alarmantes. Para entonces México era el país latinoamericano que presentaba la estructura de distribución del ingreso más desigual en todo el continente. (3)

En lo que hace a educación y seguridad social, en términos absolutos y comparativos con Latinoamérica, la situación mexicana no era menos alarmante. El gobierno mexicano invertía una mínima parte de sus ingresos en la ampliación de los servicios educativos, mientras que la estructura educativa reflejaba y consolidaba la desigual distribución del ingreso. (4)

En relación a la vida política, la sectorización del partido oficial, que en un primer momento apareció como un amplio espectro de participación (1940), se convirtió en el mejor instrumento del Estado para mantener el control político. El Estado cumplía la doble función de apoyar la industrialización encabezada por la burguesía nacional y extranjera y mantener el control político.

"El Estado mexicano ha creado un clima muy favorable a la inversión privada, no sólo mediante atractivos incentivos como el proteccionismo industrial o la exención de impuesto, sino, quizá de manera más importante, por medio de la eficaz infraestructura política que absorbe y neutraliza las demandas que pudieran afectar la dinámica económica. La estructura sectorial, o mejor dicho corporativa del Partido Revolucionario Institucional, es uno de los elementos

clave que contribuyen al éxito de este proceso de neutralización de demandas". (5)

Pero al margen de la industrialización y sus beneficios, quedaban la mayor parte de los grandes sectores sociales. Esta situación empezó a incubar inconformidades que se fueron manifestando claramente desde finales de la década de los cincuentas.

"En los últimos años de la década de los cincuenta, el control burocrático sólo pudo ser mantenido porque ferrocarrileros, maestros, telegrafistas y petroleros fueron violentamente contenidos y sus dirigentes encarcelados. Lo mismo puede decirse de ciertas movilizaciones campesinas, como la encabezada por Rubén Jaramillo y, más tarde, la de los copreos en el estado de Guerrero, a las que no pudo oponerse sino la respuesta violenta. Como lo mostró la movilización de los médicos y de otros sectores medios, particularmente estudiantes, en la década de los sesentas la descomposición de esa legitimidad había ya afectado a otros núcleos de la población diferentes a la clase trabajadora". (6)

Ante tal situación, el gobierno de México tuvo que buscar conciliar las demandas y optar por mayores inversiones de beneficio social. (7) De 1959 a 1960 dichas inversiones subieron al más del doble pasando de 863 millones de pesos a 1885 millones. Durante 1961 bajó a 1756 millones para incrementarse en los años subsiguientes en grandes proporciones. Para 1962 la inversión de beneficio social fue de 2272 millones; en 1963 de 3982 y de 5552 millones para 1964. En 1970, cuando Echeverría entró al poder, dicha inversión fue de 7919 millones; en 1971 y 1972 descendió a 4854 y 7682 millones respectivamente, descenso que obedeció en gran parte al presupuesto de austeridad del nuevo gobierno. A partir de 1973 comenzó de nuevo a crecer. En este año llegó a 12 835 millones y siguió incrementándose hasta llegar a 16 742 millones en 1976. (8)

No obstante, el incremento del gasto en obras de beneficio

social, esto no resolvió satisfactoriamente las amplias demandas de los sectores más bajos, y sí incidió en mayores cargas fiscales sobre la creciente clase media, integrada ya por gran cantidad de profesionistas que no tenía acceso a las elites ni política ni económica y que se encontraban casi totalmente marginados de la participación política.

Así, al llegar la década de los sesentas, la inconformidad de las clases medias aumentaba y se convertía en una amenaza cada vez mayor, al tiempo que se perfilaba como un sector con preparación y decisión suficientes para exigir sus reivindicaciones. Como señala López Cámara, la política del crecimiento estabilizador había incubado una nueva corriente de protesta y malestar que en poco tiempo llegaría a situaciones críticas:

"La década de los sesentas fue en México la década de la clase media: los conflictos más graves fueron expresiones de su descontento, de sus aspiraciones insatisfechas y de sus primeras frustraciones estructurales... Su desbordamiento como conciencia de su protesta tuvo consecuencias decisivas en el marco del sistema político mexicano".
(9)

Ni obreros ni campesinos vieron resuelta su situación de marginación del desarrollo durante los sesentas. El control obrero se mantenía constante dentro del contexto de la sectorización y el sindicalismo. El "charrismo" siguió jugando un papel muy importante. (10)

De hecho los obreros enfrentaban tanto el problema del des empleo o subempleo constante como la depreciación de sus salarios. Las remuneraciones salariales representaban en 1950 el 34% del pro-

ducto interno bruto y en 1967 habían descendido al 28%. (11)

Los campesinos por su parte soportaron el diazordacismo sin que su situación mejorara. Desde 1967 el sector agrario entró en crisis. A partir de entonces, el ritmo de crecimiento de ese sector disminuyó drásticamente. Entre otras cosas, del total de las tierras repartidas por Díaz Ordaz, sólo el 9% eran cultivables. (12)

Junto al descontento y marginación de los sectores obreros y campesinos, la clase media, sobre todo el sector ilustrado, ya también con fuertes cargas económicas y políticas en sus espaldas, buscaba la manera de protestar. Jorge Zermeño describe la situación del siguiente modo:

"La cruda comprobación para muchos sectores, particularmente para las clases medias ilustradas, de que el desarrollo capitalista tardío y dependiente, además de mostrarse incapaz para alcanzar los niveles de vida de las amplias masas, los condujo a la miseria más absoluta, sin poderlos incorporar a su lógica, pero sí, por el contrario, desarticulándolos de sus medios tradicionales". (13)

Los tristes sucesos de 1968, eran entonces consecuencia de los problemas sociales y políticos más serios del desarrollo económico de México. No obstante las demandas, éstas no recibieron una respuesta satisfactoria por parte del gobierno y mucho menos de las élites económicas, coautores principales de esta situación. El diazordacismo fué, como comenta Zermeño, un intento verdaderamente osado por llevar adelante el modelo de desarrollo capitalista tardío combinando de la manera más insólita los elementos: Estado fuerte, fidelidad de las masas populares y Estado al servicio de los

intereses capitalistas. (14)

Al llegar el nuevo gobierno en diciembre de 1970, la situación era crítica, pues aunque se mantuvo el control, las contradicciones del desarrollo económico mexicano eran ya innegables y trascendían cada vez más al ámbito político y social. Por otro lado, la represión de 1968 tuvo sus consecuencias. Mario Ojeda comenta al respecto:

"El costo político inmediato de la represión fué que empezaron a surgir en forma sistemática y organizada, acciones de guerrilla urbana y rural, secuestros de personas y aeronaves, asaltos a bancos y establecimientos comerciales y actos diversos de terrorismo político, tales como bombazos en lugares públicos y sabotaje a instalaciones industriales".
(15)

Las elecciones que precedieron al triunfo de Echeverría fueron un indicador más de la inconformidad política prevaleciente. (16)

La elección presidencial de 1970, se caracterizó por el mayor porcentaje de abstencionismo y votos anulados registrado en elecciones presidenciales; los partidos de oposición jugaron un papel poco importante y sin embargo el candidato del PRI llegó al poder con menos votos que nunca. (17)

Frente a esta situación el presidente Echeverría decide iniciar las reformas convenientes ante la inminente necesidad de cambio para impedir que la situación de fallas, llegara más lejos. Su período se inicia con la aceptación declarativa de las necesidades del cambio y con innumerables propuestas para que dicho cambio se realizara. El presidente Echeverría declaró al respecto:

"La marginalidad es el problema básico de nuestro país. Ha crecido la población pero no ha crecido suficiente-

mente el número de hectáreas utilizables para la agricultura o el volumen de agua disponible; ha crecido la población pero no ha crecido la economía en una proporción adecuada, para evitar que queden al margen de una vida decorosa muchos mexicanos. Yo creo que sin una descentralización de la industria, sin un crecimiento industrial con tecnología moderna, sin la explotación de los recursos del mar, sin volúmenes crecientes de recursos para el campo, sin un incremento del turismo, que nos traiga divisas para que nos permitan adquirir fácilmente del extranjero o de los grandes países industriales, la maquinaria y los instrumentos de trabajo más modernos; sin un mayor grado de conciencia entre los más ricos de que su riqueza no será perdurable si no tienen un mayor sentido de solidaridad respecto a las grandes minorías, sin una mayor sinceridad en quienes actúan de una u otra manera en la vida pública, contribuyendo a formar al gobierno, en las escuelas, en los medios de difusión, el pensamiento nacional respecto a los grandes intereses de las mayorías..." (18)

El presidente Echeverría puso especial atención en algunas de las principales deficiencias del sistema administrativo, que reconoce y acepta y hace planes para mejorar. (19) Enarbola la "apertura democrática" como el camino del diálogo para incrementar y hacer realidad la participación política. Intensifica su contacto con los estudiantes, aumenta el subsidio a las universidades y permite mayor participación de maestros, investigadores y estudiantes, dentro de las esferas gubernamentales, sobre todo en los programas más novedosos como lo fue el IMCE, el INFONAVIT, el CONACYT e incluso las embajadas. Todos estos programas asimilaron mucha gente procedente de las universidades.

Por otro lado el presidente Echeverría enarbola la libertad de prensa como elemento clave de la libertad de expresión. Pablo González Casanova señala que una situación similar no se había dado desde la época de Cárdenas. Incluso destaca una proliferación de la prensa de izquierda con distintas posiciones revolucionarias que no sólo mantuvieron su curso sino que se extendieron a los barrios

populares, las fábricas y los ejidos. (20)

Sin embargo las principales tensiones en lo económico y en lo político no se había resuelto ni para las clases medias ni para los sectores obreros y campesinos, ni habrían de resolverse fácilmente en unos pocos meses, pues era una situación que venía de años. (21) Esta situación, vinculada directamente con los sucesos de 1968, trajo en consecuencia nuevas manifestaciones que entre otras cosas buscaban la libertad de los presos políticos de la década anterior. Tales demandas desembocaron en nuevos disturbios, sobre todo en junio de 1971 que si bien no alcanzaron la importancia de 1968, si dieron una imagen de la situación. Según versiones no oficiales la represión violenta no fue decisión presidencial sino decisión de funcionarios de menor rango cuyo objetivo era desacreditar al presidente; los resultados para la imagen del nuevo mandatario fueron nefastos. (22)

Echeverría afrontó los acontecimientos y condenó a los responsables, manifestando incluso su preocupación por la situación internacional; poco después de los sucesos declaró:

"Deploro y condeno los acontecimientos recientes en que varios jóvenes perdieron la vida. Formulo un llamado a todos los mexicanos de buena voluntad que quieran seguir laborando pacíficamente, y en particular a las nuevas generaciones para que no se dejen sorprender por movimientos opuestos entre sí; ambos evidentemente minoritarios, cuyo único objeto es la anarquía.

Los conflictos mundiales y la lucha por la hegemonía internacional repercuten en México.

El derecho del pueblo a disentir de sus gobernantes y a exigirles el acatamiento de la constitución y de las leyes, es la esencia de la democracia. Dentro del orden jurídico todo está permitido. Cuando la autoridad o los ciudadanos se apartan de él, sobreviene el caos o la dictadura.

México no retrocederá. Sería imperdonable que permitiéramos a un puñado de irresponsables cancelar la esperanza nacional. Quienes han provocado o desatado la violencia son enemigos de la concordia y el progreso. Contra ellos se levanta la indignación del pueblo". (23)

Otro de los aspectos fundamentales de la situación interna era la relación entre el gobierno y la iniciativa privada. Como veremos en la parte económica, el poder real de la iniciativa privada sobre la economía era en 1970 de gran importancia y esto convertía inevitablemente a dicho sector en corresponsable de la inequidad. Era pues necesario que dicho sector estuviera dispuesto a apoyar y participar en los cambios propugnados por el presidente Echeverría, para que dichos cambios se realizaran. Carlos Pereyra describe la situación en los siguientes términos:

"Si bien el Estado mantiene autonomía relativa, no parece haber duda de que el capital monopolista, apoyado en la política oficial estimulante antes mencionada, ha terminado por consolidarse como fracción dominante, con la consiguiente disminución de esa autonomía relativa". (24)

Para 1970 la iniciativa privada dentro de la economía había asumido el papel preponderante. A finales de los sesentas el sector privado aportaba dos terceras partes de la inversión total en México. El cambiar la estrategia de un momento a otro sin la anuencia de la iniciativa privada era ya imposible. Como comenta Rodolfo Stavenhagen, el problema no estaba únicamente en la burguesía nacional, sino en la burguesía transnacional, pues sin menospreciar la fuerza de la primera en un momento dado la segunda contaba con mayores recursos de presión, y esto se convirtió en un gran obstáculo al cambio. Aquellos sectores que fueron motivados y apoyados por el gobierno para encabezar el desarrollo económico de México, eran aho-

ra, junto con la burguesía trasnacional, los principales enemigos de las reformas. (25)

Ante la falta de cooperación espontánea del sector privado el presidente Echeverría inició una secuencia de ataques verbales hacia los sectores que, según decía, en "posturas egoístas" no querían ver la necesidad del cambio y del "desarrollo compartido" que favoreciera a las mayorías. La estrategia de Echeverría para el cambio apareció muy radical, cuando no irracional y poco realista para la iniciativa privada. Si bien los ataques verbales continuaron, las medidas nunca fueron tan radicales. En última instancia pocos fueron los logros de Echeverría en ese sentido.

El terreno fiscal aparecía como instrumento de cambio para reducir las desigualdades, pero los obstáculos a enfrentar impidieron su efectividad. En el terreno de la reforma fiscal el presidente Echeverría pidió a sus asesores, apenas entró al gobierno, un proyecto de ley que ayudara a vencer los desequilibrios. Se trató de negociar dicho proyecto con la iniciativa privada pero los resultados fueron nulos. Kaufman y Purcell afirman que las oposiciones llegaron todavía más lejos, lo cual es bastante factible dada la ineficiencia del sistema administrativo:

"En realidad la oposición a la iniciativa de reforma fiscal fué más intensa de la que suele suscitar toda iniciativa de ley que afecte a los intereses del sector privado. Y no sólo hubo oposición por parte del sector privado organizado, que opera normalmente a través de la CONCAMIN y la CONCANACO, sino también por parte del sector privado no organizado al que pertenecen políticos y exfuncionarios con intereses económicos". (26)

No obstante la oposición a la reforma fiscal, ésta se lle-

vó a cabo pero con tan grandes limitaciones que sus efectos en el cambio fueron casi nulos. Lejos de afectar el gran capital, fue un nuevo gravamen que habría de pesar sobre la clase media y la clase obrera urbana, lo cual, lejos de mejorar las cosas, y posible mente las empeoró. Kaufman señala que este intento de reforma fué en última instancia una mera "adecuación fiscal". Con respecto a la ley de inversión extranjera, el fracaso fue similar, pues dicha ley encontró tantas limitantes que perdió la posibilidad de ser un instrumento efectivo de cambio. (27)

Este fenómeno de impotencia del gobierno mexicano para someter a la iniciativa privada en sus planes de reforma, cuestiona en sí la gran autoridad supuesta del gobierno mexicano y del Presidente para imponer decisiones.

"Básicamente el concepto de régimen autoritario implica un Estado, y en particular un Ejecutivo fuerte y la autonomía limitada de los grupos de intereses privados. Por tanto, tal concepto implica un estado capaz de instrumentar las reformas que el Ejecutivo juzga necesarias, a pesar de la oposición de ciertos grupos importantes de la sociedad". (28)

Esta compleja evolución del Estado mexicano frente a las fuerzas económicas dejó en claro tanto la validez de las demandas de sectores obrero, campesino y clases medias, como la imposibilidad del gobierno para cambiar radicalmente las cosas, motivo por el cual se puede cuestionar actualmente el gran poder del Estado mexicano.

Las posibilidades de cambio inmediato se dieron solo en el ámbito del sector público donde los intereses en juego estaban casi

exclusivamente dentro del mismo gobierno. En este sector se hicieron reformas e innovaciones del más variado carácter. Se reestructuró el sector público y se buscó instrumentar una reforma administrativa. Se reestructuró y amplió la CONASUPO; se creó el INFONAVIT y el CONACYT para la construcción de viviendas de los trabajadores y para impulsar la investigación y la tecnología. Por otro lado, se redujo la jornada para los trabajadores del Estado a 40 horas.

En otro contexto el gobierno buscó instrumentar una reforma política y se acentuaron los contactos con todos los sectores, sobre todo estudiantil, que era el que más cuestionaba la legitimidad del gobierno; y por otro lado, los contactos con obreros y campesinos como un modo de aceptación de la legitimidad de sus demandas.

Todas las reformas del gobierno dentro del sector público, y de búsqueda de nuevos caminos de participación política, eran importantes pero no suficientes para corregir las deficiencias de un sistema que trascendía las posibilidades del gobierno.

A la luz de estos fenómenos se hacen vigentes los comentarios sobre el caso sui generis del Estado mexicano. Es indudable que si bien el gobierno no tuvo verdadero poder de factor de cambio en el ámbito económico, si lo tuvo sin duda para mantener el control político, sirviéndose, entre otras cosas, de la represión organizada. Esto lleva en última instancia a una cierta inmovilidad que consiste en no realizar el cambio y no permitir que nadie

suba al poder para realizarlo. Adolfo Gilly comenta sobre esta situación:

"El PRI ha impedido la organización de un fuerte partido de la derecha proimperialista, pero al incorporar a las organizaciones obreras y campesinas a sus filas a través de la burocracia sindical ha evitado también la formación de un partido obrero independiente y de masas y de una alianza obrera y campesina fuera del control y de la influencia ideológica y política de la burguesía". (29)

Los esfuerzos del gobierno mexicano por lograr el cambio siempre tienen que confrontar tres factores principales, que se convierten a su vez en tres luchas simultáneas: contra la clase económica dominante, poderosa pero intransigente, no obstante se formó y creció gracias al apoyo del gobierno; frente a la necesidad y el costo de mantener el control político absoluto para no perder el poder, esto es, frente al riesgo permanente de desestabilización política; tercero, ante la ineficiencia administrativa debido a la centralización y corrupción acumuladas durante varias décadas.

La pregunta sería si dentro del sistema político existente en 1970 se daban verdaderas posibilidades de cambio. Al parecer las opiniones no son favorables. El fracaso de Echeverría en este sentido puso en claro las principales limitaciones del gobierno mexicano, sus debilidades frente al poder de negociación de los grupos económicos y sus escasas posibilidades de movilización real. Adolfo Gilly comenta al respecto:

* "Echeverría ha sido, en realidad, el último esfuerzo de reforma desde arriba. Una de las diferencias de su período con el de Cárdenas reside en que, precisamente, las tareas que realizó Cárdenas están cumplidas y no por cumplir". (30)

Como comenta Gilly, la reforma dentro del sistema no tuvo el éxito esperado aunque la situación interna exigía el cambio. La resistencia del sistema impidió el cambio y esto efectivamente diferenció al México de Echeverría del México de Cárdenas. En el segundo caso se impusieron los cambios, en el primero no fue posible .

En las actuaciones de los primeros años del gobierno del - presidente Echeverría se pueden distinguir tres fases principales: 1) la ejecución de medidas encausadas a recobrar la legitimidad del gobierno frente al pueblo, cuya mala imagen se había acentuado en los años anteriores; 2) el intento de reformas en el ámbito económico de México en base a una estrategia de independencia económica, que se frustraron ante la absoluta oposición de los grupos económicos dominantes; 3) la utilización de la política exterior y el ámbito internacional como contexto para explicar los planes de reforma que no funcionaron a nivel interno.

La actuación del presidente Echeverría en el ámbito internacional estuvo muy vinculada con la situación interna de México. La necesidad de legitimación interna llevó a plantear una serie de medidas en lo económico y lo político con el fin de realizar los cambios necesarios.

Como hemos visto, tales medidas encontraron una gran resistencia en la iniciativa privada y condiciones generales adversas que llevaron a que la estrategia inicial fuera poco exitosa. Esto influyó definitivamente en una mayor actuación en el ámbito inter-

nacional. Como veremos más tarde, la situación internacional había propiciado mayores inquietudes en los países del Tercer Mundo. México, como país avanzado dentro de estos países, sería muy bien recibido en los foros internacionales y del Tercer Mundo y el presidente Echeverría habría de aprovechar esta situación.

A nivel interno, una mayor proyección del gobierno en el ámbito internacional en dirección progresista habría de servir para reforzar la imagen de un gobierno reformista. En menor medida esto también serviría para desviar la atención hacia el exterior cuando lo mismo que se propugnaba en los foros internacionales poca viabilidad había tenido a nivel interno. James Rosenau, dentro de sus categorías explicativas de la política exterior de un país, señala que dichas políticas en un momento dado responden a "la necesidad de identidad y prestigio de una élite o la necesidad que sienten los grupos en el poder de desviar la atención de los problemas internos". (31)

La propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aparece claramente como una combinación de los elementos mencionados. Aparece al tiempo en que los intereses de reformas internas estaban más lejos de tener éxito; aparece como muestra de solidaridad con los países del Tercer Mundo y en especial con Chile, el Estado democrático de izquierda de América Latina continental; en sustancia dicha Carta contiene las propuestas de los mismos cambios que se hacían necesarios a nivel interno y que no se pudieron implementar. Por último queda la posibilidad dentro de la misma vinculación situación interna-política internacional,

de una visión del presidente Echeverría de que para que los cambios se dieran en México era necesario transformar primero la situación internacional. Un observador extranjero, Yoram Shapira, comenta:

"El énfasis se desvió hacia la persecución consciente de objetivos que no podrían obtenerse por cambios al margen del orden internacional establecido. De aquí que el descontento de Echeverría en contra del sistema internacional prevaleciente no fué meramente una táctica de diversión diseñada solamente para desviar el interés de los ciudadanos fuera de los problemas del país, ni fué simplemente una excusa para promesas no cumplidas. El percibió la necesidad de una transformación radical de los aspectos fundamentales de todo el sistema internacional, para dar soluciones a los problemas internos y a un malestar nacional". (32)

No obstante la posibilidad de que dicha apreciación corresponda a la realidad, en términos de real-politik era absurdo que dada la relación bilateral México-Estados Unidos y la poca fuerza efectiva del movimiento tercermundista, la elección de tal camino pudiera ser la idónea para México.

