

EL COLEGIO DE MEXICO.

POLITICA EXTERIOR E INDUSTRIALIZACION DEPENDIENTE.

LA POLITICA DE ACERCAAMIENTO ECONOMICO DE  
MEXICO HACIA AMERICA LATINA.

(1960-1970)

Tesis que para optar al Título de Licenciado en  
Relaciones Internacionales presenta:

ISIDRO MORALES MORENO.

Centro de Estudios Internacionales.

México, D.F., lo. de julio de 1977.



104

A Bertha e Isidro,  
antes que padres, verda-  
deros amigos.

A Hermila,  
la Madre de todos.

A Andrea, por la felicidad que hemos compartido.

A Bicho, Fidel, Coco, Luis,  
Humberto y Chavas, mis her-  
manos.

Agradezco a la profesora Ma. del Rosario Green su paciencia y entusiasmo al dirigir la presente tesis; al licenciado Rodolfo Calixto por los datos que oportunamente proporcionó; a Andrea Marcovich, por sus esmeros y desvelos que permitieron depurar el manuscrito y realizar la labor mecanográfica del mismo; y en fin, a todas aquellas personas que me impulsaron a iniciar y terminar esta investigación.

Puebla, 22 de junio de 1977.

## INDICE.

INTRODUCCION	1
I.- <u>Dependencia, industrialización y desequilibrio externo en la economía mexicana.</u>	12
II.- <u>La política de acercamiento económico de México hacia América Latina (1960-1970).</u>	42
1.-El sector externo a finales de la década de los cincuenta.	47
2.-El ingreso de México a la ALALC.	56
3.-México en la ALALC.	81
4.-El acercamiento al Mercado Común Centroamericano (MCC)	107
III.- <u>La política de acercamiento económico de México hacia América Latina (1970-1976).</u>	134
1.- El sector externo a finales de los sesenta.	138
2.-La coyuntura internacional y la nueva política exterior	151
3.-El nuevo acercamiento a América Latina	164
CONSIDERACIONES FINALES	204
BIBLIOGRAFIA	212

## INTRODUCCION

Hasta hace poco más de una década los análisis de la política exterior mexicana se limitaban a la descripción de los principios jurídicos que tradicionalmente han guiado la conducta exterior del país. Dichos principios, como los de no intervención, libre autodeterminación y solución pacífica de controversias, se explicaban a la luz de un contexto histórico caracterizado por las invasiones y presiones externas que sufrió el país a lo largo del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

Sin embargo, a medida que los contactos internacionales de México se hicieron más complejos y diversificados, como producto de su diferenciación socioeconómica y de la consolidación de sus instituciones políticas, los estudios de la política exterior mexicana empezaron a orientarse hacia el análisis de las principales variables que han influido en el diseño de la misma. Es decir, ante la insuficiencia explicativa de los análisis digámosles así- jurídicos de la política exterior del país, se ha intentado estudiarla a partir de los principales condicionantes internos y externos, tanto de carácter político como económico, que han marcado las pautas generales de la conducta de México en el mundo.

Es precisamente bajo esta última corriente que se encuentra ubicada la presente investigación. La meta fundamental de la misma es realizar un análisis científico de los principales factores estructurales y/o coyunturales a los que ha respondido la política de México en el exterior. Para lograr este objetivo, se decidió concentrar el análisis en sólo un aspecto de las relaciones internacionales del país: el económico; dentro de una zona geográfica determinada: América Latina; y dentro de un período

específico: de 1960 a 1976.

Lo anterior obedece no sólo a razones metodológicas sino también de rigurosidad científica. Es decir, dada la complejidad del tema, se pensó en realizar un estudio concreto y específico de la política exterior mexicana, con el fin de otorgar mayor fuerza y objetividad a la investigación, así como a las hipótesis planteadas.

La fecha que inicia el período en estudio no es arbitraria, debido a que es a partir de ese momento -el ingreso de México a la ALALC- cuando los contactos de México con los países latinoamericanos adquieren una nueva dimensión, rompiendo el hermetismo bajo el cual se habían desarrollado en años anteriores.

Dentro de este contexto, el trabajo parte de la hipótesis de que las relaciones económicas de México con los países del subcontinente, durante el período que se estudia, han estado estrechamente vinculadas al proceso de industrialización del país y, más concretamente, al comportamiento de su sector externo. De esta manera, nuestra política de acercamiento a la región ha respondido a los problemas que el proceso de sustitución de importaciones y el desequilibrio en la balanza de pagos han planteado al desarrollo del capitalismo en México.

En base a esta hipótesis, se decidió dividir el trabajo en tres amplios capítulos. El primero pretende ofrecer una visión global e integradora del proceso de industrialización en México, resaltando el carácter dependiente del mismo y las contradicciones que ha venido desarrollando. Este capítulo constituye un marco general dentro del cual deben entenderse nuestras relaciones económicas con el exterior, particularmente con los países

latinoamericanos. Los dos capítulos restantes están destinados al análisis detallado de las principales pautas bajo las cuales México ha buscado estrechar sus contactos económicos con la región.

El primero de ellos abarca el período 1960-1970, es decir, la adhesión de México al movimiento de integración latinoamericano, su ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su posterior acercamiento a los países que conforman el Mercado Común Centroamericano (MCC). El segundo se ocupa por completo del período presidencial del Lic. Echeverría, y está orientado básicamente hacia el análisis de la participación de México en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Estos períodos no son producto de una división arbitraria, pues si bien se reconoce una continuidad en los factores que han condicionado nuestra política económica hacia el subcontinente, existen cambios cualitativos en esta última que la diferencian en cada uno de ellos. Así, mientras que en la década de los sesenta México apoyaba su acercamiento a la región mediante la participación en esquemas de integración que no rebasaban el ámbito meramente técnico o estrictamente económico que los caracterizaba, durante el gobierno echeverrista, las fórmulas de cooperación con el subcontinente intentaron dar una respuesta a las rigideces presentadas por los acuerdos de integración anteriormente pactados y, sobre todo, adoptaron un marcado matiz político. En este sentido, la creación del SELA, con su doble estrategia de cooperación económica interna y de negociación frente al exterior, constituyó una innovación respecto a las anteriores fórmulas de cooperación en las cuales México había venido participando.

Sin embargo, ambos capítulos persiguen los mismos objetivos: resaltar las causas principales que han motivado nuestra política de acercamiento a la región, sus postulados y metas fundamentales y, en la medida de lo posible, los resultados obtenidos y sus perspectivas futuras. Para ello, se decidió realizar un análisis detallado y breve de la situación que guardaba el sector externo al principio de cada período, con el fin de resaltar los condicionantes específicos que han influido en el diseño de la política económica exterior.

Si bien una de las características permanentes del sector externo de la economía mexicana ha sido su constante desequilibrio, ello no lo ha eximido de algunas diferenciaciones de grado que le han imprimido matices particulares. Así, mientras que para fines de los cincuenta el deterioro de los precios de exportación de las materias primas mexicanas y el ingreso de capital extranjero para suplir la escasez de ahorro interno, constituyeron las características fundamentales de la situación que guardaba el sector externo del país, para fines de los sesenta, la recurrencia al capital externo como medida compensatoria de la brecha comercial y de la brecha de ahorro--inversión, se convirtió en un factor adicional de desajuste en nuestras transacciones internacionales. Ambas situaciones constituyeron, a su debido tiempo, determinantes fundamentales de las estrategias de acercamiento a la región.

Pero más importante es resaltar el hecho de que el sector externo de la economía mexicana ha reflejado de manera fundamental las condiciones en que ha venido operando el proceso de industrialización del país. Es decir, el creciente deterioro en

la balanza de pagos mexicana no ha obedecido a causas meramente coyunturales, sino a situaciones estructurales condicionadas por el propio crecimiento industrial del país.

Es por ello que en el primer capítulo se resaltan las principales limitaciones bajo las cuales ha operado la industrialización mexicana. Si bien para principios de los cuarenta el Estado mexicano parecía iniciar una estrategia de desarrollo nacional, caracterizada por un "pacto populista" tendiente a elevar el nivel de vida de las clases trabajadoras y un frente antiimperialista heredado de la ruptura cardenista con la estructura de enclave, para principios de los setenta, es decir, sólo tres décadas después, el proceso de industrialización -nuevo símbolo del desarrollo durante todo este período- demostró el carácter cada vez más discriminativo de sus beneficios económicos, así como su creciente integración al capital monopolista internacional, perpetuando, de esta manera, el subdesarrollo y la dependencia en el país.

El fracaso de la estrategia nacional de desarrollo se debió, principalmente, a los mismos condicionantes con que surgió el proceso de sustitución de importaciones. Impulsado por una coyuntura externa -la segunda Guerra Mundial y la guerra de Corea- el proceso de sustitución de importaciones llegó a adquirir en México una dinámica propia, pero vinculada al comportamiento del sector externo, el que a su vez, ha dependido de la situación imperante en el mercado mundial.

Una vez superada esta coyuntura, el sector externo se deprimió abruptamente originando una creciente brecha de divisas que, a partir de entonces, se erigió en un gran obstáculo para

el proceso de industrialización nacional. Es decir, si bien la dinámica del crecimiento económico descansaba prioritariamente en el proceso sustitutivo y no en el sector externo -como en el caso de la economía de enclave que subsistió hasta Cárdenas- el comportamiento de este último siguió siendo clave. Mediante él, la industrialización doméstica adquiría las divisas necesarias para hacer frente a sus necesidades rígidas de importación de bienes intermedios y de capital. De esta manera, el déficit crónico en la balanza de pagos se constituyó en una amenaza constante al propio crecimiento industrial.

Paralelo a esta situación, a fines de los cincuenta la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones manifestaba los primeros síntomas de agotamiento, por lo que para evitar una caída en la tasa de crecimiento, urgía iniciar la producción más elaborada de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, los economistas mexicanos hablaron de la escasez de ahorro interno para seguir cubriendo las necesidades de inversión que la dinamización del proceso de industrialización requería.

Ante esa situación -escasez de divisas y de ahorro interno- la recurrencia al capital extranjero, en forma de inversión extranjera directa (IED) y endeudamiento externo, constituyó un imperativo para dar continuidad al proceso de industrialización y mantener el equilibrio en las transacciones internacionales del país. A partir de entonces, el crecimiento industrial que hasta ese momento se había mantenido bajo control nacional, empezó a enajenarse en manos de las corporaciones transnacionales provenientes de las metrópolis desarrolladas, principalmente los Estados Unidos.

Es a partir de este momento cuando la apertura del mercado interno al capital internacional se da en toda su magnitud, echando por tierra la estrategia de desarrollo nacional inaugurada por el gobierno cardenista. La integración gradual a las metrópolis financieras para mantener la dinámica del crecimiento industrial, va a constituir la nueva característica del crecimiento experimentado por la economía mexicana durante las décadas de los sesenta y los setenta, reproduciendo un modelo de desarrollo dependiente caracterizado por la marginación social y política de amplios sectores de la población y la creciente subordinación a los intereses industriales, financieros y políticos de las metrópolis hegemónicas.

Sin embargo, para fines de este trabajo es importante recalcar que, al mismo tiempo que el proceso de integración al capital internacional se consolidaba en la industrialización del país, el Estado mexicano se adhería al movimiento de integración latinoamericano, cuya meta fundamental era, precisamente, dinamizar el proceso de industrialización regional en base a la apertura de los mercados latinoamericanos con el fin de constituir uno más amplio que asegurase la producción de bienes intermedios y de capital. La decisión de México se apoyaba en el supuesto de que la estrechez del mercado interno amenazaba la continuidad del proceso de sustitución de importaciones, por lo que su ampliación hacia el exterior se hacía necesaria.

De esta manera, la conformación de un mercado común latinoamericano se presentaba como una alternativa para dinamizar el desarrollo capitalista en la región pero en base a la integración de las economías latinoamericanas, en contrapartida a las ten-

dencias integracionistas con el capital extrarregional.

Bajo esta perspectiva, se puede plantear una segunda hipótesis: a partir de 1960, México ha tratado de concertar fórmulas de cooperación económica con los países latinoamericanos que le permitan contrarrestar la acelerada integración de su industria a las metrópolis hegemónicas, principalmente los Estados Unidos. Es decir, si bien para finales de los cincuenta la apertura del mercado interno al gran capital es una tendencia obvia de la economía mexicana y, además, una política deliberada del propio Estado, paralelo a esta situación, México decidió embarcarse en el movimiento de integración latinoamericano cuya meta principal era la fusión de los mercados nacionales en uno más amplio. De esta manera, el Estado mexicano no sólo intentó inyectar vitalidad al proceso de sustitución de importaciones mediante una mayor integración hacia el norte, sino que también lo intentó mediante la ampliación de sus mercados hacia el sur. )

La recurrencia a la inversión extranjera y al endeudamiento público se justificaba para suplir la escasez de ahorro interno y equilibrar los desajustes estructurales del sector externo que amenazaban la continuidad de la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones. Pero al mismo tiempo, la participación entusiasta de México en la conformación de un mercado común latinoamericano se basaba en el supuesto de que la integración regional permitiría superar los obstáculos a los que se enfrentaba el proceso de industrialización del subcontinente.

Es decir, ambas estrategias -apertura hacia los centros e integración con la periferia- perseguían las mismas metas; mantener el ritmo de crecimiento de la industria doméstica, sólo

que la segunda, a diferencia de la primera, buscaba la continuación del proyecto de desarrollo nacional; procuraba mantener la capacidad endógena del crecimiento industrial en manos nacionales o prioritariamente nacionales en base a una apertura del mercado mexicano hacia el sur de sus fronteras.

Si bien es cierto que las tendencias integracionistas hacia las metrópolis industriales fueron las dominantes durante el período en estudio, ello no invalidó que los intentos de integración hacia el sur se erigieran en una alternativa para lograr un crecimiento más autónomo de la economía mexicana.

Es precisamente durante el período del Lic. Echeverría en donde ésta segunda hipótesis parece cobrar mayor fuerza. Durante el mismo, los contactos económicos con la región estuvieron encaminados -al menos teóricamente- hacia la conformación de un desarrollo menos dependiente del país. Así, el acercamiento al Pacto Andino -cuya decisión 24 establecía la regulación del capital extranjero en los países miembros- en un primer momento, y la gestación y creación del SELA posteriormente, fueron apuntados abiertamente por el gobierno mexicano como mecanismos para promover un desarrollo más autónomo de la región.

El SELA -el mejor exponente de las nuevas relaciones con la región- persigue concretamente la dinamización del proceso de integración industrial mediante la creación de empresas multinacionales latinoamericanas y la concertación de acuerdos de cooperación -en el campo financiero, comercial, industrial, de comunicaciones, etc.- entre los países que así lo deseen.

Al mismo tiempo, el SELA, bajo una mayor conciencia de las

limitaciones impuestas por las potencias hegemónicas al desarrollo de la región, se ha erigido como organismo potencial de consulta y negociación de los principales problemas de sus miembros frente al exterior. Desde esta perspectiva, la cooperación económica con los países latinoamericanos adquiriría un matiz político tendiente a disminuir o negociar la dependencia económica regional.

El trabajo no pretende ser exhaustivo, pues se limita al estudio de las relaciones multilaterales de México con los países del subcontinente pasando por alto las particularidades que encierran los contactos bilaterales con los países que lo conforman. Aún más, no intenta realizar un análisis detallado de las relaciones económicas de México con América Latina, pues ello incluiría la política comercial, financiera e industrial sostenida por el país ante la región.

Como se dijo con anterioridad, la investigación está orientada hacia el análisis de las causas principales que han orillado al Estado mexicano a buscar un acercamiento económico con los países latinoamericanos, a partir de 1960. Más concretamente, el estudio tiene como objetivo dilucidar los factores que han condicionado el ingreso de México a la ALAEC, su acercamiento al MCC y su participación activa en la creación del SELA posteriormente. La política seguida ante estos tres organismos constituye ejemplos concretos de lo que el país ha perseguido -en materia económica- en el ámbito de los países latinoamericanos, al mismo tiempo que constituyen "estudios de caso" que ofrecen validez empírica a las hipótesis anteriormente planteadas.

Por último, se está consciente de lo absurdo que resultaría

concebir una vinculación mecanicista entre la problemática del desarrollo dependiente seguido por el país y los objetivos perseguidos en su política económica exterior. Las relaciones económicas de México no deben entenderse sólo a la luz de los condicionantes impuestos por el crecimiento industrial y su interacción con los centros hegemónicos, aunque éstos sean los principales factores explicativos, sino que los condicionantes de tipo político, y aun de tipo individual, otorgado por aquellas personas encargadas de su elaboración, constituyen factores adicionales que dan forma definitiva a la política económica exterior. Sin embargo, para ceñirnos a nuestra hipótesis de trabajo no incluiremos estos elementos en la investigación, por lo que también debe considerarse una limitación más a la misma.

## I.- DEPENDENCIA, INDUSTRIALIZACION Y DESEQUILIBRIO EXTERNO EN LA ECONOMIA MEXICANA.

El proceso de desarrollo latinoamericano ha estado estrechamente vinculado con el desenvolvimiento del capitalismo a nivel mundial. Sin embargo, un elemento permanente de la situación que han guardado los países latinoamericanos en la economía capitalista internacional, ha sido el carácter dependiente de sus vinculaciones con la misma.

La dependencia latinoamericana se ha caracterizado, antes que nada, por ser una "situación condicionante", debido a que las economías de la región han estado condicionadas por el desarrollo y la expansión de las economías industrializadas de los países desarrollados.<sup>1/</sup> A los primeros se les ha llamado "periféricos" debido a la función desempeñada en el mercado mundial -como proveedores de materias primas-, y a los segundos "centros hegemónicos".<sup>2/</sup> De esta forma, el desarrollo de los países periféricos ha sido impulsado o frenado por el desarrollo -éste sí autónomo- de los países centrales, desde el momento en que los primeros son condicionados y no condicionantes del sistema del mercado mundial.

Bajo esta perspectiva, el desarrollo latinoamericano ha sido producto de situaciones anteriormente formadas y previamente determinadas por el desenvolvimiento del capitalismo a nivel mundial, en donde la persistencia de lazos de dependencia en las diferentes formas de vinculación entre la periferia y el centro, constituye la característica central de las mismas.

<sup>1/</sup> Dos Santos, R., "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Jaguaribe, H. et al., La dependencia político-económica de América Latina. México, siglo XXI, pag. 180.

<sup>2/</sup> Cardoso, E.H. y Faletto, E., Dependencia y desarrollo en América Latina. México, siglo XXI, 1973, pag. 25.

Sin embargo, la dependencia -como concepto teórico- no debe ser considerada como una variable externa, sino debe analizarse a partir de las configuraciones del sistema de relaciones entre las distintas clases y grupos sociales "...que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior".<sup>3/</sup> Es decir, la dependencia implica la vinculación de los sistemas económicos y políticos de los países periféricos, tanto en el plano interno como en el externo.

Para Gunder Frank, la dependencia no es más que la interiorización en los países periféricos de las contradicciones "inherentes" al capitalismo -una de las cuales es la apropiación del excedente económico en pocas manos- lo que genera una estructura económica y de clase subordinada al exterior, cuyo control está en manos de una élite dependiente que, beneficiada por la situación que guarda dentro de la esfera político-económica de la periferia, perpetúa esta situación.<sup>4/</sup> Al mismo tiempo, la dependencia estructural tiende a conformar una situación de subdesarrollo en las economías latinoamericanas.<sup>5/</sup> Para Ianni, la dependencia no es más que la manifestación concreta, tanto en su aspecto político, económico y social, de la expansión imperialista

---

<sup>3/</sup> Ibid. pag.29.

<sup>4/</sup> Gunder Frank, A., Lumpenburguesía: lumpendesarrollo, México ed. Era, 1974, pag.13.

<sup>5/</sup> Si bien los teóricos de la dependencia han evitado recurrir a definiciones concretas del subdesarrollo, debido quizás, a lo complejo y fragmentario de toda definición, existen en todos ellos una noción implícita o explícita de dicho concepto. En primer lugar resalta el carácter dependiente del subdesarrollo latinoamericano; sin embargo existen otros elementos permanentes de esta situación, como el estancamiento económico, político, social y cultural de la región; una "marginalidad" interna,

en el seno mismo de las naciones subordinadas.<sup>6/</sup>

Ahora bien, el carácter dependiente de las economías latinoamericanas no ha implicado el desarrollo mecanicista de la región, en el sentido de concebirlo como un mero reflejo de los cambios ocurridos en los países hegemónicos, sino por el contrario, existe una dinámica propia dentro de la periferia que, debido a su vinculación histórica de subordinación al exterior, se encuentra limitada o condicionada por la dinámica propia de los países centrales. De esta forma, los cambios en la periferia no deben verse como consecuencias directas de cambios previos en el exterior.<sup>7/</sup>

El alcance explicativo de la dependencia sólo puede visualizarse si se logra ubicarla en el contexto del desarrollo histórico del capitalismo mundial. Para esto, los dependencistas no sólo hacen hincapié, dentro de sus estudios, en el impacto que las diferentes etapas del capitalismo internacional han tenido para América Latina, sino cómo en cada una de ellas -desde el capitalismo mercantil al monopolístico- los países periféricos de la región han establecido diversos tipos de vinculación con los cen-

---

entre el sector primario y terciario; una brecha científico-tecnológica entre los centros industriales y la periferia y una desnacionalización creciente de los centros de decisión político-económico del área. Una síntesis de las manifestaciones estructurales del subdesarrollo se encuentra en Jaguaribe, H., "Dependencia y autonomía en América Latina", en Jaguaribe, H., et al., op.cit., pp.6-2. También en Sunkel, O., "Capitalismo Transnacional y desintegración nacional en América Latina", El Trimestre Económico, Vol. XXXVIII, núm.150, 1971, pp. 571-628.

6/ Ianni, Octavio, Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina, México, Siglo XXI, 1972, pp. 64-66.

7/ De esta forma es como Cardoso y Faletto conciben a la dependencia como un concepto "causal Significante" y no "mecánico causal". Cardoso, H.F. y Faletto, E., op.cit., pag. 20.

tros hegemónicos, los que a su vez, han originado situaciones concretas de dependencia.<sup>8/</sup>

Al respecto, algunos autores ven en la etapa colonial el origen de la dependencia latinoamericana, mientras que otros, han considerado que no es sino hasta la independencia de las colonias ibéricas y el estallido de la revolución industrial en Europa cuando se puede hablar propiamente de una situación de dependencia. En efecto, la ruptura del "pacto colonial" coincidió con la consolidación de la revolución industrial en Europa, especialmente en Inglaterra. La Revolución Francesa, como expresión política, y la Revolución Industrial, como económica, representan los dos fenómenos históricos que consolidaron al capitalismo moderno.<sup>9/</sup>

La Revolución Industrial no sólo implicó una gran innovación en las técnicas de producción sino que se expandió por todo el orbe consolidando una nueva división internacional del trabajo. Esta se caracterizaría por la creación de dos polos de crecimiento, el primero basado tanto en la producción manufacturera como en el control y cambio tecnológicos; mientras que el segundo se dedicaría a la producción y exportación de materias primas y alimentos.<sup>10/</sup> A partir de entonces, la producción industrial pasaría a constituir el factor dinámico del desarrollo de la economía mundial, por lo que los países industrializados se colocaron, automáticamente, en una situación hegemónica dentro del mercado mundial.

<sup>8/</sup> Ibid. pp. 28-37.

<sup>9/</sup> Gunkel, O. y Paz, P., El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI, 1975, pag. 61.

<sup>10/</sup> Purtado, Celso, La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana. México, Siglo XXI, 1969, pag. 49.

De esta forma, ante la imposibilidad de generar una industrialización propia (debido a la monopolización de la tecnología en las metrópolis) y ante la imposibilidad de marginarse de la economía mundial, los países latinoamericanos se vincularon con los nuevos centros industriales como productores de materias primas y alimentos. Es este nuevo tipo de vinculación lo que va a definir el desarrollo futuro de las economías latinoamericanas, pues si bien es cierto que América Latina desempeñó un papel importante en la formación de la economía capitalista durante la etapa colonial (mediante la producción de metales preciosos), no es sino hasta el siglo XIX y con el surgimiento de la gran industria, que queda completamente integrada como economía periférica en la nueva división internacional del trabajo.<sup>11/</sup>

Al respecto, Marini comenta:

"...la creación de la gran industria moderna se habría visto fuertemente obstaculizada si no hubiera contado con los países dependientes y debido realizarse sobre una base estrictamente nacional."

De esta forma, la gran industria supone una disponibilidad de bienes agrícolas y materias primas que los países latinoamericanos se encargaron de suplir.<sup>12/</sup> Pero no sólo las condiciones del mercado eran impuestas por los centros hegemónicos, sino que los mismos términos de intercambio eran manipulados por las metrópolis industriales. Así, Europa adquiriría productos primarios a precios muy bajos, mientras que los países latinoamericanos obtendrían sus manufacturas a precios arbitrariamente establecidos en el centro.<sup>13/</sup>

<sup>11/</sup> Marini, M., Dialéctica de la Dependencia. Ed. Era, México, pag. 19-20.

<sup>12/</sup> Ibid., pp. 18-20.

<sup>13/</sup> Ibid., pp. 24-38.

Así, las economías latinoamericanas se orientaron hacia la satisfacción de la demanda de materias primas y alimentos de los centros industriales. Esto dio como consecuencia que el sector primario exportador se constituyera en el principal motor de crecimiento de las mismas. De esta manera, el ritmo de acumulación en las economías periféricas estaba dado por la naturaleza y el comportamiento de dicho sector, al que el resto de las actividades económicas quedaba subordinada.<sup>14/</sup>

Sin embargo, en varios de los países del área, entre ellos México, las actividades exportadoras quedaron directamente controladas desde el exterior, dando por resultado el surgimiento de los "enclaves" latinoamericanos, debido a que la dinámica mo dernizadora del sector exportador no se transmitía al resto de las actividades económicas. Los ingresos generados en dicho seg tor beneficiaban directamente a la metrópoli, por ser el "enclave" una prolongación de la misma.<sup>15/</sup> De esta forma, no se dieron las condiciones propicias para un desarrollo interno y autososte nido, debido a que los sectores dinámicos de las economías lati noamericanas se encontraban estimulados por intereses externos a las mismas. En otras palabras, la periferia latinoamericana además de quedar subordinada a la dinámica de las metrópolis, es taba experimentando un "desarrollo hacia afuera".

En México, la economía de enclave alcanzó su mejor expresión durante el porfiriato (1880-1910). Durante este período el sector

<sup>14/</sup> Sunkel, O. y Paz, F., op. cit., pag. 315.

<sup>15/</sup> Cardoso, F.H., y Faletto, E., op. cit., pp. 48-51. Aun dentro de las economías de producción nacionalmente controlada, el capital extranjero dominaba la comercialización (transportes, infraestructura, sistemas bancario, etc.) de la actividad exportadora.

líder de la economía lo constituyó el primario exportador que se encontraba, en su inmensa mayoría, en manos extranjeras. La "pax porfiriana" había constituido un gran atractivo para que la IED operara en el país. Así, para fines del siglo pasado, de las 170 compañías más importantes ubicadas en el país, el capital extranjero controlaba el 77% del capital conjunto de las mismas.<sup>16/</sup> Al mismo tiempo, las principales actividades de la economía que daron subordinadas al sector exportador; al respecto, José Luis Cecena comenta:

"Fue así como las inversiones en la minería tendieron hacia la producción de metales industriales para la exportación hacia los países inversionistas; las colocadas en los ferrocarriles se orientaron en el sentido de facilitar la exportación de productos, por lo que su trazo siguió las rutas hacia el puerto de Veracruz y los puntos fronterizos más importantes de los Estados Unidos; los capitales colocados en empresas agrícolas se dirigieron a la producción de café, cacao, algodón, vainilla y otros productos de exportación; las inversiones en el sistema bancario tuvieron por objeto el financiamiento y consolidación de las empresas extranjeras y la captación de recursos internos para el mismo propósito, siendo además un instrumento de gran eficacia para ejercer influencia sobre el gobierno y la economía nacional en su conjunto."<sup>17/</sup>

El enclave porfirista no impidió que se desarrollara una incipiente industria interna, aunque caracterizada por la producción de bienes e insumos de tipo tradicional para un reducido mercado doméstico. Sin embargo, la expansión de esta industria naciente se encontraba seriamente limitada por la competencia

<sup>16/</sup> Cecena, José Luis. México en la órbita imperial. México, Ed. El Caballito, 1975, pp. 62-64.

<sup>17/</sup> op. cit., pag. 51. Ver también a Meyer, L., "Cambio político y dependencia, México en el siglo XX", Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XII, núm. 50, oct.-dic. 1972, pp. 101-138.

externa que implicaba la orientación de la economía hacia el exterior.<sup>18/</sup> De esta forma el enclave y las actividades ligadas al mismo constituyeron el centro dinámico de la economía mexicana durante esta etapa; el desarrollo hacia el exterior que esta situación implicó, se erigió en un gran obstáculo para el libre desenvolvimiento de una industrialización nacional.

Si bien durante la segunda mitad del siglo XIX la producción de materias primas y alimentos había sido fuertemente estimulada por la demanda de los países industrializados, a partir de la segunda década del siglo XX se iniciaron cambios en la estructura económica internacional que determinaron nuevos tipos de vinculación de la periferia con los centros. Un factor determinante de los nuevos cambios que ocurrieron fue el desplazamiento gradual de la economía inglesa como centro dinámico del capitalismo internacional. Países como Francia y Alemania habían alcanzado ya un nivel de desarrollo similar y, sobre todo, los Estados Unidos se perfilaban como la nueva potencia hegemónica del mercado mundial.

En efecto, durante el período entre las dos guerras mundiales los Estados Unidos no sólo consolidaron una gran economía industrial, sino también una economía agrícola moderna. Esto trajo como resultado que los Estados Unidos no sólo constituyeran un país casi autosuficiente en materias primas y productos alimenticios, sino que se convirtiera en uno de los principales centros exportadores de dichos productos. De esta forma, la economía

---

<sup>18/</sup> Villarreal, René. El desequilibrio externo en la industrialización de México, (1929-1975). Un enfoque estructuralista. México, AGE., 1976, pag. 23. En otros países de la región, como Argentina, Chile, Brasil y Uruguay también se logró conformar una incipiente industria nacional. Pero aun en los casos en que ésta logró adquirir cierta autonomía interna, siempre es

norteamericana sería una economía competitiva para los países latinoamericanos.<sup>19/</sup>

Aunado a esta situación —que entre otras cosas implicó la caída gradual de los precios de los productos primarios— la primera mitad del siglo XX se caracterizó por una redefinición de las esferas de influencia mundiales, así como de una crisis generalizada en las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, la Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y posteriormente la Segunda Guerra Mundial hasta la guerra de Corea, fueron coyunturas favorables para aquéllos países latinoamericanos que, habiendo iniciado ya un incipiente desarrollo industrial, aceleraran su industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Esto es así debido a que las coyunturas antes mencionadas, hicieron más flexibles las relaciones de la periferia con el centro. La economía de guerra, o los períodos de crisis, impidieron a los países centrales surtir, de la manera en que lo habían estado haciendo, de los productos manufacturados demandados en la periferia; al mismo tiempo, los países periféricos experimentaron la caída gradual de sus exportaciones, lo que significó una disminución en su capacidad de importación y un debilitamiento de los grupos oligárquicos que controlaban el sector exportador.<sup>20/</sup> Esto permitió la reorientación de los recursos antes canalizados a la importación hacia la ampliación del mercado interno; al mismo tiempo, la ausencia de manufacturas en el mercado internacional permitió el libre desenvolvimiento de una

---

tuvo subordinada al sector exportador.

<sup>19/</sup> Sunkel O. y Paz, P., op. cit. pp. 69-73.

<sup>20/</sup> Gunder Frank, A., op. cit. pp. 83-99.

industria doméstica, cuyo estímulo principal se hallaba en el crecimiento acelerado de la demanda interna, producto de la im posibilidad de gastar los ingresos en el exterior.<sup>21/</sup>

La industrialización nacional adquiriría su dinámica propia y desplazaría al sector primario exportador como el principal motor de desarrollo. A partir de este momento, la producción interna de los artículos antes importados se convertiría en el principal instrumento de desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, una de las características de este proceso de industrialización es que estuvo, y ha estado condicionado, por el comportamiento del sector exportador, -el que a su vez ha dependido de las situaciones imperantes en el mercado mundial-, pues mediante él se adquieren las divisas necesarias para la su pervivencia y expansión de la industria latinoamericana.<sup>22/</sup>

En este sentido, la sustitución de importaciones fue un pro ceso condicionado y limitado por la situación en el mercado mun dial, cuyo reflejo estaba dado en el sector exportador de los países periféricos. Por lo general, el proceso sustitutivo se ini ció en los artículos de consumo livianos y posteriormente en los de consumo durable. Sin embargo, su producción interna implicó la importación de bienes de capital y artículos intermedios. El financiamiento de estas importaciones estaba dado por la capaci dad de expansión del sector exportador, que si bien había entra do en una etapa de crisis a principios del siglo XX, tuvo un pe

---

<sup>21/</sup> Esto sucedió en países como Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguay y Colombia, debido a que ya habían conformado previamente un mercado interior.

<sup>22/</sup> Bambirra, Vania. El capitalismo dependiente latinoamericano., México, Siglo XXI, 1975, pp. 44-45.

ríodo de auge durante la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, mediante una mejoría en los términos de intercambio de los productos latinoamericanos.<sup>23/</sup> Esta situación permitió entender una verdadera estrategia de desarrollo industrial en el interior mismo de la periferia latinoamericana.

El desarrollo "hacia adentro" de las economías de la región se caracterizó por un marcado nacionalismo en los planes de desarrollo sustentados por los grupos hegemónicos de cada país. En efecto, las burguesías industriales de los países latinoamericanos elaboraron estrategias de desarrollo nacional que en algunos casos se convirtieron en verdaderos pactos "populistas",<sup>24/</sup> con el fin de enfrentarse a las fuerzas internas y externas que obstaculizaban el proceso de industrialización doméstica. Esto se entiende mejor si se toma en cuenta que la consolidación de una industria nacional llegó a ser la meta principal de este período.

En el caso de México, el proceso de sustitución de importaciones no alcanzó su impulso definitivo sino hasta la década de los cuarenta. Si bien durante la etapa porfirista se había desarrollado una incipiente industria doméstica en el país, la primera Guerra Mundial y la crisis de 1929 no constituyeron coyunturas favorables para dar un impulso dinámico a dicha industria; ésto se debió a dos razones fundamentales; la primera, el estallido de la revolución mexicana y la inestabilidad política que

---

<sup>23/</sup> Gunder Frank, A., op. cit., pp. 83-99.

<sup>24/</sup> El estudio del "populismo nacional" es realizado por la mayoría de los teóricos de la dependencia. Cf. Cardoso, H.F. y Faletto, E., op. cit. y Bamberra, V., op. cit. Un estudio detallado de las características que el estado populista adoptó en Brasil se encuentra en Marini, M., Subdesarrollo o Revolución, México, 1972, 204 pp.

siguió a la misma hasta la década de los treinta, factores que desquiciaron la economía del país, y la segunda, y quizás la más importante, la persistencia del enclave en el sector exportador, que imposibilitaba la reorientación del desarrollo económico hacia el interior.

En efecto, no obstante que los constituyentes de 1917 habían sentado las bases para eliminar la economía de enclave, no es sino hasta el gobierno de Cárdenas que se da un golpe definitivo a la misma. La expropiación petrolera en un primer momento y la posterior recuperación de los recursos básicos en manos nacionales (como transportes, electricidad, recursos no renovables, etc.) fueron manifestaciones concretas de la ruptura con la herencia porfirista. Pero esto no sucedió sino hasta fines de los treinta, por lo que el enclave primario exportador siguió constituyendo una característica principal de la economía mexicana durante las primeras décadas del siglo XX.

De esta forma, la crisis de 1929 en vez de constituir un aliciente a la industrialización doméstica, demostró los serios límites inherentes a la estructura de enclave. Efectivamente, la Gran Depresión comprimió el sector exportador de la economía, debido a que más de las dos terceras partes de nuestras exportaciones se realizaban con los Estados Unidos, país que más recintió la crisis económica. Al mismo tiempo, y debido a que el sector exportador constituía el eje dinámico de la economía mexicana, el desplome de las exportaciones provocó también una contracción del ingreso y la consecuente reducción de la tasa de crecimiento del país. Así pues, la depresión del capitalismo internacional durante esa fecha, significó más un obstáculo al

desarrollo nacional que una coyuntura favorable a la misma.<sup>25/</sup>

Como se mencionó con anterioridad, no es sino hasta el go bierno de Cárdenas que se pudo instrumentar un plan nacionalista de desarrollo que, entre otras consecuencias fundamentales, produjo el aniquilamiento gradual del enclave porfirista. Si bien el período cardenista se caracterizó por ser uno de los mo mentos de mayor nacionalismo en la historia del país y en donde nuestros vínculos de dependencia externa se vieron afectados sug tancialmente, apenas se logró iniciar un proceso de industrializ ación modesto, debido en gran medida, a que el mismo no formaba parte esencial del programa cardenista.<sup>26/</sup>

De esta manera, no es sino a partir de la década de los cu renta cuando el proceso de sustitución de importaciones adquirió su impulso definitivo. Esto fue así, debido en gran medida al fuerte estímulo que nuestras exportaciones recibieron del exteri or. En efecto, la segunda guerra mundial y posteriormente la guerra de Corea, representaron coyunturas favorables para los productos de exportación mexicanos.

La producción agrícola y ganadera para la exportación fue la principal fuente de divisas para el país durante el período 1940-1956. Esto permitió financiar la nueva demanda de bienes inte rmedios y de equipo que el proceso sustitutivo de importaciones implicaba. De esta forma, la producción agrícola experimentó un crecimiento del 7.4% durante este período, al mismo tiempo.

<sup>25/</sup> Ver Villarreal., op. cit., pp. 25,27.

<sup>26/</sup> Ibid., pp. 36-38. y Meyer, L., op. cit., pag. 124.

po que la producción manufacturera se aceleraba, dando por resultado una tasa de crecimiento del producto nacional del 6.4% anual.<sup>27/</sup>

Ahora bien, el alto ritmo de crecimiento de la economía mexicana, así como el gran dinamismo que caracterizó a la primera etapa sustitutiva de importaciones no deben entenderse sólo a la luz de una coyuntura internacional, sino que existen también factores internos que permitieron su realización. El primero de ellos, y como ya se mencionó, fue el resquebrajamiento de las bases en que había estado operando la economía de enclave, hecho que permitió un fortalecimiento del Estado que lo convertiría en uno de los principales promotores del desarrollo del país mediante la inversión en infraestructura industrial y en obras de beneficio social.<sup>28/</sup>

Otro elemento explicativo lo constituye la gran movilización política y social generada por el proceso de institucionalización de la revolución mexicana. En efecto, las clases medias rurales y urbanas, junto a la ascendente burguesía industrial, no fueron los únicos protagonistas en la conformación de las nuevas instituciones posrevolucionarias, sino que las masas obreras y campesinas hicieron patentes sus reivindicaciones, dando por resultado la creación de un estado "populista", cuya meta fundamental a partir de los cuarenta, sería la promo

---

<sup>27/</sup> Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. México, Siglo XXI, 1975. pp. 217-218.

<sup>28/</sup> Un análisis del papel jugado por el Estado a partir de los cuarenta se encuentra en Vernon, R., El dilema del desarrollo económico de México. México, Ed. Diana, 1967, 235 pp.

ción de la industrialización como estrategia de desarrollo nacional.<sup>29/</sup>

Por último, y estrechamente ligado a lo anterior, la estabilidad política del sistema alcanzada hacia fines de los años treinta, constituyó otro factor importante para emprender con éxito el proceso de industrialización requerido por el país. Dicha estabilidad política se ha conseguido, básicamente, debido a que los diferentes mecanismos de control por parte del Estado, han sido eficientes para mantener reducido el número de demandas hechas al sistema. Es decir, "...la estructura mexicana de poder tiene la 'facultad' de seleccionar a aquellas demandas que puede absorber y suprimir aquellas que son incompatibles con ella".<sup>30/</sup> Dentro de este mecanismo, las demandas populares son las que se han visto más afectadas.

En efecto, si bien las élites políticas dirigentes se han visto condicionadas por los compromisos contraídos bajo el estado "populista", es un hecho indudable que estas élites, al dirigir la industrialización como estrategia de desarrollo nacional, han tenido que estimular y reservar toda una serie de privilegios a la clase detentadora del capital: los empresarios. Esto es así desde el momento en que la industrialización se realiza dentro de un sistema capitalista.<sup>31/</sup> Ahora bien, lo ante

<sup>29/</sup> Un análisis de las características del estado "populista" en México se encuentra en Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México. México, Ed. Bra, 1975, pp. 29-34.

<sup>30/</sup> Reyna, José Luis, Control político, estabilidad y desarrollo en México. México, El Colegio de México, CES (3), 1974, pag.19.

<sup>31/</sup> Córdova, A., op. cit., pag.62.

rior no indica que deba haber un consenso total entre el Estado y la burguesía nacional, sino que más bien existe una complementariedad de intereses entre ambos.<sup>32/</sup>

De esta forma, el Estado mexicano ha orientado un gran monto de sus inversiones hacia la construcción de la infraestructura necesaria para la producción industrial; ha establecido una serie de incentivos para estimular la inversión privada en el país y ha asegurado un alto ritmo de acumulación (mediante exenciones fiscales, congelamiento de salarios, libertad cambiaria, etc.) para promover el desarrollo económico. Es en este último punto en donde los mecanismos de control político han sido eficaces para permitir el ritmo de crecimiento de la economía mexicana. Debido a que dentro del capitalismo periférico "...la acumulación de capital guarda una relación inversa a las reivindicaciones de los grupos populares", el sistema político mexicano se ha encargado de mantener esta relación reduciendo al mínimo las demandas provenientes de estos sectores.<sup>33/</sup> Es en este sentido en que debe apreciarse la política de congelamiento de salarios durante el desarrollo inflacionario que caracterizó a la década de los cuarenta y cincuenta dando por resultado una excesiva polarización del ingreso nacional.

En síntesis, el fortalecimiento del Estado tanto interna como externamente, lo que permitió que se constituyera en un gran promotor del desarrollo capitalista del país; el surgimiento y la participación de nuevos grupos en las nuevas instituciones posrevolucionarias; y la consolidación de un sistema político

<sup>32/</sup> Reyna, J.L., op. cit., pag. 48.

<sup>33/</sup> Ibid., pag. 50.

co autoritario, eficaz en el control de las demandas populares y capaz de ofrecer la estabilidad necesaria para un crecimiento acelerado, fueron los principales factores internos que permitieron al país, a partir de los años cuarenta, aprovechar la coyuntura por la que atravesaba la economía mundial y emprender agresivamente un proceso de industrialización nacional.

A partir de entonces, el sector manufacturero adquiriría una importancia ascendente en la economía doméstica; no obstante, el sector externo siguió siendo clave en el proceso de desarrollo del país. En efecto, las exportaciones de mercancías y servicios constituyeron las principales fuentes de divisas durante los cuarenta y cincuenta, representando además, el principal rubro autónomo de ingresos en la economía.<sup>34/</sup>

Sin embargo, el proceso de sustitución de importaciones se ha caracterizado por el desequilibrio permanente que ha provocado en el sector externo de la economía mexicana. Este desequilibrio no ha obedecido a causas coyunturales, pues como se verá posteriormente ha estado estrechamente ligado al proceso de industrialización doméstico. Efectivamente, la política de sustitución de importaciones ha implicado una alta elasticidad ingreso de nuestras importaciones de bienes intermedios y de capital, lo que ha determinado una estructura rígida en su composición. Es decir, debido a que la producción de manufacturas para el mercado interno ha implicado la compra de maquinaria y equipo para su elaboración, estos últimos productos han constituido más de las tres cuartas partes de las importaciones del

<sup>34/</sup> Solís, L., "La balanza de pagos de México", en Solís, L., ed., La economía mexicana, Vol. I, México, FCE, 1973, pag. 396.

país, por lo que cualquier reducción en el monto de su compra tiende a repercutir sensiblemente en el proceso de sustitución de importaciones.<sup>35/</sup>

Al mismo tiempo, nuestras exportaciones no han logrado crecer al mismo ritmo que nuestras importaciones debido a que las primeras están sujetas a las variaciones de la demanda internacional y a que algunos productos susceptibles de exportación, como el petróleo y sus derivados, se han orientado hacia el estímulo de la producción industrial. Ahora bien, si se toma en cuenta que la mayoría de las exportaciones está compuesta por los productos primarios, y que son precisamente estos productos los que se han caracterizado por la gran inestabilidad de sus precios en el mercado mundial, se comprenderá que el desequilibrio externo que ha acompañado al proceso de sustitución de importaciones ha tenido un carácter estructural inherente a este último.

Esta situación refleja la importancia que el comportamiento del sector externo tiene como condicionante del proceso de industrialización nacional. En efecto, si bien la segunda Guerra Mundial y en menor medida la guerra de Corea fueron coyunturas favorables para las exportaciones mexicanas, para mediados de los cincuenta, es decir, una vez terminada esta situación de privilegio, los principales productos primarios de exportación del país sufrieron una depresión gradual en el mercado internacional, lo que trajo como consecuencia una ampliación de la brecha comercial y por consiguiente, una falta de divisas

---

<sup>35/</sup> Infra.

para seguir financiando el proceso de sustitución de importaciones. Esto resulta particularmente importante si se toma en cuenta que la "brecha de divisas" ha constituido uno de los cuellos de botella más importantes a los que ha tenido que enfrentarse la economía mexicana y las latinoamericanas en general.<sup>36/</sup>

Paralelo a esta situación y estrechamente ligada a la misma, el crecimiento de la economía empezó a reflejar signos de estancamiento. Desde 1952 se dejó sentir un descenso en la tasa de crecimiento, debido, en gran medida, a una contracción de la inversión privada que anunciaba el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones. Esta primera etapa consistió en la producción de bienes de consumo ligero para satisfacer básicamente la demanda de las clases medias y los grupos económicamente hegemónicos del país. Los beneficios del proceso sustitutivo no se extendieron completamente hacia los sectores populares, debido al gran deterioro que habían sufrido sus ingresos.

No obstante la estrechez del mercado interno, si bien presentaba un problema para la continuación del proceso sustitutivo, no constituyó un obstáculo insalvable debido a que el mismo ha dependido más de la capacidad de compra que de la capacidad numérica de los consumidores.<sup>37/</sup> Sin embargo, hacia mediados de los cincuenta se hacía necesario entrar a la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones, que implicaba la producción doméstica de bienes de consumo durable y de bienes intermedios y de capital.

---

<sup>36/</sup> Ver Villarreal, R., op. cit., pag. 127.

<sup>37/</sup> Reyna, J.L., op. cit., pag. 48.

Hasta entonces, no obstante que el gobierno mexicano había favorecido la entrada del capital externo, el crecimiento económico había descansado, en gran medida, en manos nacionales.<sup>38/</sup> La entrada de capital extranjero había sido moderada debido en gran parte por la coyuntura por la que atravesaban las potencias industriales. Sin embargo, desde principios de los cincuenta, los economistas mexicanos hablaban ya de una insuficiencia del capital interno para seguir promoviendo el desarrollo del país, por lo que se visualizaba la necesidad de recurrir al ahorro del exterior.<sup>39/</sup> Esta situación se vió favorecida por la decisión del gobierno de suprimir el financiamiento inflacionario de la inversión pública, y de mantener fija la paridad cambiaria de la moneda, por lo que ante una incapacidad de realizar una reforma fiscal y de alcanzar mejores precios en nuestros productos de exportación, la recurrencia al endeudamiento externo se hizo necesaria.

De esta forma, para finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, la entrada de capital extranjero se hacía necesaria para mantener el ritmo de crecimiento de la economía mexicana y el equilibrio en la balanza de pagos. La decisión del gobierno mexicano -no sin haber demostrado previamente algunas reticencias-<sup>40/</sup> obedecía, primordialmente, a los siguientes causas: al agudo desequilibrio en la balanza comercial debido a la

<sup>38/</sup> Pellicer, O., "El llamado a las inversiones extranjeras", en Sepúlveda, B., et al. Las empresas transnacionales en México., México, El Colegio de México, 1974, pag. 75.

<sup>39/</sup> Ibid., pag. 83.

<sup>40/</sup> Ver Furtado, C., op. cit., pag. 207 y Dos Santos, T., Socialismo o Fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano, Ed. Periferia, Bs.As., 1973, pp.17-39.

caída abrupta de nuestras exportaciones; a la crisis del proceso de sustitución de importaciones que demandaba más capital y tecnología moderna que se suponía el capital internacional podría ofrecer; y a la necesidad de mantener la inversión pública no inflacionaria mediante el endeudamiento externo.

A partir de entonces, la entrada ascendente del capital extranjero cumpliría dos funciones básicas: impulsar la segunda etapa sustitutiva de importaciones para desarrollar una industria más compleja en el país y constituir una cada vez más importante fuente de divisas para seguir financiando nuestra demanda rígida de importaciones y mantener —aunque artificialmente— una estabilidad cambiaria. Es entonces cuando se consolida el proceso de industrialización dependiente (bajo la apariencia de un desarrollo estabilizador) cuyo costo se resintiría una década después.

Es decir, México ingresaría a una nueva etapa de crecimiento industrial en donde al mismo tiempo, redefiniría sus vinculaciones con el exterior, pero persistiendo el carácter dependiente de las mismas. En otras palabras, la economía mexicana había logrado consolidar una industria doméstica que sin duda alguna había transformado sustancialmente el antiguo patrón de depondencia representado por la economía de enclave, en donde la producción de productos primarios para la exportación y la compra de manufacturas del exterior constituía sus principales características.

Sin embargo, el proceso de industrialización iniciado por el país se veía seriamente amenazado por la persistencia de la brecha de divisas —agravada por el deterioro de los precios de exportación— que el desequilibrio estructural conlleva, y por

la escasez de ahorro interno para hacer frente a las necesidades de inversión.<sup>41/</sup> De esta manera, la recurrencia al capital externo se vuelve un imperativo, sobre todo si se quiere profundizar en las etapas más elevadas de la industrialización. A partir de entonces, la penetración del capital extranjero -fundamentalmente en forma de financiamiento público externo- se erigió en una de las principales fuentes de financiamiento del desarrollo industrial, integrándose la industria doméstica al poderío e influjo del capital internacional. Es decir, la política de desarrollo nacional iniciado por el gobierno cardenista se vería frustrada para dar paso a una política de mayor integración a la hegemonía industrial y financiera de las metrópolis.

Paralelo a esta situación, el capitalismo mundial también sufriría modificaciones en su organización y composición que con solidaría la nueva situación de la periferia latinoamericana. En efecto, después de la segunda Guerra Mundial los Estados Unidos surgirían como el nuevo centro hegemónico del capitalismo internacional, caracterizado por una creciente integración empresarial, comercial y financiera. El proceso de integración y monopolización de esta nueva etapa del capitalismo ha dado como resultado el surgimiento de la empresa transnacional. Así, los centros hegemónicos ya no se conforman con seguir exportando los bienes de capital requeridos por la industrialización de la periferia.

---

<sup>41/</sup> Los economistas han hablado de la existencia de dos "cuellos de botella" que obstaculizan el desarrollo de toda economía. La brecha de divisas y la de ahorro-inversión; ésta última está estrechamente ligada con la primera pues la falta de ahorro interno llega a ser igual al monto de divisas necesarias para mantener el equilibrio en la balanza de pagos. Ver Villarreal, *id.*, op. cit., pag. 126-130.

feria, sino que exportan sus capitales y tecnología -que para ellos es obsoleta debido al constante progreso tecnológico en el centro- penetrando en los sectores estratégicos de la industria latinoamericana y redefiniendo, de esta manera, la situación de dependencia en la región.

A partir de la segunda posguerra, las inversiones directas de los centros hegemónicos -principalmente los Estados Unidos- en la periferia latinoamericana no sólo se han incrementado considerablemente, sino que han tendido a desplazarse de los sectores tradicionales en que operaban -energéticos, de transporte y de comercialización del sector exportador- hacia los sectores más dinámicos de las economías de la región, principalmente el sector de la manufactura.<sup>42/</sup> Esto ha dado como resultado, que la industrialización latinoamericana se efectúe cada vez más bajo la integración al gran capital monopolístico industrial, cuyo centro hegemónico es Estados Unidos.

Esto ha redefinido los nuevos tipos de vinculación que se han dado entre la metrópoli y la periferia en esta nueva etapa de la dependencia. En efecto, el carácter actual de la dependencia latinoamericana radica en el hecho de que "...la relación entre la economía nacional y los centros dinámicos de las economías centrales se establece en el mismo mercado interno".<sup>43/</sup> Esto define una pauta "peculiar" de industrialización dependiente, basada en un restringido mercado urbano, pero lo suficientemente importante como para generar la acumulación necesaria y permitir una "industria moderna", basada cada vez más en estra-

---

<sup>42/</sup> Ver Furtado, C., op.cit., pag. 207 y Dos Santos, T., Socialismo o Fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano., Ed. Periferia, Buenos Aires, 1973, pp.17-39.

<sup>43/</sup> Cardoso, H. F. y Faletto, E., op. cit., pag. 147.

tegrías de producción supranacional.

No obstante, el sector exportador ha seguido siendo vital para el funcionamiento de la economía, ya que mediante él se adquieren las divisas necesarias para importar los conocimientos tecnológicos y los productos necesarios requeridos por la industrialización dependiente.<sup>44/</sup>

Importante es hacer notar que las inversiones extrarregionales se han concentrado en aquellos países que ya habían experimentado un desarrollo industrial durante la posguerra, entre ellos obviamente México. Esto se debe a que estos países ya tienen un mercado conformado y que a partir de entonces se convierten en mercados cautivos para las inversiones externas, debido a las políticas proteccionistas impuestas por los estados lataminoamericanos como defensa a la expansión del capital internacional.

Además se da la existencia de una gran oferta de mano de obra barata; de una infraestructura industrial y, sobre todo, de una serie de incentivos gubernamentales, como facilidades fiscales, aduaneras, libertad para la repatriación de utilidades, adopción de políticas estabilizadoras pregonadas por el FMI y un control -por diversos medios- de las demandas populares.<sup>45/</sup>

Por otra parte, debido a que el capital internacional tiene el dominio de las etapas más avanzadas de los procesos productivos y un monopolio de los avances tecnológicos -mediante la propiedad de patentes- éste puede imponer sus condiciones de

---

<sup>44/</sup> loc. cit.

<sup>45/</sup> Bambilra, V., op. cit., pp. 97-99.

actuación en los países periféricos, sin que las burguesías nativas puedan oponerse; sobre todo si se toma en cuenta que esta tecnología es cara y compleja y no está al alcance de los empresarios nacionales.<sup>46/</sup>

De esta forma, al no existir otra alternativa para continuar con el proceso de industrialización emprendido por los países latinoamericanos (al menos dentro de los planes de desarrollo de los grupos dominantes), la integración -en mayor o menor medida- al capital internacional se hace indispensable. Esto ha dado como resultado que en la actualidad, difícilmente se pueda concebir, tanto teórica como históricamente, un desarrollo capitalista a nivel nacional, como se intentó realizar en la etapa del "desarrollo hacia adentro". Ello se debe, en gran medida, a que mientras América Latina iniciaba su proceso de industrialización -impulsado además por coyunturas internacionales-, en los centros hegemónicos existía ya una industrialización galopante, compleja y expansiva.<sup>47/</sup>

Ahora bien, independientemente de las ventajas que pueda aportar la inversión extranjera en la región, el hecho es que tiende a generar más efectos nocivos que benéficos en las economías latinoamericanas y a consolidar, por consiguiente, su situación de dependencia. Como se mencionó, la inversión extranjera tiende a localizarse en los sectores estratégicos de las economías latinoamericanas, llegando a controlar, en ocasiones, ca sí la totalidad del proceso de producción en dichos sectores.

---

<sup>46/</sup> Ibid., pp. 103-105.

<sup>47/</sup> Rumbirra, V., op. cit., pag. 100.

Esto ha dado como resultado la gradual desnacionalización de las economías de la región, ya sea desplazando a los empresarios nacionales hacia ramas menos complejas de la producción doméstica, ya sea integrándolos al proceso de monopolización y concentración de la gran empresa, ya sea marginándolos definitivamente del mercado interno.

Por otra parte, la empresa transnacional tiende a descapitalizar a los países en que se encuentra, no sólo porque se sostiene con los recursos internos de los países recipientes y exporta excesivas ganancias, sino porque un gran monto de sus operaciones se destina a la importación de insumos y asistencia técnica de las casas matrices. Esto acentúa el desequilibrio en la balanza de pagos, cuya compensación requiere la obtención de préstamos externos. Al mismo tiempo, el incremento de la deuda externa aumenta, a su vez, el servicio de la misma, por lo que la recurrencia al capital externo se vuelve cada vez más imperiosa, convirtiendo en un círculo vicioso la necesidad del financiamiento exterior.<sup>48/</sup>

La integración de los mercados internos al capitalismo internacional; la imposibilidad de alcanzar los niveles tecnológicos de los países hegemónicos; la industrialización en base a una estrategia supranacional de producción, orientada hacia el beneficio de las economías maduras en detrimento de las prioridades económicas de los países periféricos, constituyen características actuales de la nueva situación de dependencia, que se realiza además, a un excesivo costo económico y social.

<sup>48/</sup> Sobre los efectos nocivos de las transnacionales ver Dos Santos, op. cit., pp. 77-115; Gunder Frank, A., op. cit., pp. 100-146 y Vucovich, Pedro, Acusación al Imperialismo. México, FCE, 1975, pp. 10-22.

Estas han sido las pautas bajo las cuales se ha venido desarrollando la industrialización mexicana. A más de treinta años de haberse iniciado el proceso de sustitución de importaciones, estrategia que supuestamente nos llevaría al desarrollo autónomo o integral, la economía mexicana sigue manifestando las características de una economía subdesarrollada y dependiente. En efecto, el proceso de sustitución de importaciones permitió mantener una tasa elevada y constante de crecimiento económico, pero en detrimento de un verdadero desarrollo integral y auto-sostenido.

Si bien la economía mexicana creció a una tasa promedio del 6.5% anual y del 3% en términos per cápita, para fines de los sesenta, un elevado índice de desempleo, una excesiva polarización del ingreso y un desorbitante endeudamiento financiero constituían, entre otros factores, el excesivo costo en que se había sostenido el crecimiento cuantitativo. Así, para 1970, el 26.8% de la población económicamente activa -3.5 millones de personas- se encontraba desempleada y todo parece indicar que las proyecciones para las décadas futuras son aún más alarmantes.<sup>49/</sup> Esta situación es agravada por el hecho de que la industrialización se ha basado cada vez más en el uso intensivo del capital que de la mano de obra.

Al mismo tiempo, los beneficios del crecimiento económico se han concentrado en un grupo muy reducido de la población. En 1950 el 50% de la población más pobre percibía el 19.1% del in-

---

<sup>49/</sup> Villarreal, d., op. cit., pag. 90.

greso nacional, mientras que para 1963 y 1969 dicha cifra había disminuido en un 15.7% y 15% respectivamente. Paralelo a esta situación, durante los mismos períodos se dió un incremento en los ingresos de los grupos económicamente hegemónicos de la sociedad. Así, para 1950 el 20% de los sectores más ricos percibía el 59.8% del PNB, mientras que para 1967 y 1969, dicha cifra aumentó al 62.6 y el 64% respectivamente.<sup>50/</sup>

Por último, un excesivo incremento de la deuda pública externa así como un crecimiento desorbitado de la brecha de divisas, han demostrado los límites en que ha venido operando el proceso de industrialización dependiente.<sup>51/</sup>

El alto proteccionismo que ha acompañado a la política de sustitución de importaciones ha originado también una excesiva concentración industrial, que opera en mercados cautivos y altamente monopolizados. Así, para mediados de los sesenta, de los 136.066 establecimientos industriales que existían, dedicados a las actividades extractivas y de transformación, 1,117 de ellos, es decir, el 0.82% del total, controlaban el 64.28% de la producción bruta de dichos sectores, así como el 66.34% del capital invertido en los mismos. Cada uno de estos 1,117 establecimientos

---

<sup>50/</sup> Esta polarización del ingreso ha afectado también en los últimos años a las clases medias, que habían experimentado un ligero incremento en sus ingresos en detrimento de los sectores más pobres durante la década de los cincuenta. Cordera, R. "Los límites del reformismo en México". Cuadernos Políticos. no. 2, Era, oct-dic. 1974, pp. 43-48.

<sup>51/</sup> Por lo que toca a la crisis financiera que ha provocado el crecimiento industrial, un análisis más detallado de la misma se encuentra en la primera sección del capítulo tercero. Aquí nos limitamos simplemente a enunciarla.

tuvo una producción superior a los 20 millones de pesos y están concentrados en 938 empresas. De éstas, las 100 primeras controlan el 49.45% de la producción de las 938 y el 30.6% de la del país. A las 300 mayores les corresponde el 72.16% y 44.70% respectivamente.<sup>52/</sup> Esto indica el grado de concentración de la producción industrial en unas cuantas empresas.

Ahora bien, de acuerdo al capital mayoritario existente en las 938 empresas, 639 son de capital privado nacional (68%), 48 son estatales (5.3%) y 251 son extranjeras (26.7%). Si bien la participación del capital extranjero es significativa, aparentemente no representa un monto considerable dentro de las principales empresas industriales. Pero si analizamos la participación de la IED de acuerdo a la magnitud de las empresas existentes, podremos observar que dentro de las 10 primeras el 50% está controlado por el capital externo; dentro de las 50 primeras esta cifra desciende ligeramente a un 47%; y dentro de las 300 primeras la participación de la IED es del 34.7%. Es decir, conforme el volumen de producción es mayor, la participación del capital extranjero es más elevada.<sup>53/</sup>

Pero aun más importante es resaltar que la inversión extranjera se ha colocado en los sectores más estratégicos y dinámicos de la industria mexicana, como al de la producción de bienes de capital y bienes intermedios básicos, por lo que su importancia en la economía mexicana resulta más en este hecho que en el monto de capital que absorben.<sup>54/</sup>

<sup>52/</sup> Cordero H., S., Concentración industrial y poder económico en México, México, El Colegio de México, C.M. (18), 1977, pag. 15.

<sup>53/</sup> Ibid., pag. 13-14.

<sup>54/</sup> Un análisis más detallado de la absorción de la IED en la in-

En suma, un elevado índice de desempleo, mala distribución del ingreso, un desequilibrio externo permanente que ha ampliado cada vez más la brecha de divisas y acentuado, consecuentemente, la dependencia financiera y tecnológica del país, han sido los resultados del "milagro mexicano" iniciado a partir de los cuarenta.

---

industria mexicana se realiza también en la primera sección del capítulo tercero.

## II.- LA POLITICA DE ACERCAMIENTO ECONOMICO DE MEXICO HACIA AMERICA LATINA (1960-1970).

La importancia de haber realizado un análisis de las condiciones en que se ha venido dando el proceso de sustitución de importaciones en México se comprende mejor si se considera que nuestras relaciones económicas con los países latinoamericanos han estado estrechamente determinadas por dicho proceso. En efecto, el ingreso de México a la ALALC, el acercamiento a los países del Mercado Común Centroamericano (MCC) posteriormente y la promoción y creación de un organismo innovativo de negociación latinoamericano, han estado considerablemente vinculados al desequilibrio estructural que ha experimentado la economía mexicana y, en un sentido más amplio, al propio desenvolvimiento del proceso de sustitución de importaciones.

Como respuesta al desequilibrio en la balanza de pagos, que como se mencionó anteriormente se agravó durante la década de los sesenta, nuestra política de acercamiento a la región se ha caracterizado por una búsqueda de nuevos mercados que estimulen las exportaciones del país, preferentemente manufacturas. Es decir, dentro de esta perspectiva, nuestros contactos con los países latinoamericanos han obedecido al deseo de dinamizar nuestros intercambios comerciales con el fin de resolver, aunque sea parcialmente, el problema de la brecha de divisas que ha tenido que enfrentar el proceso de industrialización doméstico.

Los políticos y funcionarios del país han resaltado lo estratégico del papel jugado por el comercio exterior en el crecimiento de la economía, sobre todo a medida que se ha deteriorado la situación en la balanza comercial:

"La importancia del comercio exterior como factor de crecimiento radica, fundamentalmente, en que proporciona los bienes indispensables para el desarrollo económico, que todavía no se producen en el país, así como las divisas necesarias para la adquisición de tales bienes... Así, a través de la obtención de divisas provenientes de las exportaciones, se logra la única forma de pagar lo que el país adquiere en el exterior, ya que la mayor actividad que se obtiene por la exportación permite una mayor ocupación e ingresos a una creciente población, al mismo tiempo que, a través de las importaciones, se cuenta con una fuente adicional de aprovechamiento de aquellos renglones que las actividades internas todavía no producen y que son necesarios para el propio proceso del desarrollo del país."

Respecto a nuestras exportaciones se ha dicho:

"En el caso particular de México, las exportaciones, vale repetirlo una y otra vez, constituyen una extensión del mercado nacional que permiten, por un lado, crear el incentivo adecuado para ampliar industrias existentes o establecer nuevas y, por el otro, colocar en forma adecuada las producciones masivas que nos permiten nuestros escasos recursos naturales, y humanos, como es el caso de los productos primarios, dándose así ocupación a una importante parte de la población."

Ahora bien, dentro de este último aspecto, un objetivo bien definido de nuestra política de comercio exterior, ha sido la promoción de exportaciones de manufacturas. Los funcionarios mexicanos han reconocido las desventajas que implica la exportación de productos primarios, debido a la gran inestabilidad de sus precios en el exterior, por lo que han subrayado la necesidad de crear, incluso, industrias orientadas hacia la exportación.

<sup>1</sup> Calderón, Antonio, "La política mexicana de Comercio Exterior" Comercio Exterior, julio de 1968, pag. 581.

<sup>2</sup> Calderón, Antonio, "La promoción de las exportaciones en México", Comercio Exterior, enero de 1970, pag. 37.

Hasta ahora, han argumentado, nuestras exportaciones industriales han crecido lentamente debido, entre otros factores, a la poca promoción que tienen en el exterior, y a la baja o nula existencia de industrias para la exportación, que ha dado por resultado que sólo se vendan los productos excedentes del mercado interno, que además, resultan caros y poco competitivos en calidad dentro del mercado internacional.<sup>3/</sup>

De esta manera, el acercamiento a los países latinoamericanos ha estado encuadrado dentro de esta política de expansión comercial hacia el exterior. Sin embargo, existe otro motivo que explica nuestras relaciones económicas con la región, que aunque mucho menos concreto, no resulta menos importante. Este ha constituido en la posición que el gobierno mexicano ha sostenido respecto a la industrialización regional.

La adhesión de México al movimiento integracionista y su ingreso posterior a la ALALC, se hicieron, como veremos inmediatamente, bajo el deseo de conformar progresivamente un mercado común latinoamericano, cuya meta sería no sólo la ampliación de las actividades comerciales, sino el desarrollo de una industria latinoamericana eficaz y moderna, capaz de aprovechar los mercados ampliados que originaría el proceso de integración. Nuestros funcionarios sentendrían que dicho proceso permitiría al país ingresar en etapas más complejas de la industria, principalmente en la producción de bienes de capital y de equipo; pero para hacer rentable la elaboración de estos productos, se necesitaba la unión de los mercados nacionales en uno más amplio e integra-

---

<sup>3/</sup> Calderón, Antonio, "La política mexicana...", op. cit., pag. 585.

do, así como idear nuevas fórmulas de cooperación y colaboración interregionales.

De esta forma, la participación en los mecanismos de integración económica vendría a constituirse en un instrumento para estimular la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones del país, y al mismo tiempo se erigiría, ya sea consciente o inconscientemente, en una alternativa al modelo de industrialización dependiente que empezó a consolidarse a principios de los sesenta. La integración del área estaba encaminada a fortalecer la industria latinoamericana, y si bien no descartaba la participación del capital extranjero en dicho proceso, no ocultaba su intención de ser "una empresa de latinoamericanos", como lo afirmó el presidente Díaz Ordaz, en su discurso ante la Reunión de Presidentes en 1967. Esto se refuerza si se toma en cuenta que durante cierto período los Estados Unidos negaron su apoyo al movimiento de integración por considerarlo perjudicial a sus intereses.<sup>4/</sup>

Sin embargo, esta actitud latinoamericanista respecto a la integración y la industrialización no ha dejado de ser -por muchas razones como veremos- una posición más bien teórica. No obstante, ello no ha implicado que nuestras autoridades hayan renunciado a la concertación de fórmulas de cooperación industrial con los países del MCC, en donde se sentaron las bases no sólo para lograr un mejor intercambio comercial, sino para con-

<sup>4/</sup> Ver Wionczek S., M., "La historia del Tratado de Montevideo", en Wionczek S., M., ed. Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas. México, FCE, 1964, pag. 79-93 y Jiménez Lascano, Mauro, Integración Económica e Imperialismo. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1968, pp. 40-49.

tivar empresas conjuntas mexicano-centroamericanas. Con ésto, México se ha convertido, aunque en escala modesta, en un país exportador de capitales. Posteriormente, bajo el gobierno del Lic. Echeverría, la idea de crear empresas multinacionales latinoamericanas y de realizar estudios a nivel multilateral sobre las posibilidades de reglamentar la acción de los consorcios internacionales, constituyen el corolario de esta posición

Así pues, las relaciones económicas de México con los países latinoamericanos a partir de los años sesenta, ha obedecido principalmente a estos dos objetivos: la búsqueda de nuevos mercados para la exportación de artículos manufacturados por un lado y de nuevas fórmulas de cooperación e integración industrial por el otro. Todo ello como reflejo de un deterioro creciente en la balanza comercial de la economía mexicana, y de la necesidad de superar los obstáculos -como la escasez de ahorro y la estrechez del mercado interno- que amenazaban la continuidad del proceso de institucionalización del país.

## 1.- EL SECTOR EXTERNO A FINALES DE LA DÉCADA DE LOS CINCUENTA.

Para comprender mejor nuestra política de acercamiento a la región es necesario realizar un estudio, aunque sea breve, de la situación que guardaba el sector externo a fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. De esta forma podremos apreciar la "coyuntura" bajo la cual se dieron nuestros primeros contactos con la región.

Como se mencionó en páginas anteriores, el proceso de sustitución de importaciones se ha caracterizado por mantener un desequilibrio permanente en el sector externo de la economía mexicana. Sin embargo, para fines de los cincuenta, dicho desequilibrio alcanzaría niveles considerablemente altos respecto a los años anteriores, debido a la caída de los precios de nuestros principales productos de exportación, lo que ampliaría considerablemente la brecha de divisas, amenazando de esta forma la continuidad del proceso de industrialización. Al mismo tiempo, y como también ya se ha mencionado, para esa fecha la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones mostraba síntomas de agotamiento, lo que había redundado en un déscenso de la tasa de crecimiento del país. Así pues, el deterioro de nuestras exportaciones y un debilitamiento del proceso sustitutivo constituyeren los hechos más sobresalientes que influyeron en el diseño de nuestra política económica hacia el exterior.

La importancia de las exportaciones de mercancías y servicios radica en que han representado el principal rubro autónomo de ingresos dentro de la balanza de pagos. La otra fuente de divisas ha sido el endeudamiento externo y la entrada masiva del capital extranjero, pero que a diferencia de la primera resulta

muy costosa y perjudicial para el país. Ahora bien, durante la segunda Guerra Mundial hasta la guerra de Corea, aproximadamente nuestras exportaciones aportaron el mayor monto de divisas necesitadas por el país para impulsar su crecimiento industrial.

La gran demanda de productos mexicanos en el exterior durante el período 1940-1956, sufrió, sin embargo, fluctuaciones. De 1941 a 1945 las exportaciones mercantiles crecieron a una tasa promedio del 25.1% anual, pasando de 116.7 millones de dólares a 271.6 millones. De 1945 a 1948, nuestras exportaciones crecieron a una tasa del 16.3% y mantuvieron, aunque en menor medida, su ritmo de crecimiento hasta 1956, debido, en gran parte, a los efectos de las devaluaciones de 1948 y 1954, a los estímulos de la guerra de Corea y a la recuperación de la economía norteamericana después de la misma. Para 1956, el volumen de nuestras exportaciones se había elevado a los 807.6 millones de dólares.<sup>2/</sup> Durante este período, casi el 70% de las exportaciones mexicanas estaban compuestas por productos agrícolas y minerales,

Por lo que toca a las importaciones, éstas también sufrieron fluctuaciones a lo largo del período, principalmente por las devaluaciones antes mencionadas. Sin embargo, la importancia de las mismas radica más que en su monto, en su composición. En efecto, se puede apreciar que desde 1940, la estructura de las importaciones mexicanas han estado estrechamente ligadas al proceso de industrialización. La producción interna de artículos de consumo (que para 1950 abarcaba poco más del 60% del total

---

<sup>2/</sup> Solís, L., "La balanza de pagos de México", op. cit., pp. 399-400.

de la producción industrial del país) implicaría la importación de bienes intermedios y de capital para su elaboración. Así, para 1940, el 77% de nuestras importaciones estaría constituido por bienes de producción, de los cuales un 35% corresponderían a bienes de capital y un 42% a materias primas o bienes intermedios. El 23% restante estaba compuesto por aquellos bienes aún no abarcados por el proceso de sustitución de importaciones.<sup>6/</sup>

Para 1960, la composición de las importaciones del país no variaría sustancialmente respecto a la registrada en 1940; por el contrario, se acentuarían las tendencias observadas durante esta última fecha. En efecto, para principios de los años sesenta, el 84.6% de las importaciones estaba constituido por bienes de producción, de los cuales un 50.4% se destinaba a satisfacer las importaciones rígidamente determinadas para el mantenimiento de la planta industrial (principalmente materias primas y bienes intermedios), y un 34.2% a expandir la planta productiva (bienes de capital). Sólo un 15.4% se destinaba a la importación de artículos de consumo.<sup>7/</sup>

De lo anterior se desprende que, hacia principios de 1960, las importaciones mexicanas se caracterizaban por una estructura rígida en su composición, vinculada estrechamente al proceso de industrialización, por lo que cualquier reducción en las mi-

<sup>6/</sup> Hansen, D., Roger, La política del desarrollo mexicano. México Siglo XXI, 1971, pag. 29.

<sup>7/</sup> Navarrete, Jorge Eduardo, "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta", en Wionczek, E., ed. La sociedad mexicana: presente y futuro. México, 1974, PCE, pag. 104.

mas, ha tendido a repercutir sensiblemente en la tasa de crecimiento del país.<sup>8/</sup> De ahí que ante el creciente déficit comercial experimentado a lo largo de los años sesenta, el gobierno mexicano haya recurrido a una serie de mecanismos compensatorios procurando no afectar el crecimiento de nuestras importaciones productivas.

Como se mencionó en párrafos anteriores, hasta mediados de los cincuenta, el financiamiento de nuestras importaciones se realizó en gran parte gracias al estímulo que nuestras exportaciones recibieron del exterior. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década, los productos de exportación mexicanos empezaron a experimentar la caída de sus precios en el mercado internacional. A partir de entonces, las exportaciones mexicanas sufrieron un gran estancamiento originando desajustes crecientes en nuestra balanza comercial.

Lo anterior se entiende mejor si se toma en cuenta que para fines de los cincuenta y principios de los sesenta poco más del 70% de nuestras exportaciones estaban compuestas por productos mineros y agropecuarios, entre los cuales los más importantes eran los siguientes: algodón en rama, azúcar, camarón, café, ganado vacuno, azufre, plomo, jitomate, zinc y cobre.<sup>9/</sup> Precisamente estos productos fueron los que resultaron más afectados

---

<sup>8/</sup> Ojeda, M., "El perfil internacional de México en 1980". El perfil de México en 1980. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Siglo XXI, 1972,

<sup>9/</sup> Navarrete, J., op. cit., pp. 108-109 y Banco Nacional de Comercio Exterior, Seis años en el Comercio exterior de México, México, 1964, pag. 155.

con la caída de precios en el mercado mundial (ver cuadro 1). En efecto, el índice del valor de las exportaciones agrícolas, con base 100 en 1950, cayó de 177.8 en 1955 a 142.2 en 1960.<sup>10/</sup>

Al mismo tiempo se dio un deterioro en la relación de precios de intercambio, que en los siguientes productos fue aproximadamente así: plomo 32%, zinc 40%, petróleo 14%, cobre 2%, algodón 7.8% y henequén 22.4%.<sup>11/</sup> Esto originó, por consiguiente, una reducción en la tasa de crecimiento agrícola que persistiría a lo largo de los sesenta.

Aunado a la crisis de las exportaciones mexicanas, el proceso de sustitución de importaciones mostró los primeros síntomas de debilitamiento a mediados de los cincuenta. Así, en 1958 el índice de sustitución de importaciones para el sector manufacturero se mantuvo al mismo nivel que el de 1950,<sup>12/</sup> lo que repercutió en un descenso de la tasa de crecimiento. Al mismo tiempo, y como se mencionó en el capítulo anterior, los economistas mexicanos empezaron a hablar de una insuficiencia del capital interno para seguir financiando el crecimiento del país, por lo que a partir de entonces, el ingreso masivo de capital extranjero constituyó la respuesta del gobierno para mantener la continuidad del proceso de industrialización.

Para 1960 el déficit en balanza comercial era de 428 millo

<sup>10/</sup> Solís, L., op. cit., pag. 398.

<sup>11/</sup> Ver nota 20 al pie de página en Fellicer, O., op. cit., pag. 75.

<sup>12/</sup> Ver gráfica 1 sobre el proceso de sustitución de importaciones para el período 1921-1969 en Villarreal, R., op. cit., pag. 61.

CUADRO 1

Renglones significativos en la balanza de pagos de México,  
1950-1960.

(en millones de dólares)

Fecha.	Balanza de bienes.	Balanza de servicios "A" (no incluye el pago de renta al cap.ext.)	Balanza en cuenta corriente.	Exportaciones de: algodón y café.	cobre plomo y zinc.
1950	- 64.0	172	32	187.4	120.0
1951	-222	196	-126	209.2	150.2
1952	-171	190	-104	243.5	168.1
1953	-208	180	-122	232.3	122.8
1954	-132	195	- 23	252.2	126.8
1955	- 23	269	153	334.0	152.4
1956	-228	256	-115	368.1	170.5
1957	-420	257	-297	279.1	131.2
1958	-407	270	-280	266.3	85.0
1959	-262	279	-152	268.3	88.5
1960	-428	286	-333	231.8	88.9

FUENTE: Las primeras tres columnas fueron tomadas del cuadro 35 de René Villarreal, op. cit., pag. 110. Las últimas columnas fueron tomadas del cuadro 8 de Vernon, R., op. cit., pag. 122.

nes de dólares. Desde este momento, la entrada de divisas por concepto de turismo y transacciones fronterizas, constituirá un rubro principal en la cuenta de servicios, que financiará gran parte de nuestro déficit en la balanza comercial. No obstante, esto no sería suficiente, por lo que desde mediados de los cincuenta, la entrada creciente de divisas por concepto de capital a largo plazo constituiría una característica más para mantener

el equilibrio en balanza de pagos.

Para 1950, el monto de la IED en México alcanzaba la cifra aproximada de 566 millones de dólares; para 1960 esta cifra había subido a los 1,081 millones, es decir, se había casi duplicado.<sup>13/</sup> De 1954 a 1959, la IED se incrementó a un ritmo promedio de 100 millones de dólares anuales,<sup>14/</sup> y se empezó a localizar en los nuevos sectores dinámicos de la industria del país. Al mismo tiempo, se daría un incremento de la deuda pública externa que de 1952 a 1958 pasaría de 346 millones de dólares a 602 millones respectivamente. Para 1964, el monto de la deuda pública había ascendido a los 1,724 millones, es decir, casi se triplicó en relación a la cifra de 1958.<sup>15/</sup>

La entrada de capital extranjero, tanto en forma de inversiones directas como indirectas, sería una de las principales causas por la que el monto de las reservas del Banco de México aumentara durante el período ruizcortinista. Los gobiernos posteriores continuarían con esta política para mantener la estabilidad cambiaria en detrimento de la soberanía económica del país.

De lo anterior se desprende que, tanto el turismo como la entrada de capital extranjero constituyeron cada vez más, a partir de mediados de los cincuenta, las principales fuentes de financiamiento de nuestros desequilibrios internacionales. Esta tendencia, como veremos posteriormente, se acentuó a lo largo de la década de los sesenta. Sin embargo, lo importante a resaltar

<sup>13/</sup> Ver apéndice estadístico en Sepúlveda, B., op. cit., pag 158.

<sup>14/</sup> Vernon, R., op. cit., pag.130.

<sup>15/</sup> Cedeña, J.L., op. cit., pp. 203-214.

es que, con excepción del turismo, estos mecanismos de compensación que lograron mantener el equilibrio en las cuentas internacionales de México durante más de una década y que, aun más, permitieron ciertos incrementos de sus reservas, no obedecían a una estructura sana de nuestras transacciones corrientes, sino por el contrario, tendieron a acentuar nuestra dependencia con el exterior.

Ahora bien, no obstante que esta política "estabilizadora" fuera un objetivo deliberado, y además fundamental, del Gobierno en materia de política económica, ello no impidió que se intentaran mecanismos alternativos para hacer frente a la crisis del sector exportador y al estancamiento del proceso de industrialización. Es bajo este propósito que México decide adherirse al movimiento de integración regional y busca ampliar sus mercados de exportación dentro de los países del subcontinente.