2. Situación Económica Interna.

Según el Informe Anual del Banco de México correspondiente a 1970 la situación económica del país era no sólo favorable sino optimista. Cuando existe decremento en la producción o déficit en la balanza de pagos los atribuyen a "causas externas" y al colapso de la producción agrícola 1969-1970. (33)

En realidad los problemas económicos de México tenían razones más profundas. La estrategia del desarrollo económico no solamente había resultado ineficiente en lo político y lo social, dejando a gran parte de la población al margen de los beneficios. Ha-

bía llegado un momento en el que se cuestionaba incluso su eficiencia en lo económico.

El proceso de industrialización, base del desarrollo económico de México, sustentado en un modelo de sustitución de importaciones con protección a la industria y al capital por parte del Estado, y el sacrificio continuo de otros sectores, principalmente el agrícola, llegó a un momento en que ya no se podían ocultar sus carencias y defectos. Como comenta Carlos Tello, en una visión general de la situación económica a finales de los sesentas:

"...junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la ineficiente industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público". (34)

A esto había que añadirle la inflación, y el desequilibrio sectorial y regional del desarrollo económico; la magnitud del déficit fiscal por la excesiva protección al capital y por tanto la carencia permanente de fondos del sector público que lo llevó a un creciente endeudamiento externo. En pocas palabras dicho proceso de desarrollo se sostenía cada vez con mayor inflación y menor equidad. (35) Samuel del Villar señala algunos de los principales problemas del desarrollo económico para 1970:

"El problema económico de México en 1970 estaba en el rígido esquema de proteccionismo industrial; en el marco de regulación y asignación de recursos que estrangulaba el sector agropecuario; en la organización fiscal que distribuía más regresiva e inequitativamente las cargas tributarias, y que encubría con subsidios la ineficiencia del aparato productivo, auspiciando su crecimiento distorsionado". (36)

No obstante en 1970 el crecimiento del P.I.B. fué todavía de 6.92%, esta tasa se sostuvo con un aumento excesivo en el nivel de precios y un aumento extraordinario en el desequilibrio económico. La mayor parte de los estudios económicos de esos años coinciden en una visión alarmante de la situación del desarrollo económico de México. Por su parte un informe del Banco Nacional de Comercio Exterior describe la situación en los siguientes términos:

"Al concluir la década pasada el "mundo feliz" del desarrollo mexicano empezó a dar muestras cada vez más evidentes de agotamiento. A partir de 1965, las exportaciones de mercancías disminuyeron su ritmo de crecimiento, en tanto que el peso del financiamiento externo comenzaba a limitar la contratación de créditos internacionales, la rigidez de la política impositiva y la flagrante evasión aumentaban la dependencia del crédito interno y externo, hasta llegar en 1970 a una deuda pública total superior a los 100 000 millones de pesos. Sector externo y Estado, o sea divisas y recursos públicos, dos factores esenciales para garantizar la acumulación de capital, se encontraban en franca crisis; la necesidad de elaborar una nueva estrategia se planteaba como inminente aún antes de iniciarse la administración 1970-1976". (37)

La insistencia de conservar la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos era ya en esas fechas una política económica ineficiente dada la sobrevaluación del peso y el proceso inflacionario; no obstante, los voceros del gobierno insistían en sostener dichos supuestos como pilares del desarrollo. Sin embargo la situación era cada vez más difícil y los cambios se hacían totalmente necesarios si se quería salvar el desarrollo económico logrado, independientemente de las necesarias deficiencias políticas y sociales que dicho desarrollo había provocado.

A continuación trataremos de mencionar los problemas más importantes de la economía de México para 1970 y años iniciales del

gobierno 1970-1976, con objeto de lograr en última instancia la incidencia de la situación económica en la política exterior y concretamente en la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1972. En términos generales puede decirse que la situación económica influyó mucho en la política exterior sobre todo debido al fracaso inicial de la estrategia de cambio a nivel interno que paulatinamente se fué trasladando al nivel internacional.

Como ya hemos mencionado, una de las principales fallas del modelo de desarrollo fué el desequilibrio tanto sectorial como regional.

En 1970 en la ciudad de México y sus alrededores se generaba más del 40% de la producción manufacturera del país y su papel como oferente de servicios, sobre todo de administración pública, sobrepasaba ya con exceso sus propias dimensiones. En segundo lugar estaban los centros industriales de Monterrey y Guadalajara. Las tres zonas producen aproximadamente el 75% de las manufacturas. En contraste nos encontramos con que los 17 estados más pobres del país (Sureste, Suroeste y algunos estados del centro), con el 40% de la población, producen apenas el 15% de las manufacturas del país. Por otro lado la producción agrícola se concentra en los Estados del Norte jugando el papel principal los estados de Sonora y Sinaloa, lo mismo que Chihuahua en la producción ganadera. (38)

En lo que hace a la concentración sectorial el problema es aún más grave. Para 1975 el sector primario, responsable del abas

tecimiento de todos los centros urbanos e industriales, participaba con sólo el 9.6% en el P.I.B., mientras que el sector terciario alcanzaba el 54.7% y el secundario el 35.7% (39). Ambas situaciones eran consecuencia de la centralización y de la falta de planeación, así como de un modelo de desarrollo que sacrificó la agricultura para el crecimiento del sector industrial.

Tanto el desequilibrio sectorial como el regional eran resultado de una carencia absoluta de planeación económica. El modelo propuesto y adoptado por el gobierno, sin planeación, había traído concentración del capital lo mismo que la concentración en la producción, siempre dirigida a los sectores y regiones más productivas, independientemente de la racionalidad económica de esta trayectoria. Dentro de los sectores de la producción también se registraba un desequilibrio creciente.

En lo que hace el sector industrial para 1970 ya presentaba algunas de sus fallas más importantes. No obstante acaparaba la mayor parte del financiamiento privado (en 1970 el 46% fué al sector industrial y sólo el 9% al agrícola) y contaba con toda la protección y el apoyo del Estado, ya se ponía de manifiesto su ineficiencia estructural.

Por un lado se registraba un gran desequilibrio en cuanto al tipo de empresas. Frente a una multitud de empresas medianas y pequeñas, con una organización arcaica y una tecnología atrasada y que subsistían a pesar de que producían a costos mucho más altos que en el mercado mundial gracias a la política proteccionista, nos en-

contramos con grupos nacionales empresariales mucho más fuertes, con intereses económicos diversificados, organizados en torno a las más poderosas instituciones financieras y cuya participación estaba en los sectores más dinámicos de la economía. Julio Labastida apunta un fenómeno cada vez más alarmante con respecto a los grupos económicos nacionales más poderosos:

"No obstante estos grupos siguen siendo dependientes de la protección que el Estado les otorga, tanto respecto a la competencia con la producción exterior, como en relación con la penetración del capital extranjero en los sectores que hasta ahora controlan... Por añadidura, parece que la tendencia es que estos grupos se fusionen de manera creciente con las grandes compañías transnacionales como medio de acceso a la tecnología más avanzada y como respuesta a la fuerte competencia que representa la presencia cada vez más decisiva de estas compañías en el mercado nacional". (40)

Esta clara tendencia incidía de modo negativo en la economía nacional y se iba convirtiendo en un reto cada vez más serio a la autoridad del Estado en materia de política económica. Por otro lado, el funcionamiento de estos grupos había propiciado una mayor concentración del capital industrial y el uso intensivo creciente de capital y tecnología por unidad producida con el consecuente deterioro del uso de mano de obra, que incidía en agravar uno de los problemas más serios: el desempleo. El criterio de mayor productividad-mayor beneficio había llevado a la saturación del mercado interno y a una producción dirigida cada vez más al consumo que a su vez se veía estimulado por las débiles tasas de interés para el ahorro.

(41)

En cuanto a la concentración del capital industrial Carlos Tello llega a las siguientes conclusiones:



"En las actividades industriales la situación era la siguiente: en 1970 menos del 1% de los establecimientos industriales disponía del 67% de los activos fijos de la industria y del 63% del capital invertido y aportaba el 63% del valor de la producción. En el otro extremo, el 92% de los establecimientos disponía del 5.2% de los activos fijos y del 5.0% del capital invertido y aportaba el 6% del valor de la producción". (42)

A estas grandes deficiencias de la estructura del sector industrial cabe añadir la importancia creciente de las empresas transnacionales que, como ya comentamos, se vinculaban cada vez más con los grupos económicos más fuertes. En noviembre de 1971, un alto funcionario del Banco Nacional de Comercio Exterior expresó:

"...en México operan 412 empresas subsidiarias de las de Estados Unidos, con capital total o mayoritario de ese país, que desplazan a las nuestras, prohíben o condicionan las exportaciones, importan tecnologías sin transmitir las al país, y gravan aún más nuestra desfavorable balanza de pagos". (43)

En 1970 las empresas transnacionales participaban con el 22% de la producción industrial, y en los sectores más dinámicos; 30% en las bebidas, 97% en el tabaco y 33% en celulosa y papel. (44)

Dentro de esta compleja estructura industrial, base del desarrollo económico nacional, debe también considerarse el importante papel de la inversión extranjera directa, principalmente norteamericana, cuya importancia más que por el monto, radica en que se dirige a los sectores más lucrativos de la economía. Para 1968 la inversión extranjera directa estaba localizada en un 74.2% en la industria manufacturera; en un 14.8% en los servicios y en un 0.7% en la agricultura. (45) Más importante que el monto de dicha inver

sión eran ya para esos momentos las regalías y utilidades que salían al extranjero, de mucho mayor cuantía. Si entre 1960 y 1970 ingresaron al país 2059 millones de dólares por concepto de nuevas inversiones extranjeras y reinversiones, en el mismo período salieron por concepto de utilidades y otros pagos 2991 millones, dejando un saldo negativo de 932 millones. (46) Se advierte, asimismo, que mientras el ahorro interno bruto, medido a precios corrientes, crece entre 1960 y 1970 a una tasa media anual de 13.9%, la inversión extranjera directa lo hace a una tasa de 15.2%. Es un hecho que a lo largo de los años sesenta se amplió significativamente la brecha ahorro-inversión, que pasó de 6409 millones de pesos en 1960 a 10830 millones en 1970. Esto significó un aumento de la dependencia del capital externo. (47) La inversión extranjera, principalmente norteamericana, se había convertido en una falla estructural para la economía mexicana en la medida en que la reinversión era ya menor que la salida de utilidades y que su tipo de financiamiento ayudaba a agravar las otras fallas.

Todo esto no significa que el sector industrial no creciera. Sin embargo, aparte del costo político y social de este crecimiento, para 1970 el aparato industrial se caracterizaba por sus bajos niveles de productividad, altos costos y serias deficiencias en la producción de bienes de capital. La producción manufacturera presentaba problemas de competitividad en el mercado mundial, tanto por sus precios como por su calidad. La sustitución de importaciones, principal objetivo del modelo proteccionista; no se había logrado en mucho por la trayectoria equivocada del aparato industrial encaminado hacia la búsqueda de mayores beneficios.

El aparato industrial, base del desarrollo económico de México, estaba mostrando tanto su ineficiencia como su inadecuación. Seguir sosteniendo su funcionamiento implicaba seguir empeorando - las fallas de la economía y sus consecuencias sociales. Desafortunadamente para el gobierno mexicano, y en concreto para el presidente Echeverría, por un camino que no era el idóneo para la nación entera, los grupos económicos que habían encabezado el desarrollo tenían ya un gran poder, incluso con el apoyo de las empresas transnacionales, y que no estaban dispuestos a perder no obstante sus propias fallas.

Las fallas estaban demasiado generalizadas. El poder financiero había seguido la misma línea del sector industrial, convirtiéndose en su principal soporte económico, y de hecho la vinculación entre ambos sectores fué siempre muy estrecha, su camino fué conceder préstamos de corto plazo, poco útiles para el desarrollo. El tipo de interés se mantuvo lo suficientemente atractivo para retener el capital externo, lo cual disminuyó el ahorro interno e incrementó el endeudamiento externo y la dependencia de capital extranjero. Las instituciones de crédito concedieron el 50% de sus créditos a la industria, 40% al consumo y al comercio y 10% a la agricultura. (48) Definitivamente el sector financiero caminó junto al sector industrial, y se encontraba dentro del embrollo de un desarrollo económico con grandes deficiencias. Era un hecho que el poder financiero participaba en el desarrollo inequitativo y desigual lo mismo que el sector industrial.

La política monetaria se guardaba para sí una de las prin-

cipales fallas de la economía, consistente en conservar a toda costa la estabilidad del tipo de cambio. La necesidad de mantener una estabilidad monetaria para conservar la buena imagen de sujeto de crédito y como mecanismo para lograr importaciones baratas en el ámbito industrial, consideradas necesarias para proseguir el proceso de industrialización, habían llevado a una situación de sobrevaluación que repercutía terriblemente en las exportaciones por ser el peso demasiado costoso, además de los productos en sí poco competitivos. Esta situación sólo se hacía sostenible mediante un cada vez más oneroso endeudamiento externo. No obstante, para 1970, el Gobierno mantenía firmemente la postura de sostener dicha política. A pesar de la urgencia de un cambio, la situación siguió igual en los años subsiguientes. Ante la inminente necesidad de modificar el tipo de cambio, el nuevo Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin, hizo declaraciones contundentes en sentido contrario (diciembre 1970). Entre otras cosas declaró que en México era un principio que la paridad monetaria se guardara y respetara a todo trance (y aparentemente a cualquier costo); que en México las devaluaciones se habían dado por los malos manejos de la economía; que el peso mexicano había sido declarado moneda fuerte; y para sacar de dudas a cualquiera, declaró también que nadie podía pensar en la devaluación como en una solución a los problemas internacionales. (49)

El resultado fué que la política cambiaria mexicana se aferró ciegamente a mantener el tipo de cambio, incluso mucho después del resquebrajamiento del sistema monetario internacional de paridades fijas. En consecuencia, la deuda externa del sector público

que en 1971 era de 4 543.8 millones de dólares, aumentó en un 430% en términos absolutos para 1976, año en el que se devaluó el peso.
(50)

La postura del gobierno fué importante porque mantener el mismo tipo de cambio respondía al querer sostener una situación económica con grandes fallas. Dentro de la estrategia de independencia económica, la sobrevaluación habría de influir en desmejorar el éxito en la medida en que los productos mexicanos, que pocas veces competían en calidad con los de otros países, resultaban demasiado costosos. Sin embargo el gobierno de Echeverría no hizo nada al respecto hasta 1976.

En contraste con el crecimiento del sector industrial y financiero, México tenía un sector agrícola cada vez menos eficiente y no menos desequilibrado, no obstante la predominancia de la población rural y la extensión del territorio. Es un hecho bien conocido que el sector agrícola pagó el costo del desarrollo económico mediante un proceso de industrialización que resultó a la vez demasiado costoso e insuficiente. Si bien el proceso de industrialización suponía el desarrollo paralelo de un sector agrícola moderno, las cosas resultaron muy diferentes. El sector agrícola fué decayendo paulatinamente debido a la continua transferencia de recursos del sector agrícola al sector industrial, del campo a la ciudad. El financiamiento para el campo fué igualmente disminuyendo y con esto la producción agrícola. Las desigualdades en la distribución de tierra, riego, crédito, semillas, fertilizantes, entre los cada vez más poderosos miembros del reducido sector moderno, frente al sector

tradicional, se acrecentaron en forma desmedida.

México pasó de ser un exportador de alimentos a ser un importador, y en ciertos momentos muy importante. La producción agrícola que creció a una tasa del 8.2% anual de 1940 a 1950, creció sólo al 4.3% de 1950 a 1960, y decreció entre 1960 y 1970. Los bajísimos salarios en el campo tuvieron como consecuencia una transferencia a los otros sectores, principalmente al industrial. El reparto de tierras a campesinos sin un plan de producción, llevó al desperdicio y a la escasez de producción, que se vió acentuada por el auge del proceso de urbanización e industrialización que absorbía mano de obra barata. (51) La contribución de la producción agrícola al P.I.B. que en 1935 era del 21% para 1973 había bajado al 11%. En 1935 alrededor del 67% de la población económicamente activa se dedicaba a actividades agrícolas y similares, mientras que en 1970, era menos del 40%. (52) Estos indicadores demuestran un claro desaprovechamiento del campo y descuido de oportunidades para los campesinos que pronto se vieron desplazados frente al sector agrícola moderno.

El intento de crear un sector agrícola moderno que apoyara el proceso de industrialización y dedicara parte de sus esfuerzos para exportar, derivó en lo que se ha llamado una economía agrícola dual. Por un lado, surgió la agricultura tecnificada del Noroeste y de otras regiones aisladas que contaron con las mejores tierras, créditos, tecnología, etc.; y por otro lado, la agricultura de temporal y atrasada del país que se definió cada día más como una actividad de subsistencia. En 1970 nos encontramos con que el 80% de

los propietarios se reparten el 5% de la superficie total, mientras que en el otro extremo el 1.1% de los propietarios eran dueños del 60% de la superficie. En cuando a producción se mantiene la relación: algo más de 18 mil unidades agrícolas privadas (1.8% del total de predios privados), aportaba el 62% del valor de la producción agrícola privada. (53)

Ante estos indicadores es de pensarse que el sector agrícola, basado en la inequidad y con toda esa serie de deficiencias, ya para 1970 no eran un sector en el que se pudiera confiar. El modelo funcionó en sus inicios pero se fué deteriorando a pasos acelerados. Los empresarios agrícolas empezaron a invertir sus excedentes en la ciudad con menores riesgos. El desempleo agrícola creció rápidamente: según datos del Censo de 1970, el 23% de la población económicamente activa se encontraba en el desempleo total, correspondiendo al sector agrícola el 61% de esa cantidad. (54)

Comenta Gustavo Esteva sobre el modelo de desarrollo agrícola:

"Cabe, pues, afirmar que dentro del modelo se consiguió en buena medida colocar en condiciones de extinción a la gran masa campesina de la agricultura tradicional. Pero no se logró la contrapartida esperada. En vez de un moderno desarrollo capitalista, la inserción en nuestra sociedad de una falsa analogía, ciegamente impuesta por los grupos sociales que creían en ella tanto como de ella disfrutaban, generó un dramático círculo vicioso de atraso y destrucción del que aún el país no logra recuperarse. (55)

El resultado fué que para mediados de la década de 1960, el sector agrícola era francamente insuficiente ya no sólo para exportar, sino incluso para satisfacer la demanda interna. La situación

precaria de la agricultura se vió claramente ante la crisis mundial de alimentos y materias primas a mediados de los sesentas, que llevó a México a la necesidad de importar grandes cantidades de alimentos a muy altos precios para poder satisfacer la demanda interna.

En comparación con el sector industrial, el sector agrícola presentaba mucho mayores desventajas. En ambos sectores era predominante la concentración del capital lo que los ubicaba en un mismo esquema económico, pero con la diferencia de que el sector agrícola había resultado mucho más ineficiente tanto en términos cualitativos como cuantitativos. A diferencia del sector industrial que presentó un continuo crecimiento no obstante sus grandes fallas, el sector agrícola presentó un ritmo decreciente, fenómeno que provocó la incapacidad de satisfacer por lo menos la demanda interna. Dentro del proceso de desarrollo económico al sector agrícola le tocó jugar el papel más débil. Este abandono propició la razón fundamental del desequilibrio sectorial.

Otra de las grandes fallas de la economía fué el abandono de algunos sectores con grandes posibilidades que cuando se atendieron fueron mal explotados o mal administrados. Tal fué el caso de la ganadería y de la explotación forestal, y aún más alarmante el caso de la producción pesquera que no obstante de ser uno de los grandes potenciales de México en términos de abastecimiento interno e incluso de comercio exterior, su participación en el P.I.B. durante los últimos cuarenta y cinco años no ha sobrepasado el 0.1%. La poca atención que se le dió se refleja en las siguientes cifras: de 1965 a 1970 la pesca sólo representó el 0.6% de la inversión pú

blica federal, y en el período 1971-75 se elevó a 0.8%. Al parecer el principal problema en este renglón era la organización para la producción. (56) Esta situación contribuía aún más al desequilibrio de la economía y su irracionalidad.

Los problemas que México enfrentaba por la carencia de materias primas no se limitaban a los alimentos. Como sabemos, a fines de la década de los sesentas, el abastecimiento de petróleo era uno de los mayores problemas. Tan es así, que durante los primeros años de los setentas, el petróleo junto con los alimentos, llegó a ser uno de los principales rubros que incrementaron el déficit de la balanza comercial.

El desequilibrio estructural tanto entre los sectores como dentro de los sectores se había convertido en una constante de la economía mexicana.

La actividad comercial, además de presentar un crecimiento continuo, no siempre favorable al desarrollo, presentó al igual que el sector industrial y agropecuario, una considerable concentración. En 1960 el 0.6% de los establecimientos disponían del 46% del capital invertido en esa actividad y obtuvo casi el 50% de los ingresos por ventas, situación que se acentuó durante los sesentas. En el sector de servicios la situación era similar: para 1960 el 87% de los establecimientos disponían tan sólo del 9.3% del capital invertido. (57)

La concentración de los medios de producción en pocas manos,

como hemos visto, era un elemento común de todos los sectores de la producción. Tal situación era indicador de un modo de producción basado en la concentración del capital, elemento fundamental del desarrollo económico de México, y del cual se derivaban la mayor parte de los problemas políticos y sociales. En lo político la concentración del poder también se encontraba perfectamente establecida. De esto se derivaba esa situación de no participación para las mayorías, que era, además de los contundentes indicadores económicos, claro síntoma de la ineficiencia del proceso de desarrollo.

Como reflejo de la situación de desequilibrio económico - también debemos considerar el problema del empleo. La concentración de capital en la mayor parte de los sectores de la producción llevó al uso intensivo del capital y de tecnología, y a una ocupación decreciente frente a un crecimiento constante. Para 1970, las presiones subocupadas, o sea aquellas cuyos ingresos mensuales por trabajo eran menores que el salario mínimo, conformaban el 45% de la fuerza de trabajo. (58) La subocupación era sobre todo en el campo, aunque en los otros sectores también existía el mismo problema.

Como ya hemos dicho, las grandes fallas del proceso de desarrollo económico no impidieron que la economía siguiera creciendo durante la década de los sesentas. Incluso las tendencias inflacionarias se lograron contener. Sin embargo, en 1970 la situación inflacionaria llegó a ser crítica. En el transcurso de este año se apreció una importante elevación de precios y la tasa de inflación llegó al 6%. Sergio Mota Martín comenta al respecto:

"Es importante insistir en el hecho de que las presiones inflacionarias que se han presentado en México, se han debido en gran parte a la insuficiencia de la elasticidad en la oferta. El movimiento ascensional de precios se inicia con los artículos de consumo y se amplifica en la medida en que la capacidad productiva es reducida y está sujeta a fuertes distorsiones en su composición". (59)

No obstante el incremento de disponibilidad financiera, en 1970 la economía creció a un ritmo más bajo que en los años anteriores. Durante los últimos meses de 1970 se registró un alza generalizada de precios que pareció ser respuesta a una combinación de factores especulativos, presión estacional de la demanda y elevación de los costos de producción. La inflación, que apareció como un nuevo elemento en la economía mexicana a principios de los setentas, se prolongó a lo largo de la primera mitad de la década. Las fallas estructurales de la economía se empezaron a reflejar en los indicadores básicos de la economía que se agravaban crecientemente a partir de 1970.

La política de precios oficiales siguió deteriorando los términos de intercambio del sector agrícola con el comercial y el manufacturero. Por otro lado, la inflación contribuyó a que disminuyeran las tasas de interés para el ahorro. La brecha inflacionaria prosiguió y se acentuó con los embates de la economía mundial. En 1973 se dió un incremento del 22% en el nivel de precios, índice record desde los años cincuentas e inevitable debido a las devaluaciones del peso (que se mantuvo con el dólar); aumentos generales en los precios internacionales, un gran incremento en el déficit gubernamental y una serie de cuellos de botella en la oferta interna. (60) La inflación, que apareció como grave problema de la eco

nomía mexicana en 1970, prosiguió en ritmo ascendente de tal forma que de 1971 a finales de 1976 alcanzó un crecimiento récord de 122.8% en términos del índice nacional de precios al consumidor y de 109.9% en términos del deflacionador del PIB. (61)

Las fallas estructurales de la economía mexicana también se reflejaban de manera alarmante en el sector externo de la economía.* Principalmente para el año de 1970 los indicadores de balanza comercial, deuda externa e incluso turismo, eran bastante críticos y sin indicios de mejorar. Por un lado, como ya hemos comentado, la debilidad de la recaudación tributaria para cubrir el gasto público, y el déficit presupuestal consecuente, había llevado a la necesidad de aumentar la dependencia del endeudamiento externo.

El rígido proteccionismo industrial permitió que el déficit debido a la constante importación de bienes industriales creciera desmedidamente. A este déficit hay que añadir también el que se derivó de la necesaria importación de alimentos e hidrocarburos, principalmente en 1970, para subsanar las crisis del sector agrícola de 1969 y 1970. De esto se derivó que para 1970 el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos creciera 100.11% con respecto a 1969, con un valor de 945.9 millones de dólares. (62) Cuando Echeverría inició su administración la deuda pública externa de México ascendía a 4 000 millones de dólares aproximadamente, lo cual hacía necesario separar un mínimo de 23% de las divisas disponibles para poder hacer frente a los compromisos financieros adquiridos. (63)

* Este tema está tratado con mayor profundidad en la parte de Economía Internacional en la que se considera al sector externo interrelacionado con la economía mundial. Por este motivo en esta parte sólo se darán algunas ideas generales de la situación.

Lo que es importante señalar por el momento es que si bien las condiciones económicas externas no fueron muy favorables a México a partir de 1970, la mayor parte de las fallas del sector externo registradas en ese período están directamente vinculadas con las fallas presentadas por el modelo de desarrollo económico: continuo déficit presupuestal ante la imposibilidad de reformas tributarias; déficit en la balanza comercial debido al exceso de importaciones del sector industrial altamente protegido; importaciones elevadas en el sector de alimentos gracias a la ineficiencia de ese sector debido a su abandono en aras del progreso industrial. Luego entonces, el constante déficit comercial de la balanza de pagos en todos sus renglones, estaba estrechamente vinculado con las carencias del modelo interno de desarrollo.

El desequilibrio de la economía mexicana, resultado de un proceso de desarrollo inequitativo y en no pocos casos ineficiente, fue posible también por la actuación del Estado que en un principio apoyó y propició el despegue de la economía y luego permitió que si guiera por cauces que propiciaban el desequilibrio y la inequidad.

El resultado de esta trayectoria fué que para 1970 las fuerzas económicas habían adquirido un poder extraordinario en la economía; el Estado contaba cada vez menos con el apoyo real debido a la centralización política y a la falta de participación; y los sectores que no se veían beneficiados por el crecimiento económico, que eran la mayoría, reclamaban el cambio de una situación a todas luces injusta e inequitativa.

Ante la difícil panorámica de la economía mexicana el presidente Echeverría, al llegar al poder, diseñó una estrategia que buscaba el desarrollo compartido. Los instrumentos más asequibles del gobierno, comprendidos fundamentalmente en su política económica, habrían de convertirse en las principales vías de cambio, por lo menos a corto plazo: reducción del gasto público, disminución del endeudamiento externo, ajuste del sistema tributario, control de la expansión monetaria y elevación de los encajes bancarios, eran algunos de los caminos que el gobierno podía seguir. Como veremos más adelante, estos cambios no eran suficientes para corregir las fallas estructurales de todo el sistema.

En la "exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación" se señalan algunos postulados que efectivamente correspondían a la situación del momento:

"Si bien el desarrollo económico ha sido constante y sostenido, persisten ciertos desajustes importantes en el sistema que probablemente sean resultado del mismo, pero que constituyen cada vez en mayor medida, serios obstáculos para que continúe la marcha ascendente de la economía.

Destaca la desigualdad en la distribución del ingreso, cuyos efectos son indeseables desde el punto de vista de la justicia social e impiden la expansión del mercado interno, frente a un sano y vigoroso desarrollo económico.

También hay que considerar que una buena parte de la población potencialmente activa se encuentra desocupada o subocupada y apenas participa del producto social." (64)

Ante una situación continua de protección a la industria nacional y de un proceso de industrialización que propició la dependencia cada vez mayor de capital, tecnología e importaciones industriales, el presidente Echeverría proclamó una política nacionalista (uso intensivo de factores internos) que de inmediato causó friccio-

nes tanto con la iniciativa privada mexicana (principalmente COPARMEX) como con los intereses económicos externos, principalmente norteamericanos, defendidos por sus representantes aquí en México. Por ejemplo, el 30 de abril de 1971, se aprobó un acuerdo en el que se buscaba impedir que mexicanos presta-nombres permitieran la apropiación de importantes zonas fronterizas y costeñas, por parte de particulares y compañías extranjeras, que violaban el artículo 27 constitucional ocasionando graves daños a la soberanía y economía nacional. (65) La política de nacionalización se cambiaba por una política de "mexicanización" cuyo matiz era permitir la participación externa en la economía nacional pero con la forzosa predominancia de capital y de control por parte de mexicanos.

No obstante, las medidas del nuevo gobierno buscaban cambios niveladores y de ajuste, se buscaba a todas luces mantener el proceso de industrialización, con una estrategia que corrigiera las grandes fallas de la economía. Echeverría declaró al principio de su sexenio:

"Sólo una política de industrialización y de estímulo a la inversión industrial, podría hacernos llegar a un terreno de nivelación económica." (66)

En 1969, durante las reuniones del Banco Mundial, Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, había declarado que la política mexicana de desarrollo económico alentaba el flujo de ahorro privado hacia las oportunidades de inversión interna, y utilizaba la inversión pública para estimular la inversión de más capital privado. (67)

Por otro lado, no obstante el informe del Banco Mundial para México (1969) sostenía que el 94% de los recursos provenientes de impuestos por ingreso eran aportados por el trabajo y únicamente el 6% restante por el capital, y que el gobierno sólo obtenía el 13% del producto nacional de impuestos, Ortiz Mena declaraba que esto no era perjudicial ya que las empresas del gobierno constituían una gran proporción de toda la actividad económica. No obstante, en el sexenio 1964-1970, el gobierno había tenido que recurrir a préstamos de fuentes internas y externas para cubrir más del 40% de la inversión pública total. (68) El gobierno mexicano, no obstante su postura a nivel declarativo de hacer correcciones a los desequilibrios de la economía mexicana, en la práctica sus políticas monetarias y financieras eran sumamente reaccionarios.

Al momento de entrar Echeverría al poder sugirió medidas más radicales en este sentido que encontrarían enormes limitantes que obstaculizarían su eficacia.

Como vimos anteriormente, los intentos de reforma fiscal que dieron en meras adecuaciones que afectaron, al igual que las reformas anteriores, a los estratos medios y bajos, pero que dejaron casi incólume el gran capital.

Las restricciones del gasto público, que bajó de 29 205 millones de pesos en 1970 a 22 559 millones en 1971, junto con la restricción del uso del crédito externo y políticas antinflacionarias que sirvieron para contener el alza de precios, trajeron en resultado un decremento del crecimiento económico que en 1970 fué del -

7.7% para pasar en 1971 a sólo el 4%. (69)

La política económica del gobierno durante el primer año, que buscaba mejorar el desequilibrio de la economía mexicana con una importante restricción del gasto público; con intentos de reformas estructurales como la reforma fiscal, que fracasaron; y con el anuncio de una mayor participación del Estado en la economía, trajeron en consecuencia un año de atonía en el desarrollo económico de México.

El resultado fué que a finales de 1971 la economía se encontraba estancada y las medidas gubernamentales no repercutían como se esperaba. Por su parte la iniciativa privada redujo considerablemente su inversión, que no se incrementó a lo largo del sexenio, entre otras cosas por el estado constante de tensión y desconfianza entre sector público y privado. Si en el período 1965-1970 la inversión privada creció a un ritmo anual de 15.4% en el período 1971-1974 su tasa de crecimiento fue tan sólo del 2.8%. (70)

Podemos pensar en dos opciones que se le presentaban al nuevo gobierno ante la necesidad del cambio. Por un lado una estrategia que buscara cambios estructurales que corrigieran las deficiencias del desarrollo económico, haciendo al aparato económico más eficiente y productivo, pero incluyendo las modificaciones necesarias para corregir las consecuencias políticas y sociales negativas producto del desarrollo económico desigual regido hasta ese momento. La segunda posibilidad estaba en hacer solamente algunos cambios en los pilares del desarrollo económico para aumentar su eficiencia, sin

buscar las transformaciones necesarias en lo político y lo social. Aparentemente el presidente Echeverría al llegar al poder quiso tomar el primer camino. Al transcurso del primer año en el que la estrategia se encontró con obstáculos infranqueables en todos los ámbitos, se tomó la segunda opción, como un intento por no perder lo conseguido con el modelo anterior, no obstante la inequidad y desigualdades que este provocaba, pero ahora ya con expectativas de cambio, lo que llevó forzosamente a aumentar considerablemente el gasto para en lo posible satisfacer dichas expectativas sociales.

Para 1972, frente a la contracción del ritmo de crecimiento económico experimentado en 1971 y los pocos resultados obtenidos con la estrategia inicial, el gobierno tomó la decisión de reactivar la economía y de sostener tasas elevadas de crecimiento en base a una expansión acelerada del déficit presupuestario. El gasto gubernamental creció a partir de 1972 a una tasa real mucho más elevada, que creció en un 19.2% aumentando su proporción en el P.I.B. de 12.3% a 22.5%. (71)

La inversión del sector público, principal instrumento para reactivar la economía, pasó de 22 559 millones de pesos en 1971 a 34 715 millones en 1972, 49 800 en 1973, 64 800 en 1974, hasta llegar a 92 600 en 1975. (72) Esto sólo fué posible mediante un incremento de la deuda pública externa que pasó de 724 millones de dólares en 1971 a 2676.5 millones contratados en 1973, que significó un aumento del 200% con respecto al año anterior. En los años 1973 y 1974 el endeudamiento siguió creciendo a una tasa promedio de 32.6% anual. (73)

Al acelerar el endeudamiento sí se logró acelerar el crecimiento económico. En 1972 y 1973 la economía creció a un ritmo de 7.3 y 7.6% respectivamente, crecimiento que se financió con mayor inflación y menos equidad. Sin embargo, los problemas estructurales que originaron la estrategia inicial, lejos de resolverse se empeoraban. En lo que hace a uno de los sectores más dañados de la economía, el sector agropecuario, no obstante los extraordinarios estímulos monetarios, descendió de 1971 a 1976 a una tasa real promedio negativa del 2.5% en términos per cápita. (74) Nuevamente las prioridades dejaban de lado las grandes fallas, en especial del sector agrícola.

A mayor actividad del sector público, mayor crecimiento de su gasto. Incluyendo la burocracia, el gasto gubernamental creció en el período 1971-1976 a una tasa anual promedio del 10.2% (más del doble que la economía) y su proporción en el PIB pasó del 6.2% al 9.61%. El número de empleados del sector público en el mismo período creció en un 80.8%. (75) Esto trajo mayor número de empleados pero tampoco resolvía los problemas estructurales en este campo.

El crecimiento de la inversión bruta fija total 1965-1970, fué del 9.9% anual para promover un crecimiento de la economía del 7.6%. En el período 1970-1976 el crecimiento de la inversión principalmente pública, fué del 7.6% para sostener un crecimiento económico del 5.3%, con un déficit gubernamental sin paralelo.

Esto da una idea del desenlace de la estrategia y es aún más importante si consideramos la escasa participación del sector priva-

do en la inversión. Para el período 1971-74, mientras que la tasa de crecimiento de la inversión del sector público fué del 15.0% la del sector privado fué tan sólo del 2.8%, mientras que en la década de los sesentas la inversión privada creció siempre a un ritmo superior. (76)

El cuadro a continuación muestra una visión general del período en comparación con el período estabilizador:

ALGUNOS INDICADORES BASICOS (Tasas de crecimiento anual)	1959-1970 (período estabilizador)	1971-1975
Producto Interno Bruto Real	6.8	5.6
Precios del P.I.B. (deflactor)	3.6	12.3
Precios al mayoreo en la Cd. de México	2.4	10.8
Déficit al consumidor en la Cd. de México	2.7	12.1
Déficit en cuenta corriente	11.1	31.0

Fuente: Banco de México (77)

La estrategia económica del nuevo gobierno había fracasado en sus dos intentos. Tanto como promotor del cambio en el primer año, como en su papel de actor principal del desarrollo a partir de 1972, los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas. Para 1970 el desarrollo económico de México era altamente dependiente de la iniciativa privada, que controlaba los sectores más dinámicos de la economía. El gobierno, no obstante su enorme endeudamiento, no pudo superar la crisis económica y sí creó fricciones y desconfianza en la iniciativa privada que lo manifestó con una seria contracción de su inversión y su poca colaboración en la estrategia

de desarrollo inicial que marcó el tipo de su relación con el gobierno durante el resto del sexenio.

Independientemente de los posibles buenos resultados que a todos los niveles hubieran resultado del éxito de la estrategia gubernamental, el hecho fué que dicha estrategia no funcionó y el costo que México tuvo que pagar por ello fué muy alto. La economía creció en 1972 y 1973; en 1974 el ritmo de crecimiento comenzó a declinar; mucho más en 1975, hasta llegar a su más seria crisis en 1976. Comenta Samuel del Villar al respecto:

"La transición del gobierno del Presidente López Portillo estuvo dominada por la crisis más severa experimentada por la economía mexicana desde hace más de treinta y cinco años."
(78)

Es cierto, como veremos más adelante, que las presiones externas fueron crecientes y cada vez más desfavorables a la estrategia del gobierno mexicano. Lo que es un hecho es que una visión más realista y menos optimista del cambio, aunque no por eso aceptable para quienes con justicia buscaban el cambio, hubieran puesto a México en una situación más favorable. Desgraciadamente las grandes fallas del desarrollo económico no se corrigieron antes, y al momento de intentarlo su costo fué muy alto y los resultados muy lejos de lo esperado. Al parecer, y visto en retrospectiva, dentro del contexto internacional el momento estaba muy lejos de ser el adecuado para intentar el cambio, sin embargo, a nivel interno, tanto en lo político como en lo económico, difícilmente se hubiera podido postergar el intento.

El idealismo y la falta de visión del gobierno del presiden-

te Echeverría aunado a situaciones internas y externas desfavorables, contribuyó a que México pasara por su más seria crisis económica durante la década de los setentas. Si bien su responsabilidad es innegable, la responsabilidad de hecho es compartida por todos aquellos que en los gobiernos anteriores no tomaron las decisiones necesarias para corregir las fallas de un proceso económico mal encaminado y que llevó a México a la crisis. Al parecer la activa participación del Estado en una economía predominantemente capitalista, como es el caso de México, hubiera implicado cambios tan radicales sólo procedentes con cambios en las estructuras. Al parecer en México existió una clara imposibilidad de dichos cambios estructurales.

Dentro de la estrategia general estaba evidentemente inmersa una estrategia de política exterior y política internacional que estaba estrechamente vinculada con los intentos de cambio a nivel interno. Sin embargo dicha política exterior, ante el fracaso de la estrategia interna, quedó volando en el vacío. Evidentemente que los cambios a nivel internacional, de haberse logrado, hubieran repercutido favorablemente a nivel interno, pero también en ese ámbito los resultados quedaron muy por debajo de las expectativas.

De todo esto se deduce que la estrategia de cambio a nivel interno llevó forzosamente a la formulación de una política exterior que contuviera los mismos lineamientos de la política interna. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados contiene dichos lineamientos y se convierte en el principal documento de la política exterior de Echeverría. Dado el fracaso de la estrategia a

nivel interno, los beneficios para México de esa política exterior fueron mínimos, sin embargo se mantuvo esa política exterior como baluarte de una lucha que no logró realizarse a nivel interno.

De este apartado podemos llegar a la conclusión de que la política económica interna y la política exterior (incluyendo la propuesta de la Carta) parten de una estrategia general que las contiene a ambas. La política económica interna se queda rezagada, finalmente truncada, y la política exterior se dispara como un intento desesperado de apoyo a la política interna.

Notas Cap. III

- (1) López Cámara, Francisco, "Sobre el sistema político..." p. 187.
- (2) Pereyra, Carlos, "México: los límites...", p. 54.
- (3) Ibid., p. 55.
- (4) El total de los gastos para la educación en México a fines del sexto decenio, eran en promedio tan solo el 1.4% del PNB; las cifras correspondientes a otros países latinoamericanos en los mismos años, son las siguientes: Argentina 2.5%; Brasil, 2.6%; Chile, 2.4%; Perú, 2.9%; y Venezuela, 4.1%. En materia de seguridad social, en 1967 solo el 18.9% de la fuerza de trabajo mexicano recibía los beneficios del seguro social. En el mismo año, otros países latinoamericanos tenían las siguientes cifras: Argentina, 66.3%; Brasil, 20.4%; Chile, 76.4%; Perú, 26.5%; y Venezuela, 21.9%. Carlos Pereyra, "México: los límites...", p. 57.
- (5) Reyna, José Luis, "Estado y autoritarismo", p. 80.
- (6) Pereyra, Carlos, "México: los límites...", p. 58.
- (7) El gobierno del presidente Ruiz Cortines terminó en medio de graves conflictos sindicales, que su sucesor tuvo que reprimir con gran violencia a los pocos meses de iniciar su gestión. La fórmula adicional consistió en preocuparse nuevamente por la política del bienestar social, mediante el camino de incrementar los recursos del Estado gracias a una carga fiscal creciente sobre las nuevas y florecientes clases medias del país. Ver Francisco López Cámara, "Sobre el sistema político...", p. 189.
- (8) NAFINSA, La economía en cifras, pp. 370-372.
- (9) López Cámara, F., "Sobre el sistema político...", p. 189.
- (10) Aunque el Estado advierte que el "Charrismo" es una fuente generadora de ilegitimidad, comprende también que, a la vez constituye la mejor barrera de comprensión de la clase obrera y, en consecuencia imprescindible factor de dominación. Ver Carlos Pereyra, "México: los límites...", p. 61.
- (11) Ibid., p. 55.
- (12) Reyna, José Luis, "Estado y autoritarismo", p. 91.
- (13) Zermeño, Sergio, México: una democracia utópica, p. 75.
- (14) Ibid., p. 91.