Es decir, paralelo a la integración de la economía mexicana al capital internacional, el Gobierno mexicano buscó preservar el carácter nacionalista del desarrollo mediante la concertación de fórmulas de integración y cooperación industrial con los países latinoamericanos. La dificultad de proseguir la industrialización dentro de los límites de la economía interna era evidente.

Así pues, la apertura del mercado interno se hizo necesaria, sólo que en el caso de México se realizó en dos frentes. Es decir, por un lado se dió la integración a la gran metrópoli industrial: los Estados Unidos, detentadores del poder financiero y tecnológico necesario para mantener el crecimiento industrial del país; por el otro se intentó una integración comercial, financiera e in-

ustrial con los países latinoamericanos que perseguía la misma meta.

Sin embargo, la segunda estrategia -integración hacia América Latina- de alguna manera u otra constituía una respuesta a la primera. Como ya se mencionó, la apertura del mercado interno al capital norteamericano redefinió la situación de dependencia de la economía mexicana al mismo tiempo que marcó los nuevos límites de su crecimiento.

Concomitantemente, la dinamización de la industria nacional mediante un mayor acercamiento y una política de integración con las economías latinoamericanas, se planteaba como una alternativa "más saludable" a la primera situación. Es decir la búsqueda de un acercamiento económico con los países latinoamericanos se daría en contrapartida a la creciente integración de la economía mexicana al capital internacional. De esta manera, el Gobierno mexicano intentaba mantener la estrategia de desarrollo nacional heredada del gobierno cardenista así como contrarrestar la penetración acelerada del capital extranjero que amenazaba su continuación.

## 2.- EL INGRESO DE MEXICO A LA ALALC.

Hasta hace poco, la política exterior mexicana descansaba en principios jurídicos altamente conocidos como el de no intervención; libre autodeterminación, desarme y solución pacífica de controversias. Sin embargo, estos principios, más que directrices de nuestra política exterior, fueron utilizados por los diplomáticos mexicanos con el fin de ocultar una actitud defensiva y aislacionista respecto a los problemas internacionales.

En efecto, elemento táctico de nuestra política exterior fue, al menos hasta la década de los sesenta, su creciente despolitización y la recurrencia a formas jurídicas para fundamentarla. Esto permitió que México se mantuviera relativamente al margen de la guerra fría, al mismo tiempo que evitaba posibles enfrentamientos cuando se veía forzado a participar en cuestiones derivadas de la misma. Aun más, dentro de los países latinoamericanos, México había renunciado a la búsqueda de prosélitos o de simples asociados, ya sea permanentes u ocasionales, durante sus negociaciones con el exterior.<sup>16/</sup>

Esta actitud afectó la esfera económica de nuestra política exterior. Durante los cuarenta, México fue un gran promotor del panamericanismo y del regionalismo, de donde surgiría poco después la OEA. La participación entusiasta de México en la creación de dicha organización obedecía a que cifraba en ella sus esperanzas de una nueva era de colaboración económica interamericana.<sup>17/</sup>

Cabe recordar que desde entonces, una de las principales de

<sup>16/</sup> Para un análisis de nuestra política exterior ver Ojeda, R., "El Perfil internacional de México en 1980", op. cit., pag.296.

<sup>17/</sup> Pellicer de B., Olga, "México en la OEA", Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. VI (22-23) oct.- dic. 1965, enero-marzo 1966, pag.208.

mandas formuladas a los Estados Unidos por parte de los países latinoamericanos fue la concesión masiva de ayuda financiera para compensar la falta de capital interno en la región. Sin embargo, las aspiraciones de los países latinoamericanos, y concretamente la de México, se vieron frustradas no sólo porque los Estados Unidos canalizarían sus recursos financieros mediante inversiones privadas directas, las cuales consideraban como instrumento idóneo para estimular el desarrollo en la región, sino porque el mismo sistema interamericano fue utilizado como mecanismo de control y de apoyo a la política exterior norteamericana. De esta forma, el funcionamiento de la OEA así como la ayuda bilateral concedida por los Estados Unidos, estarían estrechamente vinculados a la política de "seguridad hemisférica" seguida por Washington y no respondería a las necesidades planteadas por la problemática económica latinoamericana.<sup>18/</sup>

Debido a esta situación, el Gobierno mexicano decidió adoptar una actitud reservada y hasta cierto punto indiferente frente al sistema interamericano y no vaciló en manifestar su insatisfacción ante la ausencia de una verdadera cooperación económica panamericana que hiciera frente a los problemas básicos de la región. Dentro de un lenguaje diplomático, ésto sería planteado por el Lic. Adolfo López Mateos en su gira presidencial a Sudamérica en 1960. Así, ante una pregunta sobre su opinión de la OEA, López Mateos respondió:

"...Es uno de los mejores instrumentos regionales que se

<sup>18/</sup> Ver Green, Rosario, "Las relaciones de Estados Unidos y América Latina en el marco de la dependencia", Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XIII (3), enero-marzo 1973, pp. 26-47.

han establecido. Ha obtenido magníficos resultados en los aspectos políticos, pero sólo incipiente en los aspectos económicos, sobre estos últimos le ha faltado concretar, vigorizar, aclarar, para llegar a resultados prácticos que beneficien a los pueblos de América que la constituyen. <sup>18/</sup>

Posteriormente agregaría:

".../Desde su fundación la OEA/ ofrece la posibilidad de realizar nuestros postulados más caros: convivencia pacífica, no intervención, seguridad colectiva. Pero sobre todo -y esto es quizá lo más importante- se echaron las bases para iniciar dentro de un marco político jurídico permanente, una fecunda convivencia activa.../Esta/ habrá de caracterizarnos por la cooperación positiva entre sus miembros sobre todo en los campos económico y social. No basta tolerarnos mutuamente, ni defendernos en común frente al exterior...La cooperación económica es el signo de nuestro tiempo...Los instrumentos para la convivencia política de los países americanos han alcanzado un alto grado de perfección /refiriéndose a la Carta de la OEA y al TIAR/ No es pues en el terreno de las instituciones políticas donde se requiere con urgencia acometer nuevas tareas colectivas." <sup>20/</sup>

Así pues, ante la crisis experimentada en el sector externo de la economía mexicana y el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones <sup>21/</sup>, la indiferencia con que los Estados Unidos consideraban los problemas económicos regionales y la subordinación del ideal interamericano a los intereses políticos de Washington, constituyeron factores adicionales de presión para que los dirigentes del país buscaran un acercamiento con los países latinoamericanos con el objeto de sentar las bases de una

<sup>19/</sup> López Mateos, A., Presencia de México en Sudamérica, México, Partido Revolucionario Institucional, 1960, pp.177-185.

<sup>20/</sup> Ibid., pp. 239-243.

<sup>21/</sup> Supra.

nueva etapa de colaboración económica.

Este acercamiento encontraría su mejor expresión en la gira presidencial del Lic. López Mateos a Sudamérica, e inauguraría una política de acercamiento regional caracterizada por la búsqueda de nuevas fórmulas de ayuda económica que tuvieran como meta la dinamización del proceso de industrialización y la solución de los problemas en la balanza de pagos. De esta forma, la política aislacionista seguida hasta entonces por México, se vería desplazada, al menos por lo que toca en la esfera económica, y se iniciaría una nueva etapa en nuestras relaciones económicas con los países iberoamericanos.

El aislacionismo del país respecto a los de América Latina no sólo se manifestaba por la discreción y cautela de nuestra conducta seguida en la OEA, sino también por la casi nula existencia de contactos oficiales entre sus respectivos gobiernos desde la segunda Guerra Mundial. Hasta entonces, los dirigentes mexicanos se habían avocado casi exclusivamente a la resolución de los problemas domésticos que implicaba el proceso de industrialización.

Por otra parte, el país ha estado tradicionalmente más integrado a la economía norteamericana, por lo que las mismas comunicaciones terrestres y marítimas con los países de la región se encontraban muy poco desarrolladas. Incluso, en materia comercial, existía una muy modesta participación de México en los intercambios comerciales con la región.

En efecto, hacia fines de los cincuenta y principios de los sesenta, sólo un poco más del 4% del total de nuestras exportaciones se dirigían a los países latinoamericanos. La participa-

ción de nuestras importaciones de la región aún era más baja, pues sólo un 1.3% del total provenía de la misma.

Estas cifras contrastan sorprendentemente si se toma en cuenta que casi dos tercios de nuestro comercio exterior se concentraba en el mercado norteamericano. Así, para 1959, el 72.8% de nuestras exportaciones se dirigían a los Estados Unidos, al mismo tiempo que el 72.9% de nuestras importaciones provenían de dicho país.<sup>22/</sup> De esta forma, incrementar los contactos con los países latinoamericanos repercutiría no sólo en la creación de nuevas fuentes comerciales, sino en la posibilidad de lograr una distribución geográfica más amplia de nuestro comercio.

Dicho lo anterior, se puede comprender aún más el interés del Gobierno mexicano por promover un mayor estrechamiento de nuestras relaciones económicas con los países latinoamericanos, cuyo resultado más concreto fue el ingreso de México a la ALALC.

La ALALC fue concebida como un paso previo a la consolidación de un mercado común latinoamericano, cuya meta sería la promoción del desarrollo integral de la región. Es en dicha organización en donde México cifraría los principales motivos de su nueva política de acercamiento a la región, al menos durante la década de los sesenta; de ahí la importancia de realizar un análisis más detallado de las causas que llevaron al Gobierno mexicano a participar en la nueva asociación.

Como la hacen notar algunos autores, la decisión de México de adherirse a la ALALC estuvo en gran medida determinada por un grupo de destacados economistas o técnicos que de alguna manera

<sup>22/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, Seis años en el comercio exterior de México, México, 1964, pp. 99-100.

u otra han tenido acceso al proceso de "toma de decisiones" del gobierno mexicano.<sup>23/</sup> A su vez, estos economistas han sido influidos o han coincidido ampliamente con los principales postulados de la CEPAL en materia de integración latinoamericana, por lo que nuestro ingreso a la ALALC está estrechamente vinculado a los estudios realizados por esta organización. Lo anterior quedaría expuesto muy claramente en las palabras del entonces subsecretario de Industria y Comercio, Lic. Plácido García Reynoso:

"Parece conveniente recordar que el proceso de cristalización de la zona latinoamericana de libre comercio es distinto del que culminó en el establecimiento del Mercado Común Europeo. Mientras que en los países industriales de Europa Occidental la idea de la integración económica nació en las mentes de los estadistas y de los hombres de negocios, en nuestra región el impulso inicial provino de los economistas, quienes han mostrado una visión más amplia que la de otros grupos respecto a las necesidades presentes y futuras de América Latina.

Fue la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina...el organismo que inició...los primeros estudios sobre las repercusiones negativas que la división político-económica de nuestro subcontinente tenía en su crecimiento económico. El apoyo de los gobiernos a la idea de la cooperación económica regional vino posteriormente, cuando los economistas habían concretado diversos planes para integrar económicamente la región, sobre la base de impulsar en forma decisiva el comercio intrarregional mediante la progresiva eliminación de los aranceles y otros obstáculos."<sup>24/</sup>

<sup>23/</sup> Schmitter C., Philippe and Haas B., Ernst, Mexico and Latin American Economic Integration. Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1964, pag 12.

<sup>24/</sup> García Reynoso, P., "Panel del empresario en un área de libre comercio", Banco Nacional de Comercio Exterior, La integración económica latinoamericana, México, 1963, pag. 862.

En efecto, es en el seno de la CEPAL donde surge la idea de la integración regional como instrumento para impulsar el desarrollo latinoamericano. La CEPAL ha puesto énfasis en la importancia que ha tenido el desarrollo industrial como elemento dinámico de las economías latinoamericanas. Sin embargo, argumentan los teóricos cepalinos, dicho desarrollo industrial -promovido mediante sustitución de importaciones- ha encontrado "severas limitaciones" por la forma en que ha venido operando la estructura económica internacional en la que están incertados los países de la región.

Es decir, los cepalinos han puesto énfasis en la persistencia de la brecha de divisas como obstáculo para el desarrollo industrial de las economías latinoamericanas. Dicho "estrangulamiento externo" -como así ha sido llamado- se ha manifestado por la situación desfavorable que los principales productos de exportación de la región han tenido en los mercados de los países industrializados. Esto ha producido no sólo una baja en la demanda de productos primarios, sino una reducción de sus precios de exportación. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos han experimentado el alza de precios de sus principales productos de importación, constituidos primordialmente de bienes intermedios y de capital necesarios en el proceso de industrialización, por lo que difícilmente pueden diferir su compra.

Lo anterior, concluye la CEPAL, ha provocado una escasez de divisas en el subcontinente que amenaza seriamente la continuación del proceso de sustitución de importaciones iniciado ya para entonces, por algunos países. La persistencia de estructuras tradicionales internas y la elevada tasa de crecimiento

demográfico constituían agravantes adicionales a esta situación.<sup>25/</sup>

Entre las principales medidas que proponía la CEPAL para superar esta crisis, se encontraba en lugar preeminente, la dinamización del proceso de industrialización vía sustitución de importaciones. Para ello, la inyección de capital extranjero tendría una importancia fundamental para la región. Sin embargo, considerando esta medida como insuficiente y previendo el peligro que su abuso podría significar, la CEPAL proponía la creación de mecanismos que permitieran la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Esto se justificaba a la luz de que el proceso de industrialización latinoamericana había agotado ya las primeras fases de la producción de bienes de consumo y necesitaba pasar a fases superiores que implicaban la producción de bienes intermedios y de capital.

Ahora bien, para los teóricos de la CEPAL uno de los principales obstáculos que se presentaban para continuar el proceso de industrialización, lo constituía la estrechez de los mercados internos latinoamericanos, o dicho en palabras de uno de sus principales exponentes, los "20 compartimientos estancos" que conformaban la región.<sup>26/</sup>

<sup>25/</sup> Una síntesis del pensamiento cepalino puede encontrarse en Comisión Económica para América Latina, Hacia una Dinámica del desarrollo latinoamericano. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, abril de 1963, 40 pp. y del mismo autor, "Contribución a la política de integración económica de América Latina". Hacia la integración acelerada de América Latina, México, FCE, 1965, pp. 43-68.

<sup>26/</sup> Freibisch, Raúl, "el mercado común latinoamericano", Banco Nacional de Comercio Exterior, La integración económica..., op. cit., pag. 115.

La integración pues, tendería a unificar los mercados nacionales con miras a crear un mercado ampliado capaz de estimular la producción y el intercambio de bienes industriales en las economías latinoamericanas.<sup>27/</sup> La integración promovería una política de especialización industrial en la región, en donde el proceso de sustitución de importaciones operaría con mayor eficacia, debido a que éste se realizaría a una escala regional y no meramente nacional.<sup>28/</sup> Es decir, la CEPAL sugiría la apertura de los mercados latinoamericanos pero "hacia adentro" de la región, con el fin de dinamizar el proceso de industrialización del área.

Por otra parte, la industrialización regional estimularía el comercio tanto interlatinoamericano como extralatinamericano y ofrecería la oportunidad de realizar cambios en la composición de las exportaciones latinoamericanas, en donde los productos manufacturados adquirirían mayor importancia.

A partir de la segunda mitad de los años cincuenta (precisamente cuando las economías latinoamericanas resentían los estragos de la caída de sus productos de exportación y se integraban al capital norteamericano), el movimiento a favor de la

---

<sup>27/</sup> Urquidí, V.L., "Integración latinoamericana y planeación", Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. VII (25-26), julio-dic., de 1966, pp. 33-41.

<sup>28/</sup> Urquidí, V.L., Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana, México, El Colegio de México, Jornadas 61, 1966, pp 18-21. Sobre la importancia que la integración entre países subdesarrollados podría tener dentro del comercio exterior, ver Liner, S., Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas. México, PUE. 1972, pp. 15-25.

integración cobró apoyo dentro de los propios países de la región. Desde entonces, México se caracterizó por su participación entusiasta en la concreción de dicho movimiento.

La posición mexicana, como se mencionó anteriormente, no varió sustancialmente de aquélla sostenida por los técnicos de la CEPAL. Los funcionarios mexicanos resaltaron, desde un principio, la vinculación directa entre el estancamiento de la región y la búsqueda de nuevas estrategias para dinamizarlo. Al respecto, Flárido García Reynoso, subsecretario de Industria y Comercio, expresó:

"Fue el retroceso que durante 1957 y 1958 sufrió el ritmo de crecimiento económico de América Latina lo que señaló con extrema urgencia la necesidad de encontrar nuevas fórmulas para suplir la inoperancia de las anteriormente aplicadas y para lograr que continúe el ritmo de nuestro desarrollo."<sup>29</sup>

Al mismo tiempo, nuestros funcionarios resaltaron la importancia del surgimiento de bloques económicos dentro de los países industrializados —principalmente el Mercado Común Europeo— y de sus efectos adversos hacia los productos latinoamericanos debido al carácter proteccionista que poseen dichas agrupaciones, como factores adicionales para acelerar el movimiento de integración regional.<sup>30</sup> La situación anterior se agravaba al tomarse en cuenta los estudios realizados por la CEPAL sobre el deterioro en los términos de intercambio, la escasez de capital interno y el incremento en la tasa de crecimiento de la población.

<sup>29</sup> García Reynoso, P., "El mercado común latinoamericano", Banco Nacional de Comercio Exterior, La integración económica..., pag. 106.

<sup>30</sup> Ibid., pag 104.

Ante el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, la parte mexicana presionó también por la búsqueda de nuevos instrumentos que le inyectaran una nueva dinámica con el fin de mantener la tasa de crecimiento que había experimentado el país a partir de la segunda posguerra. Ahora bien, para realizar este objetivo y al igual que la CEPAL, México consideraba como un obstáculo la estrechez de su mercado interno:

"Se prevé que el proceso de industrialización en escala exclusivamente nacional habrá de encontrar en el futuro dificultades más serias que las que ha encontrado en el pasado debido a la amplitud con que se ha realizado en nuestros países la sustitución de importaciones, especialmente la de bienes de consumo, y a que la sustitución de importaciones de bienes de capital, requerirá fuertes inversiones y grandes plantas industriales cuyo alto volumen de producción asegure economías de escala y posición competitiva".<sup>31/</sup>

De esta forma, la integración regional se constituía en un instrumento para revitalizar el proceso de industrialización del país y del resto de los países de la región. Así lo expresaría el entonces director del Banco de México, Dr. Rodrigo Gómez:

"En términos generales, la sustitución de importaciones está relacionada con la industrialización, y ésta a su vez, se encuentra limitada por la potencialidad del mercado, de donde resulta que, si a través de la unión económica ampliamos este mercado, aumentarán las posibilidades de que todos los países latinoamericanos substituyamos importaciones de fuera del área. Hemos venido substituyendo importaciones en la medida que nuestro mercado nos ha permitido hacerlo a precios razonables y ya casi nos queda por substituir importaciones de productos que requieran muy amplios mercados, como los automóviles, camiones, tractores agrícolas, herramientas y una suficiente variedad de bienes de capital y de consumo durable que sería innecesariamente largo

<sup>31/</sup> ibid., pp. 106-112.

enumerar.<sup>32/</sup>

Con esta declaración era evidente también como el Gobierno mexicano descartaba la posibilidad de ampliar el mercado doméstico mediante una política redistributiva del ingreso. Bajo esta perspectiva, la integración regional constituía un instrumento adicional para mantener e incrementar el ritmo de acumulación de la economía nacional.

Pero la política de integración no sólo recaería en una mayor eficacia del proceso de industrialización, sino que establecía la posibilidad de incrementar el comercio ya existente en la región y, aún más, de crear nuevas fuentes comerciales dentro de la misma. Con ello, se visualizaba la posibilidad de dar una respuesta viable al desequilibrio existente en la balanza de pagos. Así, se estimaba que el valor del comercio intralatinoamericano, calculado en 800 millones de dólares a fines de los cincuenta, pasaría a los 8,000 millones en un lapso de 15 años.

"Debemos insistir en que la idea del mercado común latinoamericano no es una idea estática, no se basa en la expansión del comercio regional de los productos que ya se intercambian, como serían algunos agrícolas y manufacturados, sino en el intercambio de nuevos productos tales como los bienes de consumo durable y los de capital."<sup>33/</sup>

Estos postulados pasaron del ámbito meramente económico a la esfera política, cuando, dentro de un lenguaje diplomático, fueron reafirmados por el presidente López Mateos en su visita

<sup>32/</sup> Rodrigo Gómez, "Un medio para acelerar el progreso", Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, El tratado de Montevideo y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, México, 1960, pag 17.

<sup>33/</sup> García Reynoso, P., op. cit., pp. 106-112.

a los países de Sudamérica. Durante ella, el Presidente de la República recalcoó su insatisfacción por la manera en que la OEA ha bía afrontado los problemas de la región, y proponía estrechar los lazos de solidaridad con las repúblicas latinoamericanas -cuyas necesidades económicas consideraba similares- con miras a establecer un mercado común latinoamericano.

Durante sus discursos, destacó el imperativo de mantener el desarrollo económico de cada uno de los países que conforman la región, el que a su vez, se vería ampliamente estimulado por una colaboración efectiva de los mismos. De esta forma, quedarían sancionados los principios rectores de nuestro acercamiento económico a la región. Así, en Argentina, al preguntársele cuáles eran los motivos "esenciales" de su viaje, López Mateos resumiría muy bien las bases de nuestro acercamiento:

"Al salir de mi país expresé a la prensa nacional, la prensa mexicana, para que los hiciera del conocimiento del pueblo, cuáles eran esos motivos esenciales. Vivimos en la actualidad en una economía de interdependencia entre los países. Constituímos en América Latina quizá uno de los conglomerados más homogéneos por el idioma, por la raza, por las tradiciones, en el que es más lógico, más posible, establecer un bloque de países cuyas economías se complementan. Somos en términos generales exportadores de materias primas. Tenemos ante los mercados mundiales el problema de los precios y el de la fijación de los precios de las materias primas. Entonces una defensa conjunta de todos los países que vendemos materias primas puede resultar evidentemente de gran beneficio para esos países... Por otra parte, asistimos en esta época en el mundo a la constitución de los bloques de todos tipos, de todos géneros, y nada más lógico que procurar nosotros si no formarlos si estrechar lazos y nuestras relaciones, que, en nuestra historia, han sido más bien teóricas, para que ahora sean de un modo más eficaz. Póngase ustedes a pensar que si actualmente somos ochocientos millones de habitantes en Latinoamérica, con los índices de crecimiento de nuestra

población en quince años llegaremos a trescientos millones, lo que constituye quizá el mercado interno más importante del mundo, ni los Estados Unidos dentro de su territorio ni la URSS dentro del suyo tendrían un mercado de trescientos millones de compradores comerciales como puede serlo Latinoamérica, si nosotros planeamos la integración de nuestro desarrollo industrial en tal forma de que no vayamos a competir en el mismo mercado interno sino a complementarlo en él, podemos tener dentro de quince o dentro de veinte años un mercado interior de mayor importancia. Esa es en esencia la razón de mi viaje sin contar con que nuestros vínculos culturales y espirituales deben ser estrechados...<sup>24/</sup>

Después enriatizaría:

"...estimo, en efecto, que todos debemos estar ya convencidos de que la similitud de los problemas de crecimiento que confrontan nuestros pueblos, exige una reestructuración económica de la América Latina que elimine el desperdicio de esfuerzos ocasionados por la falta de coordinación; obtener condiciones equitativas en nuestras relaciones comerciales con otros países, acelerar el proceso de industrialización que corresponda a planes de conjunto y aumentar nuestros sistemas de transporte..."<sup>25/</sup>

Esto quedaría mejor explicado con las siguientes frases:

"...Ante el ejemplo de otros continentes que están en vías de integrar vastas unidades económicas, nuestros pueblos no pueden permanecer aislados entre sí. Quizá en pocos años, la mayoría de nuestros países, a pesar de su gran extensión, resultarán unidades económicas demasiado pequeñas y poco aptas para desenvolverse plenamente y suministrar a sus pobladores el nivel de vida a que aspiran. La creación de áreas comerciales incomparablemente mayores de las que ofrecen nuestros actuales mercados nacionales es ya una necesidad patente en estos días. En un futuro no muy lejano será preciso encontrar fórmulas para integrar, o por lo menos coordinar, la industria, las finanzas,

<sup>24/</sup> López atcos, A., op. cit., pp. 136-137.

<sup>25/</sup> Ibid., pag. 133.

los seguros, los transportes y las comunicaciones como servicios complementarios dentro de Latinoamérica, y no en términos de competencia ruinosa entre nuestras economías nacionales es..."<sup>36/</sup>

De esta forma, el Mandatario mexicano sintetizaba los principios bajo los cuales se inauguraba una nueva etapa de colaboración económica con las naciones latinoamericanas. López Mateos subrayó la similitud que guardaban los problemas nacionales con los del resto de la región, principalmente el deterioro de los productos primarios de exportación y los obstáculos que se antepusieron al proceso de industrialización. Al mismo tiempo recalcaba la importancia de integrar los mercados latinoamericanos con el fin de superar las limitaciones de este último y asegurar un desarrollo dinámico y autosostenido de las economías latinoamericanas. La unión y la integración del subcontinente constituían pues, la estrategia a seguir para alcanzar estos objetivos y dar solución a los problemas de la región.

La manifestación más concreta de nuestras nuevas relaciones económicas con América Latina la constituyó, sin duda alguna, el ingreso de México a la ALALC. Sin embargo, la decisión tomada por los dirigentes mexicanos no dejó de tomar en cuenta algunas consideraciones adicionales.

Como se mencionó con anterioridad, es a partir de la segunda mitad de los años cincuenta cuando el movimiento de integración económica cobra fuerza en el ámbito de la CEPAL. Al respecto, México desarrollaría una serie de principios que quedarían definitivamente plasmados en lo que se llamaría el "Documento de México", en cuya realización participaron altos funcionarios del

<sup>36/</sup> Ibid., pag 242.

gobierno mexicano. La importancia del mismo radica en la influencia que ejerció en las recomendaciones de la CEPAL para crear un mercado común latinoamericano.

El Documento de México concebía la formación de un mercado común por etapas, cuya meta fundamental sería la promoción del desarrollo integral de la región, estimulando la progresiva industrialización del área, la tecnificación de la agricultura y el intercambio comercial. En una primera etapa -que se preveía de diez años- los países latinoamericanos conformarían un área de libre comercio en donde se rebajarían sustancialmente los aranceles de los principales productos de exportación latinoamericanos.

Estos productos quedaban clasificados bajo tres rubros: productos primarios, bienes de equipo industrial y productos de consumo final. El Documento recomendaba una reducción arancelaria diferencial, proponiendo la rápida liberación de los dos primeros y una política proteccionista respecto a los últimos:

"La clasificación general propuesta en las bases de México parece responder al deseo de favorecer el intercambio de materias primas y productos alimenticios no elaborados... pero, especialmente, busca abrir un ancho horizonte de desarrollo en América Latina a las industrias productoras de bienes de capital, automotores y otros productos duraderos, artículos semielaborados de hierro y acero, químicos, etc., y, sin discriminación, productos cuya demanda sea muy dinámica y ofrezca, en consecuencia, posibilidades de libre comercio con menor dificultad. Por lo mismo, las bases de México se muestran muy cautas respecto al intercambio libre de bienes de consumo, como los textiles y otros similares, en cuya producción intervienen industrias ya establecidas..."<sup>37/</sup>

<sup>37/</sup> Urquidí, V.L., "Apreciación preliminar del proyecto de Montevideo", Banco Nacional de Comercio Exterior, La integración económica..., pag 151.

Con ello, México no ocultó su interés por que el proceso de integración impulsara la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones, es decir, la producción de bienes de consumo duradero y de bienes intermedios y de capital.

En una segunda etapa, los países latinoamericanos deberían pugnar por llegar a una unión aduanera, en donde se buscaría una supresión de los derechos arancelarios y otros tipos de restricciones con miras a establecer una tarifa externa común. El mercado común, según el Documento de México, debería estar abierto a la participación de todos los países de la región, se realizaría bajo el principio de reciprocidad y, sobre todo, debería estimular primordialmente a la iniciativa privada. Sobre este último punto las autoridades mexicanas precisarían:

"Será tarea de los gobiernos crear las condiciones propicias para que el sector privado actúe eficazmente dentro del mercado común; procediendo a eliminar gradualmente las restricciones al intercambio, y a reducir o suprimir los derechos aduaneros, pero será la iniciativa privada la que, finalmente, decidirá qué industrias se propone establecer, en qué países desea hacerlas, y el grado de especialización a que llegará en ellas."<sup>38/</sup>

Para México, la formación de un mercado común tendería no sólo a incrementar el comercio interlatinoamericano, sino también abriría nuevas fuentes comerciales con terceros países. Esto fue reiterado por nuestro Primer Mandatario en su gira presidencial, debido quizás, a que por estas fechas los Estados Unidos aún no veían de buen agrado los proyectos de integración regional de los países latinoamericanos. Al respecto, López Mateos expresaría:

"Estimo...que el grado de industrialización que la América Latina puede alcanzar mediante la creación del Mercado Co-

<sup>38/</sup> García Reynoso, P., op. cit., pag 112.

mán, no puede ser, en forma alguna motivo de alarma o de preocupación para los países altamente industrializados con quienes se efectúe en el presente la mayor parte de nuestro comercio exterior. Todo lo contrario. Estoy persuadido de que esa industrialización y esa integración económica, al aumentar el poder de compra de nuestros pueblos, nos permitirá paralelamente aumentar el volumen de nuestras transacciones con aquellos países, en lo que se refiere a la producción de la compleja maquinaria que exige la industrialización en el mundo de nuestros días...<sup>39/</sup>

Por último, el Documento de México establecía un trato "especial" a los países de menor desarrollo relativo. Al respecto, se decidió dividir en una forma un tanto vaga, en tres niveles de desarrollo a los países de la región. En el primer nivel estarían los países avanzados en la producción de bienes de capital y manufacturas, dentro de los cuales se incluiría México; en el segundo se incluirían a países productores de manufacturas y con producción incipiente e inexistente en bienes de capital; y en el tercero, a países con desarrollo incipiente en la producción de manufacturas y sin producción de bienes de capital.

Se preveía pues, que los países incluidos en el segundo y tercer grupos podrían reducir más lentamente sus aranceles en relación a los países del primer grupo, así como proteger ciertas actividades productivas durante la primera etapa.<sup>40/</sup>

Las bases de México fueron presentadas ante la reunión del Comité de Comercio de la OCEAL en Panamá, en mayo de 1959, de donde surgiría una serie de recomendaciones inspiradas en la posición mexicana. Sin embargo, en esta misma reunión, Argenti

<sup>39/</sup> López Mateos, A., op. cit., pag. 134.

<sup>40/</sup> Carroña Reynoso, P., op. cit., pag. 111.

na, Brasil, Chile y Uruguay presentaron un proyecto de zona de libre comercio para la parte meridional de América Latina. Estos países realizaban casi el 90% del total del comercio intralatinamericano y se veían urgidos de llegar a un acuerdo multilateral que liberara su comercio mutuo debido al surgimiento de problemas bilaterales de pago y a la reducción que habían experimentado en sus intercambios.<sup>41/</sup>

Este proyecto, no obstante estar abierto a todos los países latinoamericanos y ser considerado por sus patrocinadores como una base para llegar a un mercado común, resaltaba el carácter apremiante de los problemas coyunturales por los que dichos países atravesaban.<sup>42/</sup>

Al respecto, México mostró su preocupación ante la posibilidad de una fragmentación del mercado latinoamericano que obstaculizara la creación de un mercado común mucho más amplio. Por otra parte, el proyecto de los países meridionales apenas si preveía la "posibilidad" de adoptar medidas especiales a favor de los países menos desarrollados, aspecto que también preocupó a los representantes mexicanos.

Así, comentando el proyecto de los países meridionales, el Lic. García Reynoso, representante de México en varias reuniones de la CEPAL, expresaría:

<sup>41/</sup> Urquidí, V.L., Trayectoria del mercado común latinoamericano. México, CEPLA, 1960, pag. 79.

<sup>42/</sup> CEPAL, "Proyecto de Acuerdo de una Zona de Libre Comercio en la Parte Meridional de América Latina", Banco Nacional de Comercio Exterior, La integración económica...

"Como ustedes seguramente recuerdan, las delegaciones de México y de Cuba, secundadas por otras muchas delegaciones, estuvimos en la última reunión de la CEPAL, en Panamá, que las integraciones económicas subregionales, en la forma propuesta por los cuatro países mencionados (Brasil, Uruguay, Argentina y Chile), no constituyen el mejor camino para llegar al mercado común latinoamericano, como éste ha sido concebido hasta hoy. Por ello apoyamos, y conseguimos la aprobación formal de la idea de que el mecanismo de integración económica de América Latina debe organizarse desde un principio, con todos o con la mayoría por lo menos, de los países de la región, sobre principios flexibles y realistas que estimulen el ingreso de todas las naciones, tanto las de mayor desarrollo económico como las de menor crecimiento. Sería a mi juicio poco deseable que se pusieran en marcha planes de integración regional que mantuvieran o agravaran las diferencias que ya existen en el nivel de desarrollo de nuestros países... Nos opusimos... a que ese proyecto de integración fuera aprobado por la CEPAL porque su rigidez dificulta el ingreso de otros países, especialmente de los de menor desarrollo económico, y porque, consecuentemente, no constituye una fórmula apropiada para llegar más tarde al pleno mercado común latinoamericano."<sup>43</sup>

De esta forma, México reiteraba su estrategia "universal" y flexible en la conformación del mercado común. Sin embargo, los funcionarios mexicanos no dejaron de ocultar cierto temor de que el país se viera marginado del movimiento integracionista ante una posible triunfo del proyecto de los países meridionales:

"Ante la posible creación de una zona de libre comercio entre los países sudamericanos, debemos mantenernos indiferentes, a riesgo de quedar aislados de las relaciones interlatinoamericanas y de que, especialmente a largo plazo, nuestro país tenga que limitar su desarrollo industrial al mercado interno, con los serios inconvenientes que ello

<sup>43/</sup> García Reynoso, P., op. cit. pág. 106.

significa?"<sup>44/</sup>

Posteriormente esta misma idea sería reproducida en un editorial de la revista Comercio Exterior, lo que refleja la importancia que para nuestros funcionarios tenía la participación de México en este proceso de colaboración e integración económica.

Ante esta situación, los representantes mexicanos estuvieron dispuestos a negociar una fórmula que conciliara los principales postulados sostenidos por México y los países sudamericanos; al respecto, García Reynoso expresaría:

"Considero...que no podríamos estar en contra de una integración subregional que consiga combinar adecuadamente los objetivos y la flexibilidad del dictamen de los expertos de México con la fórmula jurídica de zona de libre comercio concebida por los especialistas de Santiago de Chile"<sup>45/</sup>

Así pues, México seguiría de cerca los planes de los países sudamericanos, que para julio de 1959 ya eran siete, pues Bolivia, Paraguay y Perú decidieron adherirse a la proyectada zona de libre comercio promovida por cuatro países originarios. Así, en septiembre del mismo año concluyó en Montevideo, Uruguay, una conferencia en donde los representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay aprobaron el texto de un proyecto de tratado de una zona de libre comercio entre esos países. La firma definitiva se dejó para el año siguiente en donde se formalizaría la creación de la ALALC.

El proyecto de Montevideo difiere en algunos aspectos de

---

<sup>44/</sup> Ibid., pag.105.

<sup>45/</sup> Ibid., pag.106.

la propuesta original de los cuatro países meridionales, integrando algunos puntos de las bases de México. En efecto, el nuevo proyecto ya no menciona el carácter coyuntural que había llevado a los países sudamericanos a crear un área de libre comercio, sino que esta última estaba encuadrada dentro de una meta más amplia que consistía en la creación de un mercado común. Para ésto, propone, dentro de una primera etapa, una liberación sustancial del comercio y la concertación de acuerdos de complementación industrial. Por otro lado, el proyecto de Montevideo concede un capítulo especial a los países de menor desarrollo relativo.

México participó como observador en la Conferencia de Montevideo y si bien el proyecto no recogió todos los detalles del Documento de México, la delegación mexicana se consideró satisfecha por los resultados. Poco antes de la gira presidencial a Sudamérica, economistas y funcionarios mexicanos vieron con simpatía los resultados de la Conferencia de Montevideo. Así, un conocido economista del país, al comentar el proyecto del Tratado, expresó:

"Parece constituir, en todo caso, la base más realista que se conozca hasta ahora para la formación del mercado común latinoamericano, puesto que entre los gobiernos que lo suscriben figuran los que llevan a cabo la mayor parte del actual comercio interlatinoamericano y los que más interés tienen en la materia",

Y para resultar un punto en el cual México había insistido con cierta preocupación, agregó:

"...además, se incorporaron tres países de menor grado de desarrollo -Bolivia, Paraguay y Perú- que no habían participado en las propuestas originales, y quedó claramente abierta la puerta para que se adhirieran al proyecto, en con-

diciones equitativas, otros países latinoamericanos...<sup>46/</sup>

Poco después, la gira presidencial del Lic. López Mateos daría la aceptación oficial del proyecto, por lo que México participaría como miembro fundador de la ALALC. Al mismo tiempo, la decisión del Mandatario mexicano coronaría los esfuerzos por romper nuestro aislacionismo económico de la región y constituiría el aglutinante político para emprender una nueva era en las relaciones económicas con la misma.

Al hablar sobre la participación de México en la ALALC, López Mateos, acorde a nuestra posición en las negociaciones de la CEPAL, puso énfasis en el carácter transitorio de la misma, al considerarla como un paso previo en la conformación de una meta más ambiciosa: el mercado común latinoamericano. Así, en Chile, en respuesta a una pregunta sobre su posición respecto al proyecto de Montevideo, expresó:

"Anoche, en Buenos Aires, anuncié que a invitación de la Argentina, de Chile, Brasil, Uruguay y Perú, que me fue formulada telegráficamente a través de mi embajador en Uruguay, México concurriría con los demás países llamados del Cono, a la celebración del convenio para una Zona de Libre Comercio, que es el preámbulo lógico necesario para llegar al establecimiento del Mercado Común. México estima que la única forma de que los países de América Latina puedan integrarse a sí mismos como unidad, es a través de un Mercado Común Latinoamericano."<sup>47/</sup>

Posteriormente, en Lima, sería más preciso al afirmar:

"Es muy grato para mí reiterar en esta ocasión lo que hace poco anuncié en Buenos Aires; México apoya la creación del

<sup>46/</sup>Urquidí, V.L., "Apreciación preliminar del Tratado de Montevideo, Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., pag. 147.

<sup>47/</sup>López Mateos, A., op. cit., pag. 181.

mercado común latinoamericano y, como un paso preliminar, se adhiera a la zona de libre comercio del Cono Sur, como se la concibió en la reciente reunión de Montevideo."<sup>48/</sup>

A partir de entonces se inició una serie de conferencias en la ciudad de México con el fin de persuadir a las principales organizaciones de la empresa privada sobre las ventajas que llevaría consigo el ingreso de México a la ALALC. Durante las conferencias, funcionarios mexicanos reiterarían los principios esenciales por los que México decidió participar en el movimiento de integración regional desde fines de los cincuenta. De esta forma, la ALALC se consideró como un paso previo a la realización del mercado común y su meta a corto plazo sería la liberalización y el incremento del comercio interlatinoamericano.

"La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es ahora el organismo con el que los países miembros iniciarán la realización de los objetivos que esperaban alcanzar con el funcionamiento del mercado común latinoamericano...", al mismo tiempo, el aumento de las transacciones comerciales "...no significará un simple cambio en el origen de las importaciones, con la obligación de pagarlas en divisas como ocurre con las que provienen de fuera de la zona, sino que, sobre el principio de reciprocidad que preside el tratado, el comercio interlatinoamericano podrá crecer en virtud de las importaciones que procedan de países de la zona y que sustituyan a las que ahora provienen de fuera de ella, podrán ser pagadas con el producto de exportación de bienes que el país importador efectúa a otros países asociados..."<sup>49/</sup>

El mercado potencial de México en la ALALC se calculaba en 350 millones de dólares anuales, de los cuales un 30% correspondería a Argentina, Brasil y Chile.<sup>50/</sup> Se esperaba que esta nueva

<sup>48/</sup> Ibid., pag. 242. (subrayado nuestro)

<sup>49/</sup> García Reynoso, P., op.cit., pag 41.

<sup>50/</sup> König, Wolfgang, México y la integración económica en Améri-

corriente comercial estimularía el intercambio y la producción de artículos industriales y facilitaría la concertación de acuerdos de complementación industrial estipulados por el Tratado de Montevideo.