- (15) Ojeda, Mario, Alcance y límites..., p. 164. Con respecto al terrorismo y la guerrilla cabe mencionar el asesinato de Garza Sada en Monterrey y los movimientos de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en Guerrero como alguno de los casos más representativos.
- (16) Mario Ojeda comenta al respecto que el descontento político -particularmente el de las clases medias- se hizo patente en las elecciones de 1970, especialmente en las ciudades, en donde el voto de la oposición y el abstencionismo de protesta se dieron con mayor vigor que en los comicios anteriores. Ver Mario Ojeda, "Alcances y límites...", p. 165.
- (17) Pereyra, Carlos, "México: los límites...", p. 59.
- (18) Ochoa, G., "Reportaje...", pp. 184-85.
- (19) En el discurso de Echeverría en el Primer Coloquio sobre Productividad para el Comercio Exterior, el presidente comentaba: "cada nuevo funcionario, al llegar a su cargo, comienza a aprender lo relativo al ejercicio de sus funciones, y viene entonces un período de ajuste en el cual se produce infinidad de problemas, grandes o pequeños, que los factores de la producción siempre perciben; problemas estos que frecuentemente retardan la marcha eficaz de las instituciones", EGM, 2a. Época, No. 7, junio 1971, p. 123.
- (20) González Casanova, Pablo, "El futuro inmediato", p. 37. No obstante esta promoción de la libertad de prensa durante los primeros años de su gobierno, poco tiempo antes de salir, el 8 de julio de 1976, el presidente Echeverría permitió y apoyó un golpe mortal al periodismo independiente cuando el grupo de Julio Scherer del Excelsior fue eliminado totalmente al margen de la legalidad. Esta es alguna de las actitudes difíciles de explicar del presidente Echeverría.
- (21) Ver Gilly, Adolfo, "La revolución...", p. 53.
- (22) Hansen, Roger, Los Años de Echeverría, p. 6.
- (23) Discurso de Echeverría sobre los acontecimientos del 10 de junio, EGM, 2a. Época, No. 7, junio de 1971.
- (24) Pereyra, Carlos, "México: los límites...", p. 64.
- (25) Stavenhagen, Rodolfo, "Reflexiones...", p. 19.
- (26) Purcell, John; Kaufman, Susan, "El Estado y la empresa -privada", p. 232.
- (27) Ibidem.
- (28) Ibid., p. 230.
- (29) Gilly, Adolfo, "La revolución ...", p. 51.

- (30) Ibid., p. 61.
- (31) Planteamiento de James N. Rosenau, citado por Yoram Shapira, "La política exterior de México...", p. 62-63.
- (32) Ibidem.
-
- (33) Banco de México, S. A., "Informes sobre la situación...", pp. 191-198.
- (34) Tello, Carlos, La política económica..., p. 40.
- (35) Del Villar, Samuel, El manejo y la recuperación..., p. 16.
- (36) Ibid., p. 10.
- (37) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México 1976..., p. 125.
- (38) Navarrete, Ifigenia, "La Estabilidad monetaria...", p. 1105. Para este problema véase también la obra del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México 1976..., pp. 129-141.
- (39) Si se considera un período largo, reciente (1960-1975), se verá que la tendencia es aún más alarmante:
- ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PIB
- | | 1960 | 1975 |
|-------------------|-------|-------|
| PIB | 100.0 | 100.0 |
| Sector primario | 15.9 | 9.6 |
| Sector secundario | 29.2 | 35.7 |
| Sector terciario | 59.4 | 54.7 |
- Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, México 1976..., p. 175.
- (40) Labastida, Julio, "Grupos dominantes...", p. 138.
- (41) Al respecto ver Barkin, David, "La persistencia de la pobreza...", y Ojeda, Mario, Alcances y límites..., pp. 136-137.
- (42) Tello, Carlos, La Política Económica..., p. 21.
- (43) Cronología, p. 100.
- (44) Tello, Carlos, La política Económica..., p. 24.
- (45) Labastida, Julio, "Grupos dominantes...", p. 131.
- (46) Tello, Carlos, La Política Económica..., p. 49.

- (47) Comercio Exterior, (editorial), "La inversión extranjera directa en México", pp. 986-988.
- (48) Navarrete, Ifigenia, "La estabilidad monetaria...", p. 1106.
- (49) Cronología, p. 115.
- (50) Del Villar, Samuel, "El manejo y la recuperación...", p. 16.
- (51) Labastida, Julio, "Grupos dominantes...", pp. 109-113.
- (52) Tello, Carlos, "La Política Económica...", p. 13.
- (53) Ibid., pp. 20, 25.
- (54) Esteva, Gustavo, "La agricultura en México...", p. 1315.
- (55) Ibid., p. 1316.
- (56) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México - 1976..., p. 170
- (57) Pereyra, Carlos, "México: los límites...", p. 55.
- (58) Tello, Carlos, "La Política Económica...", p. 20.
- (59) Mota Marín, Sergio, "Inflación: experiencias...", p. 233.
- (60) Hansen, Roger, Los años..., p. 11.
- (61) Del Villar, Samuel, ob. cit., p. 14.
- (62) Ibid., p. 5.
- (63) Green, Rosario, El endeudamiento público..., p. 171.
- (64) Comercio Exterior, (editorial) "La marcha de la economía mexicana en 1970", p. 2.
- (65) EGM, 2a. Epoca, No. 5, Abril 1971, p. 187.
- (66) Discurso inaugural de Echeverría en la Feria del Hogar 1971, EGM, 2a. Epoca, No. 3, 1°/ 28 de febrero de 1971.
- (67) Ortiz Mena, Antonio, "Desarrollo estabilizador...", p. 2.
- (68) Barkin, David, "La persistencia de la pobreza...", p. 669.
- (69) Comercio Exterior, (editorial) "La marcha de la economía nacional en 1971", p. 2.

- (70) Cifras de NAFINSA, en la obra del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México 1976..., p. 122.
- (71) Del Villar, Samuel, El manejo y la recuperación..., p. 13.
- (72) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México - 1976..., p. 121
- (73) Green, Rosario, El endeudamiento público..., p. 176.
- (74) Del Villar, Samuel, El manejo y la recuperación..., p. 14.
- (75) Ibid. p. 8.
- (76) Ibid. p 16.
- (77) En Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México 1976..., p. 114.
- (78) Del Villar, Samuel, El manejo y la recuperación..., p. 1.

IV. FACTORES EXTERNOS QUE INCIDIERON EN LA PROPUESTA DE LA CARTA

Como vimos en la parte económica del capítulo anterior, el modelo económico de México, resultado de un programa de desarrollo iniciado en los años cuarentas, ha devenido en una estructura económica con un modo de producción predominantemente capitalista. Además de las consecuencias internas de este modelo, éste conlleva la existencia de un vínculo con un sistema económico supranacional del cual México forma parte.

Al ser Estados Unidos el líder de dicho sistema, en lo económico (resultado sobre todo de la situación de posguerra) y en lo político (consecuencia de la era bipolar también a partir de la pos guerra), la vinculación de México con el líder del sistema capitalis ta ha sido inevitable. Si a esto aunamos la realidad de la vecindad geográfica, nos encontramos con un México altamente dependiente de los pasos del país del Norte, y sumamente vulnerable a sus decisiones, primero por su repercusión inmediata debido a la vecindad y, sobre todo, por la debilidad intrínseca que tiene México como país subdesarrollado dentro del sistema. Esto lleva a México a la nece sidad forzosa de ponderar la trayectoria política y económica nor teamericana, al momento de formular sus políticas.

Esta dependencia es a veces muy importante en lo que hace a la política exterior. En todo momento de crisis mundial, México se ha visto obligado a actuar e incluso a negociar sobre ciertas bases que vienen dadas desde arriba. En ocasiones, como fue por los años previos a la Segunda Guerra Mundial, las pautas fueron fa

vorables para México, se supieron aprovechar y trajeron algunas negociaciones valiosas, como fue la expropiación del petróleo mexicano en marzo de 1938.

Si bien en lo económico la dependencia estructural aparece casi inamovible, en lo político, como hemos visto, se conserva cierta independencia de acción. Dicha independencia es limitada, en lo interno, en la medida en que el sistema político no tienda a afectar de manera importante la vinculación estructural económica; en lo externo, en la medida en que esto no afecte las prioridades hemisféricas del líder occidental.

En lo que se refiere a la política exterior, que es lo que aquí más nos interesa, se ha dado a partir de 1945 una cierta condescendencia por parte de Estados Unidos a que México maneje con cierta independencia su política exterior, incluso con posturas contrarias a los deseos por su vecino. (1) Entre otras cosas esto se puede explicar por la gran estabilidad del sistema político mexicano y, porque los gobiernos de México, además de mantener el "orden" en el país, no contravienen los intereses fundamentales norteamericanos, sobre todo, porque no han obstruido el desarrollo de una estructura económica predominantemente capitalista lo que impide que cualquier alianza con países de sistema socialista no se convierta en un peligro para el sistema y con esto México juega el papel esperado por Estados Unidos. Es así que en un momento dado le sea posible a México sostener ciertas posturas independientes en su política exterior sin correr el riesgo de graves represalias.

Partiendo de estos supuestos, es explicable el hecho de que en un momento dado, el gobierno del presidente Echeverría, tuviera la posibilidad de enarbolar una política "tercermundista" sin que ésto hubiese provocado represalias inmediatas.

Las concesiones norteamericanas, hacia México, visto en términos de "relación especial", suelen darse en momentos en que para Estados Unidos es especialmente importante no tener desacuerdos con México, cuando sus intereses a corto plazo así lo exigen. (2) En esos momentos, México y Estados Unidos, según la versión norteamericana, comparten todos sus intereses.

Si bien a menudo se habla de una "relación especial" entre México y Estados Unidos, su connotación no es muy clara. Ponderando los intereses de ambas naciones, principalmente norteamericanas, debemos partir de un primer hecho fundamental que es la vecindad geográfica. Esto implica para Estados Unidos, por seguridad hemisférica y seguridad geográfica inmediata, no permitir que México pueda convertirse en un riesgo para su seguridad. En el contexto económico para Estados Unidos es, si no fundamental, sí óptimo el contar con que su país vecino inmediato del sur sea una continuación de su estructura económica pues esto contribuye en buena medida a la expansión inmediata de la economía norteamericana y les facilita enormemente las relaciones comerciales, pues de este modo siempre estarán en una posición muy superior.

En definitiva México es "especial" para Estados Unidos por su vecindad geográfica. La expresión "relación especial" es de ori

gen norteamericano y es muy probable que responda más a este carácter "especial" de México que a un trato preferencial hacia México como mucho se ha supuesto.

De hecho, en lo comercial, la pertenencia de Estados Unidos al GATT le impide tener un trato especial hacia México debido a la cláusula de nación más favorecida.

Dentro de este contexto a Estados Unidos le interesa mantener buenas relaciones con México, que aunque no implican trato preferencial, sí se ha buscado dar una imagen de "relación especial", sobre todo por ser México un país de menor desarrollo. Se cambia la incondicionalidad de México por una imagen de trato preferencial. Para México en última instancia la "relación especial" está dada por una supuesta protección frente al exterior, aunque nunca se ha dado el caso de probarla.

Esto nos lleva a una primera conclusión importante: la "relación especial" entre México y Estados Unidos se da dentro del contexto de "sistema de alianzas" que en última instancia siempre se da como respuesta a los intereses fundamentales de los Estados Unidos como primera potencia, y con el propósito de sostenerse como tal.

México, como país subdesarrollado, se convierte en país del Tercer Mundo, pues no obstante su "relación especial" con EE.UU., su desarrollo económico lo ubica dentro del grupo de países en proceso de desarrollo. En esta medida México se ve igualmente afecta-

do por las crisis económicas que afectan a los países menos desarrollados y esto hace que los reclamos de dichos países hacia los países más avanzados involucren igualmente a México no obstante su vecindad geográfica con Estados Unidos.

En esta medida México tiene un lugar "especial" para Estados Unidos pero también se encuentra identificado con las causas del Tercer Mundo.

Dentro de este contexto, pasaremos a revisar las condiciones externas, tanto políticas como económicas, que permitieron y llevaron a México a adoptar y sostener posturas tales como la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en abril de 1972.

En una primera parte analizaremos la situación política internacional, sus cambios y trayectoria, para poder ubicar la política exterior de México, en concreto la propuesta de la Carta, dentro de dicho contexto.

En la segunda parte trataremos sobre la situación económica internacional, la crisis del sistema a finales de los sesentas y la vinculación de México a dicha crisis, como elementos que incidieron en la propuesta de la Carta.

1. La situación política internacional.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se estableció una nueva estructura de poder de carácter bipolar, a nivel mundial en la

cual la Unión Soviética y los Estados Unidos se convirtieron en los líderes de dos sistemas socio-económicos diferentes y contrapuestos. México, como hemos visto, quedó inmerso dentro del bloque occidental y muy cerca del líder. Los bloques de poder y las esferas de influencia se convirtieron en los conceptos claves de la política internacional durante más de dos décadas.

Los bloques se definían en función de sistemas económicos y políticos diferentes; libre empresa y economía de mercado eran los postulados básicos del sistema económico occidental en el que a México le tocó jugar.

Estados Unidos como líder del bloque occidental buscó al igual que la Unión Soviética, extender y reafirmar su zona de influencia a fin de obtener un mayor campo de acción para el desarrollo de un sistema económico, el cual está muy lejos de poder funcionar sólo a nivel nacional. Como veremos adelante, en una primera fase de carácter fundamentalmente económico, la prioridad norteamericana fue la de ayudar a restablecer la economía de los países europeos capitalistas más importantes con el fin de poder reactivar el sistema en su conjunto.

En una primera fase de expansión de sistemas, las potencias líderes buscaron extender su influencia, primero en zonas geográficas inmediatas, y luego más remotas. Esto se dio dentro del contexto de lo que se ha llamado el "equilibrio del terror" que consistió fundamentalmente en una igualdad de fuerzas de destrucción total que llevó a que ninguna de las dos potencias desarrollara planes he

gemónicos sobre la otra.

Dentro de este contexto, y con la firme convicción por parte de las dos superpotencias de que su sistema era el mejor, se desencadenó una competencia de dominio político y económico. Esta lucha trajo en consecuencia dos tipos de penetración bien conocidas. La confirmación de áreas de influencia otorgadas por la situación geográfica, y la guerra localizada entre ambas potencias por la conquista de nuevas áreas. En el primer caso nos encontramos que este proceso se da como confirmaciones sin objeción por parte de la potencia contraria.

Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética, hicieron uso de medidas extremas cuando por algún motivo se vió el riesgo de perder alguna importante área de influencia. Por el lado del bloque occidental hubo algunos momentos en los que Estados Unidos recurrió a medidas diversas para mantener su poder en el área. Sin profundizar en los casos concretos, recuérdense los sucesos de Guatemala en 1954, de República Dominicana en 1965 o de Chile en 1973, procesos políticos en los cuales en una u otra manera actuó Estados Unidos de modo determinante para sostener su poder en el área.

Por el lado del círculo soviético, los procesos políticos de Hungría en 1956 y de Checoslovaquia en 1968 llevaron a una intervencción más directa de la Unión Soviética para evitar la occidentalización de dichos países, que los soviéticos consideraban como su zona de influencia. En todos estos casos, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética se abstuvieron de obstruir la reafirmación de áreas

de influencia inmediatas de la potencia contraria.

El caso de Cuba a principios de la década de los sesentas marcó un momento especial. Considerada como parte de la zona de influencia norteamericana, al momento de la revolución cubana, que a principios de los sesentas de declaró socialista, Cuba de un momento a otro intensificó sus relaciones con la Unión Soviética que quizo aprovechar esa espléndida oportunidad para penetrar en América Latina. Estados Unidos reaccionó de inmediato, y no obstante la revolución Cubana triunfó, la Unión Soviética tuvo que retirar toda su pretendida influencia directa en el hemisferio. El caso de Cuba, que conllevó en un momento dado un gran riesgo de confrontación nuclear entre las dos superpotencias fué un caso de alarma que inflyó mucho en favor de la distensión.

En lo que hace a las áreas más remotas, no consideradas como zonas de influencia inmediatas, el área del asiático se convirtió en el área de mayor tensión. La guerra de Corea, iniciada poco después de terminada la Segunda Guerra Mundial; y poco tiempo despues la guerra de Vietnam, fueron los casos más importantes de la lucha entre las dos superpotencias por nuevas áreas. Otras zonas del mundo como Africa y el Medio Oriente, se convirtieron también el áreas de confrontación como efecto de la lucha de penetración y de mayor influencia. Como veremos posteriormente, estas confrontaciones militares, en especial la guerra de Vietnam, jugaron un papel importantísimo en la reactivación de la economía norteamericana.

Durante estas dos décadas de confrontación y de "guerra fría"

fueron emergiendo nuevos polos de poder, sobre todo en el aspecto económico, que habrían de empezar a jugar un papel fundamental en la reestructuración del poder internacional entrada la década de los se sentas.

Sin ser este el objeto de nuestro estudio, debe decirse que el desarrollo de los dos sistemas socio-económicos mundiales en con frontación funcionó con resultados positivos para los respectivos l ideres. Sin embargo, los resultados no fueron igualmente benéficos para el resto de los miembros, sobre todo para los países menos desarrollados entre los cuales estaba México. Como señala y comenta Da vid Barkin, hablando del sistema capitalista: "se trata de un sistema que ha creado la promesa de la abundancia material, al mismo tiem po que arrasa muchas partes del mundo" (3), y ésto era una reali--dad tanto entre los países del sistema como dentro de los países.

En el ámbito internacional no existía de hecho ningún poder real que limitara el poder de las dos grandes potencias. Al término de la guerra, además del surgimiento de la estructura bipolar de poder internacional, surge al igual que en 1919, una organización encargada de mantener la paz, preocupación de todos los países ante los destrozos y el terror expandidos por la guerra. Pero al igual que en 1919, los principales lineamientos de esta Organización de Nacio-- nes Unidas fueron establecidos y diseñados por las potencias vencedo ras, y muy especialmente por los Estados Unidos y sus aliados occiden tales; esto provocó un gran escepticismo por parte de la Unión Sovié tica que limitó desde sus inicios la efectividad de la organización. El poder real lo sustentaban las dos grandes potencias.

La Organización, con todas sus limitaciones, habría de poner especial interés en aspectos más estructurales del sistema mundial como fué la lucha por la concesión de la independencia a los pueblos colonizados (resolución 1514/XV/1960). La lucha por la independencia política de los pueblos se convirtió en uno de sus principales objetivos y con muy buenos resultados.

Países apenas iniciados en la vida independiente se encontraron ante una estructura bipolar de poder, que amparaba el funcionamiento y expansión de dos sistemas económicos. Para estos países la única alternativa consistía en alinearse a alguno de los dos bloques, como miembro menor y con todas las desventajas que esto implicaba. Cuando les fué posible, se lanzaron a la búsqueda de una trayectoria propia e independiente. En todos los casos, estos países, principalmente de Asia y Africa, quedaron relegados de los beneficios del sistema económico mundial, y tuvieron que luchar por subsistir en una estructura internacional económica y política de la cual mucho temían que sufrir y poco que opinar.

El sistema de Naciones Unidas poco pudo influir frente a esta situación de desarrollo desigual entre los países de la sociedad internacional. La estructura de poder mundial funcionó como una realidad independiente del marco formal y legal de la Organización de Naciones Unidas, con todas las desventajas que ésto traía para los países menos desarrollados, que ya para los sesentas constituían la mayoría.

En el período de la "guerra fría", México jugó un papel muy

poco importante en la esfera internacional. Su situación estaba perfectamente definida desde antes de la guerra, por su vecindad con Estados Unidos y en ningún momento optó por caminos que pudiesen cambiar su estrecha relación con el líder del Hemisferio Occidental. A lo largo de estos años, la preocupación principal de México fué la de llevar a cabo su proceso de industrialización. La política económica de México encuadró perfectamente dentro del amplio espectro de los intereses norteamericanos a nivel mundial. Su estabilidad política le dió incluso cierta independencia en su política exterior, que se manifestó principalmente en su no rompimiento de relaciones con Cuba. No obstante su vecindad con Estados Unidos, México se encontraba en condiciones mucho más similares a las del resto de los países en desarrollo.

Sin profundizar en las bondades del sistema capitalista, a todas luces poco ventajoso para los países menos desarrollados, México jugaba un papel hasta cierto punto privilegiado. Gracias a su estabilidad política, y debido a su vecindad geográfica con los Estados Unidos, las condiciones fueron propicias para que dentro del sistema, y con todas sus deficiencias, lograra un crecimiento económico acelerado. Su participación en la política internacional fué mínima, aunque como ya hemos comentado, se trató de mantener una postura independiente en base a los principios tradicionales (Ver capítulo II de esta tesis), y con gran apego al derecho. Para México fué posible mantener esta política exterior de carácter juricista, en la medida en que por lo general se adoptaban posturas independientes ante los acontecimientos, pero pocas veces se buscaba llevarlas a su última expresión. (4)

En lo que hace a su participación en Naciones Unidas, México mostró gran entusiasmo en los inicios de la organización. Sin embargo, el entusiasmo fué decayendo paulatinamente. Esta trayectoria respondió tanto a la existencia de cierto escepticismo en torno a la eficacia de la Organización, así como a una tendencia de la política exterior de México a ser cada vez más pasiva. (5) La participación de México dentro de la Organización se centró sólo en algunos renglones, como la lucha por la descolonización y el desarme, que fueron motivo de preocupación e interés especial de México.

La década de los sesentas marcó el desplazamiento de la estructura bipolar de poder mundial dando paso a una nueva era de multipolaridad. Los Estados Unidos y la Unión Soviética llegan a uno de sus momentos de tensión más álgidos en los inicios de la década. El fortalecimiento del vínculo entre Cuba y la Unión Soviética, después de asumir un carácter socialista la revolución cubana, pusieron en gran tensión las relaciones entre las dos superpotencias.

Durante esta década fueron apareciendo nuevos elementos en las relaciones globales entre los dos líderes. En 1965 se llega a un primer tratado sobre no proliferación nuclear entre la Unión Soviética, Estados Unidos y otros países. Esto empieza a suavizar un poco la tirantez y a disminuir la amenaza de guerra nuclear como instrumento de política exterior. Conforme van aumentando los miembros del club nuclear, la posibilidad de desencadenarla se vuelve cada día más absurda. Esta fué una de las llamadas de atención que resultaron de las tensiones de la "crisis de los misiles" de Cuba en 1961.

La desideologización de la política exterior en las relaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos aparece como uno de los nuevos elementos. Ya para finales de la década de los sesentas las negociaciones entre ambas potencias se daban en términos de intereses nacionales como líderes del sistema y no en bases ideológicas, aunque estas se mantenían para reforzar su postura de dominio entre los países miembros de cada bloque y para lograr nuevos allegados. Como ejemplo de este fenómeno de desideologización podemos mencionar el caso de Checoslovaquia cuando en 1968 intervino militarmente la Unión Soviética. Ante esta situación Estados Unidos no tuvo ninguna reacción efectiva, no obstante esto contravenía los principios de democracia y libertad de los pueblos, principios básicos de la activa política exterior norteamericana.

El caso de Cuba había sentado un claro precedente del grave riesgo de la lucha ideológica y de a donde podía llegar. Es un hecho que en la década que se inicia en 1960, los intereses nacionales empiezan a jugar un papel mucho más importante que las ideologías en las relaciones entre las dos superpotencias, lo que obedeció, entre otras cosas, a que nuevos actores en el ámbito internacional reclamaban su ubicación dentro de la estructura de poder mundial.

Como casos más claros de esta desideologización encontramos las buenas relaciones de la Unión Soviética con gobiernos árabes que reprimen y encarcelan a las fuerzas comunistas internas. Lo mismo sucedía en sus relaciones con algunos países de América Latina. Comenta Murganathan:

"La Unión Soviética subsidia a Cuba diariamente en un monto aproximado de un millón de dólares a pesar de que Castro apoya la subversión y la guerra civil contra muchos gobiernos latinoamericanos con los cuales la Unión Soviética mantiene relaciones sobre bases pragmáticas." (6)

Estados Unidos, por su parte, expone muy claramente su desideologización en el caso chileno, cuando apoya a través de sus agencias de espionaje el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular, no obstante las bases democráticas de dicho gobierno. El movimiento culmina con la muerte del presidente Allende y la sustitución del gobierno popular por una junta militar. Para 1970 los intereses nacionales de ambas potencias eran mucho más relevantes a la hora de las decisiones que los principios ideológicos.

En el ámbito político internacional se dieron otros cambios importantes durante esta década. La tirantez entre China y la Unión Soviética, iniciada a fines de los cincuentas se acentuó. Esto provocó el rompimiento de la unidad del mundo socialista al tiempo que se fortaleció el surgimiento de China como un nuevo centro de poder mundial. Por otra parte, se aceptó el reconocimiento de las fronteras existentes en Europa; la Unión Soviética empieza a estrechar relaciones con Alemania Occidental y comienza a prevalecer un ambiente de distensión. Como veremos más adelante, al momento en que Estados Unidos enfrentaba su peor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial, a finales de los sesentas, Japón y Alemania Occidental se manifestaban como potencias económicas de primer orden. China aparece como un nuevo polo de poder mundial, sin alianzas importantes y con gran peso político.

Otro de los fenómenos de mayor importancia de la década fué el surgimiento de una mayoría de países, todos estos en desarrollo y muchos de ellos nuevos en el ámbito internacional. Este grupo de países, tanto los que se encontraban en alguno de los dos bloques, como

aquellos que buscaban seguir una trayectoria independiente, empezaron a sentir los efectos cada vez más fuertes de ser un país de menor categoría dentro de alguno de los sistemas. Los no alineados tenían que competir a nivel de poder en términos comerciales con dos sistemas perfectamente estructurados y demasiado fuertes, de donde la situación de los primeros era sumamente desfavorable.

La inconformidad de estos países, conocidos como países del Tercer Mundo, a partir de 1955, se empezó a manifestar tanto dentro como fuera del sistema de Naciones Unidas. Las reuniones de países no alineados tuvieron lugar desde la década de los cincuentas, señalándose en ocasiones la Conferencia de Bandung de 1955 como punto de partida de estos movimientos. Principalmente para los países de Asia y África la situación era sumamente difícil. A fines de los sesentas era clara la existencia de una estructura internacional de poder en la que las condiciones económicas y políticas no favorecerían a las mayorías, ni de países, ni dentro de los países.

El movimiento tercermundista empieza a emerger como una serie de reclamos hacia los países industrializados o de mayor desarrollo. Estos reclamos iban encaminados hacia la búsqueda de una mayor participación económica y política, y de un tratamiento más justo y equitativo para aquellas naciones, que ya formaban mayoría, y que no tenían posibilidades de competir con los más desarrollados. Estos reclamos surgen de un sentimiento de impotencia. La mayor parte de los países se encontraban en condiciones similares de desventaja, pero también la mayor parte del poder económico y político estaba concentrado en unos pocos países. Esta realidad lleva a una visión poco opti

mista de las reuniones de países del Tercer Mundo; su escaso poder dentro de la estructura mundial no permite que sus deseos puedan ser acompañados por medidas efectivas, pues no tienen los medios para imponerlas.

"La importancia de las reuniones de UNCTAD para los pueblos rezagados es relativa; sus conclusiones se reducen a intensificar el deseo de mejoramiento y a lograr su aparente unificación para exponer problemas." (7)

Desgraciadamente ésto es un hecho desde el momento en que los países que sustentan el poder económico y político, no están dispuestos a dar cabida a las peticiones de los países del Tercer Mundo.

Surge en 1964 la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) con el propósito de abordar las tensiones ocasionadas por la creciente brecha entre los niveles de ingreso de los países en desarrollo y las naciones desarrolladas. Los propósitos de esta reunión eran, por parte de las naciones del Tercer Mundo, crear mecanismos obligatorios que modificaran los términos de intercambio desigual, del financiamiento, penetración de transnacionales y de capital extranjero, etc., que afectaban seriamente a esos países. (8) En esta primera reunión de UNCTAD surge el llamado "Grupo de los 77" por ser el número de países que se unieron por primera vez como bloque para hacer sus demandas dentro de dicha Conferencia.

Para 1968, la II UNCTAD, como la mayor parte de los intentos globales de negociación multilateral, estaba muy lejos del éxito. Varios elementos ayudan a explicar su poca viabilidad. En primer lugar,

Estados Unidos se acercaba a una de sus peores crisis económicas, lo cual amenazaba la estabilidad de todo el sistema. Los mecanismos de defensa de los países en desarrollo frente a estas perspectivas eran cada vez más débiles. Los países desarrollados, por su parte, entraban a un momento en el que la lucha por la sobrevivencia llevaba a políticas altamente nacionalistas. Esto afectaría principalmente a los países del Tercer Mundo, sobre todo por su imposibilidad de represalia y su ínfimo poder de negociación, como para ser tomados en cuenta. (9)

Los esfuerzos de Naciones Unidas durante la década de los sesentas para apoyar los movimientos reivindicatorios de los países del Tercer Mundo no fueron poco importantes. En 1961 aparece el programa para el "Primer Decenio del Desarrollo" cuyos objetivos eran estrechar la brecha de ingreso y participación económica entre los países desarrollados y los países de Tercer Mundo. Las propuestas de transferencia de recursos y programas de ayuda se estrellaron con barreras políticas, económicas y sociales, de carácter estructural, que incidieron en el fracaso de dicha estrategia. No obstante el entusiasmo y recursos de la Organización que se movieron en este sentido, sus logros fueron mucho más importantes en otros rubros, tales como el mar, el espacio exterior, fondos marinos, lográndose resoluciones que serán muy importantes a largo plazo. (10)

El éxito de la organización se vió menguado por una serie de factores. Un conjunto de fallas como de limitaciones se pusieron de manifiesto durante esta década. Por un lado, prevaleció el concepto de ayuda y asistencia en forma de transferencia de recursos, que ade-

más de no cumplirse las metas, se encontró que tal forma de ayuda no implicaba los cambios estructurales necesarios para que los países en desarrollo tuviesen mayores posibilidades. En gran parte a esto se debe el surgimiento de UNCTAD desde 1964. Por otro lado, y quizás más importantes, se notó claramente la poca disposición de los países detentores del poder político y económico mundial a dar concesiones importantes dentro de la Organización. Esto llevó, para finales de la década, a un panorama poco optimista de los resultados y posibilidades reales de Naciones Unidas. Lógicamente de esto no podía culparse a la Organización como entidad autónoma, sino a sus miembros que son los que de hecho permiten o cooperan para que se avance, o simplemente usan su poder de negociación para que la Organización se quede es tancada. En este renglón, los Estados Unidos y principales potencias se distinguieron por su poca cooperación a finales de la década de los sesentas. (11)

México participó durante la década de los sesentas en los mo vimientos internacionales con el envío constante de sus representantes, fuera como participantes o como observadores, a las principales reuniones en las que se buscaban ajustes al orden internacional. Sin embargo, es importante recalcar que México fue siempre de pocas iniciativas importantes a excepción de la lucha contra el desarme en la que se destacó por sus iniciativas y su amplia participación. México envió a la primera y segunda UNCTAD (1964-1968) numerosos y califica dos representantes. Sin embargo la postura de México no se radicali zó y tuvo pocas iniciativas. (12) Sería hasta UNCTAD III, cuando se propuso la Carta, cuando México asumiría una participación muy activa.

En lo que hace a los movimientos regionales, México participó en los movimientos latinoamericanos de integración y cooperación comercial. Estuvo presente y apoyó los organismos regionales. Sin embargo, no se debe olvidar que dada la vecindad geográfica de México con Estados Unidos, el comercio, objetivo central de los organismos regionales de esta década, estaba ya concentrado en más de un 60% con Estados Unidos, y como veremos más adelante, se enfrentaban grandes obstáculos para aminorar dicha dependencia.

Durante esta década la participación de México en el orden internacional fué principalmente en el ámbito latinoamericano. México participó en la creación y es miembro activo de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC). Sin embargo, como hemos mencionado, en cuanto a beneficios económicos para México la ALALC no ha sido prioritaria. (13)

Buscando una evaluación general de las organizaciones comerciales latinoamericanas (ALALC, Mercado Común Centroamericano y Pacto Andino) nos encontramos con que sus éxitos están muy por debajo de resolver la dependencia comercial del área. Han existido logros, pero desgraciadamente los obstáculos para una verdadera integración fueron múltiples. Si para los países asiáticos y africanos la heterogeneidad ha sido el más importante obstáculo de unificación, América Latina no ha sido la excepción. Miguel Wionczek comenta en 1970:

"Los hechos disponibles sugieren que desgraciadamente en lo relativo a la integración, como en lo referente a las principales cuestiones de la política económica, América Latina va bamboleándose sin ninguna dirección clara, en respuesta a las crecientes presiones de los problemas internos y externos no resueltos." (14)

Más adelante menciona el mismo autor dos hechos contundentes que han obstaculizado el éxito de la ALALC: las diferencias de los niveles de desarrollo económico dentro de la familia de la ALALC, y el conflicto latente que existe entre las sociedades latinoamericanas y la inversión privada extranjera. (15) En lo que hace al Pacto Andino y al Mercado Común Centroamericano, el éxito fué mayor que el de la ALALC, aunque sus dimensiones aún reducidas.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, especialmente el ECOSOC, el interés de México decayó sustancialmente sobre todo a partir de 1967, año en que su participación se volvió meramente rutinaria. (16) El ECOSOC perdió fuerza como agencia central del desarrollo, asumiendo UNCTAD un papel mucho más importante. México habría de seguir más por la línea de la UNCTAD.

La posibilidad de una integración económica latinoamericana fué muy reducida. México veía en poco reducir su dependencia comercial con respecto a Estados Unidos. Los países latinoamericanos, en condiciones similares a las de México, siguieron el camino de las relaciones bilaterales, sobre todo con Estados Unidos. El carácter de Estados capitalistas dependientes más que unificar, en un momento dado funcionaba como factor de desunión.

Estados Unidos daba mayor importancia a la relación bilateral, y sus proyectos multilaterales hacia América Latina buscaban ante todo mantener un contacto de influencia a nivel global. Esta influencia está dirigida a dar cabida a los intereses económicos norteamericanos.

México, como parte de Latinoamérica, estaba comprendido dentro de la estrategia global norteamericana hacia el área, aunque no le afectaban del mismo modo que al resto de los países. La "Alianza para el Progreso" (ALPRO) lo mismo que los programas de ayuda de la Agencia para el Desarrollo Internacional fueron, como comenta David Barkin, toda una estrategia por abrir el camino a la penetración de capital norteamericano:

"Los medios y los propósitos de estos programas (ICA, AID, ALPRO) eran enteramente explícitos y ponían el acento de la necesidad de aumentar la corriente de capital privado proveniente de Estados Unidos, mediante el expediente de construir primero en el Tercer Mundo la infraestructura que fuese capaz de atraer las inversiones privadas norteamericanas en proporciones mucho mayores... Estos programas de ayuda fueron parte conciente de un programa global para promover la prosperidad norteamericana." (17)

Para México los programas de ayuda norteamericana nunca fueron muy importantes. Este fenómeno se explica por la vecindad geográfica que llevó a una penetración del capital norteamericano mucho más directo. La vinculación económica estructural era más segura y no existió la necesidad de reforzarla o de abrir caminos con dichos programas de ayuda.

La estrategia global norteamericana hacia Latinoamérica había de sufrir algunos cambios importantes para 1970. La situación de la economía norteamericana a fines de los sesentas llevó al gobierno de Washington a replantear su relación con América Latina. El estudio base le fué encargado a Nelson Rockefeller, supuestamente experto en asuntos latinoamericanos. Para sorpresa de muchos, las conclusiones del reporte Rockefeller llevaban a recomendar un mayor control del área dentro de la vinculación dependencia económica-seguridad na-

cional. La necesidad de una mayor seguridad con respecto al área de bido a la crisis económica norteamericana y a la emergencia de nuevos polos de poder mundial, llevaban a recomendar medidas concretas de seguridad hemisférica como era la propuesta de un Consejo de Seguridad para América Latina y el aumento de la interdependencia comercial para asegurar el suministro de ciertos productos y asegurar sus mercados. Sin duda lo que causó mayor sorpresa fue la conclusión de que "el descuidar la relación especial con América Latina crearía un vacío en el hemisferio y facilitaría la influencia de poderes extranjeros hostiles sobre la región." (18)

Para 1970 era un hecho que los Estados Unidos habrían de poner especial interés en el desarrollo latinoamericano como parte de sus intereses fundamentales. En el informe Rockefeller se da una visión de latinoamérica que da las pautas a respuestas en función de los intereses norteamericanos, velando para esto gran parte de la realidad. Esto confirma una vez más la premisa fundamental (que no sería de extrañarse si no fuera por las múltiples declaraciones en sentido contrario) del gobierno de Washington de plantear siempre su política internacional en función de sus intereses económicos fundamentales. Por otro lado, no hay que olvidar que si bien el gobierno de Washington favoreció tanto al final de los sesentas como durante los primeros años de los setentas a los gobiernos latinoamericanos que favorecieran la expansión de los intereses norteamericanos, sus mejores representantes estaban en las empresas transnacionales que conocían y sabían como operar en el área. La revisión de la postura de

Washington frente a América Latina habría de servir para aumentar las diferencias latinoamericanas y obstaculizar aún más la integración. Para México la nueva estrategia norteamericana no significó cambios importantes. La estabilidad política y de dependencia económica a lo único que llevó fué a disminuir la atención sobre México.

Para 1970, año en el que el presidente Echeverría sube al poder, la situación internacional no le era muy favorable a México. La crisis económica norteamericana habría de afectar de manera importante a la economía mexicana, ya para estos momentos en difíciles circunstancias. Al mismo tiempo, los cambios en la política internacional incidían también sobre México. Mario Ojeda describe la situación como sigue:

"Los grandes cambios internacionales ocurridos a partir de la segunda mitad de los años sesentas, que llevaron a los Estados Unidos a desligarse de antiguos compromisos políticos, alteraron sensiblemente el viejo patrón de relaciones entre México y Washington. Como consecuencia de ello, el nuevo gobierno mexicano encontrará que se ha perdido gran parte de la antigua capacidad negociadora con la potencia hegemónica y que el valor estratégico de la vecindad inmediata ya no es elemento suficiente para obtener a cambio ciertas concesiones de tipo preferencial. (19)

Para Estados Unidos la cooperación política y económica con América Latina ya no se hacía necesaria debido a la evolución que había sufrido la guerra fría. Como primera medida por parte de Washington se redujeron los fondos para la asistencia económica.

No obstante los programas de ayuda norteamericana eran en México muy poco importantes, y menos aún los programas de asistencia militar, esta no dejó de causar cierto efecto en el gobierno mexica-

no. En julio de 1971 el senador norteamericano William Fullbright manifestó que tanto México como Venezuela eran países capaces de manejarse por sí mismos y que por lo tanto no debían ser considerados dentro de los programas de ayuda exterior norteamericana. (20)

Estados Unidos decidió unilateralmente limitar e incluso eliminar importantes tratos comerciales con México y aunque esto respondía a una severa crisis norteamericana, a México le habría de afectar seriamente en lo económico. Por ser el problema fundamentalmente económico y no político, el país del norte llegaba a uno de esos momentos en que una alianza política con México no era prioridad. Como lo describe Mario Ojeda:

"La importancia de México para Estados Unidos aumenta en periodos de crisis política en el mundo o en el hemisferio y disminuye en periodos de estabilidad política mundial y regional, y en función de estos cambios México aumenta o disminuye su capacidad de negociación." (21)

El término de la supuesta "relación especial" llevó a México a considerar nuevos caminos. La reducción de compras y negocios aunado a una crisis económica mundial que afectaba seriamente a México, y a una situación económica y política a nivel interno que exigía cambios, llevaron al gobierno mexicano a formular una estrategia que llevaba implícito el hacer uso del rango de independencia política que le dejaba el tener menor compromiso político con el vecino del norte.

Para conclusiones posteriores, debe advertirse que si bien la disminución de la importancia de la "relación especial" daba un margen de independencia política a México, esto no implicaba ni el

rompimiento estructural económico con Estados Unidos, ni la desaparición de los factores de dependencia y vinculación. Al momento de buscar ubicar a México en el ámbito internacional debemos avocarnos fundamentalmente a su relación con Estados Unidos. Dicha relación, a principios de 1970, definía en una mayor medida la situación tanto económica como política en la que se encontraba México. Veamos cuáles eran los factores de vinculación. Entre estos elementos destacan, en primer lugar, la dependencia comercial de México, que era el cliente número uno de Estados Unidos en América Latina y el sexto en el mundo. En 1971 las importaciones de México provenientes de los Estados Unidos ascendieron a 1 500 millones de dólares, con una contrapartida de 900 millones en las exportaciones, lo cual significó el 63% del comercio total de México.

Otro elemento no menos importante lo constituía la emigración de braceros que en 1969 llegó a 90 000 trabajadores ilegales y 116 000 documentados para estancia temporal, de los cuales el 60% aproximadamente llegaron a ocuparse. (22) El narcotráfico y el contrabando constituían también importantes aspectos de la relación. Todo esto lleva a pensar que no obstante a nivel oficial se manejaba el problema de las aguas del Río Colorado como único punto de tensión entre los dos países, la relación de México con Estados Unidos estaba muy lejos de asemejarse a la de cualquier otro de los países del Tercer Mundo. Como veremos más adelante, la inversión norteamericana en México constituía un elemento de gran importancia en la estructura económica interna, y por el lado de la deuda, la mayor parte estaba contratada con los bancos norteamericanos.

Al momento en el que Estados Unidos pasa por la grave crisis económica, y los cambios en la situación política internacional le lleva a asumir políticas altamente nacionalistas, el presidente Echeverría declaró:

"México no pretende un trato especial de los Estados Unidos sino que nuestros contactos e intercambios se rijan por las normas de la equidad y respecto que debieran presidir todas las relaciones internacionales." (23)

Llegó un momento en el que México tenía que afrontar los mismos términos de negociación que el resto de los países en sus relaciones con Estados Unidos. Como veremos más adelante, en el año de 1971 la situación económica internacional fué crítica. Los países capitalistas desarrollados pasaban por uno de sus peores momentos desde la posguerra a causa de la crisis que encabezaba Estados Unidos. Los países del Tercer Mundo sufrían la crisis más duramente pues sus mecanismos de defensa económica eran mírimos y pronto se verían mermados. México se encontró en una situación similar, al tiempo que aumentaban sus presiones internas.