Respecto a los productos que México pensaba intercambiar con los miembros de la ALALC se expresó:

"Es muy probable que en muy breve plazo nos encontremos exportando a los países de la zona productos como carros de ferrocarril, maquinaria textil, motores y aparatos eléctricos, productos químicos y farmacéuticos, vidrio y envases de vidrio, petróleo y derivados, productos de la petroquímica, algodón, cereales y frutas de la estación y, también, que a corto plazo estaremos importando otros, como jeeps, elevadores, varios tipos de maquinaria, aceros especiales, papel, celulosa, roca fosfórica, bauxita, nitrato, lanas, cuero y pieles, manteca, fruta de la estación, maderas y aceites vegetales".<sup>51/</sup>

Por último, también se reconoció la importancia de la ALALC como un mecanismo potencial de negociación respecto a los países industrializados:

"La participación de México en la zona de libre comercio lo ha liberado de un peligro real de aislamiento y de discriminación comercial por parte de los bloques económicos que se han constituido ya en gran parte del mundo. La posibilidad que se ha creado ahora de que los países latinoamericanos como grupo negocien con terceros y con grupos similares de naciones, reduce o elimina para México el problema de las crecientes discriminaciones de que venía siendo objeto y nos da, como a los demás países de América Latina, una voz más fuerte para defendernos de agresiones económicas, y de prácticas desleales de comercio así como para defender colectivamente los precios de nuestros productos de exportación".<sup>52/</sup>

ca Latina. Buenos Aires, BID/INTAL, 1973, pag. 84.

51/ Octaviano Campos Salas, "La Zona de Libre Comercio de América Latina", Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit., pag. 205.

52/ Ibid., pag. 204.

### 3.- MEXICO EN LA ALALC

Realizar un balance de los logros alcanzados por la ALALC resulta complejo, debido a la existencia de diversas perspectivas para ponderar su actuación. Para fines de este trabajo, hasta con resaltar los principales obstáculos a los que se ha enfrentado y examinar las reacciones que el gobierno mexicano ha presentado ante ellos.

Como se dijo anteriormente, el gobierno de México consideró a la ALALC como un mecanismo transitorio hacia la creación de un mercado común latinoamericano. Al mismo tiempo, y tal como se desprende de las páginas anteriores, los funcionarios mexicanos no sólo consideraron como un requisito técnico del proyectado mercado común la creación de un arancel externo uniforme, sino también lo concibieron como un instrumento idóneo para promover la industrialización y especialización regional, que incluiría, además, a la mayoría de los países latinoamericanos.

Ahora bien, esta posición de México ante la integración encuentra un apoyo muy endeble en el Tratado de Montevideo, debido quizás, al espíritu de transacción que caracterizó su ingreso a la ALALC. En efecto, sólo en el preámbulo y en el artículo 54 del tratado se hace entrever la necesidad de llegar a un mercado común; el resto del mismo está encaminado a sentar las bases para el funcionamiento de una zona de libre comercio.

Así, el único punto concreto que posee el Tratado de Montevideo es precisamente la creación de un área de libre comercio cuyo período de perfeccionamiento fue previsto en 12 años, al final del cual debería estar liberado "lo esencial" de los inter

cambios comerciales de los países miembros y se podría pasar a formas más perfeccionadas de integración. Para esto, se proponí en dos mecanismos de desgravación; el primero constituido por las listas nacionales, que consistían en concesiones unilaterales ofrecidas por un país al resto de las partes contratantes; y el segundo, formado por listas comunes, que incluían productos que todos los países miembros habían acordado desgravar.

Las listas nacionales se negociaban anualmente y deberían reducir gravámenes equivalentes, por lo menos, al 8% de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países. Las listas comunes, según el tratado, deberían negociarse cada tres años; durante el primer trienio se debería liberar el 25% del comercio realizado entre los países miembros, durante el segundo y tercer trienios, el 50 y 75% respectivamente, y en el cuarto trienio, lo "esencial" de ese comercio debería estar liberado. Las listas nacionales incluirían productos cuyo proceso de desgravación podía ser revocado, mientras que los productos includos en las listas comunes eran irrevocables.<sup>53/</sup>

Por otro lado, el Tratado de Montevideo incluía una serie de cláusulas de salvaguardia que limitaba el proceso de liberación comercial y no incluía a los productos agrícolas dentro del mismo. Por último, y como se mencionó anteriormente, el tratado previó un régimen especial para los países de menor desarrollo, consistente en la concesión de preferencias arancelarias por par

<sup>53/</sup> Ver "Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e Instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Montevideo, 18 de febrero de 1960, incluido en Wionczek, P., et al., Integración de América Latina, experiencias y perspectivas. México, FON, 1964.

te de los países más desarrollados y ciertos privilegios en el proceso de desgravación.

De esta forma, las aspiraciones de México -de crear un mercado común con las características antes anotadas- empezaría a cristalizarse en el caso de que la ALALC funcionara óptimamente y, después de haber agotado el período de transición, se iniciaran negociaciones para proseguir hacia fórmulas más elaboradas de integración. Pero esto no sucedió así, el Protocolo de Caracas, firmado en 1969 y considerado por algunos autores como la demostración más clara de la crisis que ha experimentado la asociación<sup>54/</sup>, difiere la consolidación de una zona de libre comercio, ahora entre once países<sup>55/</sup>, hasta 1980.

Dicho protocolo disminuyó también el ritmo de las negociaciones arancelarias, pues reduce a un 2.9% el nivel de las desgravaciones previstas en las listas nacionales y suspendió las negociaciones de las listas comunes. De esta forma la ALALC ingresó en una prolongada etapa de "estudio" y "evaluación" que se se extendería hasta mediados de los setenta, fecha en que según el protocolo de Caracas se iniciaría la reestructuración de la misma. Así, para finales de los sesenta, no obstante los estudios técnicos y las reuniones a alto nivel de los funcionarios latinoamericanos para otorgarle apoyo al movimiento de integra-

---

<sup>54/</sup> Ver Wionczek S., M., "Surgimiento y decadencia de la Integración Económica Latinoamericana", Foro Internacional, Vol. XI (41), julio-septiembre 1970, pp. 11.

<sup>55/</sup> En 1961 ingresó Colombia, en 1968 Ecuador y un año después Venezuela.

ción, la ALALC había entrado en un proceso de "hibernación"; sustituida en la realidad, por una simple zona de preferencias<sup>56/</sup> en donde la creación de un mercado común aún era remota y difícil.

Los obstáculos a los que se enfrentaría la ALALC se empezaban a percibir sólo unos años después de haber iniciado sus actividades. Si bien durante los primeros cinco años de funcionamiento el comercio intrarregional se incrementó relativamente -aproximadamente en 700 millones de dólares en 1966 comparado con los 300 millones en 1960-, este comercio siguió concentrándose en los países del sur, especialmente Argentina, Chile y Brasil, que se caracterizaban por mantener una buena tradición comercial anterior al nacimiento de la asociación.

Aun más, estas primeras transacciones no hicieron más que consolidar la estructura de los intercambios vigentes hasta entonces.

En efecto, así bien se pensaba que el intercambio de productos manufacturados o industriales se vería beneficiado por la organización, para fines de los sesenta, el 70% del comercio dentro de la ALALC, a pesar del gran número de reducciones arancelarias (11,000 para 1969), estaba compuesto por alimentos y productos primarios.<sup>57/</sup> Para esa misma fecha, el comercio de la ALALC entraría en una fase de estancamiento, cuyos márgenes reducidos de crecimiento comercial contrastaban con sus incrementos exportados con el resto del mundo.

Los problemas técnicos surgieron desde las primeras reunio

<sup>56/</sup> Tanzi, R., Estructura Económica Internacional, Alianza Editorial, Madrid, 1974, pp. 281-282.

<sup>57/</sup> Wloneczek, R., op. cit., pag. 6.

nes pues las negociaciones producto por producto, o "micronegociaciones", resultaron pesadas y angorosas, dificultando el ritmo de liberación comercial. Cada país era libre de fijar las condiciones en que se otorgaban las reducciones de gravámenes para cada producto, por lo que el avance de la integración quedaba sujeto a la confrontación de los intereses creados de cada nación con el resto de la región.<sup>58/</sup> La acción de cada país se limitaba por el temor de ceder demasiado, puesto que cada uno de ellos buscaba aprovechar unilateralmente los beneficios del desarme arancelario, contradiciendo los principios de reciprocidad establecidos por el Tratado de Montevideo. Aun más, se dio una incertidumbre respecto a los límites y formas en que se mantendrían y/o producirían las desgravaciones.<sup>59/</sup>

La primera prueba de fuego surgió en la negociación de la primera lista común, en donde los países miembros se mostraron celosos de sus respectivos intereses debido al carácter irrevocable de las desgravaciones incluidas en ella. Ante esta situación se empeñaron a sugerir reelentamientos y mecanismos que dinamizaran el proceso de integración. La mejor prueba de ello la constituye el documento de los "Cuatro", es decir, los comisionados de la CEPAL, la OEA, el CIAD y el BID,<sup>60/</sup> que en respuesta a la sugerencia previa del presidente chileno Eduardo Frei,<sup>61/</sup> forma-

<sup>58/</sup> Kaplan, Marcos, "La crisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Foro Internacional, Vol. IX, julio-sept. 1968, pag. 35.

<sup>59/</sup> Ibid.

<sup>60/</sup> José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sans de Santa María y Raúl Prebisch, "Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano", en Varios autores, Hacia la Integración acelerada de América Latina, México, FGE, 1974.

<sup>61/</sup> El 6 de enero de 1965 Frei envió una carta a los "Cuatro" in

laron una serie de recomendaciones técnicas para dinamizar el proceso de integración. Entre los puntos más importantes que recomendaron se encuentran: la supresión de las "micronegociaciones" y el establecimiento, en su lugar, de una desagravación arancelaria automática; la eliminación de las restricciones cuantitativas; la adopción gradual de una tarifa externa común; y la coordinación de las políticas industriales de los países miembros con el fin de dar un mayor impulso a la empresa latinoamericana.

Sin embargo, y no obstante la existencia de estudios técnicos seriamente elaborados, la ALALC no se revigorizaría en el transcurso de la década, por lo que los especialistas hablarían de la carencia de un respaldo o compromiso "político" hacia el movimiento de integración por parte de los países interesados.

Ahora bien, el gobierno mexicano se mantendría ajeno a estos primeros obstáculos de la ALALC. Cabe aclarar que nuestros representantes nunca han presentado una imagen pesimista de la misma, es decir, no han considerado a la asociación como enteramente fracasada. Así, para finales de 1964, ante una entrevista para una revista extranjera, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz expresaría:

"...El Mercado Común Centroamericano y la ALALC han demostrado notoria eficacia como instrumentos impulsores del desarrollo económico de nuestra región; sin embargo, ambos mecanismos -y sobre todo el segundo- adolecen de ciertas limitaciones que deben ser superadas desde alto nivel político y técnico para acrecentar su efectividad... <sup>62/</sup>

---

vitándolos a que examinaran y cuestionaran el proceso de integración con el fin de sugerir fórmulas para su aceleración.

Posteriormente, en una entrevista de prensa celebrada en Nicaragua con motivo de su gira a los países del Istmo centroamericano, Díaz Ordaz desmentiría la aseveración de un periodista en el sentido de que la ALALC hubiera fracasado. Por último, respecto a la posición mexicana ante el Protocolo de Caracas, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, después de haber aceptado el no haberse cumplido los compromisos cronológicos del Tratado de Montevideo, expresó:

"...el Protocolo que vamos a votar nada debilita nuestra convicción de que la causa de la integración económica de la América Latina es una de las más importantes en nuestro Hemisferio...Se trata simplemente de lo que el mismo Primer Mandatario dijera con anterioridad<sup>63/</sup> que de la integración lo más importante no son las fechas precisas, sino que sea un proceso que siga adelante a la máxima velocidad que sea compatible con los intereses nacionales de todos los países miembros de la ALALC".<sup>63/</sup>

Sin embargo, y como se desprende también de los párrafos anteriores, los representantes mexicanos tampoco dejaron de reconocer los obstáculos a los que se enfrentaba la asociación. Así, para la misma entrevista de la revista extranjera, Díaz Ordaz expresaría:

"La ALALC se encuentra en la primera etapa del programa de integración. Los gobiernos participantes suscribieron el Tratado de Montevideo y con base en él han celebrado hasta hoy tres conferencias para negociar reducciones o eliminaciones arancelarias...Sin embargo, sólo una reducida proporción de las concesiones arancelarias negociadas hasta hoy es la que ha sido utilizada, en tanto que numerosos productos liberados dentro de la zona siguen importándose desde terceros países, con serio perjuicio para nuestro desarrollo. Los mecanismos de negociación arancelaria, a base de

<sup>63/</sup>México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Memorias, 1969-1970, pp. 327-328.

considerar individualmente cada producto, se hacen más rígidas e inoperantes en cada conferencia. Estos y otros obstáculos no pueden ser resueltos solamente por los técnicos, se requiere efectivamente.<sup>64/</sup> un decisivo apoyo político de alto nivel gubernamental".

El apoyo pedido no sólo por México, sino por altos funcionarios latinoamericanos pareció darse con las reuniones anuales de cancillerés, celebradas a partir de 1965 y con la reunión de presidentes de América en abril de 1967. Ahora bien, durante estas reuniones no se llegaron a acuerdos concretos, salvo quizás, en la reunión de Presidentes en Punta del Este, en donde los mandatarios latinoamericanos, bajo la batuta de los Estados Unidos, acordaron acelerar el proceso de integración mediante la convergencia gradual de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano (MCC), y la concertación de acuerdos subregionales. Aun así, no era sino hasta 1970 cuando se iniciarían las negociaciones pertinentes para la creación de un mercado común, que según los Presidentes, debería entrar "sustancialmente" en operación no más allá de 1985.

Durante las reuniones de cancilleres -sobre todo en las dos primeras- los llamados países de mayor desarrollo relativo, Argentina, Brasil y México, no propusieron proyectos significativos para acelerar el proceso de liberación comercial. Los dos primeros se manifestaron muy satisfechos por la situación en que se encontraba la ALALC, mientras que México, se limitó a pedir concesiones especiales, dentro del marco de la asociación, para los países centroamericanos.<sup>65/</sup> Esto se entiende si se toma en cuenta

<sup>64/</sup> Life en Español, pp. 26-28.

<sup>65/</sup> Wionczek, M., "Apreciaciones sobre el desastre de Montevideo" Comercio Exterior, dic. de 1966, pag. 917.

que para entonces, y como pronto veremos, México había desplazado su interés hacia los países del EOC, a los que había prometido preferencias arancelarias unilaterales por considerarlos, en conjunto, como una entidad de menor desarrollo relativo.

De esta forma, nuestro interés por la ADALC pasaría a un segundo plano, adoptando nuestros representantes ante las negociaciones de la asociación posiciones meramente conciliatorias. Así, no obstante que durante la primera reunión el representante mexicano manifestó otorgar su apoyo político a la integración, durante la segunda, y ante las protestas de Chile por la lentitud con la que marchaba la asociación, después de mencionar la importancia y complejidad del proceso de integración, Carrillo Flores se mostró satisfecho con los avances técnicos hasta entonces logrados:

"En menos de diez años hemos dado pasos muy importantes, aun que muy insignificantes comparados con la meta final, pero muy grandes respecto de lo que era prácticamente un erial en esta materia."

Posteriormente, Carrillo Flores le recuerda al canciller chileno el proceso penoso y tardado que implicó crear el BID:

"Si la idea de un Banco Interamericano tardó más de cincuenta años en convertirse en realidad, en esta materia de integración en menos de diez años hemos tenido el tratado de Montevideo, hemos creado, todavía imperfecta, pero ya realidad viva, una Zona de Comercio Libre y ya estamos hablando con plazo fijo de un arancel común... Creo que tenemos razón para inquietarnos de que el paso no sea tan rápido, pero tal vez no tanto como para pensar que nuestros trabajos han sido totalmente estériles."<sup>66/</sup>

<sup>66/</sup> Memoria, 1966-67, pag. 353.

Más tarde, el mismo ministro, comentando la Reunión de Presidentes de 1967 agregaría:

"En esas laboriosas y difíciles negociaciones, que el Presidente de México siguió paso a paso, se fue buscando el punto máximo de coincidencias entre los más impacientes y los más remisos, entre los más optimistas y los más escépticos; negociaciones en las cuales nuestro país, como siempre, procuró buscar la conciliación, convencido de que la integración económica latinoamericana es un proceso históricamente ineluctable y política, social y económicamente provechoso, pero que sería irreal desconocer que será de realización gradual y difícil."<sup>67/</sup>

Estas últimas frases reflejan también el contexto en que se empezaría a desenvolver, para mediados de la década, nuestros nuevos contactos económicos con la región. En efecto, por esos años, el gobierno mexicano había decidido embarcarse en compromisos económicos que aunque modestos, pudieran redituar en beneficios a corto plazo. Esto se justificaba a la luz de que nuestro deterioro en la balanza de pagos continuaba incrementándose,<sup>68/</sup> lo que demandaba medidas más pragmáticas para enfrentarlo. Es entonces cuando se inicia una política de acercamiento a los países centroamericanos, política que estaría enmarcada en los esfuerzos globales de crear un mercado común latinoamericano, meta a largo plazo en la que se circunscribirían nuestras nuevas relaciones económicas con la región.

La posición de los países de mayor desarrollo en las reuniones de la ALALC, contrastaban considerablemente con la actitud de los países de menor desarrollo. En efecto, países como Chile,

<sup>67/</sup> Ibid., pag. 325, subrayado nuestro.

<sup>68/</sup> Infra.

Colombia y Venezuela, que sentían que los beneficios de la integración favorecían sólo a los "tres grandes", se mostraron descontentos e insatisfechos con la asociación y se mostraron siempre activos para acelerar su marcha. Estos países fueron los principales promotores de la adopción de mecanismos de desgravación programada y de un arancel externo común. Sin embargo, su victoria más alta consistió, quizás, en la sanción oficial que los Presidentes de América otorgaron a la creación de acuerdos subregionales. De ahí surgiría posteriormente el Pacto Andino.

De esta forma, hacia finales de los sesenta, otra de las causas que se reclacó habían obstaculizado el avance de la ALALC, fue la de haber aglutinado en un mismo proceso a una heterogeneidad de países que, por su diversidad de desarrollo, tendían a distribuir inequitativamente los beneficios de la integración. Un caso ilustrativo es el de México, que para 1966 el 80% de sus exportaciones hacia América del Sur se concentraban en los mercados de Brasil, Argentina, Chile y Colombia; es decir, México aún no lograba tener un acceso significativo en el resto de los países considerados como de menor desarrollo.<sup>69/</sup>

Sin embargo, el obstáculo principal que ha experimentado la ALALC, y quizás el proceso de integración en general, es que el tan ansiado apoyo político de los países interesados ha estado condicionado a los intereses nacionales de sus respectivos gobier

---

<sup>69/</sup> García Reynoso, P., "Análisis de las consecuencias de la ALALC y del Mercado Común Latinoamericano", Comercio Exterior, enero de 1968, pag. 21.

nos. Es decir, no existe una verdadera mentalidad "integracionista" o "latinoamericanista" dentro de los países de la región, pues no sólo han evitado que sus intereses prioritarios se vean afectados por los compromisos contraídos, sino que han procurado obtener el mayor beneficio de los mismos.

Ahora bien, esto puede reflejar más que un defecto de la integración, un alto grado de "inmadurez" para realizarla; es decir, resulta difícil comprender cómo los países latinoamericanos han decidido integrar sus economías cuando aún existe un alto grado de desintegración en el interior mismo de sus propias naciones. Así lo señalaría el que fuera ministro de relaciones exteriores argentino, cuando se suscribió el Tratado de Montevideo, doctor Diógenes Taboada:

"Era definitivamente claro para nosotros que la integración nacional y el desarrollo nacionales son condiciones previas a la integración regional".

Estas aclaraciones se hicieron en 1969 con motivo de las discusiones para inyectar un nuevo dinamismo a la ALALC y de su proclamada conversión en un mercado común. Diógenes Taboada indicó que la Argentina no vió otro objetivo en la ALALC más que una oportunidad para multilateralizar las relaciones comerciales -entonces bilaterales- existentes entre los países del Sur.

"Por eso la ALALC nació como nació. Fue siempre una asociación con objetivos limitados. Se proponía apenas liberalizar el comercio. Nada había en su esquema de unión económica. La unión aduanera estaba descartada exoresamente". Agrega además, que la ALALC fue concebida básicamente por los países meridionales del Sur y que las incorporaciones de México y los países bolivarianos, significaron un "sobredimensionamiento" inconveniente del sistema.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Citado en Magarinos Gustavo, "La ALALC: la experiencia de una

Por lo que toca a México, si bien ha procurado mantener una actitud latinoamericana ante la integración, no ha dejado de reconocer, implícita o explícitamente, la prioridad de sus intereses nacionales sobre la misma. En otras palabras, la integración regional no ha constituido un interés prioritario dentro de las políticas del gobierno mexicano. En efecto, un elemento condicionante de nuestra participación en el proceso de integración ha sido el excesivo bilateralismo que ha caracterizado a nuestras relaciones con los Estados Unidos. Este bilateralismo obedece, obviamente, a causas concretas, entre las que destaca el hecho de que nuestros principales vínculos de dependencia con el exterior se encuentren localizados con dicho país. La vecindad geográfica y una mayor integración a la economía norteamericana que a la latinoamericana, constituyen elementos adicionales que explican nuestras singulares relaciones con Washington.

Ahora bien, este bilateralismo ha redundado en una "relación especial" entre ambos países, en donde los Estados Unidos están dispuestos a dispensar al gobierno mexicano algunas concesiones políticas y económicas (siempre y cuando no sean fundamentales para los Estados Unidos) necesarias para mantener la estabilidad interna de nuestro país, tan apreciada por nuestros vecinos del norte.<sup>72/</sup>

---

evolución de once años", en Raúl Prebisch et al., La integración latinoamericana en una etapa de decisiones, UNO, UNCAL, Buenos Aires, 1973, pag. 108.

<sup>72/</sup> En palabras de un especialista esto quedaría expresado así: "Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, sea no fundamental. A cambio de ello Mé-

De esta forma, el multilateralismo que parecía iniciarse -con el ingreso de México a la ALALC- en nuestras relaciones con los países latinoamericanos, no trascendió el ámbito de las declaraciones y los buenos propósitos. México prefirió recurrir siempre a la benevolencia norteamericana antes que consultar con sus colegas latinoamericanos las principales preocupaciones que le han aquejado. Así, en octubre de 1967 y ante el Congreso de los Estados Unidos, el Presidente Díaz Ordaz, después de recalcar la importancia que en materia comercial y turística representaba el país para los Estados Unidos, aseveró:

"Somos, pues, en varios sentidos, de los clientes más importantes de los Estados Unidos, y es regla del comercio internacional que, para conservar a un cliente, se necesita, a su vez, ser buen cliente. Es lógico que, mientras menos nos compren o mientras menos gasten ustedes en México, menos podemos comprarles nosotros.

Nos preocupan, por consiguiente, no sólo la disparidad de precios entre los productos naturales que exportamos y los bienes de capital, que es lo que fundamentalmente importamos, sino también las limitaciones que se han fijado a los visitantes norteamericanos que compran en México... y las barreras o restricciones de otro tipo que impiden o estorban la concurrencia de numerosas manufacturas altamente competitivas en precio y calidad, al mercado norteamericano.

La geografía nos hizo vecinos, la economía nos ha convertido en clientes de los mejores... Nuestros tratos deben corresponder siempre a esas calidades: de vecinos, buenos vecinos; de clientes, magníficos clientes; de amigos, leales amigos".

Inmediatamente después agregaría:

"No he sido autorizado por las naciones latinoamericanas para hablar en su nombre, pero sería mezquino de mi parte y

---

xico brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país". Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior mexicana, México, El Colegio de México, 1976, pag 93.

y faltaría a la solidaridad continental y a la entrañable fraternidad latinoamericana, si lo hiciera sólo por México... Para la América Latina el problema económico decisivo es el mismo que señalaba para México: el de los precios de las materias primas en el mercado mundial. Mientras sigan bajos o, lo que es peor, disminuyan, difícilmente podremos aspirar a un proceso de desarrollo sostenido, y cualquier otro esfuerzo exterior, como ayuda técnica o cooperación financiera, podrá aliviar transitoriamente la situación, pero no resolverla".<sup>12</sup>

Sin embargo, parece ser que antes que ser solidarios latinoamericanos, México ha utilizado la solidaridad latinoamericana para dar más fuerza a sus negociaciones con los Estados Unidos. Esto parece desprenderse del hecho de que nuestra relación especial con dicho país, ha asumido un papel prioritario dentro de la política exterior mexicana, y se ha colocado muy por encima de nuestras relaciones con los países latinoamericanos. Así, aludiendo al mencionado discurso del Lic. Díaz Ordaz ante el congreso norteamericano, Carrillo Flores expresaría:

"Como todos los países, México tiene un deber que prima sobre todos: la defensa de los intereses de su pueblo. Por ello nuestra solidaridad profunda hacia la integración económica, expresada más de una vez por la voz más autorizada de nuestra Patria, no debe significar en modo alguno que dejemos en el olvido de defender nuestras exportaciones hacia otras regiones, de modo muy particular hacia los Estados Unidos, que representan con mucho nuestro mercado más importante y de quienes somos el cliente mayor de la industria nacional..."

Esto quedaría aún más claro con los siguientes frases:

"Este país, y México obviamente, tiene que cuidar en primer término sus intereses fundamentales, y su cooperación hacia

fórmulas como la ALALC tiene que condicionarla a la defensa de sus intereses fundamentales." <sup>73/</sup>

Sin embargo, el problema del bilateralismo no sólo fue una característica privativa de México, sino constituyó la norma general de las relaciones interamericanas durante la década, lo que llevó a un especialista en integración económica a realizar el siguiente comentario:

"No habrá ninguna integración regional en América Latina si los distintos países siguen, como muchos lo están haciendo, con la táctica, bastante primitiva por demasiado transparente, de apoyar la integración en los días festivos y minarla, al mismo tiempo, todos los días hábiles en el seno de la ALALC y en Washington, donde -con gran éxito a veces- algunos países reciben concesiones unilaterales, a costa de los demás países latinoamericanos". <sup>74/</sup>

Posteriormente, y como veremos más adelante, México intentaría establecer fórmulas multilaterales de negociación que buscarían romper el bilateralismo prevaeciente en las relaciones de Estados Unidos con la región. Sin embargo, la unificación de las posiciones latinoamericanas ha dependido no sólo de la afinidad y el interés de las metas que se persiguen, sino de la continuidad y estabilidad política de los gobiernos que las sustenten. Es decir, debido a la ausencia de entidades supranacionales que regulen los compromisos contraídos por los países latinoamericanos en los acuerdos de integración, la viabilidad de las políticas que persiguen su implementación ha quedado sujeta a los intereses fluctuantes de los países de la región.

<sup>73/</sup> Ibid, pp. 434-435, subrayado nuestro

<sup>74/</sup> Wionozek, M., "Punta del Este: de las palabras a los hechos", Comercio Exterior, mayo de 1967, pag. 352.

Ya para finales de los sesenta, no obstante el gran apoyo que la integración había recibido previamente en la reunión de Presidentes, la negociación del segundo tramo de la lista común resultó un fracaso. Ante esta situación, el Gobierno mexicano reconoció algunos de los errores en que había incurrido la ALALC. El primero consistía en haber incluido a países de menor desarrollo, debido a lo inequitativo que para ellos había resultado el proceso de liberación comercial; el segundo consistía en haber considerado como unidad, al total de los intercambios:

"Olvidamos que por razón natural el volumen mayor de ellos tendría lugar en materia agrícola y que resulta utópico, en un subcontinente de campesinos pobres, esperar que cuando menos en lo que resta del siglo XX, pueda haber en la América Latina un libre comercio con los productos agrícolas."<sup>12</sup>

Es decir, los productos primarios han constituido un porcentaje muy alto de los intercambios dentro de la ALALC, y son precisamente estos productos los que han exigido un mayor proteccionismo.

Ahora bien, el hecho de que México hubiera reconocido estos errores es importante, pues significaba replantear algunos de sus objetivos por los que se había adherido al movimiento integracionista. Como se mencionó con anterioridad, nuestro país pugná desde un principio por la inclusión de los países de menor desarrollo en los esquemas de integración, y, sobre todo, esperaba de éstos un gran estímulo al intercambio de productos industriales y manufacturados.

Ante esta situación, México apoyó la idea de concertar acuerdos subregionales con el fin de superar el "impasse" al que había llegado la ALALC. Esta idea resultaba atractiva para México

---

<sup>12</sup>/Memoria, 1968-1969, pag. 239.

no sólo porque fuera sancionada por la Reunión de Presidentes en Punta del Este, sino porque el Istmo centroamericano había sido considerado como una unidad subregional y, ya para entonces, había estrechado sus relaciones con dicha zona.

Paralelo a estos acontecimientos, empezó a cobrar fuerza, dentro del ámbito de la integración latinoamericana, otro postulado que se había venido desarrollando en las negociaciones de la UNCTAD: el de presionar a los países desarrollados para que otorgasen preferencias y garantías a los productos básicos e industriales que exportaban los países subdesarrollados. En palabras de uno de los principales promotores de la integración latinoamericana, lo anterior quedaría expresado así:

"En el caso de América Latina, el establecimiento de un mercado regional puede ayudar a corregir [la] brecha comercial [existente con los países desarrollados] mediante el fomento de la industrialización y de la sustitución de importaciones en una base más amplia que la actual, pero esto podría solucionar sólo parcialmente el problema de la 'brecha comercial'" y agrega: "Una considerable porción de esa brecha debe ser cubierta a través de incrementos sustanciales en las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de América Latina a los centros industriales del mundo. Para conseguir esta meta es esencial reducir las numerosas barreras que actualmente existen en los mercados de los centros industriales, respecto a productos manufacturados provenientes de América Latina y de otras regiones en desarrollo, ya que, de este modo, las manufacturas latinoamericanas podrían competir en igualdad de condiciones con las producidas por las naciones industrializadas mismas".<sup>16/</sup>

Esta opinión contrasta abiertamente con el optimismo que se tenía hace poco menos de una década respecto a la integración re

<sup>16/</sup> Prebisch, R., "La reunión de presidentes y la UNCTAD", Comercio Exterior, mayo de 1967, pag. 337, subrayado nuestro.

gional. Ahora se reconocía que la misma idea de un mercado común latinoamericano resultaba limitada no sólo para resolver los problemas derivados de la brecha de divisas en la región, sino también para expandir y colocar los productos industriales latinoamericanos. Esto demuestra también la importancia secundaria que la fusión de los mercados latinoamericanos empezó a tener para los teóricos de la integración, sobre todo ante la urgencia de instrumentar medidas alternativas que redundaran en beneficios a un plazo más corto.

La posición de México se empezó a orientar también dentro de esta idea, sin embargo no llegaría a desarrollarla plenamente sino hasta la década siguiente, en donde se buscarían estrategias más flexibles de cooperación que superaran las rigideces que encerraban los esquemas tradicionales de integración. Por el momento, nuestro canciller de relaciones exteriores la plantearía en los siguientes términos:

"Nuestro interés por la integración no debe mermar, sino al contrario, nuestros esfuerzos para expandir nuestros mercados fuera de la América Latina y para que en ellos se de a nuestras producciones, tanto de artículos manufacturados como de productos básicos, el tratamiento justo que se ha prometido, el cual, como se sabe, incluye el otorgamiento de preferencias no recíprocas."<sup>77/</sup>

Un último obstáculo o "descuido" que nuestros funcionarios reconocieron fue el "optimismo excesivo" que se tuvo al permitir la participación ilimitada del capital extrazonal dentro de las empresas que se proyectaban dentro del mercado ampliado. Respecto a esta situación, el mismo Díaz Ordaz expresaría, en su discurso en Punta del Este, lo siguiente:

---

<sup>77/</sup>Memoria., 1966-67, pag. 332.

"La integración de la América Latina es y debe ser un proceso exclusivo de Latinoamérica. Esto lo hemos dicho con la mayor convicción y, al mismo tiempo, con gran cordialidad hacia los Estados Unidos y el Canadá, no se trata de ir contra nadie, sino de sumar esfuerzos para ayudarnos a nosotros mismos.

Reclamar para Latinoamérica la exclusividad de las decisiones políticas relativas a la integración significa, al propio tiempo, reconocer que han de ser fundamentalmente, nuestro esfuerzo, nuestra imaginación y nuestros recursos los que cumplan la tarea que servirá para beneficiar, en la medida de nuestros esfuerzos -y nos hemos puesto de acuerdo para asegurarlo-, al propio mundo latinoamericano y no a grandes empresas ajenas a nosotros".<sup>18/</sup>

Sin embargo, el Plan de Acción de los Presidentes, sólo menciona de una manera general el problema y nada dice en cuanto al tratamiento de la inversión extranjera.<sup>19/</sup> México no intentó negociar al respecto, debido a la "ravedad" y "complejidad" del asunto. Posteriormente, el Lic. Carrillo Flores afirmarí que México aceptaba el derecho de cada país para imponer las regulaciones pertinentes al capital extranjero.

Pero lo más contrastante de la posición mexicana en Punta del Este radicó en que si por un lado el Lic. Díaz Ordaz proclamaba que la integración debería ser una empresa de Latinoamérica, por el otro, los Estados Unidos presidieron cada una de las negociaciones de los Presidentes, y aun más, prometieron su "apoyo" político y financiero -tan ansiado por las naciones latinoamericanas- para alcanzar las metas estipuladas en el Plan de Acción. A partir de entonces se habló de que la integración la-

<sup>18/</sup> Ibid., pag. 304.

<sup>19/</sup> "Declaración de los Presidentes de América", Comercio Exterior mayo de 1967, pp. 336-344. Al respecto se dice: "La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración centro

tinoamericana entraba en una nueva etapa, pero esta vez, bajo la esfera de los intereses norteamericanos.<sup>80/</sup> Esto constituyó un motivo de preocupación para algunos analistas del proceso, debido a que se pensó -con justificada razón además- que los grandes concomercios norteamericanos resultarían los principales beneficiarios de la nueva etapa de la integración regional.<sup>81/</sup>

Así, con la firma del Protocolo de Caracas, el Gobierno mexicano reconoció la fase de estancamiento en que había ingresado la ALALC; sin embargo, uno de los aspectos que resaltó como "positivo" del proceso, fue el haber estimulado los intercambios comerciales del país con el resto de los estados miembros. Esto resulta obvio si se recuerda que nuestro comercio con la región era prácticamente inexistente antes de que la ALALC se creara. Por otro lado, el estímulo -aunque muy modesto- que había ofrecido al total del comercio intrarregional, había sido -quizás- el mayor éxito de la asociación, ya que ni en el campo de la industria había manifestado resultados optimistas.

En efecto, para 1968 existían 52 proyectos de complementación industrial presentados en el seno de la organización; pero de ellos sólo cuatro se habían concretado a nivel gubernamental: uno de máquinas de estadística concertado en 1961 entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; otro de válvulas electrónicas entre estos mismos países y México en 1964; el tercero, sobre industrias de aparatos eléctricos y mecánicos de uso doméstico entre

---

de las políticas aplicables a cada uno de los países de la América Latina".

<sup>80/</sup> Ver Angulo, E., "La reunión de los presidentes; más integración poro 'atada'", Comercio Exterior, dos partes, mayo y junio de 1967, pp. 364-369 y 456-460 respectivamente.

<sup>81/</sup> Ver Kaplan, Marcos, op. cit., pp. 25-26.

Brasil y Uruguay en 1966; y el cuarto, efectuado en la misma fecha y entre los mismos países sobre productos de la industria y comunicaciones electrónicas.<sup>82/</sup> Sin embargo, dentro de estos acuerdos de complementación existe una alta participación de consorcios internacionales, por lo que difícilmente podría decirse que estuvieran estimulando a la "empresa latinoamericana".

Como se desprende del cuadro 2, durante los primeros años de la ALALC se nota un gran incremento de nuestro comercio con la región. Dichos incrementos alcanzaron en algunos años tasas de crecimiento superiores al 50%; sin embargo, para 1965 se aprecia un primer estancamiento, cuyo nivel máximo se manifestó en 1967, en donde se daría un decremento del 3.38% respecto al valor del comercio del año anterior. Sin embargo, para fines de los sesenta se nota una recuperación de nuestros intercambios con los países de la ALALC, pero que no logra alcanzar las tasas de crecimiento de los primeros años. Lo anterior demuestra el carácter fluctuante que ha tenido nuestro comercio con la asociación, mismo que ha constituido un porcentaje pequeño del total de nuestros intercambios internacionales.

Para 1966, tres tipos de productos químicos, manufacturados y de maquinaria constituían el 48% del total de nuestras exportaciones a la ALALC. El resto estaba constituido, en su mayoría, por alimentos y materias primas.<sup>83/</sup> Sin embargo, de acuerdo a otra

<sup>82/</sup> Garrido Ruiz, Abel, "Acuerdos de complementación y empresas multinacionales", Comercio Exterior, enero de 1968, pag. 59.

<sup>83/</sup> Ver cuadro IV en Livas Cantu, E., México's exports to the Latin American Free Trade Area, University of Austin Texas, (tesis), octubre de 1968, pag. 42.

CUADRO 2.

Comercio de México con la ALALC.  
(valor en miles de pesos).

Fecha	Total de intercambios con la ALALC (importaciones más exportaciones).	Saldo: exportaciones menos importaciones.	comparación % respecto al comercio total).	Incremento % respecto al año anterior.
1961	193.441	+ 81.067	0.8	+21.26
1962	343.123	+185.425	1.4	+77.38
1963	541.910	+256.764	2.0	+37.93
1964	814.753	+329.305	2.6	+50.35
1965	924.743	+175.181	2.8	+13.50
1966	1.238.925	+367.383	3.6	+33.98
1967	1.197.043	+232.905	3.4	- 3.38
1968	1.313.676	+242.320	3.3	+ 9.74
1969	1.733.211	+435.399	4.0	+31.94
1970	1.955.137	+358.539	4.1	+33.02

Fuente: Cuadros 2 y 3 del Apéndice estadístico del capítulo VIII de Wolfgang König, op. cit., pp. 202-203.

fuentes, y siguiendo las categorías de clasificación definidas por las Naciones Unidas y la Secretaría de la UNCTAD, para 1970 los productos semimanufacturados y manufacturados representaban el 87.5% de nuestras exportaciones a la zona, mientras que sólo un 7.7% lo constituían productos "básicos".<sup>84/</sup>

Entre los productos semimanufacturados más importantes (2% o

<sup>84/</sup> Ver cuadro 5 en Wolfgang König, op. cit., pp. 205-201.

más del total) se encontraban los siguientes: zinc afinado, brea o colofonia, especialidades de origen orgánico y mineral para usos industriales y tubos de hierro y acero. Entre los manufacturados se encontraban: libros, excepto antiguos (que constituían para esa fecha el 12.2% de las exportaciones a la ALALC); motores para automóviles; motores de explosión o combustión interna y máquinas de escribir. Por último, entre los artículos llamados "básicos" se hallaban principalmente el algodón en rama (5.8% del total) y las arcillas y tierras de todas clases.<sup>85/</sup>

Ahora bien, es necesario resaltar que nuestros productos de exportación a la ALALC también se han visto sujetos a las fluctuaciones comerciales de la región, por lo que difícilmente se puede hablar de la existencia de un mercado consolidado para la mayoría de ellos.<sup>86/</sup> No obstante, queda claro que el grueso de los mismos está compuesto por artículos manufacturados o semimanufacturados, productos que, como se verá más adelante, tuvieron un crecimiento dinámico en el total de nuestras exportaciones internacionales durante la década de los sesenta. Sin embargo, la elaboración de algunos de estos productos, como la maquinaria y un gran monto de los químico-farmacéutico, se encuentran principalmente en manos de consorcios internacionales. Aunque no se tienen datos sobre las empresas transnacionales que exportan a la ALALC, sí es conocido que un gran monto de ellas tiende a controlar cada vez más las actividades manufactureras de mayor complejidad en el

---

<sup>85/</sup> loc. cit.