El interés de México de participar en los movimientos progresistas se fue acentuado. Simultáneamente la mayor parte de los pueblos debían afrontar, al igual que México, la crisis del sistema monetaria mundial, la del petróleo y la de escasez de alimentos. El ambiente se fue tornando cada vez más propicio para los reclamos del Tercer Mundo que se justificaban más día a día y México decidió unirse a la lucha de estos pueblos, y como país mediano, pronto hubo de convertirse en un país líder.

El presidente Echeverría tomó entonces personalmente la ta-

rea de activar la política exterior de México, al tiempo de llegar a ser uno de los jefes de Estado que más participó en la política internacional durante la primera mitad de la década de los setentas. El primer mandatario mexicano concentró sus esfuerzos de política exterior en impulsar y apoyar la lucha de los países del Tercer Mundo, que en su mayoría se encontraban en posición de desventaja con respecto a los países desarrollados tanto socialistas como capitalistas. A nivel internacional surgió la propuesta de la Carta; a nivel regional, iniciativas como la creación del SELA y de la Naviera del Caribe, que se concretizaron.

China había hecho su aparición en el orbe mundial como nuevo polo independiente de poder y México buscó de inmediato un acercamiento como intento de diversificación política. En su tradicional apego al derecho, la representación de México en las Naciones Unidas apoyó la entrada de la China Popular en el seno de la Organización; en octubre de 1971 el presidente Echeverría declaró que México reconocía como gobierno legítimo de China al de China Popular.

La representación de las demandas del Tercer Mundo en los discursos del presidente Echeverría se hizo un hecho frecuente en el ámbito internacional. El 5 de octubre de 1971, en sesión plenaria de Naciones Unidas, declaró:

"No habrá paz en el mundo mientras no se reajusten a fondo las relaciones económicas de las naciones"

en otra parte de su discurso señaló:

"por fortuna, la solidaridad de las naciones en vías de desarrollo constituye hoy una fuerza política en la formulación de nuevas estrategias." (24)

En abril de 1972, ocasión en la que el presidente de México hizo la propuesta de formular una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el primer mandatario mexicano habló a la plenaria de UNCTAD III como sigue:

"he venido a una conferencia internacional en la que uniré mi voz a las de los representantes de quienes formando parte del Tercer Mundo, tienen que afinar y armonizar sus puntos de vista a efecto de luchar unidos por el mejoramiento, por la liberación del Tercer Mundo." (25)

Poco tiempo después, en junio de 1972, ante el Congreso Norteamericano en visita oficial, el presidente Echeverría no dejó de recalcar su postura; manifestó:

"ningún equilibrio puede fundarse sobre la inconformidad de la mayor parte de los habitantes del mundo. Nuestros pueblos tienen conciencia de que su miseria produce riqueza para otros. Los rencores acumulados en contra del colonialismo político renacen ahora en contra del colonialismo económico." (26)

Si la afirmación de Echeverría respecto a la fuerza efectiva de la solidaridad de los países del Tercer Mundo eran un hecho, lo cierto es que esto de poco sirvió al momento en que la economía mexicana vivió una de sus peores crisis al finalizar 1971. Entonces el gobierno mexicano tuvo que reactivar la economía después del fracaso de la estrategia inicial estrechamente vinculada con la nueva política exterior. La política exterior de Echeverría siguió hacia adelante, no obstante cada vez menos vinculada con la trayectoria de la política interna.

El gobierno de Washington a todo esto mostró cierta indiferencia. México no solamente había aceptado explícitamente el fin de la "relación especial." La postura internacional asumida por Mé

xico en defensa de los intereses del Tercer Mundo sustrafa al gobierno de Washington de todo compromiso de "relación especial" al tiempo que las exigencias de la economía mexicana dadas por la dependencia estructural hacían volver poco a poco a los antiguos cauces.

2. Situación económica internacional.

En el análisis de la situación interna de México (ver capítulo III de esta tesis) llegamos a la conclusión de que si bien la economía mexicana sí había respondido a la estrategia de desarrollo en términos de crecimiento económico, sobre todo comparativamente con el resto de los países en desarrollo, este crecimiento también significó la inequidad en lo económico y la inexistencia de participación política para la mayor parte de los mexicanos. Esto, como ya vimos, trajo una situación de crisis económico-política. En lo económico, cuando se inicia la década de los setentas nos encontramos con difíciles cuellos de botella que hacían necesario el replanteamiento de la política económica. En lo político, y muy vinculado con las deficiencias del sistema económico, se presentaban fuertes tensiones y una importante crisis de legitimidad del sistema.

Como hemos mencionado reiteradamente a lo largo de este trabajo, en el caso de México ha existido siempre una fuerte vinculación con su vecino del Norte en función de una dependencia económica estructural, que le marca las pautas de política económica. México busca tener una política económica propia, pero dicha tarea no puede tener éxito sin ponderar atinadamente la situación económica global, y sobre todo, las repercusiones de la economía norteamericana en México.

No significa esto que México sea un país sin libertad para diseñar su propia política económica (dentro de ciertos cauces estructurales, por supuesto); lo que significa es que si dicha políti-

ca no está formulada de manera que exista cierta concordancia entre los objetivos internos y la situación económica internacional, sobre todo con respecto a la trayectoria de la economía norteamericana, es probable que fracase.

Independientemente de la dependencia económica estructural (que no es objeto de estudio de este trabajo), ubicar a México en el ámbito económico internacional en un momento determinado (finales de la década de los sesentas y primeros años de los setentas), nos lleva necesariamente a la revisión del sector externo de la economía mexicana; la situación económica norteamericana y sus repercusiones en México, y las relaciones económicas de México con el resto del mundo. Como es de esperarse, la economía norteamericana será mucho más importante para México, que la economía del resto del mundo.

Para fines de la década de los sesentas el sector externo de la economía mexicana se encontraba en una situación crítica. Esto se debía no solamente a que los indicadores de este sector presentaban cifras alarmantes en la mayor parte de sus rubros; problemas estructurales de la economía mexicana habían pasado a convertirse en razones estructurales de los problemas del sector externo.

Como comenta Samuel del Villar, la ausencia de una reforma al rígido proteccionismo industrial que mejorase la competitividad internacional de la planta industrial, provocó que se expandiera el déficit de la balanza de pagos. Señala el autor:

"La elasticidad-importación del crecimiento industrial mostraba ser muy superior a su elasticidad-exportación, lo que, junto con el estrangulamiento del sector primario, propen-

dfa a un crecimiento acelerado del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos." (27)

Para 1969, del total de artículos importados, que ascendió a 2,078 millones de dólares, 1,687.9 millones, o sea el 81%, fueron por concepto de bienes de producción. En contrapartida las exportaciones llegaron a un total de 1,384 millones, de los cuales sólo 302.4 millones (21%) correspondieron a la industria manufacturera (28). Esto nos da una idea más o menos clara del poco éxito de la industria mexicana en términos de competitividad en el mercado internacional.

Tradicionalmente México había contado en su balanza de pagos con un superávit del sector turismo y de transacciones fronterizas, que durante muchos años financió el déficit de la balanza comercial. La situación cambió debido no sólo al aumento desproporcional de las importaciones frente a las exportaciones, sino incluso por el deterioro del mismo sector turismo que durante la década de los sesentas tuvo mucho mayor crecimiento en egresos que en ingresos. En el período 1963-1968 los ingresos crecieron a un ritmo de 15.5%, mientras que los egresos a un 38.2% (29). En 1960 entraron 155.3 millones de dólares por concepto de turismo, con una salida de 40.5 millones; el turismo de México en el exterior representó el 32.9% de los ingresos por este concepto. Para 1969 esta relación subió al 50.3% (30). El año de 1970 fué mucho más crítico. Durante los primeros cinco meses la entrada de turistas aumentó en un 8%, mientras que la salida lo hizo en un 18%. En este año el índice de ocupación hotelera fué el más bajo desde 1965 (31).

Resulta pertinente señalar que tanto la situación del turismo como de la balanza de pagos en general, venía siendo seriamente afectada ya para 1970 por la sobrevaluación del peso mexicano. Debido al importante déficit del sector externo de México, el peso mexicano se encontraba sobrevaluado. Esta sobrevaluación principalmente con respecto al dólar llevaba a que para los mexicanos fueran baratos los dólares mientras que para los extranjeros fuera caro el peso mexicano.

La sobrevaluación implicaba bajo costo relativo para las importaciones lo mismo que un mayor acceso a los viajes al extranjero (a lo que hay que añadir el modo "espléndido" de viajar del mexicano en comparación con los otros viajeros). Esta situación repercutía sobre todo en el sector externo de la economía. Se podía comprar mucho y barato en el extranjero al tiempo que los productos mexicanos en el exterior, además de sus fallas estructurales de competitividad, debían afrontar el alto costo del peso mexicano. La idea de sostener el tipo de cambio tanto para el logro de importaciones baratas, así como un medio de sostener el prestigio de estabilidad de México frente al mundo, significaba ya un alto costo. El turismo cada vez funcionaba menos como compensador al tiempo que el déficit comercial de México era creciente. (32)

En definitiva el sector externo de la economía no dejaba de reflejar las fallas estructurales de la economía mexicana. La industria protegida se favorecía con una sobrevaluación que permitía mayores importaciones de bienes de capital gracias a la persistente política proteccionista, no obstante esto ya no aumentaba su productividad y

competitividad. Por otro lado, el gobierno mexicano tenía que invertir tanto en obras de tipo social (necesarias por la gran inequidad) como en los sectores básicos de la economía mediante empresas que en su mayoría operaban con déficit, ya fuera por la necesidad de vender barato los productos o por la ineficiencia en la administración. La deuda externa en el sector público comenzaba a crecer en forma desmesurada. Según el informe del Banco Mundial, la deuda pública de México, a principios de 1970, era de 3,511.3 millones de dólares lo que colocaba al país en el cuarto lugar en la lista de los países en desarrollo, y aún más importante, en el tercer lugar en cuanto a la participación del pago del servicio de la deuda dentro del monto total de las exportaciones con el 22.4% (33). Por otro lado, si seguimos la trayectoria de la deuda de 1965 a 1970, encontramos que del total de la deuda pública contratada que fué de 4,523 millones de dólares, sólo 1,491.1 fueron con fuentes públicas mientras que 3,062.9, o sea el 66% del total, estuvo contratada con bancos privados. (34)

El creciente endeudamiento del sector público nos hace pensar en un Estado capitalista que se encarga de financiar los huecos de una economía desigual con crecientes demandas por parte de las mayorías. Una de las muestras más claras del fenómeno era la carencia de ingresos tributarios proporcionales a la acumulación de capital en México (ver capítulo III de esta tesis). Como señala Rosario Green en su trabajo sobre el endeudamiento público externo:

"Lo que se busca, en resumen es poner de manifiesto que en la actualidad, como en el pasado, detrás del acelerado endeudamiento público externo está el aplazamiento de problemas estructurales muy graves, como son: la ausencia de una auténtica reforma fiscal que acabe con los privilegios de sectores minoritarios pero muy poderosos; la incapacidad

del sector industrial para producir bienes de capital; el tradicional atraso de la agricultura mexicana, el déficit crónico de su balanza comercial; el contrabando; la corrupción; la ostentación y la ineficiencia burocrática; y, finalmente, la extraordinaria dependencia financiera de México con respecto al exterior donde Estados Unidos desempeña un papel muy importante, tanto en términos del financiamiento de origen privado como de origen oficial." (35)

Al déficit crónico de la balanza comercial, debe añadirse el colapso del sector agrícola 1967-1969, que significó importantes importaciones de alimentos. También en este renglón podemos aducir que dicha crisis respondió a fallas estructurales de la economía, en este caso del sector agrícola cuya ineficiencia por falta de recursos e inversión no soportó el colapso.

Es importante considerar que además de la vinculación económica estructural México-Estados Unidos, éste último, además de ser vecino, es en términos absolutos el primer productor y comprador del mundo a todos los niveles. Es así que la otra cara del sector exterior de México está dada por la concentración de sus relaciones económicas con un sólo país.

América Latina no posee en general el tipo de productos que México necesita importar y para ventas, sobre todo de productos agrícolas, la vecindad geográfica siempre ha llevado a que éstas sean absorbidas en su mayoría por Estados Unidos. El comercio con los otros continentes, principalmente Europa, tiene el alto costo del transporte, sobre todo en lo que hace a productos agrícolas y su conservación; tienen muy saturados sus mercados de manufacturas, lo cual hace difícil la penetración de los productos mexicanos poco competitivos. En lo que se refiere al comercio de México con los países

asiáticos y africanos, en el mejor de los casos están en una situación parecida a la de México en cuanto a la composición de sus exportaciones, siendo la mayoría de ellos exportadores de materias primas. En lo que hace a sus importaciones de productos manufacturados, cuando no provienen de Estados Unidos provienen de los países europeos con los que México no tiene muchas posibilidades de competir. De ésto se deriva una gran dependencia mexicana de la economía norteamericana: decisiones de producción; decisiones de importación; decisiones económicas del gobierno de Washington; cambios en las políticas económicas; iniciativas de productores y sindicatos que afectan la estructura económica y por lo tanto las relaciones con el exterior. Todos estos factores influyen en mayor o menor medida en el sector externo de la economía mexicana.

Para 1969 Estados Unidos fué el país de origen del 62.4% de las importaciones de México, principalmente de bienes de capital y de alimentos. Por otro lado, el 58.9% de las ventas de México hacia el exterior fueron hacia Estados Unidos, principalmente productos agrícolas. (36) El grave problema de los productos agrícolas, que se acentúa en casos como el del tomate, está dado por la dificultad de transportar estos productos que son delicados y de rápida descomposición; lo mismo sucede con la fresa y otros productos. Esto se convierte en uno de los principales obstáculos para exportar hacia otros continentes.

Para México Estados Unidos es, en definitiva, el país más importante para sus relaciones económicas. Dentro de esta vinculación podemos considerar otros dos aspectos que dan muestra del gra-

do de concentración de esta relación y de cómo ésto incide en una importante dependencia. Estos aspectos son el turismo y la deuda externa.

En lo que se refiere al turismo, importantísimo para México en términos de divisas para compensar el déficit de la balanza comercial, en el año de 1970, del total de turistas en México, el 85% fueron procedentes de Estados Unidos, concentrándose sobre todo en la ciudad de México y en Acapulco. Por ejemplo, en 1975, los ataques de México contra el sionismo en el foro de Naciones Unidas significaron para México una importante contracción de la afluencia de turistas norteamericanos. Esto influyó, entre otras cosas, para que pocos días más tarde se rectificara la posición de México y se retiraran las acusaciones.

En el renglón de la deuda la dependencia no ha sido menos importante. A partir de 1967 se acrecentaron los préstamos de origen privado. La mayor parte del endeudamiento provino de la banca privada, y la banca norteamericana jugó el principal papel. Dentro de la deuda pública con instituciones oficiales, de 1965 a 1970, los mayores montos provinieron del Banco Mundial que aportó 555.1 millones de dólares o sea el 37%; el EXIMBANK, con 508.6 que fué el 33% y el BID con 418 que representó el 22%. (37)

La situación del sector externo de la economía, tanto en términos deficitarios como en términos de concentración, ponían a México en una situación difícil con respecto a los virajes del comercio mundial. Dos fenómenos habrían de conjugarse de manera im-

portante. Por un lado la llegada del presidente Echeverría al poder, en diciembre de 1970, que significó la búsqueda de una nueva estrategia que entre otras cosas buscaba reactivar al sector externo de la economía, al tiempo que reducir la concentración de las relaciones económicas de México. Pero, por otro lado, los problemas de la economía norteamericana fueron en aumento y esta situación de lejos de favorecer la estrategia de México, significó un importantísimo obstáculo que en mucho influyó para dar marcha atrás. Veremos ambos fenómenos a continuación.

La economía norteamericana en los principios de los setentas se encontraba en una situación verdaderamente crítica. Lo mismo el uso de la guerra como medio para reactivar la economía, así como la emergencia de nuevas potencias económicas dentro del ámbito occidental, llevaron a una situación de crisis en 1970 que dió lugar a nuevas medidas y virajes de la más variada naturaleza en la política norteamericana, y que evidentemente repercutieron en México, en la mayor parte de los casos, de manera desfavorable.

Durante la década de los cincuenta, la guerra de Corea contribuyó al crecimiento de la economía norteamericana hasta 1956 manteniendo una política monetaria expansionista. En 1957-58 se dió un período de recesión que llevó al gobierno de Washington a incrementar su gasto, sobre todo en el renglón militar, pero el déficit que ésto provocó llevó a reducir la expansión monetaria en 1959, y una nueva recesión hizo su aparición en 1960.

Los países europeos, por su parte, crearon en 1958 la Co-

unidad Económica Europea estableciendo la libre convertibilidad de sus monedas. Este hecho se convirtió en un gran aliciente a la expansión de la inversión norteamericana que encontró su mejor momento en el período 1960-1964.

La economía de guerra habría de mantenerse como uno de los principales medios para reactivar la economía norteamericana. Comenta Kolko al respecto que fué sin duda la guerra de Vietnam el mayor estímulo a la expansión económica durante los años 1964-1968. (38)

Sin embargo, la economía de guerra guardó desagradables sorpresas para la economía norteamericana. No sólo se dió una excesiva acumulación de inventarios a partir de 1965, -los industriales se dedicaron a satisfacer las demandas del gobierno que producían muchas ganancias, y descuidaron sus mercados de exportación, lo cual constituyó una gran oportunidad para sus competidores, sobre todo para Alemania y Japón- sino que el resultado fué que entre 1965 y 1969 el dólar perdió el 19% de su valor. (39)

Kolko describe la situación para 1968:

"La inflación generada por la guerra era ya contraproducente para la economía americana en su conjunto. Los más poderosos capitalistas estadounidenses verían serias advertencias en la forma de crisis monetaria, déficit de la balanza de pagos, impedimentos en los movimientos del capital, una creciente hostilidad a sus inversiones en Europa, la pérdida competitiva de mercados, y especialmente en la rápida pérdida del valor del dólar." (40)

A partir de este año la política económica norteamericana dió una serie de virajes buscando la reactivación de la economía.

En 1969 Nixon quiso poner fin a la guerra de Vietnam supliendo la presencia de las tropas, que implicaba medidas deflacionarias, al tiempo que se intensificaban los ataques de bombardeos y de artillería. Al mismo tiempo se restringió fuertemente la oferta monetaria. Entre otras cosas, esto trajo en consecuencia durante el período 1969-1970 que los bancos estadounidenses se vieran forzados a pedir prestados más de 15 mil millones de dólares. Debido a la crisis de rigidez quebraron muchas compañías destacándose la quiebra de la Penn Central, la compañía de ferrocarriles más importante de Estados Unidos. (41)

En 1970, ante la inminente pérdida de competitividad de la industria norteamericana, empezaron a surgir los reclamos de políticas proteccionistas que por el momento no procedieron. Sin embargo, ante la evidente inconformidad y el descontento de los europeos, el presidente Nixon decidió a finales de 1970 continuar una política de expansión no obstante la inflación y la salida de dólares hacia Europa que esto significaba. Los europeos empezaron a reclamar oro a cambio de dólares, mostrando su creciente descontento hacia las políticas económicas norteamericanas. La economía europea estaba sufragando la expansión norteamericana a un costo altísimo por el gran monto de dólares absorbidos, y sin embargo se abstendían de tomar medidas drásticas por el temor de una recesión generalizada.

En 1971 Estados Unidos debería enfrentar su primer déficit reconocido. La economía se encontraba estancada. Las medidas estimulativas habían dado pocos resultados. En junio las reservas se encontraban en su nivel más bajo desde 1938 y el déficit presupues-

tario del gobierno ascendía a 23,300 millones de dólares. (42)

En agosto de 1971 el presidente Nixon anunció el establecimiento temporal de una sobretasa del 10% a todas las importaciones, lo mismo que la inconvertibilidad del dólar a oro. Dichas medidas fueron tomadas unilateralmente y sin ninguna previa consulta ni siquiera con los europeos, que una vez más se abstuvieron de tomar medidas drásticas por temor a una recesión mundial. Se anunció además que la sobretasa del 10% no era negociable y mucho menos la inconvertibilidad.

El éxito de tales medidas no fué el esperado. En diciembre la situación seguía igual. La sobretasa fué eliminada, y Europa empezó a entrar en recesión.

Las relaciones entre Estados Unidos y Europa eran tensas y la situación no cambiaba. Esto llevó finalmente a negociaciones de alto nivel. Autoridades europeas y norteamericanas se reunieron, de esto derivó la devaluación del dólar en un 8%, el 18 de diciembre de 1971.

No obstante los acuerdos pasajeros a finales de 1971, a principios del año siguiente las cosas volvieron a cambiar. En 1972, y en vistas de las elecciones en noviembre, el presidente Nixon anunció que se iba a aumentar el déficit presupuestario y que aumentaría la oferta monetaria. El gobierno aumentó la violencia y los gastos en Indochina. La economía de guerra se tomaba una vez más como medio para reactivar la economía. Otra medida importante fué el acercamiento

to comercial con la Unión Soviética y China en el cual vieron los norteamericanos una gran esperanza de reactivación de su economía.

En enero de 1973, habiendo ganado Nixon las elecciones, el gobierno intentó frenar de nuevo a la economía. La reactivación de la guerra de Vietnam había resultado contraproducente tanto en lo económico como en lo político. Se restringió el gasto público, se aumentó la tasa de interés, se eliminaron los controles sobre salarios y precios y se elaboró nuevamente un presupuesto deflacionario. Esto provocó una nueva crisis de confianza: se empezaron a sacar los dólares, entraron más de 6,000 millones de dólares en Alemania, y el 12 de febrero se dió una nueva devaluación del 10%.

La crisis petrolera de 1973 llevó a nuevos cambios en la situación económica internacional y nuevos virajes importantes en la política económica norteamericana. Estados Unidos tomaba la crisis conforme se presentaba, causando el desconcierto y el desequilibrio de todas las economías vinculadas con la norteamericana.

Después de la economía norteamericana, fueron en términos cuantitativos las potencias europeas quienes más fuerte sintieron los embates de la crisis. Sin embargo, en última instancia, tanto la economía norteamericana como la europea tenían medios suficientes para enfrentar la crisis y seguir adelante. De hecho la situación más difícil fué para los países subdesarrollados integrados en la economía de mercado (excepto los países exportadores de petróleo a partir de 1973) cuyas defensas para la crisis eran mínimas, lo mismo que su poder de negociación. No es de extrañar que durante estos años se ha-

yan intensificado los reclamos de los países del Tercer Mundo.

Para México la situación fué doblemente difícil. Como país subdesarrollado carecía de la fuerza económica suficiente para resistir la crisis. Como vecino de Estados Unidos, y atendiendo a la grave concentración de su sector externo respecto a la economía norteamericana, el costo de la crisis fué mucho mayor. La dependencia del peso con respecto al dólar, lo llevó a correr la misma suerte en las devaluaciones norteamericanas de 1971 y 1973. La sobretasa del 10% habría de afectar también de manera muy importante a las exportaciones mexicanas.

Para el gobierno mexicano, que ya contemplaba el alto grado de vulnerabilidad del sector externo de su economía en su visión de una nueva estrategia a partir de 1971, el agotamiento de la crisis norteamericana y la inexistencia de un trato preferencial hacia México sobre todo a partir de agosto de 1971, llevaron a que la búsqueda de la diversificación de las relaciones económicas pasara de ser un proyecto deseable a ser el único camino a seguir. Antes de que los planes de diversificación del sector externo de la economía pudieran llevarse a cabo y recoger frutos, los embates de la crisis llegaron a demostrar la vulnerabilidad y debilidad de dicho sector. El momento en el que se quiso salir adelante con una nueva estrategia de diversificación que se convirtió en única alternativa, era ya un muy mal momento en la medida en que la crisis había llevado a la mayor parte de los países, empezando por Estados Unidos, a no permitirse hacer mayores concesiones y nuevos experimentos. Esto, evidentemente, actuó como un obstáculo infranqueable a la nueva estrategia del

sector externo de la economía mexicana.

Evidentemente cualquier programa de cambio en la trayectoria de la economía mexicana debía asegurar el buen funcionamiento de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos, pues la insalvable dependencia estructural en esos años no permitía medidas que afectaran radicalmente los lazos de vinculación económica estructural representados por intereses económicos que no coincidían con la estrategia de cambios radicales. El presidente Echeverría debía tomar en cuenta esta situación y no obstante la postura declarativa de México en la lucha del Tercer Mundo, había puesto en claro desde el principio de su gobierno la actitud que éste habría de mantener frente a los inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos, lo mismo que su decisión de mantener la estabilidad monetaria. El 3 de diciembre de 1970 en un desayuno con industriales mexicanos y extranjeros, el presidente Echeverría manifestó:

"El gobierno de México que se acaba de iniciar -seguramente con el apoyo de la vanguardia de la industria y de la banca, así como del comercio de México- hará grandes esfuerzos por derivar la producción hacia la exportación:...hay al respecto un buen panorama en México. No tenemos una mentalidad expropiatoria; no habrá ninguna restricción en la libre convertibilidad de la moneda, ni habrá modificaciones en el tipo de cambio; será éste un régimen de garantías. Nuestros amigos que vengan a compartir responsabilidad en la inversión y en la producción industrial, deben estar tranquilos, y esperamos de ellos el sentido de que hay que cooperar todos para una sólida economía mexicana." (43)

En febrero de 1971, con motivo de la visita de los representantes de la banca norteamericana, Clausen, presidente del Bank of America, señalaba en una entrevista con Echeverría en los Pinos:

"Definitivamente estamos muy bien impresionados por el progreso que México ha tenido, por su estabilidad política y su estabilidad económica, que son las bases que nos alien-

tan -junto con otras muchas condiciones favorables -a hacer inversiones importantes en este país y continuaremos invirtiendo en México durante el sexenio del presidente Luis Echeverría. Observando su política financiera vemos que es tá asegurada la estabilidad económica de México." (44)

Más adelante, el 18 de febrero, David Rockefeller, en una entrevista con Echeverría manifestó:

"Las relaciones económicas e industriales entre México y los Estados Unidos, son excelentes. Desde luego hay cierto temor sobre cuestiones de mexicanización, pero en lo general el ambiente para inversiones norteamericanas es muy propicio." (45)

Posteriormente se definirían algunos principios de política económica, que buscaban fundamentar una nueva estrategia y que hasta cierto punto, aunque en muchos casos no fuera más lejos de ser enunciados, causaron el temor tanto de inversionistas nacionales como extranjeros. En mayo de 1971 el secretario Hugo B. Margáin manifestaba a los empresarios:

"Se ha planteado un radical cambio en la política llamada de consolidación. Ahora sustituimos el proteccionismo con la competencia. ¡Proteccionismo no, competencia sí! es una tesis fundamental del gobierno." (46)

En el mismo mes Echeverría insistió en la conveniencia de la mexicanización de la minería y más adelante, ya en 1972, ante la situación casi desesperada de la economía mexicana, y en especial de su sector externo, Echeverría buscó inculcar el nacionalismo como un importante refuerzo para las políticas gubernamentales. Desafortunadamente la época Cardenista había quedado muy atrás, y en tiempos de Echeverría la coyuntura interna estaba muy lejos de ser favorable a la consecución del apoyo del pueblo. En este sentido, sus palabras quedaron en el vacío. En abril de 1972 el primer mandatario manifesta

tó al referirse a la deuda externa de México:

"Pienso que sólo con una política nacionalista, con una austeridad en la vida económica, con programas de autofinanciamiento, con un sentido social de la empresa privada, con evitar que salgan divisas al extranjero, que frecuentemente nuestros turistas van a derrochar al extranjero antes de conocer su propio país, que con una serie de medidas acertadamente nacionalistas, ésta podrá aminorarse." (47)

No obstante las dificultades que para México implicó la crisis norteamericana y por ende la crisis de la economía mundial, el presidente Echeverría buscó llevar adelante una estrategia de diversificación del sector externo de la economía.

Desde diciembre de 1970 se emprendió una importante campaña de acercamiento comercial con los países europeos y con el Japón. En enero de 1971 se anunciaron importantes exportaciones de tomate por primera vez a Francia. Se empezó a promover de manera especial el turismo de los países escandinavos hacia México. El embajador del Japón en México, Tadao Kato, vaticinó un muy buen futuro en las relaciones económicas entre México y Japón.

Durante los primeros seis meses de 1971 se intensificaron las relaciones y los convenios comerciales con gran número de países. Con la Cámara de Comercio de Londres se convino mayor asistencia técnica a México; se intensificaron las pláticas con la Unión Soviética para incrementar el intercambio comercial; se formó una comisión mixta comercial franco-mexicana; Hungría manifestó su deseo de intensificar relaciones comerciales con México; Israel mostró interés en continuar el convenio de cooperación técnica con México; el mercomún europeo y los países socialistas manifestaron su interés por adquirir

frutas mexicanas; el Mercado Común Europeo redujo sus aranceles para las exportaciones de los países en desarrollo, incluyendo a México; Gran Bretaña manifestó gran disposición a reducir el tradicional dé ficit comercial de México en sus relaciones comerciales con ese país; con Bulgaria se convino establecer un intercambio periódico de oportunidades comerciales; Dinamarca manifestó especial interés en comprar azúcar a México; por otro lado los capitales europeos mostraron excepcional interés por invertir en México.

Los primeros acercamientos empezaron a dar frutos a partir del segundo semestre de 1971 sentando buenas expectativas para México. Masutiro Ikeda, empresario japonés, manifestó que Japón compraría todos los excedentes azucareros de México; la comisión comer cial México-Gran Bretaña acordó importantes exportaciones de México hacia ese país; una importante misión de comerciantes mexicanos salió a China para realizar cuantiosas ventas; los empresarios suecos manifestaron un interés por crear empresas mixtas en México; Karl Schiller, ministro de finanzas de Alemania Federal, anunció la concertación de convenios comerciales con México; para octubre México presentaba un superávit comercial en sus relaciones con el Japón; Egipto decidió comprar semillas de trigo mexicanas para la siembra de 50 mil hectáreas; México realizó sus primeras exportaciones impor tantes de tomate hacia la Comunidad Económica Europea al exportar 2,500 toneladas en diciembre de 1971.

Durante los primeros meses de 1972 se observó un panorama igualmente optimista. En enero se exportaron 22 mil pacas de algodón a la República Popular de China; México vendió a Cuba 22 mil to

neladas de frijol. Las medidas proteccionistas norteamericanas que afectaron muy especialmente a México, como veremos más tarde, sirvieron como estímulo para incrementar el comercio con el Japón que manifestó su interés por cubrir las compras que hacía Estados Unidos a México de algunos productos comestibles, principalmente frutas cítricas, pescado congelado y verduras. Los japoneses ofrecieron también cooperación financiera y técnica para algunos proyectos tan importantes como lo fué la acería "Las Truchas-Lázaro Cárdenas." Con respecto a las relaciones económicas con el Japón, Echeverría manifestó el 7 de marzo de 1972:

"México es un país abierto en sus relaciones internacionales, sin que ésto signifique una inclinación política. Hoy tiene particular interés en estrechar esos vínculos con el Japón para que nos unamos más y defendamos nuestros precios, aún cuando éso no conviene a los países de gran desarrollo." (48)

Las relaciones comerciales con Japón se siguieron incrementando. El 11 de marzo México vendió mil toneladas de miel de abeja al Japón, logrando romper así, el comercio triangular de ese producto a través de empresas internacionales. En abril se inauguró en Tokio una oficina de representación del Sistema Bancos de Comercio para impulsar las relaciones comerciales y financieras entre ambos países. Las relaciones comerciales y de cooperación siguieron mejorando con la República Federal de Alemania y Yugoslavia. Por otro lado, la apertura de relaciones con China Popular significó también un incremento en el comercio entre los dos países. (49)

No obstante los importantes esfuerzos en este sentido, la estrategia de diversificación e incremento de exportaciones no dió los resultados esperados. Como vimos más detalladamente en el ca-

pítulo II, el fracaso se debió a la ineficiencia del aparato exportador mexicano, poco competitivo en el mercado internacional; la ineficacia de los mecanismos de negociación, lo mismo que la impuntualidad y negligencia de los exportadores mexicanos. Por otro lado, el peso sobrevaluado era un factor que no favorecería la competitividad de los productos mexicanos y por ende los esfuerzos de sa near al sector externo de la economía, que como hemos visto, era de tal magnitud que no se pudo superar mediante los modestos logros de la estrategia de exportaciones.

En cuanto a las relaciones económicas entre México y Estados Unidos, ya para fines de 1970 eran tensas y desfavorables para México. Estados Unidos, ante la difícil situación económica que debía afrontar, había dejado de preocuparse por tener una actitud más o menos preferencial hacia su vecino del sur. Sus problemas lo llevaban a formular políticas globales, que como ya hemos dicho, no da ban ninguna atención especial a México. Como era de esperarse esta situación debía afectar muy significativamente a México.

En enero de 1971 un organismo oficial norteamericano declaraba que México era un país que había desperdiciado los préstamos otorgados por el BID. Ante los desajustes de la economía norteamericana, Washington había asumido una racionalidad económico-política a todas luces desfavorable para México. Por ejemplo, en mayo de 1971, las autoridades comerciales norteamericanas impusieron medidas restrictivas a la importación de huevo mexicano, aludiendo a un equivocado concepto de "dumping" al mismo tiempo que entraron en vi gor las restricciones a la importación de tomate mexicano. (50)

En el mismo mes de mayo la Federación Norteamericana del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales abogaron por una revisión de las relaciones económicas mexicano-norteamericanas con el fin de aumentar los aranceles a los productos mexicanos. Poco más tarde salieron medidas restrictivas para las importaciones mexicanas de algodón.

El 30 de mayo de 1971 el senador Mile Manfield declaró que los Estados Unidos atravesaban por una situación económica muy diffcil que los llevaba forzosamente a restringir sus importaciones. El 3 de junio el Senado Norteamericano aprobó la reducción de la cuota azucarera para México.

En agosto las nuevas medidas proteccionistas adoptadas por Estados Unidos, resaltando la sobretasa del 10% sobre las importaciones procedentes de todo el mundo, constituyeron un nuevo golpe al sector externo de la economía mexicana. Todos los reclamos de México por esta medida y por las anteriores, y que fueron múltiples, no encontraron ninguna respuesta favorable en el gobierno de Washington.

La actitud norteamericana provocó un claro acercamiento de México a Latinoamérica para protestar conjuntamente por una medida que a todos afectaba. En la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), en septiembre de 1971, México declaró que sin unidad latinoamericana no sería posible lograr nada con respecto a la sobretasa a las importaciones decretada por Nixon. El Canciller Rabasa declaró que México debería revisar su política económic

mica frente a la ALALC y acercarse más a los grupos económicos subregionales. El 20 de septiembre el presidente Echeverría declaró que América Latina debía actuar en forma coordinada para defender sus precios y productos en los mercados mundiales.

No obstante las restricciones norteamericanas, las exportaciones de productos agrícolas invernales mexicanos hacia los Estados Unidos seguían siendo abrumadoras y ésto suscitaba "profunda preocupación" en los productores locales según declaraba el Departamento de Agricultura Norteamericano. El mismo organismo declaró en noviembre que México había sido el segundo proveedor de productos agrícolas y el primero en verduras durante el año fiscal de 1971. Pocos días después el gobierno de Estados Unidos limitó las importaciones de carne procedentes de México. Sin duda era México en América Latina el país más afectado por la sobretasa y por las medidas restrictivas particulares a las importaciones adoptadas por Estados Unidos.

El 7 de febrero de 1972 el embajador de México en Estados Unidos expresó:

"Si los EE.UU., en su política hemisférica, en la cual se incluye a México, tuvieran algunas bases que se elevaran a principio, por ejemplo la no intervención ratificada como política regional, o el estrechamiento de vínculos tradicionales sobre bases de igualdad y el aumento de la cooperación económica y financiera, mucho ganaría nuestro continente." (51)

Esta fue sin duda una declaración muy significativa en la medida que transluce uno de los principales aspectos que se refleja en la alta vulnerabilidad de México: la carencia de una políti-

ca exterior definida de Estados Unidos hacia México y hacia América Latina. Como hemos comentado a lo largo de este trabajo, la política exterior norteamericana basada siempre en última instancia en sus intereses nacionales, se ha cuidado de formular una política exterior que implique compromisos sustanciales, ni siquiera con su vecino del Sur. Este aspecto ha sido gravísimo para México, en la medida en que nunca se encuentra con la seguridad de que el gobierno de Washington mantendrá una determinada postura.

La estrategia para diversificar las relaciones económicas de México encontró, en una primera evaluación a principios de 1972, importantes obstáculos estructurales. La iniciativa privada mexicana consideraba equivocada la política de exportaciones, sin embargo, en febrero de 1972 se comprometió a crear cien empresas especializadas en productos de exportación. Claramente se veía que los esfuerzos realizados no habían dejado los frutos esperados. No obstante el acercamiento hacia el resto del mundo fue favorable, los resultados no fueron los deseados pues era grande la dependencia con respecto a Estados Unidos y muchos los obstáculos estructurales que enfrentó la estrategia de exportaciones, y muchos de ellos no pudieron ser superados. (Ver Capítulo III de esta tesis).

El 23 de marzo de 1972, el embajador De Olloqui se lamentaba de que en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos se registraba un déficit de más de 400 millones de dólares y describía esto como "una situación injusta que se debía corregir." (52)

Al intentar hacer una revisión de la situación económica in

ternacional, especialmente de la economía norteamericana y, del sector externo de la economía mexicana, se desprenden dos hechos contundentes. Por un lado, la situación de crisis de la economía de Estados Unidos, y por otro lado, la situación de vulnerabilidad del sector externo de la economía mexicana. De la inevitable relación entre ambas economías se derivó una situación mucho más crítica del sector externo de la economía de México, en la medida en que la difícil situación de la economía norteamericana trajo siempre consecuencias negativas para México.

La estrategia asumida por el gobierno del presidente Echeverría apareció como el único camino posible en un intento de saanear el sector externo de la economía mexicana. Ante las severas restricciones adoptadas por Estados Unidos y que afectaron el comercio exterior de México, el camino tomado fue la búsqueda de la diversificación de las relaciones económicas de México. Como hemos tratado de demostrar a lo largo de esta tesis, la estrategia emprendida estuvo muy lejos de obtener los beneficios esperados.

Lo que podemos deducir del análisis anterior, es que dicho fracaso tuvo una incidencia definitiva en la radicalización de la postura internacional de México. Después del fracaso de los esfuerzos bilaterales de México, y ante la similitud de condiciones precarias con los países del Tercer Mundo y de América Latina en especial, el presidente de México optó por la búsqueda de las negociaciones multilaterales en conjunto con los países que padecían los mismos males.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta en Chile en abril de 1972, y negociada durante más de dos años hasta su aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1974, buscó contener aquellos reclamos que en la búsqueda de una mayor justicia internacional, propusieron los países del Tercer Mundo con la esperanza de convertir dichas negociaciones en un camino posible para resolver, a nivel multilateral, los problemas estructurales que aquejaban tanto a sus economías internas como externas.

De cómo se sucedieron las cosas a partir de 1972, se desprenden dos conclusiones. Por un lado, la imposibilidad de romper con la concentración de las relaciones económicas México-Estados Unidos. Si la negociación multilateral fue un planteamiento del gobierno de México del que se esperaban frutos importantes a corto plazo, puede considerarse un fracaso. Si tal propuesta se realizó como un paso más en la difícil y lenta negociación de un Nuevo Orden Internacional, puede considerarse como un éxito. En definitiva, solo una evaluación de dicha propuesta desde diversas perspectivas, puede darle su verdadero lugar.

Como puede verse a lo largo de esta tesis, el análisis se centró fundamentalmente en la decisión de la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y en su contenido y negociación sólo en la medida en que interesó para nuestro análisis. Estudios sobre el contenido y forma de la Carta son ya abundantes como documento internacional. Nuestro intento fué dar fundamentalmente la vinculación de la propuesta con las condiciones internas y ex

ternas que afectaban a México en esos años y desprender de este análisis su ubicación dentro del proceso de toma de decisiones de política exterior dando relevancia al buscar la explicación de las causas de dicho fenómeno.

Notas, Cap. IV

- (1) Entre los casos más importantes hemos de considerar la postura de México frente a Cuba; frente a la OEA, frente a los intentos de formar una fuerza de seguridad continental que sería comandada por Estados Unidos. Para estos casos ver Mario Ojeda, Alcances y Límites....; Olga Pellicer, "Las relaciones de México...".
- (2) Esto pudo verse claramente durante la Segunda Guerra Mundial en los múltiples acuerdos comerciales, programas de braceros, acuerdos militares; Estados Unidos daba un lugar especial a México por sus necesidades del momento. Dicha "relación especial" empezaría a esfumarse al término de la guerra.
- (3) Barkin David, "Veinticinco años...", p. 1378.
- (4) En este sentido el caso más claro es el de las relaciones México-Cuba. Si bien México no respondió a la política de cortar relaciones y bloquear económicamente a Cuba -postura seguida por la mayor parte de los Estados americanos- de hecho las relaciones entre ambos países durante la década de los sesentas pueden calificarse como "frías". Ver Mario Ojeda, Alcances y Límites....
- (5) Ver segundo capítulo de esta tesis y en especial el artículo de César Sepúlveda sobre el tema, en el libro -editado por Rosario Green y Bernardo Sepúlveda: La ONU dilema a los veinticinco años.
- (6) Para estos cambios en las relaciones Unión Soviética-Estados Unidos, ver especialmente el artículo de Hans J. Morgenthau, "Changes and Chances in American-Soviet relations", Foreign Affairs Vol. 49, No. 3, April - 1971, pp. 429-441.
- (7) BANAMEX, S. A. "Cooperación Internacional", p. 253.
- (8) Un esquema general de la desigualdad de relaciones económicas, puede verse en el artículo de Ifigenia Navarrete, "La Organización de las Naciones Unidas y la formación de un nuevo orden económico internacional", Comercio Exterior, Vol. 25, No. 17, diciembre 1975, pp. 1389-1396.
- (9) Véanse los informes de UNCTAD para considerar la evolución de los logros.
- (10) Véase René Arteaga, México y la UNCTAD, México F.C.E., 1973.
- (11) Para una evaluación más completa de Naciones Unidas véase la obra de Rosario Green y Bernardo Sepúlveda: La ONU a los veinticinco años. México, El Colegio de México, 1970.