<sup>86/</sup> Para el período 1962-66 ver Livas Cantu, E., op. cit., pp. 29-41, en donde se especifican las fluctuaciones de las exportaciones hacia cada uno de los países miembros. Por ej. en el caso de Brasil, país con el cual México sostiene un gran monto

país.<sup>87/</sup> Incluso, algunas empresas extranjeras que se instalan en el mismo lo hacen con el fin de aprovechar el desarrollo arancelario de los países miembros de la asociación.<sup>88/</sup>

Por último, otro factor que tiende a obstaculizar nuestros intercambios con la zona es quizás la falta de coordinación entre el gobierno y los empresarios mexicanos, que se traduce en una falta de aprovechamiento de un gran número de concesiones arancelarias. Así, para 1966, de las 3,000 concesiones que había recibido el país, sólo 164 eran aprovechadas "sustancialmente" por los exportadores mexicanos; de ellas, 614 correspondían al sector manufacturero y sólo 24 eran realmente aprovechadas. La demandada reducida de los países que otorgan las concesiones, los costos elevados de transportes y las deficiencias en los medios de comunicación con la región, la falta de capacidad de producción excedente para la exportación, y las restricciones que algunas compañías transnacionales imponen a la actividad exportadora, constituyen elementos adicionales que obstaculizan los intercambios comercia

---

de sus transacciones con la AMALC, a excepción de algunos productos químicos, cada año han surgido y desaparecido diferentes tipos de productos dentro de los intercambios con dicho país. Así, en 1966, nuestras exportaciones al Brasil casi se cuadruplicaron respecto al monto registrado el año anterior. Sin embargo, el 58% de las mismas estaba conformado por 127.7 millones de pesos en frijoles y 13.1 millones en cereales, productos que sin duda alguna fueran demandados por los brasileños en tal cuantía debido a las malas cosechas que sufrieron en ese año. Ver también los cuadros VII, VIII y IX sobre las fluctuaciones de productos químicos, manufacturados y de máquinas en las pp. 54, 58 y 64 respectivamente.

<sup>87/</sup> Infra

<sup>88/</sup> Por ejemplo, de una encuesta realizada a 113 empresas extranjeras sobre sus ativos para instalarse en el país, un 7.5%

les en el ámbito de la ALALC.<sup>89/</sup>

---

de ellas lo hizo para aprovechar el mercado ampliado de la ALALC., Aguilera Gómez, Manuel, op. cit., pag. 121.

<sup>89/</sup> Ver König, Wolfgang, op. cit., pp. 170-176.

#### 4.- EL ACERCAMIENTO AL MERCADO CON UN CENTROAMERICANO (MCC).

Si bien los países centroamericanos<sup>30/</sup> constituyen los vecinos más próximos por el lado de nuestra frontera sur, los contactos políticos y comerciales existentes entre ambas partes se mantenían a niveles muy bajos hasta ya entrada la década de los sesenta. Es cierto que durante la segunda Guerra Mundial el comercio México-centroamericano se vió ampliamente estimulado, sin embargo, una vez terminada ésta, los niveles comerciales alcanzados entre dichos países cayeron y quedaron reducidos al mínimo.

Aún durante la década de los sesenta, los intercambios comerciales de México con los países del Istmo no sólo se mantuvieron en un monto conservador, sino que los mismos niveles de crecimiento se dieron en márgenes mucho más reducidos respecto a nuestros niveles alcanzados con los países de la ALALC. Incluso, durante la segunda mitad de los sesenta, y no obstante ya haber existido mejores lazos de unión entre ambas partes, el comercio con las naciones centroamericanas ascendió de 35.9 millones de dólares en 1960 a 42.5 millones en 1970; es decir, creció a una tasa anual del 4.3%, cifra inferior a la tasa de crecimiento anual registrada en el mismo período para el total de nuestro comercio exterior, que fue de 8.5%.<sup>31/</sup>

<sup>30/</sup> Al hablarse de países centroamericanos o Centroamérica, haremos referencia, salvo indicación contraria, a los sigs. países: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Costa Rica; es decir, no se incluye a Panamá. Esto es así debido a que nuestros contactos con la región han obedecido más a un acercamiento multilateral con los países miembros del MCC, que a un estrechamiento de nuestras relaciones bilaterales con cada uno de los países centroamericanos, entre los cuales se encuentran, por supuesto, Panamá.

<sup>31/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, "Intercambio comercial México-Centroamérica", Comercio Exterior, mayo de 1971, pp. 450-451. Estas cifras no incluyen a Panamá.

CUADRO 3.  
Comercio de México con Centroamérica.  
(miles de pesos.)

fecha	exportaciones.	importaciones.	Saldo. Exp. menos Imp.	Índice de crecimiento del comercio total. 1958=100.
1960	90.326	6.595	+ 83.731	69
1961	101.145	4.175	+ 96.970	75
1962	117.173	3.054	+114.119	85
1963	139.006	12.604	+126.402	108
1964	152.655	5.936	+146.729	113
1965	189.959	35.360	+184.599	139
1966	205.375	10.274	+195.101	153
1967	213.467	11.380	+202.087	160
1968	227.621	25.440	+202.181	180
1969	257.490	31.931	+225.559	205
1970	265.034	35.279	+229.755	213

Fuente: Cuadro 4 del apéndice estadístico del capítulo VII de König, Wolfgang, op. cit., pag 204.

Al mismo tiempo nuestros intercambios comerciales con el mercado centroamericano no han constituido un monto significativo dentro del total de nuestro comercio internacional, pues para 1969 a penas si representaba el 0.5% del mismo; cifra similar que había mantenido durante la década.<sup>92/</sup>

Una de las causas fundamentales por las que el intercambio comercial México-centroamérica ha sido muy reducido se debe a que las economías del Istmo se encuentran fuertemente orientadas hacia las economías industriales. Así, para 1968 el 65.5%

<sup>92/</sup> Ver cuadro V en Ojeda, Mario, El perfil internacional..., pag 306.

de las importaciones centroamericanas y el 66.9% de sus exportaciones se dirigieron de y para los países industriales, principalmente los Estados Unidos, la OEEC y el Japón.

Con los países en desarrollo el intercambio significó el 29.4% en las ventas y el 34.2% en las compras, pero estos intercambios se concentraron básicamente entre los países de la zona. La ALALC contribuyó con un 9.0% de las importaciones centroamericanas, pero con sólo un 0.4% de las exportaciones. Para esa misma fecha, un 0.1% de las ventas de la región al exterior se destinaron a México y un 1.9% del total de sus compras provinieron de este país.<sup>23/</sup> Esto demuestra la poca importancia, al menos en materia comercial, que también el mercado mexicano ha representado para los países del Istmo.

Otro de los factores que explica nuestro escaso intercambio comercial con la región, y a su vez, el hecho de que con cada uno de sus integrantes se dé una brecha comercial favorable a México, lo constituye la composición de las exportaciones centroamericanas. Para 1968 el 82.1% del total de ellas estaba compuesto por productos primarios, principalmente alimentos como el café, el plátano, la carne y el azúcar. Sólo un 12.5% estaba compuesto por productos manufacturados y un 4.4% por productos químicos. Además, la mayoría de estos productos eran elaborados en México.

Sin embargo, resulta importante resaltar que para ese mismo año, el 77.0% de las importaciones de la región estaba constituido por productos industriales, de los cuales un 36.8% comprendía manufacturas, un 24.3% maquinaria y equipo de transporte y

<sup>23/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *op. cit.*, pp. 448-449. Las cifras incluyen también a Panamá.

un 16.1% productos químicos.<sup>94/</sup> Como se dijo con anterioridad, son precisamente estos productos los que han constituido un gran monto de nuestras exportaciones a la ALALC, al mismo tiempo que han sido los más dinámicos de nuestras ventas al exterior. De esta manera se puede explicar el interés gradual que los funcionarios y empresarios mexicanos han demostrado respecto a un mayor estrechamiento de nuestras relaciones con la región.

Así, desde su ingreso a la ALALC, algunos sectores de la iniciativa privada presionaron a las autoridades del país para hacer extensivo su acercamiento a los países del Istmo:

"Creo que México debe seguir insistiendo -y me refiero en este punto a los funcionarios- en que el resto de los países de América Latina, particularmente aquellos que podríamos decir forman el mercado natural de nuestro país, que son los países del Caribe y de Centroamérica, vayan formando parte del Tratado de Montevideo, y para ello debe poner sus mejores esfuerzos y sus mejores negociadores con objeto de integrar a estos países dentro del Tratado de la Zona de Libre Comercio. Pero aun en el caso de que esto no fuera posible, el Gobierno Mexicano...debe propugnar a promover tratados bilaterales de comercio con Venezuela, Colombia, Ecuador, Centroamérica y los países del Caribe; porque son estos países los que constituyen por razones geográficas y económicas la zona más natural de comercio de México con los países de Latinoamérica."

De esta forma, los empresarios mexicanos hacían patente su interés por los países de Centroamérica y el Caribe que por razones de proximidad geográfica y proyección económica los han considerado como la "salida natural" de nuestros excedentes comerciales.

---

<sup>94/</sup> Ibid., pp. 449-450.

<sup>95/</sup> Navarro Sánchez, Juan, "El desarrollo económico de México y la Zona de Libre Comercio", Cámara Nacional de Comercio de

Sin embargo, en un primer momento, los funcionarios mexicanos consideraron como "prematura" la idea de integrar en el marco de la ALALC a los países del ECC.<sup>26/</sup> No obstante, ya para 1965 esta idea parecía desvanecerse, debido al creciente atractivo que empezó a tener el mercado centroamericano para el país. Así lo expresaría el entonces Secretario de Industria y Comercio, Lic. Octavio Campos Salas:

"México debe participar en todos aquellos grupos subregionales en los que se le de participación, incluyéndose, desde luego, a Centroamérica, y debe fortalecer su cooperación comercial y económica con los países latinoamericanos que aún no participan en los dos núcleos de integración existentes."<sup>27/</sup>

Resulta difícil creer que en sólo cinco años el Gobierno mexicano considerara que el ECC estuviera ya "apto" para extender sus relaciones con México y el resto de los países de la

---

la cd. de México, El Tratado de Montevideo y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. México, 1960, pag 78.

26/ Ante una pregunta planteada al ser entonces director del Banco de México, Dr. Rodrigo Gómez, sobre la posibilidad de integrar a los países centroamericanos en el ámbito de la ALALC, expresó:

"Los países centroamericanos han establecido su propia unión, según dicen, con el propósito de fortalecerse, industrializarse un poco más, para después, como una unidad, unirse al mercado común latinoamericano, y todos los demás países están dispuestos de que pronto los centroamericanos estén en condiciones de poderse unir... nosotros creemos que debemos esperar a que los centroamericanos estén en condiciones de poder tratar con el resto de los latinoamericanos, y creo que van a ser recibidos con júbilo por todos los demás países cuando ellos decidan hacerlo así...". Rodrigo, Gómez, op. cit., pp. 25-26.

27/ Campos Salas, O., El Sentido dinámico del México económico de nuestros días, 1965, CELA, pag. 270, citado en König, W., op. cit., pag. 88.

ALALC. Todo parece indicar que los motivos fundamentales que apesuraron a las autoridades mexicanas para estrechar sus relaciones con la región surgieron del buen éxito con que empezó a funcionar en sus primeros años el MCC.

Supuestamente, el proceso de integración centroamericano tendría como meta fundamental la industrialización del área en base a la sustitución de importaciones. Si bien ésto significaba la supresión de algunas compras de bienes de consumo, implica al mismo tiempo, la creación de nuevas corrientes comerciales de manufacturas más elaboradas y de bienes industriales.

Este tipo de mercancías, producidas por México por ser ya un país de mayor crecimiento industrial, podrían ser abastecidas al MCC; es bajo este sentido donde México encontraba una nueva posibilidad de dinamizar sus exportaciones "no tradicionales", mismas que, como vimos con anterioridad, habían experimentado un éxito relativo con los países de la ALALC.

Pero al mismo tiempo existían otras fortas atractivas de acercamiento económico que rebasaban el ámbito meramente comercial. Entre ellas se encontraba la posibilidad de crear empresas mixtas mexicano-centroamericanas y de establecer corrientes crediticias y financieras para estimular las ventas de nuestros productos a la región. Esto resulta importante si se considera la escasez de ahorro interno así como los límites del mercado interior que han caracterizado al MCC.

Ahora bien, no debe perderse de vista que estos "atractivos" que poseía la integración centroamericana cobraban mayor interés en el contexto de la nueva política económica exterior del Gobierno mexicano que se había iniciado a principios de los

sesenta, en el sentido de buscar nuevas fórmulas de cooperación con los países latinoamericanos, con el fin de estimular el crecimiento industrial del país y, en particular, de resolver los problemas originados por la llamada "brecha comercial". Esto cobra mayor relevancia si se considera que para esas fechas, los desequilibrios en la balanza de pagos de la economía mexicana tendían cada vez más a agravarse y que el costo al que se estaba dando resultaba excesivamente alto.

La ALALC había contribuido muy poco al respecto y, sobre todo, parecía que sus mejores años habían pasado, pues ya para entonces mostraba síntomas de debilitamiento. En este sentido, el MCC resultaba mucho más prometedor; el mismo Díaz Ordaz reconocería posteriormente el mayor éxito del mismo respecto a la zona de libre comercio.<sup>98/</sup>

Aun más, la cercanía geográfica del istmo centroamericano con el país, constituía un estímulo más para agilizar nuestros intercambios con la región. Sin duda alguna que la distancia entre México y los países de la ALALC había constituido un obstáculo en los intercambios con la asociación, debido a que ésta había quedado reducida a una "zona preferencial de carácter limitado", en donde cada producto originario de la misma, disfrutaba de ventajas parciales desde el punto de vista geográfico.<sup>99/</sup>

<sup>98/</sup> Así, ante una pregunta en El Salvador sobre su opinión del MCC, Díaz Ordaz respondió: "El MCC merece la mayor simpatía por parte de México. Incluso estamos perfectamente conscientes de que los éxitos logrados por ese organismo de integración regional han sido mayores que los obtenidos por la ALALC, de la que México toma parte." Díaz Ordaz, G., La visita de los países de Iberoamérica, México, Naciones del Centro de Estudios Nacionales, s.f. Vol. 1, pag. 37.

<sup>99/</sup> Magariños, Gustavo, op. cit., pag. 99.

Así pues, para mediados de los sesenta el mercado centroamericano pasó a ser el principal punto de atención para el país dentro del ámbito de nuestras relaciones económicas con el total de los países latinoamericanos. La posición más bien retórica que sostuvo el Gobierno mexicano ante los problemas de la ALALC, las discusiones en el seno de la misma para otorgar preferencias a los países del Istmo y, sobre todo, el despliegue de toda una política activa tendiente a la creación de nuevas fórmulas de cooperación con el MCC, constituyeron elementos que dan fuerza a esta afirmación. La conformación de un mercado común latinoamericano quedaba de esta manera, como el contexto general en que se concertarían las nuevas estrategias de acercamiento a la región.

Así, en vísperas del viaje del Lic. Díaz Ordaz a los países centroamericanos, un editorial de la revista Comercio Exterior comentaba la posibilidad de sustituir conjuntamente con los países del istmo, importaciones extrazonales y aseveraba:

"Todo parece indicar que la salida de la situación apuntada se halla, para decirlo brevemente, en la cooperación económica entre nuestro país y Centroamérica, que probablemente podría tomar la forma de asociación entre México y el Mercado Común Centroamericano, dentro del marco de una integración latinoamericana amplia. Es concebible que esa estrecha cooperación económica traiga consigo en una primera etapa, los beneficios de un mercado ampliado para el progreso de industrialización de ambas partes, sobre todo para el centroamericano, y, más adelante, se constituya en un importante avance hacia el objetivo común de la integración económica latinoamericana."

El mismo editorial comenta la dificultad de otorgar concesiones, por parte de México, de una manera indiscriminada al mercado centroamericano, debido a la posibilidad de beneficiar en su mayoría a las empresas transnacionales ubicadas en la región.

"pero -continúa- en los casos en que mediante inversiones conjuntas de capital mexicano y centroamericano se establecieran en esa región empresas industriales cuidadosamente seleccionadas, sería prudente asegurarse los beneficios derivados de la posibilidad de participar en un mercado amplio que les permitiera operar a la escala necesaria... Parece razonable arizar que mediante empresas mixtas mexicano-centroamericanas, producto de la inversión conjunta de capitales mexicanos y centroamericanos en ramas industriales surgidas después de cuidadosa programación podrán lograrse avances importantes en el terreno de una cooperación económica beneficiosa para ambas partes.<sup>100/</sup>

De acuerdo a esta posición, México proponía la concesión de preferencias arancelarias a aquellos productos que fueran elaborados por empresas conjuntas mexicano-centroamericanas, con el fin de asegurar un mercado ampliado para su circulación. El que estas empresas fueran "cuidadosamente seleccionadas" obedecía a que debían beneficiar tanto a la parte centroamericana como a la mexicana.

Sin embargo, uno de los problemas que se presentaba en la elaboración de una política de acercamiento a Centroamérica, era el alto déficit que acusaban las balanzas comerciales de la región con México. Para esto el gobierno mexicano se comprometió a incrementar sus compras a los países del Istmo, con el fin de nivelar las respectivas balanzas comerciales. Este punto fue discutido durante las conversaciones sostenidas, previas a la visita del Presidente Díaz Ordaz, entre el Secretario de Industria y Comercio y los Ministros de Economía centroamericanos.

En ellas también se acordó la necesidad de entablar proyectos conjuntos con miras a establecer empresas mixtas tanto en México como en Centroamérica. Estas empresas tenderían básicamente

<sup>100/</sup> Comercio Exterior, nov. 1965, pag. 779.

casente a producir productos intermedios y de capital necesarios para ambas partes. México se comprometió a hacer extensivas al mercado centroamericano las concesiones otorgadas a los países de menor desarrollo relativo en el seno de la ALALC. Al mismo tiempo se estableció la posibilidad de otorgar facilidades tributarias y de financiamiento a las inversiones mexicanas en la zona, así como para incrementar las transacciones con la región. Por último, se acordó el establecimiento de una Comisión México-Centroamérica para tratar estos problemas y los que surgieran en esta nueva fase de cooperación. 101/

La sanción política a estas nuevas fórmulas de cooperación se daría con la visita de Lic. Díaz Ordaz a los países de Centroamérica. En ella, nuestro Primer Mandatario se mostraría demasiado diplomático, resaltando el carácter amistoso más que comercial, que quiso imprimirle a la misma. Esto se debió a la reserva que manifestaron algunos sectores de la población centroamericana ante el gran interés de México por la región.

Por ejemplo, en algunos editoriales de la prensa guatemalteca, no se ocultó el temor de que México se lanzara a una ofensiva comercial e incluso territorial. 102/ Así, uno de ellos comentaba:

"Ya es un buen paso el que México ofrezca intensificar sus importaciones con Centroamérica. Sin embargo, conviene analizar y poner sumo cuidado en lo que tenga de amistad y buena fe este acercamiento... México no ha podido entender -

101/ Molina Warner, Isabel, La política de acercamiento económico de México a Centro América. México, El Colegio de México, tesis inédita, 1972, pp.41-44 y König, W., op. cit., pp.100-103.

102/ En el caso concreto de Guatemala los problemas limítrofes con Belice fueron motivos de preocupación durante la visita de Díaz Ordaz.

se con otros países continentales" que se encuentran en un nivel similar de adelanto en lo que respecta a la ALALC, y se acerca ahora a estas sustridas parcelas centroamericanas para encontrar en ellas la expansión que no ha podido encontrar en otras latitudes."

Otro periódico agregaba:

"Los poderosos hombres de empresa de México han visto en Centroamérica <sup>103/</sup> una perspectiva que jamás habrían hallado en la ALALC."

Posteriormente otro periódico nicaraguense expresaba:

"La ayuda técnica mexicana puede ser importante para nuestra etapa actual de desarrollo, pero debemos preguntarnos francamente que quiere México a cambio". El mismo periódico abrigaba la duda de si realmente el capital que ingresaría a Centroamérica sería proclamente de México, o si este país simplemente serviría como intermediario de consorcios internacionales. El periódico invitaba a tomar con reserva la ayuda mexicana "porque es una grave miopía creer que para la ayuda no hay vuelta." <sup>104/</sup>

Ante esta actitud de reserva y no obstante la calurosa bienvenida que se dió a nuestro Presidente en cada uno de los países que visitó, Díaz Ordaz trató de crear una imagen amistosa de su gobierno respecto a sus vecinos centroamericanos. Ya desde fines de 1965, había declarado al próximo año como el "Año de la Amistad Centroamericana". Así al llegar a Guatemala, Díaz Ordaz expresaría:

"...Amistad. Bajo este signo se inicia, en la hermosa re pública de Guatemala, el recorrido del Presidente de México por los países de Centroamérica. Amistad limpia, franca y cordial. Amistad verdadera... Somos hermanos en la leyenda, en las viejas tradiciones, en las milenarias culturas, en la historia antigua y moderna,

<sup>103/</sup> El Gráfico y Prensa Libre respectivamente, citado en Molina W., I., op. cit. pag. 48.

<sup>104/</sup> La Prensa, citado en Molina W., I., op. cit. pag. 71.

en la sangre, en la lengua, en la forma y hábitos de vida, hasta en el maíz, que es la base de nuestros pueblos... Seamos también hermanos en la firme e indeclinable <sup>105/</sup>voluntad de comprendernos siempre y cada vez mejor.

Palabras parecidas fueron pronunciadas a lo largo de su viaje, recalcando, siempre, la prioridad amistosa y "espiritual" sobre los intereses económicos en las relaciones México-Centroamérica. Sin embargo, la cruzada diplomática no dejó de ocultar las motivaciones económicas del viaje:

"Claro que entiendo perfectamente que además del sentimiento efectivo de la amistad, los hombres tenemos necesidades e inquietudes. Queremos, pues, que sobre una base tan fecunda y generosa como es la verdadera amistad, puedan regularse las otras relaciones humanas, entre ellas los intercambios económicos."

Y para calmar a los inquietos, Díaz Ordaz agregó:

"Los países centroamericanos, como ustedes saben, han formado un organismo de integración. Ni por la mente nos ha pasado venir a tratar de romper ese organismo o penetrar ni abierta ni subrepticamente en él para tratar aisladamente asuntos de carácter económico con cada uno de estos países hermanos o con alguno de ellos." <sup>106/</sup>

De estos párrafos se concluye también, que el carácter del acercamiento tenía un alcance multilateral.

De esta forma, el CCG era considerado por México como una subregión de menor desarrollo relativo. Posteriormente, el Ejecutivo mexicano estableció la posibilidad de conceder preferencias al mercado centroamericano dentro del marco de la ALALC, e incluso, se ofreció como intermediario para establecer un "puente" entre esta organización y el CCG. Con ello, México instaba

<sup>105/</sup> Díaz Ordaz, S., op. cit., Vol 1, pag. 5 (en Guatemala)

<sup>106/</sup> Ibid., pag. 28.

a la fusión de ambos organismos —siempre y cuando fuera favorable para los países del Istmo— con el objeto de dar un paso más hacia la creación del mercado común. Esta posición resulta interesante, pues los centroamericanos se han mostrado celosos de la autonomía de sus mecanismos de integración; al mismo tiempo, han visto con reservas los intereses de los países de mayor desarrollo por incorporarlos a la ALALC, debido al temor de que esta incorporación resulte perjudicial para los primeros. <sup>107/</sup>

Díaz Ordaz renunciaría también a todo intento de liderazgo político sobre la región y para desvirtuar la imagen del "imperialismo azteca" que poseían algunos centroamericanos del país, aseveró:

"México no viene a abrir nuevos mercados para sus productos o ampliar los existentes, porque venir simplemente a comerciar sólo serviría para aumentar, a su favor, el desequilibrio de nuestras balanzas de pagos y esas no son las intenciones de los mexicanos; venimos a ofrecer unir nuestro esfuerzo al vuestro para tratar de corregir la situación, partiendo de la necesidad de que, todos nosotros cebeamos vigorizar nuestra política de sustitución de importaciones, con la producción regional <sup>108/</sup> que podemos aprovechar en nuestros propios mercados."

Para esto último, el ejecutivo mexicano aceptaba la idea de alentar la participación de capital mexicano, en forma minoritaria, en empresas centroamericanas. Las inversiones conjuntas aprovecharían, de esta forma, la experiencia mexicana y permitiría la elaboración de productos más complejos a gran escala. Para esto, el Gobierno mexicano se comprometió a conceder preferencias no recíprocas, con el fin de abrirlas puertas del

<sup>107/</sup> König, J., *op. cit.*, pag. 95

<sup>108/</sup> Díaz Ordaz, G., *op. cit.*, pag 15 (en El Salvador)

mercado mexicano a dichos productos.

Al mismo tiempo, y para no alarmar a los empresarios centroamericanos, nuestro Primer Mandatario resumiría el "código" bajo el cual se regirían nuestras relaciones con la región en las siguientes premisas:

- "Primera.- México no pretende para las demás naciones lo que no está dispuesto a aceptar para sí.
- Segunda.- Ni presión política en asuntos económicos, ni presión económica en asuntos políticos.
- Tercera.- Solución de cualquier problema a través de medidas pacíficas, conforme a las normas del derecho....
- Cuarta.- sin hostilidad para nadie, sumar nuestros esfuerzos para estar a favor de nosotros mismos..."<sup>109</sup>

Pero como esto resultara muy vago para algunos periodistas, Díaz Ordaz especificaría:

"...nosotros alentaremos la inversión de capital mexicano que desee ir a invertir a los países de Centroamérica y en el supuesto básico, naturalmente de que los países de Centroamérica también quieran que llegue ese capital para que se asocien con el capital local, y...consideramos que México debe ser minoritario, no mayoritario porque nosotros pedimos que a México el capital vaya en proporción minoritaria al capital extranjero, que se invierta para el desarrollo de industrias complementarias, no básicas porque en México nos reservamos para los mexicanos las básicas y abrimos las puertas al capital de inversión exterior para las complementarias, y...aún en el caso de ser minoritarias, nos halla/mos/ en la mejor disposición de encontrar fórmulas justicieras y equitativas para el caso de que ese capital minoritario mexicano ya no fuera bien visto por cualesquiera de los países en que se invirtiera, sin necesidad de conflictos, de intervenciones de gobierno, de fricciones...y se arre/glan/ esas cuestiones retirándose el capital mexicano a base de una fórmula, repito, justa y en la cual no saliera perjudicado y se le indemnizara lo que había traído, para que no haya necesidad de procedimientos de

<sup>109</sup>/Ibid., pag. 16.

tipo violento..<sup>110/</sup>

De esta forma México extendía su doctrina sobre la inversión extranjera a los países de Centroamérica y aceptaba la expropiación del capital mexicano en la región, previa indemnización.

Para estas alturas, se puede concluir que la visita de Díaz Ordaz tenía como objetivo fundamental crear un "clima de confianza" con nuestros vecinos centroamericanos. Sólo así se podría garantizar el futuro de nuestros negocios con la región. Sin embargo, la actitud amistosa de México no ocultó su gran interés por concertar fórmulas de cooperación que permitieran una mayor integración del mercado centroamericano a la economía nacional. Estas quedarían definitivamente plasmadas en los comunicados conjuntos emitidos en los diferentes países, que en su totalidad serían conocidos como la "carta Económica" de México.<sup>111/</sup>

Así, dentro del ámbito cultural, Díaz Ordaz se comprometió a otorgar facilidades y becas a estudiantes y maestros centroamericanos. En el aspecto industrial se estableció la posibilidad de crear empresas conjuntas con capital minoritario mexicano en sectores de importancia para ambas partes. Dentro del campo comercial México prometió conceder -como ya se dijo- preferencias arancelarias, dentro del ámbito de la ABALU, a productos fabricados por empresas con capital centroamericano mayoritario.

Al mismo tiempo se prometió promover las importaciones mexicanas provenientes del Istmo, con el fin de corregir el desequilibrio entre el comercio de México y los países del NCC. Tam

---

<sup>110/</sup> Ibid., pag. 39 (en Nicaragua)

<sup>111/</sup> Ver los comunicados conjuntos en Díaz Ordaz, G., op. cit.

bién se firmaron acuerdos de asistencia técnica y se prometió incrementar la afluencia de créditos y ayuda financiera por parte de México a la región. Dentro de este contexto, el Ejecutivo mexicano concedió un préstamo de 99.5 millones de dólares al Banco Centroamericano de la Integración Económica. De esta cantidad, 62.9 millones serían utilizados para adquirir productos procedentes de México, 12.5 millones se canalizarían hacia la industrialización del área y 24 millones se destinarían al fondo de compensación para el comercio entre México y Centroamérica.<sup>112/</sup> Esto constituyó una prueba más de los intentos de México por ampliar su mercado dentro de las naciones centroamericanas.

También se acordó el estímulo a las actividades turísticas y de los medios de comunicación para fomentar un mayor entendimiento entre las partes.<sup>113/</sup> Por último, se propuso la creación de una Comisión Mixta Permanente entre México y cada uno de los países que conforman el MCC, cuyo objeto es la realización de estudios pertinentes para instrumentar las medidas antes señaladas.

A la visita del Primer Mandatario mexicano siguieron las visitas a México de cuatro presidentes centroamericanos: Oswaldo López Arellano, de Honduras, en octubre de 1966; Julio Cesar Mendez Montenegro, de Guatemala, en marzo de 1967; José Joa-

<sup>112/</sup> Molina Warner, I., op. cit., pag. 67.

<sup>113/</sup> En el caso concreto de Honduras, Díaz Ordaz propuso cuatro proyectos: establecer una línea marítima entre Progreso, Yucatán y Puerto Cortés, Honduras; asistencia técnica de Altos Hornos de México para la siderurgia local; ampliación de créditos recíprocos a través del Convenio de Compensación México-Centroamérica y ayuda en materia de seguros privados.

quín Trejos Fernández de Costa Rica en junio de ese mismo año; y Fidel Sánchez Hernández de El Salvador, en enero del año siguiente. En los comunicados conjuntos firmados al respecto se reiteraron los mismos principios establecidos en la "Carta Económica" de México.

Sin embargo, durante sus discursos los presidentes centroamericanos demostraron que sus visitas no representaban un acto meramente protocolario, sino que de alguna forma u otra, estaban de acuerdo con los principios generales de la nueva política de México hacia la región. Así, respecto al gran interés de este último país por que los países centroamericanos buscaran formas de vincularse con la ALALC, el Presidente López Arellano expresó:

"Hemos considerado que Centroamérica... en forma necesaria, debe vincular su Mercado con el Común Latinoamericano, y que en este sentido, en la parte que toca al Gobierno de Honduras, se ha autorizado a los organismos de integración centroamericana para que mantengan constantes relaciones con la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, a fin de que estudien las posibilidades de un mayor acercamiento... La participación de Centroamérica en el Mercado Común Latinoamericano debe hacerse bajo mecanismos que nos garanticen, como países de menor desarrollo económico, iguales oportunidades que a los países más industrializados, pues solamente bajo los principios del desarrollo equilibrado y de beneficios mutuos podríamos recibir las ventajas que se esperan de la unión de los mercados latinoamericanos".

Y después agregó:

"La participación limitada de México en el Mercado Común Centroamericano, en la forma en que ahora se está realizando, permite estimular el intercambio comercial de nuestros pueblos con beneficios para todos, y es posible que esta forma de cooperación pueda incrementarse o ampliarse en el futuro, como medidas de asistencia financiera, como la ya prestada por México al Banco Centroamericano de Integración: con inversión conjunta e industrias básicas, con la unificación de nuestras políticas en defensa de la comer-

cialización de productos primarios, en fin, estrechando por todos los medios nuestras relaciones comerciales." <sup>114/</sup>

Posteriormente el Presidente de Costa Rica expresaría:

"...esperamos poder sustituir importaciones de fuera del Área latinoamericana por importaciones hechas en México, al mismo tiempo que colocar en el mercado mexicano algunos de nuestros productos, que México adquiere actualmente en terceros mercados. Esperamos que se constituya el mayor número de empresas mixtas, entre centroamericanos y mexicanos, para que poniendo en juego aquellos vínculos y afinidades tan sobresalientes que nos unen, aprovechemos el saber hacer, y la experiencia, tan cercana a nosotros, de los empresarios mexicanos; a fin de que esas empresas operen eficazmente en el ámbito de un mercado más vasto, y por ende resulten eficientes en escala mundial, para beneficio directo de nuestros pueblos." <sup>115/</sup>

Y más tarde, posterior a la Reunión de Presidentes en Punta del Este, el primer mandatario de El Salvador, agregaría:

"El Salvador ve al Mercado Común Centroamericano como una etapa del gran esquema de la integración económica en América Latina... los centroamericanos nos estamos preparando para alcanzar conjuntamente una etapa intermedia de desarrollo que nos permita concurrir, como unidad, al programa de integración de la América Latina. Esta actitud se refleja en el acercamiento con México, en que tanto el país y mi Gobierno, como los demás de Centroamérica, nos empeñamos en estos momentos... Creo, señor Presidente (dirigiéndose a Díaz Ordaz), que, como paso inicial de este esquema latinoamericano, podríamos comenzar por unir a México y al Mercado Común Centroamericano para negociar conjuntamente." <sup>116/</sup>

La posición de Díaz Ordaz fue igual a la sostenida durante su visita a la región; sin embargo uno de sus ejes en las negociaciones realizadas por México, en el seno de la ALALC, para otorgar las preferencias arancelarias prometidas a los países del

<sup>114/</sup> Memoria 1966-1967, pag. 115.

<sup>115/</sup> Ibid., pag. 136.

<sup>116/</sup> Memoria, 1967-68, pag. 231.

istmo. Subrayó, además, la actitud que había mantenido ante la misma organización, en el sentido de asegurar que los beneficios de la integración favorecieran por igual a los países de menor desarrollo, dentro de los cuales se incluía la subregión centroamericana. Esta actitud de México no ha resultado difícil de apoyar. Debido a que como se ha visto, desde los orígenes del movimiento integracionista nuestras autoridades siempre se han inclinado por conceder un trato especial a los países de menor desarrollo.

Para resumir lo anterior y destacar las "buenas intenciones" que subyacían en nuestro acercamiento, Díaz Ordaz aseveró:

"Desde el punto de vista geográfico hubiera parecido obvio la participación de México en este esfuerzo [el MCC], sin embargo, desde un principio, nos ligamos -en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio- con los países del Sur del Continente. ¿Por qué esta aparente contradicción?: por que la extensión territorial y la población de los países centroamericanos hubieran determinado una situación de injusta desigualdad a favor de México, y un esfuerzo de integración así concebido hubiera lastimado definitivamente, en su economía, a nuestros hermanos del Sur. Ni nosotros lo intentamos jamás, ni ellos lo hubieran admitido."

Sin embargo, y como dijimos con anterioridad, resulta difícil creer que en un lapso tan corto -entre el ingreso de México a la ALALC y, digamos, la visita de Díaz Ordaz a Centroamérica- las autoridades mexicanas hayan reconsiderado esta idea y aceptaran que el mercado centroamericano estaba "maduro" para entablar formas de asociación con el país. Así pues, la búsqueda de mercados y nuevos campos de inversión -tan necesarios para la economía del país y aparentemente promisorios en las economías centroamericanas- constituyeron el motor principal de nuestro

acercamiento con los países del Istmo.

A México le interesaba la ampliación de su mercado interno en base a una mayor integración comercial, industrial y financiera con los países centroamericanos. Ello se justificaba a la luz del proceso de integración latinoamericano -que pugnaba por la fusión de las economías regionales- y obedecía a la situación cada vez más comprometida en que se encontraba el proceso de industrialización nacional y a las pocas perspectivas que ya para entonces la ALALC presentaba en el futuro de la integración del subcontinente.

En este sentido, la visita del Presidente Díaz Ordaz a la subregión constituyó la avanzada diplomática de la estrategia, tendiente a crear un ambiente de confianza y tranquilidad en la zona. De esta forma, México establecería las reglas del juego, mencionando los límites en los que se daría su participación en la misma. Tocaba pues, ahora, el turno a los empresarios mexicanos, para hacer realmente de los países centroamericanos nuestro "mercado natural".

Como se dijo con anterioridad, México puso sus esfuerzos en las reuniones de la ALALC para conseguir las preferencias arancelarias prometidas a los países centroamericanos; sin embargo, debido a las dificultades cada vez más crecientes a las que se enfrentaba la organización, y a la crisis definitiva de la misma con la firma del Protocolo de Caracas, las negociaciones de México no trascendieron al ámbito de los hechos. Esto originó que para principios de la década de los setenta, y bajo una nueva administración presidencial, México buscara la forma de hacer realidad la "Carta Económica" suscrita con los países del Istmo. Así, un editorial de la revista Comercio Exterior argu-

mentaba:

"De esta suerte, aunque en los años últimos no fue posible establecer la relación preferencial México-Centroamérica conforme al plan descrito, a la vuelta de cinco años se ha llegado a un punto en que podría reformarse la propuesta antigua mediante un planteamiento subregional diferente", y proponía: "Sin ignorar que la idea requeriría acuciosos estudios de las diversas partes que intervendrían, así como deliberaciones y negociaciones entre ellas, es concebible, en principio, que México y el Mercado Común Centroamericano -considerado éste como una unidad- constituyeran un nuevo grupo subregional que se inscribiría en el marco de la ALALC, con vistas a la integración del mercado común latinoamericano. Esta nueva agrupación subregional estaría abierta, desde luego, a Panamá y a otros países de la zona del Caribe que hasta la fecha no se han incorporado formalmente al proceso de integración del subcontinente, así como países contiguos geográficamente como Colombia y Venezuela, miembros de la ALALC".

La justificación era la siguiente:

"Dentro de un sistema subregional se facilitaría la programación de inversiones conjuntas y de la cooperación técnica, con lo que se estimularía el desarrollo. Además la cesión de los productos básicos de exportación de México y Centroamérica en los mercados mundiales puede perseguirse de manera más coordinada y coherente. Asimismo, la incorporación de nuevos países puede negociarse con mayor facilidad al nivel de un grupo subregional que en el marco más amplio de la ALALC o del mercado común latinoamericano." <sup>118</sup>

Ade más, esta nueva posición de México quedaba fundamentada debido a que por entonces nuestras autoridades ya habían aceptado el "error" de querer incluir bajo un mismo organismo de integración, a una amplia gama de países con diferentes niveles de desarrollo. Así, desde la Reunión de Presidentes en Punta del Este, México había apoyado la creación de organismos subregionales con el fin de otorgar un nuevo impulso a la integración la-

tinocamericana.

Al mismo tiempo, nuestro país vió con buenos ojos la posibilidad de considerar como un mercado subregional al Istmo centroamericano y poder integrarlo dentro del contexto más amplio de la ALALC. Al menos, en la Declaración de Presidentes se pedía la "convergencia gradual" del CCG y la ALALC como estrategia para llegar al mercado común.

Dentro de este contexto se visualizó la oportunidad para que México intensificara sus contactos con Centroamérica ya no tan sólo como un país socio, sino como miembro de una comunidad subregional más amplia en donde podrían ingresar, incluso, los países del Caribe. Esto demuestra el marcado interés que México llegó a tener por expandir sus relaciones comerciales e industriales con los países considerados como su "mercado natural". México era consciente del mayor adelanto tecnológico que presentaba frente a estos países, por lo que mediante fórmulas diplomáticas buscó "limar asperezas" y asegurar la apertura de sus mercados a la economía nacional.

Sin embargo, la idea de llegar a una asociación entre México, Centroamérica y, eventualmente, los países del Caribe, no llegó a cobrar fuerza debido a la profunda crisis que experimentó el CCG a raíz del conflicto entre Honduras y El Salvador. En efecto, en 1969 los ejércitos de estos países se enfrentaron en sus respectivas fronteras cuestionando seriamente la viabilidad del proceso de integración.

Pero el punto más álgido de la crisis del CCG lo constituyó el acanudo de uno de sus miembros, Honduras, a fines de 1970. A esta situación siguió la extensión de restricciones cambiarias

por parte de Costa Rica a los países miembros, en agosto de 1972. La parte costarricense alegaba la necesidad de imponer medidas proteccionistas para su balanza de pagos, debido al agudo desequilibrio que experimentaba. Ante esta actitud, Guatemala, El Salvador y Nicaragua cerraron sus fronteras a los productos costarricenses, como represalia de las medidas adoptadas, y Honduras propuso la concentración de los tratados bilaterales existentes entre cada uno de los miembros del MCC -excepto El Salvador, por supuesto- por lo que se amenazaba con volver a la situación anterior al proceso de integración de la subregión.<sup>119/</sup>

México no permaneció ajeno ante esta serie de conflictos y desde un principio manifestó sus "condolencias", a la vez que ofreció sus buenos deseos para que pronto se llegase a una solución satisfactoria.<sup>120/</sup> Sin embargo, para septiembre de 1972, un editorial de la revista Comercio Exterior expresaba:

"Hasta hace apenas cinco años el Mercado Común Centroamericano parecía ser el ejemplo más exitoso entre una docena de programas de integración económica existentes en el tercer mundo. A estas fechas surgen crecientes dudas respecto a la existencia de este experimento centroamericano".

De esta forma, las perspectivas que México tenía de crear un mercado ampliado con los países centroamericanos, parecían desvanecerse, al menos hasta que no se llegase a una solución definitiva de los problemas que enfrentaba el proceso de integración subregional.

Como se dijo en párrafos anteriores nuestra posición de acercamiento no reflejó beneficios inmediatos en los intercambios

<sup>119/</sup> Comercio Exterior, septiembre de 1972, pp. 788-789.