- (12) Ver Artículo de César Sepúlveda, "Veinticinco años de política internacional en el mundo", Comercio Exterior, Vol. 25, No. 12, Diciembre 1975, pp. 1401-1411.
- (13) El papel de México en el Comercio Internacional entre los años 1964-1968 fué decreciente. En 1964 participaba con el 0.7% del total del comercio mundial mientras que en 1968 bajó el 0.6%. Del total del comercio latinoamericano pasó del 10.4% al 10.8%. En BANAMEX, S. A., "Utilidad de la UNCTAD", p. 144.
- (14) Wionczek, Miguel, "Surgimiento y decadencia..."; p. 2.
- (15) Ibid., pp. 12-15.
- (16) Ver artículo de César Sepúlveda, "ECOSOC y México", Foro Internacional, vol. XI, No. 2, octubre-diciembre, 1970, pp. 231-238.
- (17) Barkin, David, "Veinticinco años...", pp. 1380-1381.
- (18) Informe Rockefeller, p. 24 (documento original) citado por Mario Ojeda, "El informe Rockefeller...", p. 267.
- (19) Ojeda, Mario, Alcances y Límites..., p. 164.
- (20) Cronología, p. 68.
- (21) Ojeda, Mario, Alcances y Límites..., p. 93.
- (22) BANAMEX, S. A., "Emigración de braceros", p. 16.
- (23) García Robles, et. al. Seis Años ..., p. 54.
- (24) Ibid. p. 172
- (25) Boletín, No. 19, junio de 1972, p. 123.
- (26) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Seis Años..., p. 11.
-
- (27) Del Villar, Samuel, El manejo y la recuperación..., p. 4.
- (28) Cifras correspondientes al informe del Banco de México que aparecieron en BANAMEX, S. A., Exámen de la Situación Económica de México, t. bl. XLVII, No. 542, Enero de 1971. Es importante señalar que por lo general las cifras y porcentajes que maneja cada autor suelen diferir debido a la metodología utilizada pero que coinciden dentro de cierto margen. Debe mencionarse que para los propósitos de este análisis no son tan importantes los números exactos.

tos como las tendencias. De esto que cuando se hacen - algunas argumentaciones se cite solo alguna fuente no obstante para recoger las tendencias generales se hayan consultado varias fuentes. Entre tales fuentes se encuentran los informes del Banco de México y de Nacional Financiera, aunque en no pocas ocasiones se toman directamente de las citas de los diferentes autores de sus análisis de alguno de los fenómenos aquí tocados.

- (29) BANAMEX, S. A., "Balanza de Pagos", p. 292.
 (30) BANAMEX, S. A., "El Negocio Turístico", pp. 27-30.
 (31) BANAMEX, S. A., "La economía mexicana en 1970", p. 6.
 (32) Evolución del Comercio Exterior de México 1960-1969:

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO
 (millones de dólares)

Import.	1 186.4	1492.9	1159.6	1605.1	1745.8	1960.1	2075.9
Export.	738.7	999.3	1113.9	1162.8	1103.8	1891.1	1366.2
Saldo	-447.7	-443.6	-445.7	-442.3	-642.0	-771.0	-709.7

Fuente: Dirección General de Estadística.
 BANAMEX, S. A., "Balanza de Pagos", p. 291.

- (33) Banco Mundial, "El endeudamiento externo...", p. 895.
 (34) Green, Rosario, El endeudamiento..., p. 154.
 (35) Ibid., p. 218.
 (36) BANAMEX, S. A., "El receso en Estados Unidos...", pp. 215-217.
 (37) Green, Rosario, El endeudamiento..., p. 157.
 (38) Kolko, Joyce, Los Estados Unidos..., p. 24.
 (39) Ibid. p. 25.
 (40) Ibid. p. 26.
 (41) Ibid. p. 28.
 (42) Ibid. p. 33.
 (43) Palabras de Echeverría en desayuno con industriales mexicanos y extranjeros en Los Pinos el 3 de diciembre de 1970. EGM, 2a. Epoca, No. 1, diciembre de 1971, p. 62.

- (44) Palabras de Clausen, presidente del Bank of America en entrevista con Echeverría el 1° de febrero de 1971. EGM, 2a. Epoca, No. 3, febrero 1971, p. 9.
- (45) Palabras de David Rockefeller al presidente Echeverría en Los Pinos, Ibid. p. 73.
- (46) Palabras de Hugo B. Margafn en la "Confrontación entre obreros y empresarios sobre problemas vitales", con la presencia del presidente Echeverría, el 17 de mayo de 1971. EGM, 2a. Epoca, No. 6, mayo 1971, p. 79.
- (47) Ochoa, Reportaje..., p. 105.
- (48) Boletín, No. 17, abril 1972, p. 155.
- (49) Todas estas referencias están tomadas de la Cronología de la Política Exterior de México que realizó el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Aparecen como Cronología y Boletín.
- (50) Boletín, No. 13, Mayo 1972, p. 116.
- (51) Boletín, No. 16, Marzo 1972, p. 119.
- (52) Boletín, No. 18, Mayo 1972, p. 16.

V. CONCLUSIONES.

Al finalizar nuestro trabajo, llegamos a la conclusión de que los factores más importantes que incidieron en la propuesta de la Carta fueron los siguientes:

1) En un sentido humanista y de justicia internacional la propuesta responde a una inquietud de México y, en especial del presidente Echeverría, de luchar por un mundo más justo y equitativo. La propuesta se hace en un momento que, por lo menos a nivel declarativo, es apoyada en su filosofía y contenido por la mayor parte de los países del Tercer Mundo y del mundo socialista.

2) La inconformidad política a nivel interno, producto de la inequidad, y la ineficiencia del Estado para hacer redistributivo e igualitario el beneficio del desarrollo económico; aunado a la limitada participación política producto de la concentración del poder y la imposibilidad de llevar a la práctica medidas radicales a nivel interno, llevó a la adopción de una línea de izquierda en la política exterior como un intento de legitimación a nivel interno.

3) Al inicio de la década de los setentas, se registraba una situación económica interna sumamente difícil, reflejada sobre todo en el sector externo de la economía. Esto dentro de un contexto de dependencia y concentración de las relaciones económicas con un sólo país. Se puso en marcha una estrategia de independencia económica a nivel interno basada en la búsqueda de la diversificación de las relaciones económicas. Dicha estrategia fracasa y si-

multáneamente México se compromete en una lucha a nivel internacional, por el logro de la autonomía, soberanía e independencia económica de los países en desarrollo que se encontraban en circunstancias similares a las de México.

4) Crisis económica del sistema capitalista que se origina en Estados Unidos y afecta a todos los países del sistema. Esto contribuyó en gran parte al fracaso de la estrategia inicial de independencia económica intentada por México en 1971. Ante tal fracaso, búsqueda por parte de México de la negociación económica multilateral a partir de foros internacionales, sobre todo de UNCTAD.

5) La crisis de legitimidad política a nivel interno no podía superarse si no se corregían las deficiencias sociales del desarrollo económico. Las presiones internas y externas, derivadas fundamentalmente de la dependencia económica estructural de México, impidieron la instrumentación de medidas radicales tanto en lo económico como en lo político. Imposibilidad de México de superar la crisis económica ni con recursos propios, ni con una política de bilateralidad. Viene entonces la búsqueda de la negociación multilateral. Búsqueda de resolver a través de la fuerza conjunta de los países del Tercer Mundo los problemas estructurales internacionales, esperando que de ahí se deriven las soluciones para los problemas estructurales de México.

6) Situación política internacional caracterizada por la distensión y por una nueva estructura de poder multipolar, en la cual los países del Tercer Mundo juegan un papel importante al convertirse en mayoría. Las demandas de estos países se convierten

en un fenómeno cada vez más importante en los foros internacionales.

7) Personalidad y estilo del presidente Echeverría que al ver callejones sin salida a nivel interno busca llevar la lucha a nivel internacional aprovechando el auge del movimiento tercermundista. A esto debe aunarse un gusto especial del primer mandatario por la política internacional, que lo lleva a participar activa y directamente.

En el fondo del fenómeno se detecta un traslado de la lucha interna del gobierno de México, a la lucha por los mismos objetivos en el terreno internacional. Partiendo del supuesto de la existencia de un mundo altamente interdependiente, esta lucha estaba dirigida a corregir las fallas estructurales del sistema internacional como el único camino para poder corregir las fallas a nivel interno. El argumento de que los cambios a nivel interno no podían darse sin los cambios a nivel internacional, se convierte, a nuestro parecer, en criterio fundamental al momento de decidirse la propuesta de la Carta que debía traer como consecuencia una política exterior de México sumamente activa y participativa.

Durante el sexenio 1970-1976 la política exterior del presidente Echeverría fue muy criticada. Esto incluye a los círculos académicos e intelectuales; a la prensa, sobre todo en sus editoriales; a los medios de información de la iniciativa privada y a buena parte de la opinión pública en general. Se consideraba como una grave irresponsabilidad el distraer los recursos y la atención ha-

cía el ámbito internacional mientras México enfrentaba problemas económicos y sociales de gran envergadura. Esta crítica se hacía más intensa por ser el mismo presidente el que más participaba en la ejecución de la política exterior.

La crítica se hizo mucho más fuerte cuando a través del sexenio no se vieron beneficios concretos de la política exterior y si se vió claramente que la situación económica interna empeoraba y la situación política no mejoraba.

Al momento en el que Echeverría deja el poder y el nuevo gobierno abandona casi por completo la política tercermundista de su predecesor, la crítica se hace más acérrima, pues tal hecho aparecía como una prueba contundente de lo errado o en el mejor de los casos, lo inviable de dicha política.

La mínima participación política, sumada al presidencialismo en el sistema político mexicano, permitió que en un momento dado el presidente Echeverría estableciera una política exterior muy activa al margen de la impopularidad que gozara a nivel interno.

La lucha por el cambio a nivel internacional se da, en última instancia, como respuesta al fracaso de la lucha a nivel interno y como una forma de apoyo a la estrategia interna de cambio que fracasó desde sus inicios, de aquí la desvinculación real de realidad interna y realidad externa.

Las políticas del gobierno a nivel internacional y las po-

líticas a nivel interno siguieron una trayectoria muy diferente. En última instancia no es cuestionable la bondad del proyecto de la Carta en el ámbito internacional. De hecho esto llevó a que México lograra un amplio prestigio intranacional. Desafortunadamente la falta de vinculación con la trayectoria interna, que llevó a políticas paralelas diferentes, redujo el sentido de dicha política para México.

Ante la imposibilidad de realizar los cambios estructurales a nivel interno, a nuestro parecer, el presidente Echeverría se dirigió a operar en donde se podía operar, no obstante la lucha internacional quedaba tan alejada de la realidad interna.

BIBLIOGRAFIA

1. Libros

- ARTEAGA, René, México y la UNCTAD, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A., México 1976. Hechos, cifras, tendencias, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1976.
- BIVENS, Karen, K., El desnivel de capitales entre los países desarrollados y en desarrollo, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972.
- CASTAÑEDA, Jorge, et. al., Justicia Económica Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES DEL TERCER MUNDO, Exégesis de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, CEESTEM, 1976.
- COLARD, Daniel, Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international, Paris, La Documentation Française, 1977.
- COSIO VILLEGAS, Daniel, El estilo personal de gobernar, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- _____, El sistema político mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- DEL VILLAR, Samuel, El manejo y la recuperación de la economía mexicana en crisis, (mimeo), México, 1979.
- GARCIA ROBLES, et. al., Seis años de la política exterior de México, 1971-1976, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La democracia en México, México, Editorial Era, 1975.
- GREEN, Rosario, El endeudamiento público externo de México, México, El Colegio de México, 1976.
- _____; SEPULVEDA, B., La ONU: el dilema a los 25 años, México, El Colegio de México, 1970.
- HANSEN, Roger D., La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI, 1975.
- _____, Los años de Echeverría (mimeo), Washington, 1974.

- KOLKO, Joyce, Los Estados Unidos y la crisis del capitalismo mundial, Madrid, Avance, 1975.
- OCHOA, Guillermo, Reportaje en Chile, México, Centro de Información Política, A.C., 1977.
- OJEDA, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976.
- OSORIO, Marconi, México y el mundo marginado, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- REYNA, José Luis, Control político, estabilidad y desarrollo en México, México, CES, El Colegio de México, 1974.
- ROSS, STANLEY R., Críticas constructivas del sistema político mexicano, Austin, The University of Texas at Austin, 1973.
- SCOTT, E. Robert, Mexican Government in Transition, Urbana, University of Illinois, Press, 1959.
- SÓLIS, Leopoldo, La economía mexicana, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- TELLO, Carlos, La política económica en México, México, Siglo XXI, 1979.
- TELLO, Manuel, La política exterior de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- VERNON, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, México, Editorial Diana, 1974.
- ZERMEÑO, Sergio, México: una democracia utópica, México, Siglo XXI, 1978.

2. Artículos y Documentos.

- AI CAMP, Roderic, "El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político", Foro Internacional, Vol. XVII, no. 1, jul-sep 1976, pp. 51-83.
- BANCO DE MEXICO, S.A., "Informe sobre la situación económica de México", Comercio Exterior, Vol. XXI, no. 3, marzo 1971, pp. 191-198.
- BANCO MUNDIAL, "El endeudamiento externo de los países en desarrollo", Comercio Exterior, Vol. XXI, no. 10, octubre 1971, pp. 895-902.
- BANAMEX, S.A., "Balanza de pagos", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVI, no. 540, noviembre 1970, pp. 289-293.

- _____, "Cooperación Internacional", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVI, no. 539, pp. 252-259.
- _____, "El negocio turístico", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVII, no. 531, febrero 1970, pp. 27-30.
- _____, "El receso en Estados Unidos: su influencia en la economía mexicana", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVI, no. 538, septiembre 1970, pp. 215-217.
- _____, "Emigración de braceros", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVI, no. 537, agosto 1970, pp. 13-17.
- _____, "La economía mexicana en México", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVI, no. 537, agosto 1970, pp. 174-184.
- _____, "La tercera UNCTAD", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVII, no. 563, octubre 1972, pp. 374-180.
- _____, "Nueva política económica de Estados Unidos", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVII, no. 551, octubre 1971, pp. 360-365.
- _____, "Relaciones con el exterior", Examen de la situación económica de México, Vol. XLVIII, no. 554, enero 1972, pp. 29-41.
- _____, "Utilidad de la UNCTAD", Examen de la situación económica de México, Vol. XLI, no. 535, pp. 27-33.
- BARKIN, David, "La persistencia de la pobreza en México: un análisis económico estructural", Comercio Exterior, Vol. XXI, no. 8, agosto 1971, pp. 667-674.
- _____, "Veinticinco años de imperialismo", Comercio Exterior, Vol. XXV, no. 12, diciembre 1975, pp. 1377-1388.
- BETETA, Mario Ramón, "Lineamientos de la estrategia de desarrollo económico y social de México. 1971-1976", Comercio Exterior, Vol. XXI, no. 7, julio 1971, pp. 582-583.
- Boletín del Centro de Estudios Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, números correspondientes a 1972.
- BRAUN, Elisabeth, "México y la 27a. Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas", Foro Internacional, Vol. XIV, no. 2, 1974, pp. 235-244.
- CAMACHO, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977), México, El Colegio de México, 1977, pp. 151-217.

- Comercio Exterior, (Editorial), "La devaluación del dólar: contexto internacional y repercusiones en México", Vol. XX no. 12, diciembre 1971, pp. 1068-1070.
- Comercio Exterior, (Editorial), "La crisis monetaria internacional y la economía mexicana", Vol. XXI, no. 8, agosto 1971, pp. 640-644.
- Comercio Exterior, (Editorial), "La inversión extranjera directa en México", Vol. XXI, no. 11, noviembre 1971, pp. 986-988.
- Comercio Exterior, (Editorial), "La marcha de la economía mexicana en 1970", Vol. XXI, no. 1, enero 1971.
- Comercio Exterior, (Editorial), "La marcha de la economía nacional en 1971", Vol. XXII, no. 1, enero 1972.
- Comercio Exterior, (Editorial), "Sección nacional: situación económica general", Vol. XXI, no. 1, enero 1971, pp. 30-32.
- Comercio Exterior, (Editorial), "Una opinión norteamericana y tres comentarios sobre la estrategia económica de México", Vol. XXI, no. 3, marzo 1971, pp. 213-223.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1970.
- Cronología de la política exterior de México, 1971, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1971.
- ENGEL, Salo; SAENZ, Gonzalo, "Los derechos y deberes fundamentales de los Estados", Foro Internacional, Vol. XIII, no. 1, julio-septiembre, 1972, pp. 1-10.
- ESCOBEDO, Gilberto, "México ante la encrucijada mundial", Foro Internacional, Vol. XVI, no. 1, julio-septiembre, 1975, pp. 122-130.
- ESTEVA, Gustavo, "La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falsa analogía", Comercio Exterior, Vol. XXV, no. 12, diciembre 1975, pp. 1311-1322.
- GILLY, Adolfo, "La revolución de la madrugada", Nueva Política, Vol. I, no. 2, abril-junio, 1976, pp. 39-74.
- GREEN, Rosario, "El nuevo orden económico internacional", Foro Internacional, Vol. XV, no. 4, abril-junio, 1975, pp. 493-535.
- _____, "México y la política exterior del nuevo régimen", Foro Internacional, Vol. XVIII, no. 1, julio-septiembre, 1977, pp. 1-10.
- HERNANDEZ VELA, Edmundo, "Política exterior de México", Boletín, no. 19, junio 1972, pp. 103-119.

- KAUFMAN, Susan; PURCELL, John, "El Estado y la empresa privada", Nueva Política, Vol. I, no. 2, abril-junio, 1976, pp. 229-252.
- LABASTIDA, Julio, "Algunas hipótesis sobre el modelo político mexicano y sus perspectivas", Revista mexicana de Sociología, Vol. XXXVI, no. 3, julio-septiembre 1974, pp. 629-642.
- _____, "Grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", El perfil de México en 1980, Vol. III, México Siglo XXI, 1972, pp. 99-164.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, México, Porrúa, 1976.
- LOPEZ CAMARA, Francisco, "Sobre el sistema político y el desarrollo", Nueva Política, Vol. I, no. 2, abril-junio 1976, pp. 181-192.
- MEYER, Lorenzo, "El Estado mexicano contemporáneo", Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp. 5-36.
- _____, "La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo 1928-1940", Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977), México, El Colegio de México, 1977, pp. 5-30.
- _____, "Veinticinco años de la política mexicana", Comercio Exterior, Vol. XXV, no. 12, diciembre 1975, pp. 1334-1342.
- MORGENTHAU, Hans, "Changes and chances in american-soviet relations", Foreign Affairs, Vol. XLIX, no. 3, abril 1971, pp. 429-441.
- MOTA MARIN, Sergio, "Inflación: experiencias recientes en México", Comercio Exterior, Vol. XXI, no. 3, marzo 1971, pp. 230-234.
- NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, Nacional Financiera, 1978.
- NAVARRETE, Ifigenia, "La estabilidad monetaria y el desequilibrio estructural en el crecimiento de la economía mexicana", Comercio Exterior, Vol. XXI, no. 12, diciembre 1971, pp. 1104-1114.
- _____, "La Organización de las Naciones Unidas y la formación de un Nuevo Orden Internacional", Comercio Exterior, Vol. XXV, no. 12, diciembre 1975, pp. 1389-1396.
- OJEDA, Mario, et. al., "El informe Rockefeller: tres comentarios", Foro Internacional, Vol. X, no. 3, enero-marzo 1970, pp. 257-278.

- _____, "¿Hacia un nuevo aislacionismo de Estados Unidos? posibles consecuencias para América Latina", Foro Internacional, Vol. XII, no. 4, abril-junio 1977, pp. 421-432.
- _____, "La realidad geopolítica de México", Foro Internacional, Vol. XVII, no. 1, julio-septiembre 1976, pp. 1-9.
- ORTIZ MENA, Antonio, "Desarrollo estabilizador: una década de la estrategia económica en México", El mercado de valores, suplemento no. 44, noviembre 1969.
- PELLICER DE BRODY, Olga, "Cambios recientes en la política exterior mexicana", Foro Internacional, Vol. XII, no. 2, octubre-diciembre 1972, pp. 139-154.
- _____, "La revolución cubana y la izquierda mexicana", Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp. 195-228.
- PENALOZA, Tomás, "Mecanismos de la dependencia: el caso de México", Foro Internacional, Vol. XVII, no. 1, julio-septiembre 1976, pp. 10-36.
- PEREYRA, Carlos, "México: los límites del reformismo", Cuadernos políticos, no. 1, julio-septiembre 1974, pp. 52-65.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, El Gobierno Mexicano, números correspondientes a los años de 1971 y 1972.
- PRIETO VASQUEZ, "La distribución del ingreso en México", Comercio Exterior, Vol. XIX, no. 9, septiembre 1969.
- REYNA, José Luis, "Estado y autoritarismo", Nueva Política, Vol. 1, no. 2, abril-junio 1976, pp. 75-98.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, México en la UNCTAD, México, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, 1973.
- SEGOVIA, Rafael, "El nacionalismo mexicano. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964)", Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp. 37-54.
- _____, "Tendencias políticas en México", Foro Internacional, Vol. XVI, no. 4, abril-junio, 1976, pp. 421-428.
- SEPULVEDA, César, "ECOSOC y México", Foro Internacional, vol. XI, no. 2, octubre-diciembre 1970, pp. 231-238.
- _____, "Veinticinco años de política internacional en el mundo", Comercio Exterior, Vol. XXV, no. 12, diciembre 1975, pp. 1401-1411.
- SHAPIRA, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", Foro Internacional,

Vol. XIX, no. 1, julio-septiembre, 1978, pp. 62-91.

- SMITH, Peter H., "La movilidad política en el México contemporáneo", Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp. 115-160.
- SOLIS, Leopoldo, "La política económica y el nacionalismo mexicano", Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1977, pp. 55-76.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, "Reflexiones sobre el proceso político", Nueva Política, Vol. I, no. 2, abril-junio 1975, pp. 15-22.
- WIONCZEK, Miguel, "Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana", Foro Internacional, Vol. XI, no. 1, julio-septiembre 1970, pp. 1-18.