<sup>120/</sup> Memoria, 1968-69, pag. 148.

de México con Centroamérica. El comercio global entre ambas partes creció muy lentamente y si bien para fines de la década se nota un gran incremento en nuestras importaciones de la región (10.9% de crecimiento anual), persistió un saldo positivo para México en detrimento de los países del Istmo. Sin embargo, nuestras principales exportaciones a la región han estado constituidas por artículos manufacturados, de aquí que, al menos cualitativamente, nuestro comercio con Centroamérica adquiera cierta importancia dentro del total de nuestro comercio internacional.

Así, para 1970, el 15.6% de nuestros envíos totales estaban constituidos por medicamentos de uso interno, el 6.7% por libros impresos y el 5.8% por abonos químicos. Otros productos de importancia fueron las hormonas, el cinc afinado y el bismuto afinado.<sup>121/</sup> Nuestros principales compradores del área han sido Guatemala y Costa Rica. Por lo que toca a nuestras principales importaciones del EOC, los productos primarios siguen siendo los más importantes rubros de su constitución; entre ellos destaca la semilla de algodón, procedente de Guatemala y Nicaragua.<sup>122/</sup>

Ahora bien, si en términos comerciales el mercado centroamericano ha podido ofrecer perspectivas para las autoridades del país, éstas no han sido menos dentro del campo de las inversiones conjuntas. Para 1972, un periódico de Honduras afirmaba que

<sup>121/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, "Intercambio comercial... op. cit., pag. 452. Estas cifras incluyen a Panamá.

<sup>122/</sup> Sin embargo es importante resaltar que México adquiere un gran monto de artículos manufacturados de Panamá. Así, para 1970, nuestro país adquirió: antibióticos, gasolina, aceite diesel, tejidos de fibras artificiales, hormonas naturales, ácidos nucleicos y otros artículos industriales de dicho país. Ver cuadro 6 en "Intercambio comercial...", op. cit., pag. 451.

México constituía la segunda fuente de inversiones extranjeras en Centroamérica, precedida por los Estados Unidos.<sup>123/</sup> Aunque se necesitan estudios para corroborar la validez de esta afirmación, lo cierto es que para 1969, existía un total de 55 empresas centroamericanas en las que el capital mexicano participaba con una suma de 800 millones de pesos, de los cuales 384 millones se habían invertido en Guatemala.<sup>124/</sup> Las empresas en que México participa son diversas, desde la industria del hierro, la alimenticia y textil, hasta la del vidrio, ropa y farmacéutica. También existe una amplia participación de empresas descentralizadas y paraestatales, como altos hornos y Suanomex.<sup>125/</sup>

Pero aun más importante de resaltar es el hecho de que existe un gran número de industrias norteamericanas que han invertido en el mercado centroamericano a través de sus filiales mexicanas. Entre ellas se encuentran las compañías farmacéuticas como la Parke-Davis, la Up-John y la Wasser; otras compañías como la Arrow, Welher y Lenox Co. Todas ellas han decidido aprovechar la actitud favorable de los gobiernos centroamericanos hacia el capital proveniente de México, por lo que han canalizado sus inversiones a través de filiales ubicadas en este último país.<sup>126/</sup>

Si bien aún se necesitan estudios más profundos al respecto, se puede notar la tendencia de las compañías transnacionales por aprovecharse de la política mexicana de "apertura de merca-

<sup>123/</sup> Expansión, 29 de noviembre de 1972, pag. 70.

<sup>124/</sup> Expansión, 26 de febrero de 1969, pag. 26, citado en Molina J., I., op. cit., pag. 115.

<sup>125/</sup> Molina J., I., op. cit. pp. 123-124.

<sup>126/</sup> Ibid., pp. 116-125.

dos" hacia América Latina. Los consorcios internacionales ing  
taldos en México no sólo han buscado beneficiarse del desar  
arancelario practicado por el país dentro de la ALALC, sino tam  
bién, y como recién se ha dicho, de la política de acercamiento  
hacia los países centroamericanos. Esto constituye, sin duda al  
guna, un obstáculo potencial en nuestras relaciones con la re-  
gión debido a que contradice el carácter "nacionalista" o "lati-  
noamericanista" de nuestros contactos con la misma.

Así pues, se puede concluir que para fines de la década  
de los sesenta el interés de México por los países que confor-  
man el MCC es abiertamente manifiesto. Este interés creciente  
del país corre paralelo al estancamiento del proceso de libera-  
ción comercial de los países de la ALALC. De esta forma, si bien  
México había decidido ampliar su potencial comercial e indus-  
trial mediante una mayor integración con los países de la ALALC,  
para mediados de la década, prefirió embarcarse en metas menos  
ambiciosas, desde el punto de vista territorial, buscando esta-  
blar nuevas fórmulas de integración con los países centroameri-  
canos.

Es decir, México decidió ampliar su mercado interno median-  
te la incorporación de los países centroamericanos en el desa-  
rrollo industrial y comercial del país, otorgando una importan-  
cia secundaria a los contactos con los países miembros de la zo-  
na de libre comercio.

El menor desarrollo industrial, la contigüidad geográfica  
y la creciente demanda de artículos manufacturados que requería  
el proceso de industrialización de la subregión, constituyeron  
los principales atractivos para que México decidiera extender

sus contactos económicos a los países centroamericanos.

Los deseos por incrementar el intercambio comercial, de promover inversiones conjuntas para producir bienes de capital en la subregión con facilidades de acceso al mercado mexicano para asegurar su consumo y, sobre todo, de buscar una asociación con los países del MCC con el objeto de formar una subregión en el contexto de la integración latinoamericana, constituyen ejemplos concretos del gran interés de México por ampliar sus mercados con los países de la zona.

Durante la administración siguiente, el interés por Centroamérica persistiría, pero los contactos con la misma adoptarían un nuevo matiz de acuerdo a las modalidades de la política exterior del nuevo régimen.

### III.- LA POLÍTICA DE ACERCAMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA (1970-1976).

Si bien para mediados de la década de los cincuenta el modelo de industrialización dependiente se consolidaba en el país, para fines de los sesenta y principios de la siguiente década, dicho modelo reflejaba las serias limitaciones que imponía al crecimiento del país, así como el alto costo socioeconómico al que había estado operando.

En efecto, si bien durante la década de los sesenta la economía mexicana siguió creciendo a una tasa promedio del 6.5% anual, dicho crecimiento cuantitativo se dio en base a un excesivo deterioro del ingreso de las clases populares, un alto índice de desempleo y, sobre todo, una mayor dependencia del capital extranjero para seguir avanzando el proceso de industrialización del país.

Esta situación ha llevado a que algunos autores hablen del inicio de una crisis generalizada del "milagro mexicano", que ha afectado, desde finales de los sesenta, la esfera política, social y financiera del país.<sup>1/</sup>

Dentro de la esfera política, el aparato gubernamental del país sufrió una "crisis de confianza por parte de algunos sectores de las clases medias, principalmente el intelectual. La manifestación más palpable de esta situación la constituyó el movimiento estudiantil de 1968 y su fatídico desenlace, en donde el Estado se mostró incapaz de enrrentar el conflicto mediante "instrumentos políticos" y se vio obligado a recurrir a la violencia.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Ver Cordera, Rolando, op. cit., pag. 43.

<sup>2/</sup> Ibid., pp. 43-48.

En la esfera social, el crecimiento acelerado de la economía mexicana había provocado, como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, una profunda desigualdad en la distribución del ingreso y un alto índice de desempleo.

En el campo financiero, el crecimiento acelerado de las cifras econométricas del país, se había dado bajo una constante falta de divisas que había sido cubierta cada vez más por el capital extranjero, acentuando, de esta manera, nuestra situación de dependencia.

Para fines de la presente investigación, analizaremos detenidamente este último aspecto, sin que con eso restemos importancia a los dos primeros, pero que por razones de tiempo y espacio nos resulta imposible analizar. Baste decir que para fines de la década pasada, la estabilidad política que había gozado el país durante casi treinta años se había visto amenazada considerablemente; al mismo tiempo la injusticia social y el desequilibrio financiero comprometían seriamente el crecimiento del país. Esto exigiría un replanteamiento de los mecanismos en que había venido funcionando las estructuras políticas y económicas de la nación, por lo que de alguna manera u otra, el período del Lic. Echeverría se caracterizaría por la búsqueda de nuevas fórmulas para hacer frente a esta situación.

Ya en su discurso de toma de posesión, el Mandatario mexicano reconoció el alto costo socio-económico que había implicado el crecimiento acelerado del país, por lo que el nuevo gobierno planteaba la posibilidad de modificar la "estrategia de desarrollo" bajo la cual se había venido desarrollando la economía nacional.

En efecto, la administración echeverreísta se caracterizó por ser muy crítica de la estrategia hoy conocida como "desarrollo estabilizador" que guió a la economía mexicana desde finales de los años cincuenta. El Lic. Echeverría cuestionó la concepción de desarrollo heredada de regímenes anteriores -en el sentido de considerarla como un mero crecimiento cuantitativo de la economía- ubicándola en una nueva dimensión social y política que demandaba el país. De esta forma, la política económica de su gobierno intentó orientarse hacia la dinamización de la economía nacional pero en base a una mayor "justicia social" y una menor dependencia frente al exterior.

Durante ese período, como lo veremos más tarde, nuestra política exterior hacia América Latina también sufriría innovaciones que reflejaban la crisis por la que atravesaba la economía mexicana. La necesidad de replantear nuestra estrategia de acercamiento a los países latinoamericanos obedecía no sólo a la agudeza de nuestros problemas, sino también a los raquíticos resultados obtenidos de nuestro primer acercamiento durante la década pasada.

Como se vió en páginas anteriores, los deseos de México por llegar a un mercado común regional no sólo se vieron postergados, sino que las mismas etapas previas para lograr dicha meta se habían visto obstaculizadas y se encontraban en un franco estancamiento. Al mismo tiempo, las expectativas del país por integrarse a las economías centroamericanas parecían tener un futuro incierto, sobre todo ante la crisis en que se sumergía el MCC. La magnitud de los problemas del país, exigía nuevas respuestas con resultados más satisfactorios.

Pero antes de analizar la nueva estrategia mexicana de a-

cercamiento hacia América Latina, es necesario realizar un análisis breve de la situación en que se encontraba nuestro sector externo a finales de los sesenta, debido a que el mismo ha reflejado fielmente la nueva situación de dependencia a la que ha ingresado el país, al mismo tiempo que ha marcado los principales condicionantes de nuestras relaciones económicas con el exterior.

## 1.- EL SECTOR EXTERNO A SIGUIENTE DE LOS SESENTA.

Durante la década de los sesenta, la economía mexicana avanzó en la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones. Esto generó, como se mencionó con anterioridad, un alto crecimiento del producto nacional del país. Sin embargo, dicho crecimiento se basó cada vez más en el ingreso de capital extranjero, ya sea en forma de inversión extranjera directa (IED) o asistencia financiera. Esto permitió al país disponer del monto de divisas necesario para satisfacer nuestra demanda rígida de importaciones, mantener la estabilidad cambiaria y el equilibrio en nuestras transacciones corrientes.

Pero como apuntábamos con anterioridad, este equilibrio de nuestras cuentas internacionales, así como la misma estabilidad monetaria, no obedecieron a una estructura "sana" de nuestras transacciones corrientes, sino dependieron cada vez más del ingreso masivo de IED y financiamiento externo. Ahora bien, lo importante a resaltar es que para principio de la presente década, estos mecanismos compensadores de nuestro déficit en cuenta corriente pasaron a ser factores de desajuste, agravando el desequilibrio en el sector externo. En otras palabras:

"...la encrucijada del sector externo de la economía de México al iniciarse los años setenta, estriba en que los renglones estabilizadores de que dependió el equilibrio en la década precedente -el ingreso neto en cuenta de servicios y el ingreso neto de capital a largo plazo- se han convertido en factores adicionales de presión que amenazan con destruir el equilibrio tan trabajosamente conseguido y que obligan a adoptar políticas que cambien sustancialmente la base de sustentación del equilibrio de las cuentas internacionales del país."<sup>3/</sup>

Si bien para 1960 el déficit en balanza comercial era de

---

<sup>3/</sup>Navarro, Jorge A., op. cit., pag. 103.

428 millones de dólares, para 1970 dicha cifra sube a los 955 millones. Esto es debido en gran medida al poco dinamismo que poseen nuestras exportaciones "tradicionales". Para fines de los sesenta, dichas exportaciones estaban constituidas por productos agrícolas, pecuarios, apícolas, pesqueros y extractivos, y representaban el 73.4% del total de nuestras exportaciones. El resto (poco más de un cuarto) estaba conformado por productos "no tradicionales", principalmente artículos de la industria manufacturera, como productos químicos, alimenticios y de la siderurgia, vidrio, madera, etc.

El primer grupo de nuestras exportaciones, o productos "tradicionales", creció a una tasa moderada del 3.2% anual, mientras que el segundo demostró un mayor dinamismo, alcanzando tasas de crecimiento anuales del 13.54.<sup>4/</sup> Esto indica que el país deberá estimular la exportación de productos manufacturados, sobre todo si se toma en cuenta que durante el período en estudio, el 68.3% de nuestras importaciones era financiado por el total de nuestras exportaciones, lo que indica la insuficiencia de las mismas para cerrar la brecha en la balanza comercial. Sin embargo, no debemos ser muy optimistas al respecto, ya que nuestras exportaciones manufactureras están sujetas más a una demanda coyuntural que a una situación competitiva.<sup>5/</sup>

Por otra parte, la industria de exportación ha recibido in sumos domésticos ya sustituidos, pero a un precio mayor que el internacional debido a la existencia de mercados altamente protegidos, lo que ha originado un impuesto implícito a nuestras exportaciones. A esto habría que agregar el bajo nivel de subv

<sup>4/</sup> Ibid., nn. 107-109.

<sup>5/</sup> Ibid., pag 109.

dios existentes para impulsarles y a los efectos negativos que ha representado la persistencia de una tasa de cambio generalmente sobrevaluada.<sup>6/</sup>

Por lo que toca a nuestras importaciones, éstas crecieron a un ritmo promedio del 6.5% anual y su composición no se alteró respecto a la que guardaba a principios de la década. En efecto, para 1969, el 49.1% de nuestras importaciones correspondía a las necesidades del mantenimiento de la planta productiva, mientras que el 33.2% correspondía a la expansión de la misma. El resto, 15.7%, estaba integrado por bienes de consumo final o importaciones improductivas.<sup>7/</sup>

Así pues, la rigidez en la estructura de nuestras importaciones persistió a lo largo de la década, pues casi la mitad de ellas se destinó a mantener el ritmo de producción de la industria, mientras que un tercio se orientó hacia su expansión. Este último tipo de importaciones (de bienes de capital principalmente) creció a una tasa promedio del 8.7% anual durante la segunda mitad de los sesenta.<sup>8/</sup>

Tradicionalmente los ingresos netos en la balanza de servicios habían contribuido a financiar el déficit en balanza comercial; sin embargo, para fines de los sesenta esta situación no sólo dejó de existir, sino que el saldo negativo experimentado en la balanza de servicios contribuyó a agravar aun más el déficit en cuenta corriente (ver cuadro 4). Esto se debió, princi-

<sup>6/</sup> Villarreal, R., op. cit., pag. 133.

<sup>7/</sup> Navarrete, J.E., op. cit., pag. 104.

<sup>8/</sup> Ibid., pag. 106.

## CUADRO A

Reglones significativos en la balanza de pagos de México, 1960-70.

(en millones de dólares)

Fecha.	Balanza de bienes.	Balanza de servicios "A". (no incluye el pago de renta al capital extranjero.)	Balanza de servicios "B" (incluye el pago de renta al capital extranjero.)	Balanza en cuenta corriente.
1960	-428	286	95	- 333
1961	-317	293	89	- 228
1962	-242	295	58	- 164
1963	-279	328	62	- 217
1964	-445	357	33	- 412
1965	-431	372	33	- 398
1966	-420	423	29	- 351
1967	-615	456	-27	- 598
1968	-730	510	-41	- 771
1969	-654	511	-91	- 745
1970	-955	540	-160	-1115

Fuente: datos presentados en el cuadro 35 de Villarreal, R., op. cit., pag. 110.

palmente, a dos factores; por una parte el saldo neto por concepto de turismo y transacciones fronterizas experimentó un crecimiento poco dinámico debido al gran incremento de nuestras importaciones fronterizas y del gasto de nuestros compatriotas en el exterior. El valor del primer rubro (importaciones fronterizas) aumentó de 221 millones de dólares en 1960 a 501.5 millones en 1969, mientras que el del segundo (salida de mexicanos al exterior), de 40.5 millones de dólares a 235.1 millones

respectivamente.<sup>9/</sup>

Por otra parte, el ingreso neto por estos conceptos se vio neutralizado y, aún más sobrepasado, si se deducen del mismo los egresos por pagos a factores, es decir, las remesas por IED y los intereses sobre la deuda pública. La magnitud de estos egresos aumentó considerablemente a partir de la segunda mitad de los sesenta, lo que ha provocado un déficit en la balanza de servicios a partir de 1967. Dicho déficit no se había dado desde la segunda posguerra y se agravó hasta llegar a la cifra de 160 millones en 1970.<sup>10/</sup>

Los pagos a factores han llegado a constituir uno de los principales elementos "perturbadores" en la cuenta corriente, por lo que nuestro desequilibrio en balanza de pagos ha dejado de ser eminentemente comercial y se ha convertido en un problema financiero. En efecto, durante el período 1960-1972 el déficit acumulado en cuenta corriente fue de 6,102.6 millones de dólares aproximadamente; pero si se deducen los pagos por servicios al capital extranjero en general, el déficit se reduce a sólo 3,275.4 millones de dólares.<sup>11/</sup>

Uno de los principales rubros que han engrosado nuestros pagos por factores al exterior han sido las remesas por IED. Para 1970, la cantidad pagada por este concepto fue de 460 millones de dólares. Pero más alarmante es el hecho de que a lo

<sup>9/</sup> Ibid., pag. 115.

<sup>10/</sup> Existen cálculos más conservadores al respecto pero de todas formas manifiestan las mismas tendencias, ver, Jorge Escaroto registra un déficit de 15.4 millones de dólares en la balanza de servicios sólo dos años después.

<sup>11/</sup> Aquilera Gómez, Manuel, La despenalización de la economía mexicana, México, DGR, 1976, pag. 98.

largo de la década, la IED ha contribuido enormemente a la descapitalización del país, debido a que los ingresos de la misma han sido sobrepasados por la repatriación de sus utilidades. Así, los egresos netos por inversión extranjera (IED menos pagos a dicho factor) alcanzaron la cifra acumulada de 1,123 millones de dólares durante el período 1959-1970.<sup>12/</sup>

La penetración de la IED no sólo ha producido efectos nocivos en la balanza de pagos, sino que constituye una de las principales características de nuestra nueva situación de dependencia. Si bien en términos cuantitativos su presencia no es muy significativa (12.6% del PNB en 1970), la importancia de lo mismo radica en los sectores en donde se localiza, a saber, los más dinámicos de la economía mexicana. Así, para 1970, el 67% de la industria química estaba en manos del capital extranjero, lo mismo sucedía con el 80% de la producción de maquinaria eléctrica, más del 60% de la producción de maquinaria no eléctrica, e incluso con el 75% de la producción de alimentos elaborados.<sup>13/</sup> Por lo que toca a este último renglón, el 72% del total de exportaciones de productos alimenticios industrializados que efectuaba México a principios de los setenta, correspondió a las cinco mayores empresas transnacionales del ramo que operan en el país.<sup>14/</sup>

Para 1972, existían en México 2,030 empresas con capital extranjero; de éstas, el 53% estaba integrado en su totalidad por

<sup>12/</sup> Villarreal, R., op. cit., pp. 114 y cuadro 69 del anexo.

<sup>13/</sup> Exedisor, 12 - VIII - 1976.

<sup>14/</sup> Exedisor, 19 - VIII - 1976.

accionistas extranjeros, el 20% oscilaba entre el 50 y el 99% de capital externo, y solo el 27% correspondía a capital nacional mayoritario. El 77% de las empresas pertenecía a inversionistas norteamericanos.<sup>15/</sup>

De 1960 a 1970 la IED se incrementó de 1,081,313 millones de dólares a 2,822,272 millones.<sup>16/</sup> Para 1972, esta cifra había alcanzado los 3,174.2 millones, localizándose el 75% de ella en la industria de la transformación, el 16% en el comercio y el resto en la minería, los transportes y otros sectores.<sup>17/</sup> Así pues, es inminente el peso que tiene la IED en el campo industrial.

Para 1970 el 80% de la IED provenía de los Estados Unidos; al mismo tiempo, el 80% del capital extranjero destinado a la industria y el comercio, y el 91% destinado a la minería, correspondían a empresas norteamericanas. Si se considera cada una de las ramas de la manufactura, el control norteamericano oscila de un 70% a un 100% en la composición del capital foráneo ubicado en las mismas.<sup>18/</sup> De esta forma, el dominio de los Estados Unidos sobre la IED localizada en el país es aplastante y decisivo, comprometiendo seriamente nuestra soberanía nacional.

Ahora bien, este dominio tiene a realizarse por un pequeño grupo de empresas monopolísticas norteamericanas, cuyas filiales en el país siguen un plan de producción que no necesariamente obedece

<sup>15/</sup> Aguilera, Manuel, op. cit., pag. 85.

<sup>16/</sup> Ver apéndice en Sepúlveda, Bernardo, et al., op. cit.

<sup>17/</sup> Aguilera, M., op. cit., pag. 89.

<sup>18/</sup> Sepúlveda, Bernardo, "Política industrial y empresas transnacionales en México", en Sepúlveda, B., et al., op. cit., pag. 40.

ce a los intereses y necesidades nacionales pero sí a una estrategia de producción transnacional dirigida por las metrópolis. Así, para fines de los sesenta, de las 500 empresas norteamericanas más importantes, 187 de ellas tenían 7,927 subsidiarias en el extranjero, que abarcaban casi el 80% del valor del capital estadounidense invertido en el exterior. De estas firmas, 162 tenían sucursales en México, mediante 412 subsidiarias, de las cuales 255 operaban en el sector manufacturero, 31 en el comercio, 14 en las industrias extractivas y las 112 restantes en otros sectores.<sup>19/</sup>

Si bien la IED ha sido considerada como un instrumento para suplir la escasez de capital interno en el país, los resultados han demostrado todo lo contrario, pues no sólo tienden a extraer -como se mencionó anteriormente- una mayor cantidad de recursos financieros que la que aportan, sino que buscan su propia expansión en base a los recursos internos de la nación. De 1965 a 1971 el aumento de activos de las empresas extranjeras ascendió a 74,542 millones de pesos, de los cuales el 62.6% fue financiado con recursos nacionales.<sup>20/</sup> Otra forma de expansión utilizada por la IED ha sido la compra y el respaldo de las empresas nacionales.<sup>21/</sup>

La IED acentúa la dependencia tecnológica pues, dentro de una estrategia internacional de reducción, prefiere adquirir la asesoría y los conocimientos técnicos de las casas matrices

<sup>19/</sup> según un estudio realizado por Vaupel, James y Curhan, Joan, The making of multinatl onl enterprises: a source book of table on a study of 207 large U.S. manufacturing corporations, Harvard University Press, 1969, citada en Aguilera, I., op. cit., pág. 13.

<sup>20/</sup> Aguilera, I., op. cit., pág. 95

<sup>21/</sup> expansión, 12 - VIII - 1976.

en vez de producirlos y/o adquirirlos en el país anfitrión. En 1970 las empresas con capital extranjero que operaban en el país, pagaron 1,505 millones de pesos por adquisición de tecnología extranjera.<sup>22/</sup> Esta cifra se acentúa, a su vez, el desequilibrio en nuestras transacciones financieras.

Por último, y estrechamente ligado a lo anterior, las compañías transnacionales también afectan al comercio exterior del país debido a las restricciones impuestas a las filiales respecto al uso de marcas, patentes o compra de tecnología. En un estudio presentado ante la II UNCTAD, se analizaron 109 convenios sobre uso de patentes, de marcas comerciales y de tecnología no patentada por empresas extranjeras en México. De estos convenios, todos tenían cláusulas restrictivas a la exportación, a saber, 53 prohibían totalmente la exportación, 15 restringían el uso de marcas comerciales para fines de exportación, 13 prevenían el veto de una posible exportación, 12 sólo la permitían a empresas definidas de antemano, 5 incluían cuotas de exportación y 4 imponían restricciones a los precios de exportación.<sup>23/</sup>

Otro elemento "perturbador" en nuestra balanza de pagos y que también ha contribuido a incrementar considerablemente nuestros pagos a factores ha sido el servicio de la deuda pública. A lo largo de la década, el endeudamiento público constituyó la principal fuente de financiamiento de nuestras transacciones internacionales, superando los ingresos por IED, no obstante la política de "puertas abiertas" bajo la que ha operado. (Ver cuadro 3). Así, de

<sup>22/</sup> Sepúlveda, B., op. cit., pag. 43.

<sup>23/</sup> Wionczek S., M., "Exportaciones de manufacturas. Restricciones impuestas por las patentes", Excelsior, 27 - VII - 1971, citado

1960 a 1970, los ingresos por IED sumaron 1,868 millones de dólares, mientras que las entradas brutas por préstamos externos alcanzaron los 7,181 millones. Esto contrasta con las décadas anteriores, en donde el endeudamiento público se había mantenido a niveles razonables.

Para 1969, el monto de la deuda pendiente de pago de México ascendió a los 3,511.3 millones de dólares, ocupando el segundo lugar por el grado de endeudamiento dentro de los países latinoamericanos. Brasil ocupaba el primero, con un monto de 3,522.2 millones.<sup>24/</sup>

Si bien es cierto que las fuentes multilaterales de financiamiento ocupan un lugar importante en la deuda pública externa de México, el grueso de ella está contratada con instituciones privadas que se caracterizan por tener tasas de interés altas y plazos de amortización cortos, haciendo aun más inflexible su estructura.<sup>25/</sup> Ello ha dado por resultado, entre otras cosas, que para 1969, México distrajera el 22.4% de sus ingresos en cuenta corriente para realizar sus pagos por servicio de la deuda (intereses más amortizaciones). Un año anterior, dicha cifra había sido del 25.1%. Esta situación ha implicado una considerable reducción del monto de divisas disponibles para hacer frente a nuestras necesidades de importación, al mismo tiempo que ha comprometido seriamente la capacidad crediticia del país, debido a

---

<sup>24/</sup> en Medina Luna, Ramón, Las relaciones económicas de México con Centroamérica. México, Tesis inédita presentada en El Colegio de México, 1972, pag. 61.

<sup>24/</sup> Green, Rosario, op. cit., pag 167.

<sup>25/</sup> México ha procurado evadir los préstamos oficiales bilaterales principalmente los norteamericanos, debido a las ataduras políticas y económicas que traen consigo.

que la CEPAL ha establecido como límite hasta un 25% de los ingresos por exportación de bienes y servicios para amortizar los compromisos financieros de los países latinoamericanos.<sup>26/</sup>

Pero la deuda externa del país no sólo se ha convertido en un elemento de presión en nuestra balanza de pagos, sino que ha caído en un círculo vicioso cuyo costo ha sido el agravamiento de nuestra dependencia financiera. Así, ante la necesidad de cumplir con nuestros pagos al exterior -a menos de no hacerlo en detrimento de nuestro prestigio como país digno de crédito- México ha tenido que recurrir cada vez más a los préstamos del exterior con el fin de amortizar sus deudas contraídas con anterioridad. Es decir, ha llegado un momento en que el país se endeuda para pagar deudas.

De 1965 a 1970 nuestros ingresos brutos por préstamos del exterior fue de 4,864 millones de dólares; si de esta cantidad deducimos las amortizaciones que se efectuaron durante el período, nos queda un monto de 1,925 millones (ver cuadro 5), pero si a su vez, a esta cifra le restamos los pagos por intereses de la deuda nos queda un pequeño remanente de 849 millones de dólares. Desde esta perspectiva, la adición neta a los recursos financieros del país resulta ínfima en comparación a los ingresos brutos por préstamos del exterior. Para el mismo período, del total de ingresos brutos de capital percibidos por el país, un 10% fue absorbido por la brecha comercial, mientras que los pagos a factores del exterior y la amortización de la deuda pública absorbieron el 50 y 40% respectivamente.<sup>27/</sup> Esto da cuenta del grado en que se

<sup>26/</sup> Green, Rosario, *op. cit.*, pag 160.

<sup>27/</sup> *Ibid.*, pag. 171.

CUADRO 5

Reglones significativos en la cuenta de largo plazo de la balanza de pagos de México.  
(en millones de dólares.)

Fecha	Balanza de liquidez (saldo en cuenta corriente más a mortizaciones)	Ingresos por IED.	Ingresos brutos por endeudamiento exterior no.	Amortizaciones.
1960	- 523	-38	363	-190
1961	- 415	120	352	-187
1962	- 452	127	401	-268
1963	- 448	118	426	-231
1964	- 783	162	755	-371
1965	- 767	214	372	-369
1966	- 867	183	645	-485
1967	-1070	130	839	-472
1968	-1343	227	890	-572
1969	-1270	302	976	-525
1970	-1651	323	1162	-536

Fuente: Datos tomados del cuadro 35, pag. 110, y del cuadro 69 en el apéndice de Villarreal, René, op. cit.

encuentra nuestro desequilibrio financiero.

Resumiendo, podemos decir que a diferencia de la década de los cincuenta, durante los sesenta y principio de los setenta la crisis del sector externo pasó a ser, de un problema básicamente comercial a uno de carácter financiero. En efecto, no se puede seguir recurriendo a la cuenta de servicios para financiar los déficits en balanza comercial, debido a que aquélla ha experimentado un crecimiento muy poco dinámico e incluso ha arrojado saldos negativos en los últimos años. Esta situación se ha debido prin-

principalmente al excesivo monto al que han subido los pagos a factores, menos que representan aproximadamente el 50% del déficit en cuenta corriente.

Así, mientras la entrada de capital extranjero -vía préstamos e IED- fue utilizada como un instrumento de financiamiento de nuestros desajustes en la década de los sesenta, para fines de ésta, los gastos por servicios del mismo, se han convertido en un nuevo factor de desequilibrio de nuestras transacciones internacionales. Esto ha llevado al Gobierno mexicano a caer en un círculo vicioso, de seguir recurriendo al capital foráneo para seguir financiando su brecha financiera, alimentada, en gran medida, por los costos del mismo capital extranjero.

Para principios de la presente década, resulta difícil encontrar el costo en que se había estado dando el crecimiento de la economía mexicana: una estabilidad financiera ficticia; una invasión del capital extranjero en los sectores dinámicos de la economía; un crecimiento excesivo en la deuda pública y una injusticia social que había originado en algunos sectores de la población una "crisis de confianza" en nuestras instituciones políticas. Estos fueron los nuevos elementos que influyeron en la dirección de la política exterior del régimen echeverreísta, la que trataremos de analizar brevemente en el siguiente apartado.

Indudablemente que la nueva política exterior del período echeverreísta obedeció también a la crisis social y política que experimentaba la Nación, pues como pocas veces, durante ese sexenio, la conducta internacional del país estuvo estrechamente vinculada a la problemática interna del mismo. Sin embargo, por cuestiones de tiempo y espacio, y para ceñirnos a nuestra hipótesis de trabajo, nos circunscribiremos a analizar las respuestas que intentó ofrecer la nueva política exterior a la crisis financiera.

## 2.- LA COYUNTURA INTERNACIONAL Y LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR.

Desde los primeros días de gobierno del Lic. Echeverría se intentó dar una respuesta tanto interna como externa a la crisis financiera por la que atravesaba el país. En el plano de la política comercial, el Lic. Echeverría se comprometió a impulsar las exportaciones del país, principalmente las manufactureras, y a lograr una mayor diversificación de nuestras transacciones comerciales con el exterior:

"Impulsaremos tanto las exportaciones de materias primas como la de artículos manufacturados sin olvidar que, a la larga, sólo la venta de bienes industriales podrá equilibrar las transacciones". Inmediatamente agregaría: "Seguiremos luchando porque sean más justas las relaciones de intercambio, principalmente entre los países unidos por la geografía y por una recíproca amistad; pero exploraremos nuevos mercados en todas las regiones del mundo y generalizaremos el sistema de normas para alentar la fabricación de artículos cuya calidad y precio sean competitivos en el extranjero."<sup>28/</sup>

Bajo estos principios se crearía pocos meses después, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMECE), organismo que se dedicaría a la promoción de la política comercial del nuevo gobierno echeverreísta.<sup>29/</sup>

Otro aspecto de la política económica del nuevo gobierno fue la búsqueda de nuevos socios capitalistas que impulsaran, mediante la aportación de recursos financieros y tecnológicos, una industria destinada en su totalidad a la exportación.<sup>30/</sup> Como se vió con anterioridad, las exportaciones manufactureras son las

<sup>28/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México", Comercio Exterior, diciembre de 1970, pag. 978.

<sup>29/</sup> Los estatutos que crean al IMCE pueden consultarse en Comercio Exterior, enero de 1971, pp. 20-24.

<sup>30/</sup> Pellicer de B., Olga, "Cambios recientes en la política exte-



ción de un "nuevo orden económico internacional", fueron las principales características de nuestra nueva conducta en el exterior.

Ahora bien, los estudiosos de la política exterior mexicana, han coincidido en indicar la existencia de una coyuntura externa como elemento "catalizador" de la nueva posición internacional del período echeverreísta. Grosso modo, esta coyuntura externa consistió en una serie de cambios que afectaron las relaciones económicas y políticas de la comunidad internacional. El primero de ellos fue el refortalecimiento económico del Japón y la CEE, que junto con los Estados Unidos, compartían ahora su hegemonía dentro del mundo capitalista. El segundo consistió en la consolidación de la distensión Este-Oeste y el tercero, en la agudización de una crisis experimentada por el capitalismo internacional cuyas consecuencias más importantes han sido un incremento del desempleo, una inflación galopante y el derrumbe del sistema monetario establecido en Bretton Woods.<sup>31/</sup>

La suavización de las tensiones soviético-norteamericanas y la existencia de un policentrismo económico permitieron a los países latinoamericanos tener una mayor capacidad de acción en el ámbito internacional. La consolidación de las esferas de influencia de las potencias hegemónicas y el aislamiento efectivo de la revolución cubana, que aseguró su "no proliferación" en la región, permitieron que los Estados Unidos toleraran posturas más independientes en los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, éstas se justificaban por la agudización de los problemas de la región, los que a su vez habían sido vistos con indiferencia por Washington.<sup>32/</sup>

<sup>31/</sup> Ibid., pag. 139.

<sup>32/</sup> Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de

Sin embargo, para fines de nuestro trabajo resulta particularmente importante dar énfasis a los efectos que la crisis económica internacional produjo en nuestra política exterior. En efecto, desde fines de los sesenta, el mundo capitalista empezó a sufrir una crisis monetaria profunda, cuyo punto más álgido lo constituyó la suspensión, por parte de los Estados Unidos, de la convertibilidad de su moneda en oro y su posterior devaluación durante la segunda mitad de 1971; ésto, entre otras cosas, implicó la eliminación definitiva del patrón oro-dólar establecido en Bretton Woods.<sup>33/</sup> Una de las medidas adoptadas por los norteamericanos para hacer frente a la crisis monetaria, fue la disminución del gasto gubernamental y la adopción de medidas proteccionistas con el fin de equilibrar la balanza de pagos. Así, para agosto de 1971, el presidente Nixon decretó un impuesto adicional del 10% a las importaciones sujetas a derechos.

Para México, la aplicación de esta medida resultaba particularmente contraproducente, debido a lo nocivo de sus consecuencias en la estructura comercial mexicana. En efecto, para 1970 el 71% de las exportaciones totales del país (98 millones de dólares) se dirigían a los Estados Unidos; de éstas, el 52.8% quedaba sujeto al impuesto adicional del 10%.<sup>34/</sup> El gobierno mexicano, como en otras ocasiones, intentó negociar bilateralmente esta situación, pero esta vez no tuvo éxito. Esto llevó a que los observadores de la política exterior mexicana hablaran de un deterioro de la "relación especial" que había caracterizado a nues

---

de México, México, El Colegio de México, 1976, pp. 169-174.

<sup>33/</sup> Una síntesis de la crisis monetaria hasta 1973 puede encontrarse en Ferrer, Aldo, Economía Internacional Contemporánea, México, FCE, 1976, pp. 78-115.

<sup>34/</sup> Palliser de B., Olga, op. cit., pag. 145.

tras relaciones con Washington.<sup>35/</sup> Es decir, las consideraciones políticas y económicas que hasta entonces los Estados Unidos guardaban al país resultaron ineficaces para negociar un acuerdo por la vía bilateral.

La nueva posición de los Estados Unidos hacia México y el resto de los países latinoamericanos se confirmó en una declaración hecha por el presidente del subcomité de asuntos interamericanos a un reportero mexicano. En ella, el funcionario norteamericano mencionaba la "obligación", por parte de las naciones latinoamericanas, de buscar nuevos mercados en otras regiones del mundo para no concentrarse exclusivamente en el mercado estadounidense.<sup>36/</sup>

Si bien la sobretasa del 10% no llegó a aplicarse, las presiones proteccionistas en el congreso norteamericano no cesaron. Así, durante la primera mitad de la presente década, los Estados Unidos impusieron 49 restricciones a un igual número de productos mexicanos. Dichas restricciones consistían en impuestos compensatorios, cuotas, leyes anti-dumping, cláusulas de salvaguardia, restricciones sanitarias, impuestos estacionarios, orden de mercado, etc.<sup>37/</sup> Estas medidas proteccionistas se vieron reforzadas con la ley de Comercio de 1974 y los productos más afectados fueron los siguientes: planchas de acero, azúcar, calzado, carne, ca-  
marón, fresa congelada, varilla de acero, miel de abeja, melón,

<sup>35/</sup> loc. cit.. Ver también Valero, Ricardo, "La política exterior en la coyuntura actual de México". Foro Internacional, Vol. XIII (50), pp. 301-302 y Ojeda, M., op. cit., pag. 175; para este autor, el deterioro de nuestra "relación especial" se inició desde 1969, con la operación "intercepción" practicada por los Estados Unidos en la frontera con nuestro país

<sup>36/</sup> Citado en Pellicer, Olga, op. cit., pag. 146.

<sup>37/</sup> Ver cuadro 1 en Peñaloza, X., "Mecanismos de la dependencia:

tomate y productos textiles.<sup>38/</sup>

Si se toma en cuenta que varios de estos productos han constituido tradicionalmente artículos que se exportan en gran magnitud a los Estados Unidos,<sup>39/</sup> queda al descubierto la gran vulnerabilidad de la economía mexicana respecto a las medidas unilaterales de este país. La incapacidad para negociar bilateralmente esta situación, demostró una vez más la sepultura de la "relación especial" que había caracterizado los contactos de México con Estados Unidos.<sup>40/</sup>

Paralelo a las tendencias proteccionistas de los Estados Unidos, y otros países industrializados,<sup>41/</sup> para principios de la década la estructura del capitalismo internacional mostraba ca-

---

el caso de México (1970-75), Foro Internacional, Vol. XVII (65), julio-sept. de 1976, pp. 19-20.

<sup>38/</sup> loc. cit.

<sup>39/</sup> Para los años 68, 69 y 70, el café, el tomate, el melón, el camarón, la fresa, el azúcar, el calzado y la carne, estaban entre los productos más importantes, tanto por su valor como por su cantidad, que se exportaban a los Estados Unidos; ver Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior de México 1969-1970, pp. 167-170 del apéndice estadístico.

<sup>40/</sup> Si bien es cierto que durante el nuevo gobierno de Carter en los Estados Unidos y el de José López Portillo en México, las relaciones bilaterales entre ambos países se han estrechado nuevamente, las medidas proteccionistas norteamericanas han seguido discriminando a varios productos mexicanos. Ver Excelsior, 30-III-1977.

<sup>41/</sup> Para 1965, la CMEA, Japón, Gran Bretaña y los Estados Unidos, recaudaron por concepto de gravámenes sobre importaciones de artículos primarios, las siguientes cantidades: 500 millones por derechos fiscales sobre el café, el cacao y el té, y 19,200 millones por gravámenes sobre los plátanos, el tabaco y el algodón y sus derivados. Ver Villalobos, C., Las materias primas en la enrucijada internacional. México, 1974, pag. 58.

racterísticas "excluyentes" hacia los países periféricos, sobre todo en el ámbito del comercio internacional. Es decir, las exportaciones de los países subdesarrollados han tendido a disminuir en los últimos años, en relación a las exportaciones totales de la economía mundial. Al mismo tiempo, las exportaciones de artículos primarios, por parte de estos países, también han registrado un descenso respecto al monto mundial.<sup>42/</sup> Si a esto se agrega que para principios de los setenta, los productos agropecuarios de los países latinoamericanos sufrieron una nueva caída en sus precios de exportación después de un relativo período de estabilidad,<sup>43/</sup> queda en evidencia que la estructura económica internacional imperante en esos momentos contribuía muy poco -o más bien obstaculizaba- al desarrollo de los países periféricos.

Así pues, esta "coyuntura internacional" vendría a agudizar los problemas financieros por los que atravesaba la economía mexicana a principios de los setenta, por lo que se constituyó en un elemento catalizador para adoptar una política exterior más comprometida y agresiva, ajustada a los problemas económicos por los que atravesaba el país y a los factores externos que los agravaban. Esta misma situación fue aceptada por el propio presidente Echeverría; así, al comentar en su sexto informe de gobierno los

<sup>42/</sup> Para 1960, los países subdesarrollados participaban con el 14.2% de las exportaciones mundiales, mientras que para 1975 dicha cifra había disminuido al 10%. Por lo que toca a los productos primarios, para principios de los sesenta los países subdesarrollados contribuían con el 36.1% de la oferta mundial (excluyendo el petróleo), mientras que para mediados de los setenta dicha cifra se había reducido al 28%. Ver Alejo, F., et al, "Economía y comercio internacional", Varios autores, Derecho Económico Internacional, México, FCE, 1976, pp 51-53.

<sup>43/</sup> Villalobos, C., op. cit. pag. 15.

fundamentos de su política exterior, mencionaba la imposibilidad de permanecer indiferentes ante los acontecimientos del mundo exterior, y agregaba:

"La estructura inequitativa de los intercambios económicos y tecnológicos internacionales obstaculizaba seriamente cualquier intento por impulsar nuestro progreso interno. Decisiones económicas y monetarias tomadas en los centros de poder, así como un agudo proceso inflacionario generado esencialmente por las economías de los países altamente industrializados, lesionaron el ritmo de crecimiento de nuestra planta productiva y afectaron los niveles de vida y de ocupación de amplios sectores de nuestra población", inmediatamente agregaría: "Toda la estrategia de desarrollo interno tenía que estar enlazada con el diseño y la práctica de una política exterior que abriera nuevos horizontes a nuestro progreso. Así quedaron definidos los dos presupuestos fundamentales de nuestra política internacional, la creación de las condiciones y la búsqueda de nuevas alternativas para impulsar el desarrollo económico y social del país y la participación creativa, responsable y solidaria con las fuerzas progresistas, con los países del tercer mundo..."<sup>44/</sup>

Sin embargo, la nueva política exterior cayó en el vicio de dar mucha más importancia a los factores externos como obstáculos al crecimiento de la economía mexicana, que a las mismas estructuras internas que han perpetuado nuestra situación de subdesarrollo. Al respecto, una especialista en la materia ha puesto en evidencia el peligro de llevar al extremo la alianza tercermundista, debido a que en la práctica ella no serviría más que para "consolidar la ideología de regímenes políticos comprometidos internamente con las fuerzas que, justamente, evitan el avance de un proyecto nacional de desarrollo"; es decir, y parafraseando las palabras de la misma autora, el problema no es sólo mejorar nuestra "negociación externa", sino también nuestra "negociación interna" con

<sup>44/</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales. La política exterior. Tomo 3, México, 1976, pag. 553.

el fin de realizar cambios sustanciales en el seno mismo de las estructuras socioeconómicas del país.<sup>45</sup> Pero esto ya sería asunto de otra investigación, así que por ahora nos limitaremos a enunciar los principios esenciales de la política exterior echeverriista para inmediatamente analizar sus repercusiones en América Latina.

Un primer elemento que podemos observar de dicha política exterior es el carácter multilateral que adoptarían nuestras negociaciones con los Estados Unidos y los países desarrollados. Como ya se ha dicho, hasta entonces México había confiado en la "relación especial" que mantenía con los Estados Unidos, pero que para principios de la década parecía haber llegado a su fin. La respuesta del gobierno mexicano a esta situación fue la utilización de los foros internacionales de negociación para expresar sus demandas, así como desarrollar la solidaridad terceraunista con el fin de dar más fuerza a sus posiciones.

Así, en su discurso en las Naciones Unidas, en octubre de 1971, Echeverría expresaría:

"Creo mi deber señalar que la imposición de un gravamen adicional del 10% ad valorem a las importaciones norteamericanas vulnera los intereses de mi país, así como los de todas

<sup>45</sup> Fellicar de H., Uiga, "Las relaciones comerciales de México; una prueba para la nueva política exterior", Foro Internacional Vol. XVII (65), julio-sept. de 1976, pp. 48-50. Como caso ilustrativo de esta observación se puede citar la devaluación del peso, que constituyó la prueba más fehaciente de la imposibilidad de seguir con la política estabilizadora heredada de gobiernos anteriores. Sin embargo, el Lic. Echeverría, al referirse a este hecho en su último informe al gobierno, lo ubicó en el contexto de las "agresiones" que México, y obviamente los países del Tercer Mundo, han experimentado por estar insertados en una estructura económica desfavorable para los mismos. Ver

las naciones en vías de desarrollo".<sup>46/</sup>

A partir de entonces, México, al referirse a sus angustias económicas, las haría al mismo tiempo extensivas a los países del Tercer Mundo. Pero la diplomacia tercermundista no sólo significó una política defensiva ante las actitudes de las potencias industriales, sino que se convirtió en una política activa y agresiva, tendiente a conformar normas de cooperación económica internacional, para asegurar un desarrollo más independiente de los países subdesarrollados.

En este sentido, la política exterior echeverreísta constituyó una respuesta a la agudización de los problemas del capitalismo dependiente mexicano y, al mismo tiempo, se erigió en una estrategia -aunque muy limitada- para lograr un desarrollo más autónomo. Es decir, los objetivos de la nueva política exterior estaban encaminados a disminuir nuestra situación de dependencia, misma que había llegado a niveles alarmantes y que -ante una serie de cambios externos- había demostrado las limitaciones a las que se enfrentaba la economía del país. Una vez más, pues, la política exterior respondía a los problemas económicos internos por los que atravesaba la nación.

Los principios básicos de la nueva política exterior, quedarán sintetizados en la llamada Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados propuesta por el Lic. Echeverría en el foro de la III UNCTAD, en 1972, y aprobada por una gran mayoría Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1974. El objetivo de la Carta es doble, el primero es servir como instrumen

---

México a través de los informes... op. cit., pp. 560-561.

46/ Secretaría de la Presidencia, México en las Naciones Unidas, México, 1971, pag. 11.

to defensivo de las economías de los países del Tercer Mundo, y el segundo, erigirse en una base de negociación multilateral para conformar un "nuevo orden económico internacional más justo y equitativo".

Esta última idea se apoya en el fundamento echeverrista de que la presente estructura económica mundial ha funcionado en detrimento de los países subdesarrollados, lo que ha provocado un estado de "involución" de sus economías. La crisis monetaria internacional; la de energéticos; el deterioro en los términos de intercambio; la penetración de la IAD en los países subdesarrollados, que al mismo tiempo ha determinado nuevas formas de colonialismo económico; la concentración del poder político y económico en las metrópolis desarrolladas y la indiferencia que han sostenido estas últimas respecto a los problemas del Tercer Mundo, constituyen características de un orden internacional caduco, cuyas bases han obedecido sólo a los intereses de los países hegemónicos y, en las palabras del Lic. Echeverría, han "...condenado a más de las tres cuartas partes de la población de la tierra a una vida de permanente escasez y a millones de seres humanos, al hambre y a la insalubridad endémicas". De ahí, pues, la necesidad de una alianza tercermundista con el fin de dar fuerza a las demandas de los países subdesarrollados y de conformar, de esta manera, un nuevo orden económico internacional que dé prioridad a sus intereses y necesidades.<sup>47/</sup>

---

<sup>47/</sup> El cuerpo doctrinario de la política exterior echeverrista puede encontrarse en sus informes de gobierno, en especial el sexto, en sus discursos ante las Naciones Unidas en oct. de 1971, en la UNCTAD en 1972, en la OEA en ese mismo año, en la reunión de Cancilleres en Ixtapalapa, en 1974 y en muchas otras intervenciones públicas internacionales.

Los principios rectores de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados fueron resumidos por el mismo presidente Echeverría, en las siguientes palabras:

"...libre disposición de los recursos naturales; respeto i restringido 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; prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de 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 el precio justo de los productos básicos; amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados; mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras".<sup>48/</sup>

Por último, no podemos dejar de mencionar otro elemento característico de la política exterior echeverrista, que aunque estuvo más ligado al campo de la política que al de la economía, no resultó menos importante. Este ha sido el del "pluralismo ideológico". En verdad, dicho principio estuvo siempre vinculado a la conducta internacional del país durante este período, pues medante él, México proclamaba el derecho de diversificar sus con

<sup>48/</sup> Echeverría Álvarez, Luis, Discurso pronunciado en la Reunión Plenaria del III período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Documentos económicos de la Administración Pública, México, 1972, pag. 15. Un análisis detallado del surgimiento de la Carta hasta su aprobación en la Asamblea General puede encontrarse en Flores Caballero, R., "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional". Varios autores, Justicia Económica

tactos con todos los países de la comunidad mundial sin importar el signo ideológico de sus gobiernos. Al mismo tiempo, el "pluralismo ideológico" se erigiría en norma de conducta para las grandes potencias, con el fin de aceptar a una sociedad mucho más abierta y heterogénea en el campo de la política internacional. Así, durante su discurso en la OEA, en junio de 1972, el mandatario mexicano expresó:

"Debemos aceptar como naturales las divergencias entre los Estados cuyos intereses son opuestos y empedarnos sinceramente en armonizarlos. Es hora de reflexionar sobre los daños y riesgos que conlleva el rígido apego a una pretendida unidad ideológica, que ignora la existencia, a todas luces obvia, de un pluralismo cada vez más variado". Posteriormente agregaría: "Para ser auténticamente representativa, esta institución ha de aceptar una gama muy amplia de discrepancias. Hago un llamado a las naciones que la integran, a fin de que liquidemos las consecuencias de la guerra fría que parecen perpetuarse en nuestro continente".

Bajo este contexto se dieron las giras internacionales del Presidente Echeverría, visitando países como la República Popular China y la Unión Soviética. En el caso de América Latina, un acercamiento a los gobiernos "progresistas" del área constituyó la expresión de esta nueva posición. Sin embargo, como lo veremos inmediatamente, estos tipos de acercamiento estuvieron encaminados principalmente a reforzar una imagen liberal y renovadora que el gobierno mexicano se empedaba en crear, con el fin de dar fuerza a las nuevas estrategias políticas que ensayaba internamente.

Internacional, México, FCE, 1976, pp. 25-80. Para un análisis global, puede consultarse a Green, Ma. del Rosario, "El nuevo orden económico internacional", Foro Internacional, Vol. XV (60), abril-junio de 1975, pp. 493-535.

49/ Echeverría Alvarez, L., "Discurso pronunciado ante el Consejo permanente de la OEA", Memoria, 1971-1972, pp. 290-296.

### 3.- EL NUEVO ACERCAMIENTO A AMÉRICA LATINA.

Como se vió en páginas anteriores, las estrategias de acercamiento económico a la región practicadas durante los años sesenta habían redituado en escasos beneficios para la economía mexicana. Si bien se podría argumentar que dichas estrategias fueron concebidas con objetivos a largo plazo, para principios de los setenta, el futuro de las mismas parecía nebuloso. Efecto, la ALALC y el CEC, principales puntos de apoyo de la política mexicana a la región, habían ingresado en una etapa de crisis que amenazaban su propia existencia. Ante esta situación, la crisis financiera por la que atravesaba el país demostraba la poca utilidad que los mecanismos de integración regional habían aportado a las políticas de desarrollo del país. Así pues, bajo el contexto de una política exterior más comprometida con el desarrollo de la economía nacional, era de esperarse algún cambio en nuestras relaciones económicas con los países latinoamericanos.

Sin embargo, durante cuatro años del período echeverreísta, la política de acercamiento económico a la región no varió sustancialmente de aquéllas de sexenios anteriores. Esto se debió a que durante los primeros años de su gobierno, el Lic. Echeverría buscó concertar una alianza más en términos políticos que económicos con los países latinoamericanos.

La prioridad de la esfera política sobre la económica en nuestros contactos con la región se manifestó en la importancia que el Gobierno mexicano imprimió a la política del "pluralismo ideológico". Esta posición se caracterizó, en el caso de América Latina, por la búsqueda de una reestructuración de la OEA y la inclusión de Cuba dentro de la misma, así como por un mayor acercamiento bilateral con los países "progresistas" de la región.

Lo importante de esta actitud, es que mediante ella el gobierno mexicano, intentaba refortalecer una imagen progresista y liberal, que se empeñaba en adquirir no sólo a nivel externo, sino interno, con el fin de lograr un mayor "consenso" entre los diferentes sectores del país. Es decir, las manifestaciones del pluralismo ideológico en la región venían a constituir la contrapartida a la política interna de "apertura democrática" del gobierno echeverrista, tendiente a borrar la imagen oscura y represiva de la administración anterior.<sup>50/</sup>

Bajo este contexto se intensificarían nuestros contactos con Cuba, pues si bien México no había roto sus relaciones con la isla, éstas se habían mantenido a un nivel prácticamente inexistente durante los años sesenta. La culminación de este acercamiento se dió con la entrevista del mandatario mexicano con Fidel Castro, en donde no sólo se apoyaría abiertamente las políticas del gobierno revolucionario, sino que se encontró una afinidad de las mismas con los principios de la Revolución Mexicana.<sup>51/</sup>

México también luchó por la reincorporación de Cuba en la OEA y buscó entablar alianzas con aquellos regímenes en los que encontraba afinidades "nacionalistas" y "progresistas", como fue el caso de Perú y Venezuela.<sup>52/</sup> Sin embargo, el caso más significativo de esta nueva política lo constituyó el apoyo del gobier

---

<sup>50/</sup> Ojeda, M., op. cit., pag.

<sup>51/</sup> Para los discursos del presidente Echeverría en Cuba, ver Secretaría de la Presidencia, Documentos de la Gira, 1976, pp. 361-401.

<sup>52/</sup> El gobierno peruano había nacionalizado su petróleo mediante la expropiación de la IIC y el de Venezuela estaba en vías de hacerlo.

no mexicano al gobierno de Salvador Allende, en Chile. Este apoyo rebasó el ámbito meramente diplomático y constituyó la mejor expresión del rumbo que habían adoptado nuestros contactos políticos con la región.<sup>53/</sup>

De esta forma, las relaciones económicas del país con el resto de las naciones latinoamericanas no sufrieron alteraciones durante la primera mitad del sexenio echeverreísta. En el mejor de los casos se intentó revitalizar las formas tradicionales de cooperación regional, pero sin indicar claramente las estrategias a seguir. Así, desde su discurso de toma de posesión el Lic. Echeverría se declararía a favor de un proceso más dinámico de integración regional, para lo cual propendría la creación de empresas multinacionales latinoamericanas, así como de institutos regionales de investigación.<sup>54/</sup> Sin embargo, estas ideas no rebasarían el plano de las declaraciones, pues el presidente mexicano se limitó a reiterar su apoyo al proceso de integración regional en los organismos regionales e internacionales de negociación, pero sin luchar por mecanismos concretos para su revitalización.

Durante el XIV período de sesiones de la CEPAL, en junio de 1971, el subsecretario de Industria y Comercio, Lic. Eliseo Mendoza Berrueto, estableció la urgencia de dinamizar el proceso de integración latinoamericano, mismo que debería trascender de una política de mera liberación comercial a una de "desarrollo industrial complementaria e integrada". El representante mexicano se

<sup>53/</sup> Ver Arriola, Carlos, "El acercamiento mexicano-chileno", en Varios autores, México y América Latina: la Nueva política Exterior, junio de 1971, suplemento, pp. 6-8.

<sup>54/</sup> Aspectos económicos del discurso de toma de posesión, op. cit. pag. 981.

limitó a enunciar los campos a los que debía encaminarse la integración del área, como el de los transportes y medios de comunicación en general, el de la industria y las finanzas, etc. Sin embargo, Mendoza Berrueto destacó la importancia de la unión latinoamericana so pena de perder la identidad nacional o regional, debido al surgimiento de "naciones continente" desde el punto de vista económico, y la penetración acelerada de las compañías transnacionales en el subcontinente.<sup>55/</sup> Bajo este matiz, la integración latinoamericana adquiriría un carácter defensivo; no obstante, aún no se concretizaban nuevas formas de acercamiento a la región.

Para mediados del sexenio echeverreísta todo parecía indicar que el apoyo a los acuerdos subregionales de integración se constituirían en el objetivo prioritario de nuestra política hacia la región. Como ya se dijo, en la Reunión de Presidentes en 1967 se aceptó la posibilidad de concertar acuerdos subregionales de carácter transitorio para estimular el proceso de integración del área; México aceptó con agrado esta idea y para 1972, como fruto de las entrevistas entre el presidente Allende y el Lic. Echeverría en Chile, se creó una Comisión mixta entre el Gobierno mexicano y los miembros del Pacto Andino.<sup>56/</sup>

---

<sup>55/</sup> "Intervención del Lic. Eliseo Mendoza Berrueto delegado de México ante el XIV período de sesiones de la CEPAL", Comercio Exterior, junio de 1971, suplemento, pp. 6-8.

<sup>56/</sup> El Pacto Andino reúne a países considerados como de "desarrollo medio" en la región; estos países se distinguieron en las negociaciones de la ALALC por su lucha por reestructurar los mecanismos de integración que consideraban habían beneficiado a los países de mayor desarrollo: México, Argentina y Brasil. Así, el 26 de mayo de 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú aprobaron el Acuerdo de Cartagena, que se circunscribía

El interés de México por la subregión bien podía tener una base económica; los países miembros del Acuerdo de Cartagena representaban en conjunto el 30% de la superficie de América del Sur, con una población de 67 millones de habitantes y un PIB aproximadamente de 30,893 millones de dólares. La subregión produce el 16% del estaño en el mundo, el 18% del antimonio, el 20% del total de la pesca mundial y el 19% del petróleo.<sup>57/</sup> Si bien aún son en su mayoría exportadores de productos primarios, existen grandes posibilidades para la producción de bienes intermedios y de capital.

Para 1972, las ventas de México al grupo andino ascendieron al 63.7% del total de exportaciones a la ALAIC y adquirió del mismo el 52.3% de las importaciones provenientes de esta organización. Desde esta perspectiva, la Comisión andino-mexicana tenía como meta la promoción de un mayor acercamiento comercial e industrial entre ambas partes.<sup>58/</sup>

Sin embargo, existieron otros motivos para buscar un acercamiento con los países miembros del Acuerdo de Cartagena, pues éstos no sólo se constituyeron como una unidad subregional y homogénea tendiente a dinamizar el proceso de integración regional, sino que incluía elementos innovativos en su constitución. Entre ellos se encuentra la Decisión 24 que establece las bases para una regulación del capital extranjero en la subregión; la Deci-

---

en el marco de la ALAIC como un acuerdo subregional tendiente a dinamizar el proceso de integración.

<sup>57/</sup> Flores Caballero, R., "México y el Pacto Andino", en Varios autores, México y América Latina: la nueva política exterior, op. cit., pag 180.

<sup>58/</sup> Ver König, W., op. cit., pag 93.

sión 46 sobre la creación de empresas multinacionales latinoamericanas y la Decisión 57 que establece un programa de desarrollo industrial del sector metalmeccánico.<sup>59/</sup> Estas medidas, en conjunto, estaban orientadas hacia el desarrollo de una infraestructura industrial autónoma y propiamente latinoamericana. De ahí que en julio de 1971, durante una gira oficial a los países sudamericanos, el presidente Echeverría reiterara su apoyo al grupo andino en la sede misma del Acuerdo de Cartagena y expresara:

"La vasta hermandad que los países miembros de ese Pacto [el Andino] han creado, es un avance lúcido y prometedor. Por su capacidad para tomar decisiones y por las características de su sistema operativo, constituye, sin duda, un ejemplo de lo que debe ser un esquema de integración para América Latina."<sup>60/</sup>

Al mismo tiempo, el Lic. Echeverría, después de mencionar los efectos nocivos de la IED en la región, apoyaría abiertamente la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, la que identificó con los objetivos de la Ley Mexicana sobre Inversiones Extranjeras.<sup>61/</sup>

Para fines de agosto de 1973 se celebraría en la ciudad de México el Seminario Andino-mexicano. La parte mexicana reconoció una vez más los obstáculos en que había incurrido el proceso de integración regional y expresó sus deseos de reactivar el Tratado de Montevideo y adecuarlo "a la naturaleza cambiante de las relaciones económicas internas y externas de la región con el objeto de eliminar las relaciones negativas de la dependencia".<sup>62/</sup>

<sup>59/</sup> Una descripción detallada de estas decisiones puede encontrarse en Flores Caballero, R., op. cit., pp. 174-176.

<sup>60/</sup> Secretaría de la Presidencia, El Gobierno Mexicano, separata no. 11, México, 1974, pag 95.

<sup>61/</sup> Ibid., pp. 95-96.

<sup>62/</sup> Citado en Flores Caballero, R., op. cit., pag 189.

Con esta idea, el Gobierno mexicano procuraba imprimirle un nuevo matiz a la integración; intentaba rescatarla del ámbito meramente técnico para erigirla abiertamente en un instrumento que promoviera un desarrollo más autónomo en la región, en contraste a su desenvolvimiento subordinado y dependiente con las metrópolis industriales. Sin embargo, no es sino hasta la segunda mitad de 1974 que se elabora toda una estrategia de acercamiento en base a esta meta. Pero antes de pasar a este asunto, es necesario mencionar brevemente el transcurso de nuestras relaciones con los países centroamericanos.

Durante los primeros años de su Gobierno, el Lic. Echeverría decidió continuar la política de acercamiento a los países centroamericanos bajo los principios del gobierno anterior. Así, para junio de 1971, el director del Banco Nacional de Comercio Exterior anunció la decisión presidencial de otorgar nuevos recursos financieros a los países del Istmo con el fin de estimular las transacciones comerciales entre ambas partes, así como ofrecer créditos a mediano plazo para la creación de empresas mixtas, en Centroamérica, con capital minoritario mexicano.<sup>63/</sup>

Debido a la crisis que experimentó el MCC a partir de 1969, no existió un pronunciamiento oficial acerca de una posible vinculación económica entre México y Centroamérica. Sin embargo, el interés del Gobierno mexicano por continuar una política activa de acercamiento prosiguió durante el sexenio. Dentro de este contexto se realizaron las entrevistas de los presidentes de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador con el Ejecutivo mexicano a lo largo de los años 1971 y 1972. Estas en

<sup>63/</sup> Comercio Exterior, junio de 1971, pp. 478-479.

trevistas se realizaron en diferentes lugares del sureste mexicano y en el mejor de los casos ratificaron las premisas bajo las cuales se habían estado desarrollando nuestros contactos con la región.<sup>64/</sup> Si bien con esta actitud México reforzaba sus relaciones bilaterales con cada uno de los países centroamericanos, se pensaba que iba a proseguir con sus contactos multilaterales hacia la subregión.

Pero para julio de 1974, el Presidente Echeverría realizó una gira presidencial hacia los países de América del Sur, en donde aprovechó para entrevistarse por una hora con el presidente de Costa Rica. En ese país, el Mandatario mexicano defendería los esfuerzos del gobierno costarricense por defender los precios del banano, así como de las empresas transnacionales que lo comercializan.

El Presidente Echeverría expresaría también sus deseos para realizar una gira por toda Centroamérica -situación que no se dió- y al preguntársele sobre cuál podría ser la mejor forma de que México y los países del Istmo se defendieran contra "una serie de monopolistas y grupos extranjeros", el Ejecutivo mexicano replicó:

"...no es solamente México y Centroamérica; es México, Centroamérica y Suramérica, es Latinoamérica y el Tercer Mundo, con el que tenemos problemas comunes."<sup>65/</sup>

Con esta declaración, México anunciaba su nueva política de

<sup>64/</sup> Los discursos del presidente Echeverría con los mandatarios centroamericanos pueden encontrarse en Secretaría de la Presidencia, México ante el Mundo. México, 1974 pp. 11-35 y los comunicados y declaraciones conjuntas en Memoria, 1970-71, pp. 215-218.

<sup>65/</sup> El Gobierno Mexicano, op. cit., pag. 18.

acercamiento no sólo a los países centroamericanos, sino al resto de las naciones latinoamericanas. Hasta entonces, se había mantenido una estrategia de acercamiento multilateral dentro de los límites de los organismos de integración. Ahora, México rebasaba las fronteras de dichos organismos y buscaba un acercamiento que superara el ámbito meramente técnico de las fórmulas tradicionales de cooperación y que abarcara a la totalidad del subcontinente, incluyendo a los países del Caribe. Es a partir de este momento cuando se puede hablar de una innovación en las relaciones económicas de México con los países latinoamericanos.

Así, en Perú, el Presidente Echeverría proponería la creación de un organismo exclusivamente latinoamericano cuyas metas fundamentales serían las siguientes: 1) constituir un foro de discusión sobre los principales problemas internacionales y regionales que han afectado al subcontinente; este último aspecto abarcaba a los mecanismos de integración existentes, cuyos obstáculos y posibilidades de superación serían estudiados por este nuevo organismo, 2) realizar proyectos de investigación multilateral con el fin de instrumentar estrategias concretas de cooperación económica entre dos o más países miembros. La creación de asociaciones de productores de materias primas y de empresas multinacionales latinoamericanas estaban contenidas dentro de este objetivo, y 3) constituir un frente común de negociación ante los países industrializados con el fin de establecer estrategias conjuntas que aseguren un desarrollo menos dependiente de los países latinoamericanos.

Al nuevo organismo se le conocería como Sistema Económico Latinoamericano o SELA y en él se aglutinarían las nuevas expectativas de México en la región. El SELA recibiría el apoyo

inmediata de Venezuela, país que guardaba una gran afinidad con la política exterior de México, por lo que ambos vinieron a ser promotores de esta nueva organización.<sup>66/</sup>

De acuerdo a la posición mexicana, el surgimiento del SELA estaba estrechamente vinculado tanto a causas internas como externas de la región. Dentro de las primeras se encontraba la invasión de las compañías transnacionales y la poca operatividad que habían tenido los organismos de integración existentes. Dentro de las segundas se mencionaban las tendencias proteccionistas de los países desarrollados para hacer frente a la crisis económica internacional y cuyas principales consecuencias eran resentidas por los países subdesarrollados. Desde esta perspectiva, la creación del SELA se ubicaba dentro del contexto de la política exterior echeverriista, tendiente a conformar un nuevo orden internacional favorable a los países subdesarrollados. Por último, se argumentó la inexistencia de organismos exclusivamente latinoamericanos, con órganos permanentes de consulta y con capacidad de discutir los problemas globales de la región.

Ya en Ecuador, en la declaración conjunta suscrita por México con dicho país, se dejó entrever la necesidad de "...efectuar cambios en la estrategia de la integración para eliminar los obs

<sup>66/</sup> Desde la Declaración Conjunta entre México y Venezuela en julio de 1974, los jefes de Estado de ambos países expresaron su convicción de que los pueblos latinoamericanos debían contar con un organismo de consulta y cooperación económica, propio y permanente, complementario de otros ya existentes, que tuviera funciones y alcances que respondiesen real y eficazmente a sus necesidades y aspiraciones comunes. Asimismo, decidieron establecer una comisión mixta que coordinase los esfuerzos de Venezuela y México, tendientes a llevar a la práctica dicha iniciativa.  
Posteriormente, durante la visita de Estado del Presidente ve

táculos que se interponen y para configurar un marco más adecuado a las aspiraciones de la región".<sup>67/</sup>

Poco después, el sentido de estas palabras cobrarían su propia dimensión bajo las siguientes frases, pronunciadas por el Secretario del Patrimonio Nacional, Lic. Francisco J. Alejo, en Venezuela:

"En los últimos tres lustros, América Latina ha realizado diversos esfuerzos de cooperación, con distintos grados de éxito. Podemos decir, sin embargo, que ha faltado probablemente la audacia necesaria para alcanzar la dimensión de Bolívar, que ha habido cierta timidez en la imaginación y las acciones frente a la grandeza de las luchas del héroe".

Inmediatamente explicó el ideario de Bolívar, cuyo objetivo era realizar un congreso anfictiónico en Panamá con el fin de unificar la conducta latinoamericana para defenderla "...frente a los grupos de poder que sobrevivían al antiguo régimen y frente a jóvenes imperialismos..." que acosaban la región. Después agregaría:

"A pesar de que instrumentos regionales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha creado nuevas posibilidades de desarrollo para los pueblos de América Latina, son muy limitados para lograr la unificación frente al exterior y la verdadera cooperación en la solución de problemas comunes de nuestros pueblos".<sup>68/</sup>

---

nezolano a México, en marzo de 1975, Andrés Peres ratificó su apoyo a la nueva organización y junto con el gobierno mexicano, se redactaron las principales funciones que la misma debería tener. Dentro de este nuevo espíritu de colaboración, ambos gobiernos firmaron varios acuerdos de colaboración técnica y cultural, entre los que resalta la creación de una empresa industrializadora del café. La información detallada de la visita de Andrés Peres a México se encuentra en Comercio Exterior, suplemento, abril de 1975.

<sup>67/</sup> El Gobierno Mexicano, op. cit., pag. 13.

<sup>68/</sup> Ibid., pag. 325.

Es decir, en el mejor de los casos, los mecanismos de integración existentes resultaban insuficientes respecto a las nuevas exigencias impuestas por la crítica situación de las economías latinoamericanas. El CELA se proponía superar las fórmulas técnicas de la cooperación económica para llevarlas al campo de la negociación multilateral. Bajo este nuevo concepto -negociación multilateral- se aglutinarían las nuevas estrategias de cooperación económica en la región, lo que imprimiría también a la nueva organización, un carácter político a sus acciones. Esto último sería reforzado por el mismo Secretario del Patrimonio, cuando afirmó que por el simple hecho de que el CELA se constituyera en un organismo de cooperación económica, ello implicaba ya la creación de una organización política.<sup>69/</sup>

Esta nueva tesis sobre la cooperación latinoamericana, se vería perfeccionada con las declaraciones del subsecretario de Industria y Comercio, Lic. Eliseo Mendoza Berrueto:

"Es evidente que los organismos vigentes en América Latina no están respondiendo adecuadamente a las aspiraciones y requerimientos de la región, como es el caso de la defensa de los precios de sus productos de exportación, el establecimiento de una política regional que mejore su poder de negociación frente a las grandes potencias y su acción común ante las nuevas formas de neocolonialismo económico, tales como las consecuencias negativas de las empresas transnacionales, de la transferencia de tecnología en condiciones restrictivas y de obstáculos al acceso de sus productos en los mercados internacionales"<sup>70/</sup>

Palabras similares serían pronunciadas por el mismo funcio-

<sup>69/</sup> Excelsior, 31 - VII - 1975

<sup>70/</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo, Hacia un nuevo sistema económico latinoamericano. Conferencia susentada en la Asociación de Economía y Comercio Exterior, México, D.F., NIMCO., pag. 8.

nario ante la XVI asamblea de la CEPAL, en mayo de 1975.<sup>71/</sup> Para Mendoza Barrueto, el SELA resultaba un organismo innovativo dentro de las estrategias de cooperación latinoamericanas. La OEA, argumentaba, por haberse orientado casi exclusivamente en las relaciones con los Estados Unidos no dio la importancia necesaria a los problemas económicos de la región. La CECLA carecía de órganos permanentes, no incluía a Cuba y su atención se había concentrado en problemas derivados de las relaciones de América Latina con otras áreas, descuidando los objetivos del desarrollo regional.

Por lo que toca a los mecanismos de integración, Mendoza Barrueto declaró:

"Si el dinamismo que caracterizó a la integración en sus primeros años se hubiera mantenido, bastaría de hecho para cumplir los actuales requerimientos de la región. Pero en todos los casos, se ha visto gravemente limitada por varios factores, entre los que destacan las marcadas disparidades en los grados de desarrollo de los países miembros de cada proceso de integración, la excesiva influencia de los intereses nacionales, el predominio de mecanismos puramente comerciales en detrimento de formas más avanzadas de integración y la falta de una adecuada infraestructura física".<sup>72/</sup>

Mencionó los obstáculos a los que se enfrentaba la ALALC y el MCC, y respecto al Pacto Andino, después de aclarar el "esfuerzo solidario" y "muy meritorio" de esta organización, expresó los problemas a los que se enfrentaba en el sector automotriz y petroquímico, pero dió particular énfasis a las dificultades presentadas "en las reglamentaciones sobre tratamiento al capital extranjero, debido a las resistencias de un país miembro del

<sup>71/</sup> El Nacional, 9 - V - 75.

<sup>72/</sup> Mendoza Barrueto, E., op. cit., pag. 10.

Acuerdo de Cartagena para cumplir tales disposiciones<sup>73/</sup>. Por último, Mendoza Berrueto mencionó también cómo la Comunidad del Caribe se enfrentaba a problemas resultantes "de la desigual distribución del ingreso y de su reducida dimensión geográfica y económica."<sup>74/</sup>

Debido a esta situación, el SELA se erigió no sólo como un foro de negociación hacia el exterior, sino como un organismo aglutinante de todas las naciones latinoamericanas, en cuyo contexto se daba la posibilidad de concertar fórmulas de cooperación entre dos o más países miembros de acuerdo a sus respectivos intereses. Es decir, el SELA establecía bases generales para la cooperación regional -como la concertación de empresas multinacionales, la regulación de las empresas transnacionales, la creación de asociaciones de productores de materias primas, el mejoramiento de los transportes y medios de comunicación, etc.- pero sin comprometer a sus miembros -como es el caso de los organismos de integración- a realizar metas concretas en un plazo determinado brevemente.

El SELA sentaba los principios generales de una nueva política de cooperación económica aplicable no sólo frente a las potencias industriales, sino dentro de los mismos países latinoamericanos. Estos principios no constituyen metas fijas para los

---

<sup>73/</sup> La referencia es obviamente a Chile, país que desde la caída del gobierno de Allende empezó a obstaculizar los principios del Acuerdo de Cartagena. Chile pidió la modificación de la famosa Decisión 24, lo cual fue rechazado por el resto de los países miembros. Para fines de septiembre de 1976, Chile obtuvo un permiso para marginarse del Pacto por un período de dos años. Ver Excelsior, 29-IX-76.

<sup>74/</sup> Mendoza Berrueto, E., op. cit., pp. 9-15.

países miembros, sino el contexto en que deberán desenvolverse el futuro de las relaciones económicas intra y extra-regionales.

Así, la necesidad de superar las rigideces de los organismos de integración también fue recalcada por los funcionarios mexicanos. Al respecto, F. Javier Alejo, expresaría:

"...la experiencia que casi la totalidad de los países de América Latina ha recogido a la fecha en los esfuerzos en márcados dentro de los tratados de integración, nos muestra con claridad que, además de estos tratados, la América Latina necesita contar con un sistema que abra la posibilidad de llegar a acuerdos de tipo flexible, acuerdos que permitan combinaciones libres y variadas de países latinoamericanos, de un sistema que no imponga acuerdos exagerados a los países miembros, que, con posteridad y por esa misma razón, no estaría dispuestos a cumplir como lo muestra la experiencia."<sup>15/</sup>

De esta forma, el SELA intentaba constituirse en un mecanismo "laxo" de cooperación, pero sin sustituir a los organismos ya existentes, ya que una de sus metas era, precisamente, buscar la revitalización de estos últimos.

Pero el SELA también encontraba su origen en el contexto de una estructura económica internacional injusta para los países latinoamericanos. Como se mencionó en la segunda parte de esta sección, la construcción de un nuevo orden económico internacional constituyó uno de los principios básicos de la política exterior echeverreísta.

El SELA pues, se concebía como un mecanismo concreto para dar operatividad a dicha meta. La acción conjunta de los países latinoamericanos se hacía urgente para hacer frente a la penetración desmesurada de la LED en la región; a las prácticas pro-

<sup>15/</sup> Alejo, F.J., Discurso del delegado mexicano, SELA/Doc.no. 17 31 de julio de 1975, Panamá, pag. 7.

teccionistas y unilaterales de los países desarrollados que obstaculizan las exportaciones de los países latinoamericanos; al control de los conocimientos tecnológicos y científicos en las metrópolis industriales; a la crisis monetaria y a la inflación desatada en los principales centros de desarrollo pero cuyas consecuencias se han resentido con mayor magnitud en los países latinoamericanos y, en términos globales, a la actual estructura económica internacional que ha demostrado su incapacidad e ineficiencia para dar solución a los problemas de las economías subdesarrolladas.<sup>76/</sup>

Como un punto más concreto de estos "obstáculos externos" que hacían de la creación del SBLA un imperativo, se mencionaba el fracaso de la cooperación interamericana:

"América Latina ha vivido mucho tiempo bajo el espejismo de una genuina cooperación económica hemisférica en el marco de las relaciones que cubre el sistema interamericano."<sup>77/</sup>

Así, la ley norteamericana de comercio exterior, de 1974, que no sólo restringía el acceso de algunos productos de importancia vital para la región, sino que contemplaba discriminaciones hacia países latinoamericanos que se asociaran o pretendieran asociarse para la defensa de sus materias primas<sup>78/</sup>, constituyeron la sepultura definitiva de la política del "nuevo diálogo" prometida por los Estados Unidos a la región en la reunión de cancilleres de Tlatelolco.

Bajo esta perspectiva, el SBLA se ubicaba dentro de los principios globales de la Carta de Deberes y Derechos Económicos

<sup>76/</sup> Ibid, pag. 3.

<sup>77/</sup> Ibid., pag. 5.

<sup>78/</sup> Mendoza Serrueto, E., op. cit., pag 15.

de los Estados, propuesta por el Lic. Echeverría en la III UNCTAD y de la cual se habló con anterioridad. Así, en Lima, al proponer el nuevo organismo de cooperación, el mandatario mexicano expresaría:

"Los países del Tercer Mundo y los de Latinoamérica, en particular, debe unirse en defensa de sus principios e intereses comunes o resignarse a permanecer indefinidamente en el subdesarrollo...

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados aspira a establecer las garantías fundamentales de las naciones del Tercer Mundo en sus relaciones económicas y políticas con los grandes países industriales.

No obstante, el equilibrio mundial que perseguimos no nacerá como consecuencia exclusiva de la maduración de las instituciones internacionales. Para ello, será necesario dar pasos concretos que nos acerquen a una acción económica de Latinoamérica, coherente y coordinada, que brinde beneficios a todos nuestros pueblos.

América Latina requiere un sistema propio de consulta y cooperación económica. Ha llegado el momento de complementar los instrumentos ya creados con el establecimiento de un organismo permanente que sirva como foro para la discusión de nuestros problemas económicos comunes; que examine objetivos y estrategias tanto globales como sectoriales; que sugiera nuevos rumbos de acción a los países miembros; que diseñe y recomiende mecanismos para combinar nuestros recursos en esfuerzos colectivos.<sup>79/</sup>

Posteriormente, cuando la Carta fue aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1974, esta posición se reafirmaría. El S&LA no sólo constituiría un organismo de cooperación latinoamericano, sino también un instrumento defensivo de las economías de los países de la región, cuya práctica multilateral les permitirá presionar a las potencias industriales para aceptar una nueva estructura internacional que tomará en cuenta sus necesidades.

---

<sup>79/</sup> El Gobierno Mexicano., pp. 87 y 89.

Por ello, el Presidente Echeverría apelaba a la unidad latinoamericana para hacer frente a los problemas económicos de la región. El Presidente mexicano aceptaba la existencia de una heterogeneidad política en el subcontinente, pero la consideraba como un problema secundario ante la homogeneidad de los problemas económicos que lo han aquejado. Así, pues, la unidad latinoamericana se basaba en la comunidad de intereses económicos que existían en la región, independientemente de las estructuras políticas de cada uno de sus miembros.<sup>80/</sup>

Ahora bien, el objetivo esencial del CELA -y de toda la política exterior de ese período- fue la promoción de un desarrollo integral y más autónomo de cada una de las naciones latinoamericanas. Se puede decir que en principio éste fue el objetivo bajo el cual México participó en los organismos de cooperación de los sesenta; sin embargo, durante esta nueva administración el concepto de desarrollo adquirió una dimensión más amplia y real, pues se le concibió no sólo como un crecimiento meramente cuantitativo de la economía, sino como un incremento en el nivel de vida de la población así como una mayor autonomía frente al exterior. Al respecto, y mencionando la importancia del SELA dentro de esta nueva concepción, Mendoza Berrueto expresaría:

"Las reglas de la integración y de la cooperación internacional han cambiado. Los pueblos a los que se les había asignado sólo el papel de proveedores de materias primas, emergen y exigen compartir la toma de decisiones. Se tiene un nuevo concepto del desarrollo en el cual no importa sólo el crecimiento de la riqueza, sino la calidad de la vida de los que contribuyen a crearla con su esfuerzo y se termina la etapa en que el destino de algunos pueblos era decidido en metrópolis hegemónicas."<sup>81/</sup>

<sup>80/</sup> Ibid., pag. 189.

<sup>81/</sup> Mendoza Berrueto, L., Op. cit., pp. 7.

El Secretario del Patrimonio también daría énfasis al carácter nacional que debería tener el desarrollo de las economías latinoamericanas. Dicho funcionario concebía al SCLM como el inicio de una nueva etapa de cooperación intra-regional tendiente a preservar la autonomía del desarrollo latinoamericano:

"Nuestro punto de partida es la existencia de Estados Nacionales que pretenden seguirlo siendo y nuestra meta es promover el desarrollo autónomo de cada uno de ellos en el marco de una sociedad más amplia y, por tal, menos vulnerable frente a los intereses exteriores. Nuestro fin último es la unidad..."<sup>82/</sup>

Esta última frase resulta particularmente relevante debido a que en el fondo, esta posición busca preservar la dinámica del crecimiento económico del país en manos nacionales, o al menos mayoritariamente nacionales, pero en base a una política de mayor integración financiera e industrial con los países latinoamericanos. Es decir, el Gobierno mexicano ha reconocido la imposibilidad de continuar con un crecimiento dentro de los límites de las economías domésticas, pero al mismo tiempo, ha luchado por mantener -al menos teóricamente- el carácter nacionalista de su industrialización.

De esta forma, ante el avance creciente de una mayor integración dependiente con las metrópolis industrializadas, con los consecuentes problemas que ello conlleva y de lo cual se ha hablado ampliamente en el transcurso de este trabajo, el Gobierno mexicano intentó contrarrestar esta situación mediante la búsqueda de nuevas formas de cooperación e integración con las economías latinoamericanas.

---

<sup>82/</sup> El Gobierno Mexicano, pag. 139.

Ahora bien, se puede argumentar que esta política de México se dió desde su apoyo al movimiento de integración a fines de los cincuenta. Hay que recordar que desde entonces, México reconoció la necesidad de romper "los compartimientos estancos" que limitaban el desarrollo de la región, al mismo tiempo que pugnaba por una mayor diversificación comercial y complementación industrial dentro del ámbito latinoamericano.

Sin embargo, no es sino hasta la administración echeverreísta cuando se nota una abierta preocupación por el modelo de industrialización dependiente seguido por el país, debido sin duda alguna, a que es precisamente durante su Gobierno en donde los límites y contradicciones de dicho modelo se manifiestan en toda su magnitud.

Es con el Gobierno echeverreísta cuando se ve más clara la vinculación entre el desarrollo dependiente de la economía nacional y la política económica exterior. El SELA -y en términos más globales la Carta de Deberes y Derechos- se erigía en un mecanismo defensivo de las economías periféricas ante una mayor penetración y dominación del poderío de las metrópolis industriales.

Al mismo tiempo, el SELA proponía nuevas formas de colaboración intra-regional con el fin de fortalecer la industria y la economía regionales. Es decir, y de acuerdo a las palabras del Lic. Alejo, el SELA se creaba para asegurar a los países latinoamericanos "...una cooperación económica efectiva que les permita alcanzar una tasa alta y sostenida de desarrollo económico con menor dependencia externa, menores presiones inflacionarias y una situación cada vez mejor en su balanza de pagos."<sup>83/</sup>

<sup>83/</sup> Alejo, F. J., op. cit., pag. 7.

Para lograr estos objetivos, el SELA proponía dos estrategias: la negociación frente a las potencias industriales y la cooperación entre los países miembros. De ahí que el SELA quede definido dentro del Convenio Constitutivo de Panamá -suscrito por 25 países latinoamericanos en octubre de 1975- como un "organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por "estados soberanos latinoamericanos".

Dentro de la primera estrategia, y de acuerdo al mismo Convenio, los propósitos del SELA son los siguientes:

- Actuar como mecanismo de consulta y coordinación de América Latina para formular posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales ante terceros países, agrupaciones de países y en organismos y foros internacionales.
- Diseñar y reforzar mecanismos y formas de asociación que permitan a los Estados Miembros obtener precios remunerativos, asegurar mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados y acrecentar su poder de negociación.
- Mejorar la capacidad de negociación para la adquisición y utilización de bienes de capital y tecnología.
- Estudiar y proponer medidas para asegurar que las empresas transnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región a los intereses nacionales de los Estados Miembros, así como intercambiar información sobre las actividades que dichas empresas desarrollen.

Dentro de la segunda estrategia los objetivos del SELA son:

- Propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas. Estas podrán constituirse con aporte de capital estatal, paraestatal, privado o mixto cuyo carácter nacional sea garantizado por los Estados Miembros y cuyas actividades estén sometidas a la jurisdicción y

supervisión de los mismos.

- Estimular la producción y el suministro de productos agrícolas, energéticos y otros productos básicos, así como procurar establecer una política latinoamericana en esta materia.
- Estimular la complementación industrial y la exportación de manufacturas.
- Propiciar la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen del desarrollo de los países de la región.
- Fomentar la cooperación latinoamericana para la creación, el desarrollo, la adaptación e intercambio de tecnología e información científica.
- Promover el desarrollo y la coordinación del transporte y las comunicaciones, especialmente en el ámbito intra-regional.
- Promover la cooperación turística entre los países miembros.
- Ayudar a los países que afronten situaciones de emergencia de tipo económico y provenientes de desastres naturales.
- Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar las acciones coordinadas de éstos.
- Promover la formulación y ejecución de programas y proyectos económicos y sociales de interés para los Estados Miembros.<sup>84/</sup>

El SELA quedó compuesto por un Consejo Latinoamericano, órgano supremo y ejecutivo de la organización; los Comités de Acción, órganos ad hoc para realizar estudios y proyectos sobre asuntos de interés para dos o más estados miembros; y la Secretaría Permanente, encargada de los asuntos administrativos de la Institución.

El Consejo estaría compuesto por cada uno de los países miembros, todos ellos con derecho a un voto. Las decisiones del

<sup>84/</sup> Ver Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano, capítulo II, artículo 5.

Consejo se toman por consenso en casos concernientes al establecimiento de políticas generales del SELA, a la interpretación y enmienda del Convenio Constitutivo y a la aprobación de posiciones y estrategias comunes de los estados miembros sobre temas económicos y sociales, tanto en organismos y foros internacionales, como ante terceros países o agrupaciones de países. En el resto de sus funciones -por lo general de carácter administrativo- el Consejo tomará decisiones por mayoría de dos tercios. El sistema de votación constituye pues, un obstáculo potencial para el funcionamiento del SELA, ya que las decisiones de mayor importancia deben ser tomadas por unanimidad.

El SELA se creó como un organismo exclusivamente latinoamericano, en donde participan todos los países de la región, incluso los del Caribe. Esto resulta importante debido a que hasta entonces estos países se habían mantenido al margen de los movimientos de cooperación regional. Durante su gira oficial a los países de América Latina -en julio de 1974- el Presidente Echeverría no ocultó su interés por incorporar a los países caribeños dentro de su nueva política de acercamiento a la región.

Así, durante su visita a Venezuela, el Primer Mandatario expresaría:

"El Caribe enlaza de un modo natural e inevitable los destinos de Venezuela y México. Este mar que fuera de los escenarios más turbulentos y codiciados en la historia americana ha de convertirse, por nuestra acción conjunta, en el camino mayor de una colaboración que afiance nuestra independencia..."<sup>85/</sup>

Posteriormente, en Jamaica, el Presidente Echeverría firmaría un acuerdo que creaba la Comisión Mixta México-Comunidad

<sup>85/</sup> El Gobierno Mexicano, pag 290.

del Caribe.<sup>86/</sup> Un año después, durante su gira tricontinental, el Ejecutivo mexicano visitaría Trinidad-Tobago y ratificaría su acercamiento a la subregión:

"Deliberadamente, decidimos comenzar y dar término a esta gira de trabajo, visitando naciones caribeñas. Es ya demasiado el tiempo que hemos vivido de espaldas las islas y la tierra firme que rodean el Mar de las Antillas. Esta circunstancia, excusable en el pasado, mutila nuestras perspectivas presentes y perjudica seriamente nuestro porvenir".

Después agregaría que al promover la creación del SELA:

"...los Estados latinoamericanos y del Caribe señalan el camino y dan pasos cada vez más firmes, en la tarea de consolidar los rasgos de lo que ha de ser una comunidad de naciones vinculadas en la libertad y en el apoyo mutuo."<sup>87/</sup>

El hecho más concreto de este acercamiento fue la creación de la Naviera Multinacional del Caribe (NAVUCAR) en diciembre de 1975. Esta empresa se inició con un capital social de 30 millones de dólares y sus países miembros son: México, Colombia, Costa Rica, Cuba, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Los objetivos principales de la NAVUCAR son incrementar el comercio entre los países del Caribe y liberar el transporte marítimo de las compañías transnacionales que hasta ahora lo controlan.

Para 1976 la NAVUCAR contaba con dos barcos de pequeño tonelaje, el "City of Bochum", de 5,300 toneladas -con bandera de Singapur- y el "Foritz Schulte" de 5,629 toneladas -con bandera liberiana. Estos barcos no son propios de la compañía ya que por

<sup>86/</sup> Ibid., pp. 392-394.

<sup>87/</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Gira de trabajo del presidente Luis Echeverría Álvarez a catorce países de América, África y Asia. México, 1975, pag. 205. Subrayado nuestro.

cuestiones financieras, se consideró más oportuno su arrendamiento.<sup>88/</sup>

La NAMUCAR fue considerada como un "esfuerzo pionero" dentro de lo que debe ser la empresa multinacional entre los países latinoamericanos y del Tercer Mundo.

Ahora bien, este interés de México por el Caribe no dejó de provocar, como en el caso de Centroamérica, ciertos temores en la subregión. Así, el Primer Ministro de Trinidad-Tobago, Eric Williams, expresó que las naciones latinoamericanas vecinas como Venezuela y México podrían estar introduciendo una "recolonización" en las antiguas colonias británicas del Caribe. Williams criticó también a Jamaica por haber iniciado un proyecto conjunto con México para la explotación de bauxita y la fabricación de aluminio y se refirió también a las demandas territoriales de Venezuela sobre Guayana y de Guatemala sobre Belice.<sup>89/</sup>

Pero la constitución del SELA no sólo encontró obstáculos por parte de los países del Caribe, sino también dentro de los "grandes" de América Latina, como el Brasil. En la visita del Presidente de México a dicho país en julio de 1974, el Lic. Echeverría pidió el apoyo de Brasil para la creación del SELA. Desde entonces, el Gobierno brasileño se mostró reservado ante el proyecto y manifestó sus deseos de "estudiarlo detenidamente".<sup>90/</sup>

Posteriormente, y ante la insistencia de México y Venezuela por convocar una Junta Constitutiva para fines de julio de

---

<sup>88/</sup> Para la NAMUCAR ver Comercio Exterior, mayo de 1975 y enero y marzo de 1976.

<sup>89/</sup> Novedades, 9-V-75:

<sup>90/</sup> El Gobierno Mexicano, pp. 243-244.

1975, el Gobierno brasileño manifestó temores de que el SELA se convirtiera en un organismo de confrontación con los Estados Unidos. Ante esta situación, los gobiernos mexicano y venezolano enviaron a sus negociadores para convencer a la parte brasileña de los "sanos propósitos" que albergaba la nueva organización. Después de las entrevistas, realizadas pocas semanas antes de la Reunión Constitutiva, la Cancillería brasileña manifestó lo sig.:

"Ahora, más que nunca, Brasil está más próximo al SELA. Los promotores del sistema consiguieron disipar los temores del Brasil de que SELA pudiese ser un organismo de enfrentamiento con los Estados Unidos.<sup>91/</sup>

Países como Argentina y Chile mostraron también sus reservas, pero la labor diplomática de los funcionarios venezolanos y mexicanos permitieron su asistencia a la Junta Constitutiva.

Al SELA se le acusó también de pretender ser un organismo sustitutivo de la OEA. La parte mexicana negó esta aseveración y explicó que la nueva organización no pretendía sustituir a las organizaciones regionales ya existentes, sino que, por el contrario, buscaba complementarlas. El Secretario del Patrimonio -representante de México ante las negociaciones del nuevo organismo- aclararía aun más esta posición al indicar que la OEA y el SELA constituían instituciones totalmente diferentes, pues mientras la primera encerraba propósitos continentales, la segunda estaba planeada "como agrupación de países en desarrollo del Continente Americano". Desde esta perspectiva, según Alejo, Estados Unidos era sólo uno de los países con los que el SELA pretendería establecer contactos y exigir igualdad de condiciones en su trato comercial.<sup>92/</sup>

<sup>91/</sup> El Sol de México, 23-VII-75.

<sup>92/</sup> Novecades, 31-VII-75.

Esta aclaración también fue dirigida para el Secretario de la OEA, Alejandro Orfila, debido a que poco después de tomar su cargo había manifestado sus deseos por que el SELA no se convirtiera en un "anti-OEA" y, por el contrario, fuera un organismo complementario de la misma.<sup>93/</sup>

Del 29 de julio al 2 de agosto de 1975 se llevó a cabo, en Panamá, la Reunión Constitutiva del SELA. En ella participaron 25 países de la región y se votó, por unanimidad, la creación del organismo. Esto puede considerarse como un triunfo de la diplomacia mexicana y venezolana, ya que en el seno de la reunión, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se perfilaron como bloque opositor, pidiendo más tiempo para "reflexionar" sobre la nueva organización.<sup>94/</sup> La decisión votada en Panamá<sup>95/</sup>, sirvió de base para redactar un Convenio Constitutivo que sería aceptado por los mismos países en la Reunión Ministerial celebrada en dicho país en octubre de ese mismo año. Con ello quedaría definitivamente consolidado el SELA y se darían las primeras disposiciones para sus labores permanentes.

Durante la inauguración de la Reunión Ministerial de julio, el Ministro panameño y presidente de la misma reunión, Nicolás Ardito Barletta, sintetizó muy bien los dos grandes objetivos del SELA:

"...podemos decir...que en SELA encontraríamos un mecanismo de coordinación y consulta de la región en problemas relacionados con el resto del mundo -o sea de la región- hacia

<sup>93/</sup> El Sol de México, 18-V-75.

<sup>94/</sup> El Día, 31-VII-75 y 1-VIII-75.

<sup>95/</sup> Ver Proyecto de Resolución, SELA/Doc # 24, rev. 1. En el se declara el consenso para crear el SELA y los principales lineamientos para la redacción definitiva del Convenio Constitutivo

afuera', que sería más eficaz, permanente y flexible de lo que hemos tenido hasta el presente.

Por otro lado -y tal vez más importante aún que el ámbito anterior- SELA serviría para incrementar los esfuerzos entre los países de América Latina, o sea, para aumentar la colaboración 'hacia adentro' <sup>96/</sup>

En septiembre de 1975, poco antes de la reunión de Octubre que redactaría el Convenio Constitutivo del SELA, se realizó una reunión de técnicos a alto nivel, con el fin de estudiar los diversos proyectos constitutivos y campos afines del SELA.

México y Venezuela presentaron un proyecto conjunto para crear la nueva organización, cuya redacción no difiere sustancialmente del proyecto definitivo aceptado en la reunión de octubre. <sup>97/</sup> Con ello, las ideas fundamentales en torno al nuevo organismo, esta vez compartidas con Venezuela, lograron imponerse al resto de los países latinoamericanos. Es decir, a diferencia del ingreso de México a la ALALC, la participación de México en el SELA no se caracterizó por ser una situación de compromiso, sino que luchó en todo momento por mantener la supremacía de sus principales premisas.

México, junto con Venezuela, se mostró también muy activo en incluir los posibles campos en los que el SELA podría encaminarse en el futuro. <sup>98/</sup> Ambos países propusieron la posibilidad de realizar proyectos en el campo de la fabricación de fertilizantes; en la exploración, explotación y refinación de minera-

---

<sup>96/</sup> Discurso del Ministro Ardito Barletta en la inauguración de la Reunión a Nivel Ministerial del Sistema Económico Latinoamericano. SELA/Doc 16, 31-VII-76, Panamá.

<sup>97/</sup> Ver SELA/GT/DT/1, 15-IX-75, Panamá.

<sup>98/</sup> Ver SELA/GT/DT/3, 15-IX-75, Panamá.

les; en la cerámica industrial; en el área siderúrgica; en la maquinaria eléctrica; en la fabricación de barcos; en la de café solubels; en la química farmacéutica y muchos otros campos más.<sup>99/</sup>

Para enero de 1976, el SELA inició sus primeras actividades. Si bien la nueva organización aún no gozaba de una existencia jurídica, debió a que para entonces sólo cinco países -México, Panamá, Venezuela, Perú y Guyana- de un mínimo de trece necesario, había ratificado el Convenio de Panamá, ello no impidió que se reuniera el Consejo Latinoamericano para estudiar las primeras actividades del SELA.

La reunión ministerial fue inaugurada por el presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, quien ratificó la meta fundamental de la nueva institución: eliminar la dependencia y el subdesarrollo de la región. Andrés Pérez expresaría:

"...no son los militares, ni las controversias políticas, ni los conflictos laborales quienes generan la inestabilidad política en América Latina...[sino] la dependencia y la manipulación de nuestras economías por los grandes centros de poder mundial". El mandatario venezolano argumentó que sólo la integración económica latinoamericana y, por consiguiente, la eliminación de la dependencia,<sup>100/</sup> proporcionará la estabilidad política en la región.

Independientemente de la veracidad de esta declaración, el hecho es que quedaba claro que el SELA se constituía como un instrumento para operar con el carácter dependiente del desarrollo latinoamericano.

Bajo esta consigna, el Consejo de Ministros se avocó al es-

<sup>99/</sup> Ver Proyectos Concretos, SELA/ST/DT/7, 15-IX-75, Panamá.

<sup>100/</sup> Excelsior, 13-1-76.

tudio y a la discusión tanto de proyectos de carácter político como propiamente económicos. El Consejo repudió la Ley de Comercio de los Estados Unidos, por discriminar a los países latinoamericanos pertenecientes a la ODEP: Venezuela y Ecuador. Al mismo tiempo estableció el derecho de los países latinoamericanos a reglamentar el comportamiento de las compañías transnacionales que acuden a la subregión, con el fin de que no obstaculicen las políticas de desarrollo de los países que la conforman.<sup>101/</sup>

El Consejo propuso también la coordinación y unificación de la posición latinoamericana ante la reunión del "Grupo de los 77", celebrada en Manila a fines de enero de 1976, y la IV UNCTAD, celebrada en Nairobi en mayo de ese mismo año. Dentro de estos organismos de negociación, el SCLA propuso la unidad de posiciones respecto a diversos asuntos que preocupaban a la comunidad latinoamericana, como la política comercial de los Estados Unidos, la reestructuración del sistema monetario internacional, las actividades de las empresas transnacionales, los problemas sobre la transferencia de tecnología y la inestabilidad de los productos primarios de exportación.<sup>102/</sup>

El Consejo también atendió los diferentes proyectos concretos de cooperación elaborados por los miembros del SCLA, dentro de los cuales destacan la propuesta centroamericana de crear un banco latinoamericano de exportación, que se encargase del financiamiento de las ventas de los países menos desarrollados de la región; la creación de una empresa multinacional para la producción del aluminio entre México, Jamaica y Venezuela, y otra de fertilizantes entre México y otros países de la región;

<sup>101/</sup> Excélsior, 14-I-76.

<sup>102/</sup> Excélsior, 12-I-76.

y por último, el proyecto mexicano para crear un organismo latinoamericano de información con objeto de tener una visión "regional" de los problemas contemporáneos.

El Secretario del Patrimonio Nacional, representante de México ante el Consejo, justificó la creación del SILA, o Sistema de Información Latinoamericano, debido a que "los hechos periódicos latinoamericanos son juzgados con criterio extranjero por los servicios de las grandes agencias". Alejo explicó que la información que actualmente llega a la opinión pública latinoamericana proviene principalmente de agencias noticiosas extrarregionales; mencionó además que dichas agencias resaltan sólo "hechos negativos" de la región, como golpes de estado, actividades terroristas, terremotos, inundaciones.

Así, el SILA no sólo tendría como meta la "emancipación" de los medios masivos de comunicación latinoamericanos "de la dependencia que guardan de los grandes sistemas informativos transnacionales", sino que también "proporcionará un medio para proyectar al exterior los acontecimientos positivos, promoverá la comunicación cultural y permitirá intercambiar información económica"<sup>103/</sup>

De esta manera, el SILA empezó a cumplir sus metas estipuladas en el Convenio de Panamá, siguiendo la doble estrategia de negociar multilateralmente frente al exterior y de concertar fórmulas de cooperación intra-regionales. La urgencia de México por poner en marcha la nueva organización se explicaba por la seria gravedad que habían alcanzado sus problemas comerciales y financieros con el exterior. Así, para 1976 el déficit en la

---

<sup>103/</sup> Excelsior, 15-I-76.

sún ha representado un porcentaje modesto dentro del comercio global del país, existe la posibilidad de ampliarlo mediante una política de mayor colaboración comercial en el ámbito de la nueva organización. (ver cuadros 7 y 8).

Realizar una evaluación del SELA resulta muy difícil debido al carácter reciente de su constitución. Sin embargo, ésto no impide hacer algunas apreciaciones generales, así como visualizar sus perspectivas.

Antes que nada, el SELA constituye una verdadera innovación dentro de las fórmulas de cooperación de los países latinoamericanos y más concretamente, dentro de las relaciones económicas de México con el subcontinente. El SELA, y tal como se ha dicho, trasciende el tecnicismo de los organismos de integración e imprime un matiz político a la cooperación económica. Hasta entonces, México había respetado el bilateralismo con los Estados Unidos y sus acciones en América Latina no habían rebasado los márgenes reducidos del Tratado de Montevideo y del acercamiento con América Central. México no se propuso hacer de la ALALC o de los países centroamericanos una fuerza política para negociar con Washington; por el contrario, y como se dijo ya en páginas anteriores, la "relación especial" que caracterizaban a las relaciones mexicano-norteamericanas fueron un condicionante de la conducta de México con los países de la región.

Desde esta perspectiva, el SELA resulta un organismo realmente novedoso, pero a la vez encierra sus propias limitaciones. La experiencia latinoamericana en materia de integración y cooperación económica ha demostrado la necesidad de una "voluntad política" para el éxito de las metas trazadas. Es decir, la participación de los países latinoamericanos en organismos de coo-

peración e integración aún está condicionada por sus intereses nacionales, tanto políticos como económicos. La integración no se da por la existencia de organismos ad hoc, sino porque existe una afinidad entre dicha meta y el "interés nacional" de los países miembros.

Por el momento, el SELA representa los intereses de sus Estados promotores: México y Venezuela, y quizás de algunos otros como Panamá, Costa Rica, Colombia, Cuba y Perú que ofrecieron su apoyo inmediato. Pero aún no sabemos si representa los verdaderos intereses de la comunidad latinoamericana, o al menos de sus principales países.

Como se mencionó con anterioridad, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se mostraron reservados ante la nueva organización e incluso pidieron la postergación de su creación. Posteriormente, durante la primera reunión del Consejo Latinoamericano, Brasil y Chile, según los comentarios de varios delegados, se mostraron "poco cooperativos" ante la reunión ministerial, debido a que el objetivo del SELA -lograr una mayor independencia económica de la región- "no está dentro de la línea ideológica" de sus gobiernos. 105/

Esto refleja el obstáculo principal que deberá vencer permanentemente la nueva organización: las "resistencias locales" -eufemismo utilizado por Ardito Barletta en su discurso de clausura de la reunión ministerial de agosto- ante posiciones conjuntas frente al exterior. De esta forma, la heterogeneidad de los regímenes políticos existentes en la región no puede permanecer en un segundo plano- tal y como lo había expresado el

Presidente Echeverría- ante la comunidad de problemas económicos que la afectan. Esto es así debido a que todo intento de cooperación económica tiene, aunque sea levemente, una connotación política.<sup>106/</sup>

Pero al mismo tiempo resultaría absurdo esperar la existencia de una homogeneidad política en la región para asegurar el éxito de la cooperación latinoamericana. Los países miembros del SELA deberán estar conscientes de que los límites de la organización estarán dados por el grado de coordinación que alcancen en sus negociaciones, sobre todo en aquellos asuntos en donde predominen los intereses políticos sobre los económicos.

Desde esta perspectiva, el SELA se constituiría en un parlamento latinoamericano en donde se conocerían las diversas opiniones sobre, eno sí, problemas comunes. Los países latinoamericanos podrán hacer gala de sus estrategias diplomáticas para delimitar los diferentes bloques de negociación, o en el mejor de los casos, para llegar a un consenso. De esta manera, el SELA cumplirá con uno de sus propósitos fundamentales: constituir un foro de discusión y negociación de los principales problemas que aquejan a la región.

Por otra parte, no se descarta que en momentos coyunturales, los principales países del área unifiquen sus esfuerzos

---

<sup>106/</sup> Esta misma situación ha sido reconocida por el actual presidente José López Portillo. El Presidente mexicano declaró a la revista L'Unita, de Italia, que el SELA, después de dos años de su fundación, no ha dado los frutos que de él se esperaban por encontrarse en una América Latina "políticamente disputada y dividida, sin una actitud unitaria frente a las hegemonías". Excelsior, 1-VI-77.

para liderar a los países miembros y presentar posiciones conjuntas ante los organismos de negociación internacional. Esto, como en todo organismo multilateral de negociación, dependerá de la afinidad de los intereses políticos existentes en la región. El SELA podrá atraer también a un gran sector de la opinión pública latinoamericana, con el fin de interesarla en los diversos asuntos de la comunidad regional.

Por último, la nueva organización pretende ser, a diferencia de otros organismos de colaboración, una institución autónoma e independiente de la ayuda financiera norteamericana, lo que le permitirá un mayor margen de acción en el sistema interamericano e internacional.<sup>107/</sup>

Desde el punto de vista de la cooperación intra-regional, el SELA constituye también un mecanismo innovativo. Se dan las pautas generales para concertar políticas de integración entre dos o más Estados miembros; éste sólo compromete a los Estados interesados y no se extiende al resto de los miembros. Con ello el SELA no se compromete a realizar actos específicos dentro de un período determinado, sino que los países miembros son libres de concertar fórmulas de cooperación en el momento que así lo deseen.

Es dentro de este campo donde los países del SELA pueden

---

<sup>107/</sup> Por ejemplo México propuso un proyecto de financiamiento de la siguiente manera: Todos los países contribuirían con una cuota fija anual de 10,000 dólares. El país sede contribuiría con 50,000 dólares anuales. El resto del presupuesto se repartiría en cuotas variables con las que participaban cada uno de los países miembros: un 15% para Argentina, Brasil, México y Venezuela; un 5% para Colombia, Cuba, Chile y Perú; un 2% para Ecuador y Trinidad-Tobago y un 1% para el resto de los países.

obtener resultados más satisfactorios, debido a que pueden asociarse en torno a metas que persigan fines más concretos desde el punto de vista económico, sin importar demasiado el signo ideológico de sus gobiernos. Es decir, dos o más países miembros pueden agruparse en torno a estrategias que redunden en el beneficio de sus respectivas economías, sin tener que comprometerse políticamente, como sería el caso de las negociaciones conjuntas frente al exterior.

Bajo este contexto se podrían concertar acuerdos para mejorar el transporte y las comunicaciones de la región; para intercambiar conocimientos científicos y tecnológicos; para exportar en mejores condiciones y mejorar la producción de artículos primarios; para promover el turismo y acelerar los procesos de integración existentes; y sobre todo, para desarrollar la industria latinoamericana mediante la creación de empresas multinacionales.

Si bien aún no se ha definido claramente lo que se entiende por empresas multinacionales, las autoridades mexicanas la han erigido en contraposición de la empresa transnacional. A diferencia de esta última, la empresa multinacional se constituye bajo un acuerdo intergubernamental que regula sus actividades en el país en que se localice, y en su capital participan en forma mayoritaria, los gobiernos que en ella intervienen, con exclusión del capital extranjero. Es decir, mientras las corporaciones transnacionales son empresas que "...rebasan los marcos de la nación como concepto político, y trascienden a la dimensión de las naciones desde el punto de vista de la posibilidad de control", las multinacionales latinoamericanas o "multilaterales" son empresas reguladas de antemano y conformadas por capital de

la región.<sup>108/</sup>

Dentro de este contexto se encuentra la MANUCAR y la próxima creación, por parte de México, Perú, Cuba, El Salvador, Guatemala y Venezuela de una empresa de fertilizantes.<sup>109/</sup> Los países participantes deberán cuidar la viabilidad de estos proyectos, so pena de hacer de las empresas "multilatinas" meros instrumentos demagógicos de esta nueva etapa de colaboración.

El SELA también incluyó a los países del Caribe, países que hasta entonces se habían marginado de los movimientos de colaboración del subcontinente. El interés de México sobre estos países ha sido manifiesto, debido quizás a su menor desarrollo y reducida extensión territorial. De esta forma, son países que bien pueden necesitar el avance tecnológico de la industria mexicana. Prueba de ello es que precisamente con estos países, junto con los de Centroamérica, México ha concertado y tiene varios proyectos por concertar inversiones conjuntas.

Sin embargo, al igual que en Centroamérica, existen temores de una "hegemonía azteca" en el ámbito de las economías caribeñas. Así pues, México tendrá que comportarse muy diplomáticamente con estos países si quiere asegurar un futuro provechoso para su expansión.

Por último, la creación del SELA representa para México una mayor conciencia de la contradicción existente entre un proyecto nacional de desarrollo, sostenido teóricamente por el

---

<sup>108/</sup> Ver las declaraciones de Alejo al respecto en Excelsior 3-1V-75, también González Sosa, Rubén, La naviera multinacional del Caribe, MIMEO.

<sup>109/</sup> Ver el anteproyecto en Comercio Exterior, marzo de 1977, pp. 350-352.

Estado mexicano, y una asociación real y creciente con el capital internacional para sostener el ritmo de crecimiento industrial experimentado en décadas pasadas.

Desde esta perspectiva, el SELA busca revitalizar la capacidad endógena de crecimiento de las economías latinoamericanas bajo una estrategia de mayor integración entre las economías regionales y de negociación frente a las metrópolis industriales. Los teóricos del SELA reconocen las bases económicas de la dependencia, es decir, los condicionamientos que el mercado internacional, manejado por las grandes metrópolis, impone al resto de las economías latinoamericanas.

El SELA, mediante una estrategia doble -integración interna y negociación conjunta frente al exterior- reconoce la necesidad de debilitar los lazos de dependencia como condición necesaria para emprender un verdadero desarrollo en la región. Es precisamente en este momento, cuando la vinculación entre el desarrollo dependiente y la política exterior mexicana -dentro de la esfera económica- encuentra su mejor expresión.

La ampliación del mercado mexicano hacia los países latinoamericanos -ya sea mediante la promoción de exportaciones, ayuda financiera e integración industrial- ha obedecido al deseo de México por buscar nuevas alternativas que estimulen el desarrollo industrial del país.

Ahora bien, mediante esta política los dirigentes mexicanos han buscado beneficiar - al menos teóricamente- a la industria nacional, es decir, a la industria con capital nacional o prioritariamente nacional. Prueba de ello ha sido la actitud nacionalista o latinoamericanista que el Estado mexicano ha tenido en el proceso de integración, y que ha mantenido frente a los Estados Unidos.

Aun más, durante los últimos años de la década de los sesenta, el Gobierno mexicano mostró su preocupación porque el proceso de integración estuviera beneficiando a intereses extrarregionales. Pruebas más palpables de esto han sido los intentos por crear empresas mixtas con los países centroamericanos y, más recientemente, durante el Gobierno de Echeverría, de regular las actividades de la IED en la región y crear empresas multinacionales con capital exclusivamente latinoamericano.

Es precisamente durante este último gobierno, en donde se puede ver más claramente cómo nuestros contactos con la región han buscado dinamizar el proceso de industrialización nacional, en base a una mayor integración y cooperación con las economías latinoamericanas.

Esto se entiende mejor si se toma en cuenta que a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, el crecimiento económico del país empezó a depender cada vez más del ingreso de capital extranjero, ya sea mediante IED o endeudamiento externo. Esto ha

dado por resultado una creciente "desnacionalización" de la economía mexicana caracterizada no sólo por una mayor integración al capital financiero internacional, sino por la enajenación acelerada de los sectores más dinámicos de su industria.

Ante esta situación, los contactos económicos de México con los países latinoamericanos -al menos en los casos aquí tratados- han buscado erigirse en estímulos alternativos para promover un desarrollo más autónomo de la economía nacional. Es decir, de alguna manera u otra, la política de acercamiento a la región ha intentado impulsar el proceso de industrialización nacional, pero con una mayor autonomía frente al exterior; una mayor integración con las economías latinoamericanas en contraposición a la subordinación con el capital internacional.

Sin embargo, y como se desprende del presente trabajo, los beneficios de nuestra política de acercamiento con los países latinoamericanos han sido escasos. El comercio con la región aún constituye un porcentaje modesto respecto al total de nuestras transacciones comerciales y -con excepción de Centroamérica- la expansión de la industria mexicana es casi nula.

Pero los resultados de nuestros contactos con el subcontinente aún resultan más minimizados si se toma en cuenta la magnitud a la que ha llegado el desequilibrio en la balanza de pagos del país y la penetración del capital extranjero en su economía. Es decir, la agudización de los problemas inherentes al capitalismo dependiente contrastan abiertamente con los propósitos que México esgrimió al adherirse al proceso de integración regional, al ingresar a la ALALC y en su posterior acercamiento con los países centroamericanos.

La conformación de un mercado común latinoamericano, tendiente a diversificar e incrementar el comercio de los países del Área e impulsar la segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones, ha resultado enteramente fracasado ante el empeoramiento de la brecha existente en la balanza de pagos de México y la integración creciente al capital internacional.

Si bien este trabajo no pretende investigar las causas que han hecho fracasar los movimientos de integración en la región, sería absurdo pensar que éstas sólo se han debido a factores estructurales, como la heterogeneidad de las economías de los países que abarca y el atraso permanente que las caracteriza. En el caso mexicano, por ejemplo, se puede ver como, al menos durante la década de los sesenta, las políticas de integración no constituyeron una meta fundamental dentro de la política económica de los gobiernos del país. Por el contrario, éstas quedaron sobrepasadas por la decisión de mantener un excesivo bilateralismo con los Estados Unidos y una política de puertas abiertas al capital extranjero para impulsar el desarrollo industrial y suplir la falta de divisas que originaba la brecha comercial. Ante esta situación, todo intento por diversificar nuestros contactos con la región y promover una mayor integración industrial con la misma resultaron meramente secundarios.

Sin embargo, durante el período del Lic. Echeverría, esta situación pareció ser diferente. Durante el mismo la política exterior llegó a ser un objetivo prioritario del nuevo Gobierno, incluyendo, obviamente, nuestros contactos multilaterales con los países latinoamericanos. El régimen echeverreísta intentó superar las rigideces técnicas de los esquemas de integración en los que México había participado y, con una mayor consciencia

de los obstáculos que la dependencia significaba para la economía del país, ideó fórmulas más flexibles de cooperación -permeadas de un matiz político- cuya meta era, precisamente, permitir un desarrollo más autónomo del país y de las naciones latinoamericanas.

El SELA -como ya se dijo- representó el mejor exponente de nuestros contactos multilaterales con la región durante este período, y reflejó la preocupación del Gobierno por la magnitud a la que habían llegado los problemas del país.

El SELA no sólo ha intentado aportar nuevos mecanismos de cooperación que superen los esquemas tradicionales de integración, sino que se ha erigido en un organismo potencial de negociación frente al exterior con el objeto de disminuir la dependencia de la región.

La participación activa de México en esta organización refleja por un lado sus deseos por continuar -aunque cada vez sea más difícil- el ya tan malogrado desarrollo nacional y, por el otro, intentar una negociación o disminución de su dependencia.

Este último aspecto resulta verdaderamente innovativo en relación a los años anteriores, pues durante la década de los sesenta, México nunca habló de dependencia y mucho menos de negociarla frente al exterior. Esto contrasta abiertamente con el período presidencial del Lic. Echeverría, en donde no sólo se reconoció el alto grado de dependencia de la economía mexicana, sino los límites que aquélla ha impuesto a su desarrollo y, por lo tanto, la necesidad de combatirla en varios frentes.

Es durante este sexenio, en donde las relaciones económicas con los países latinoamericanos reflejan muy claramente los deseos de México -aunque cada vez sea más tarde- por preservar

el carácter nacional de su desarrollo. Para ello, el SELA, reflejando los deseos de México, no sólo propone la negociación conjunta frente al exterior, sino también la cooperación e integración hacia el interior.

Respecto a la primera estrategia, ya mencionamos lo limitado de su alcance y las dificultades que enfrentaría la coordinación eficaz de las posiciones latinoamericanas, así que cabría hacer una pequeña reflexión sobre la segunda. Al respecto, se puede observar el constante interés que México ha mantenido por extender sus lazos de cooperación con los países de la región. Sin embargo, dicho interés ha sido más manifiesto con los países de menor desarrollo del subcontinente, concretamente, los centroamericanos y los del Caribe, con quienes ha intentado estrechar sus relaciones comerciales, industriales y financieras.

El interés de México por estos países obedece no sólo a la proximidad geográfica que guardan con el país, sino al potencial de su mercado como consumidores de artículos manufacturados y bienes de capital que no están en condiciones de producir pero que el país sí puede ofrecerles. México ha visto en esos países un buen mercado para colocar sus productos y expandir su producción industrial.

Sin embargo, esta situación entraña, a nuestra manera de ver, dos problemas que de alguna manera u otra resaltan en el trabajo. El primero de ellos es la reacción que esos países han tenido y podrían tener ante el deseo manifiesto de México por integrarlos a su economía. Tanto los países del Caribe como los centroamericanos han manifestado —aunque sea extramoficialmente— sus sospechas por que México obtenga beneficios en detrimento de sus respectivas economías dentro de esta política de acercamiento a la

subregión. Esto se agrava aun más, si se considera -y aquí pasamos al segundo problema- que algunos consorcios internacionales son los que han aprovechado esta apertura de mercados hacia el sur.

De esta forma, México podría constituirse en un puente que permitiera el acceso encubierto de las compañías transnacionales a la subregión. Esto quedaría reforzado si se toma en cuenta los esfuerzos de México por promover sus exportaciones industriales -entre las que resultan los productos químicos, farmacéuticos y electrónicos-, cuando son precisamente estos renglones de la producción los que están dominando las compañías transnacionales.

Bajo esta perspectiva, los esfuerzos de México por ampliar sus mercados hacia el sur no vendrían a beneficiar propiamente a la industria nacional, sino que estarían reforzando la dependencia de la economía mexicana o, en el mejor de los casos la estarían redefiniendo. Es decir, si bien el Gobierno mexicano ha intentado crear una industria de exportación lo suficientemente dinámica como para incrementar sustancialmente el ingreso de divisas para el país, existe el riesgo de que el capital extranjero dirija sus inversiones hacia ese renglón, por lo que la nueva situación de dependencia estaría definida no sólo por el control externo de los sectores más dinámicos de la manufactura, sino por la misma enajenación de los sectores estratégicos de la industria de exportación.

Si así ocurriera, el Estado mexicano jugaría un papel de asociado con el capital transnacional, pues se encargaría de abrir los mercados para colocar los productos elaborados por la industria metropolitana.

Dentro de este contexto, los esfuerzos de México por concen

tar empresas multinacionales con capital exclusivamente latinoamericano, de regular las actividades de consorcios transnacionales no sólo en el país, sino en la región, y de crear organismo defensivos frente a la hegemonía de las metrópolis industriales, no dejan de ser meritorios -aunque su alcance práctico no sea muy amplio- al menos para no permitir la total subordinación de la economía mexicana al capital internacional.

Por último, también se pueden apreciar las tendencias de la economía mexicana por ocupar un nuevo puesto dentro de la división internacional del trabajo en el mundo capitalista, y más concretamente dentro de la periferia latinoamericana. Así, de constituir un enclave primario exportador a principios del presente siglo, la economía del país ha desarrollado una industria compleja y expansiva, capaz de poseer una industria exportadora de bienes intermedios y de capital.

Es decir, el antiguo patrón de exportador de materias primas e importador de manufacturas que caracterizaba al país hasta la década de los treinta, ha quedado atrás para dar paso a una economía mucho más diversificada, en donde si bien su carácter dependiente sigue vigente, existe un excedente industrial para exportarse. En este sentido cabría preguntarse si México está haciendo de su "mercado natural", una "subperiferia" capaz de absorber los artículos elaborados por su nascente industria de exportación, nueva estrategia que se perfila como un futuro motor de crecimiento del país, aunque redefina el carácter dependiente y subdesarrollado de su economía.

## BIBLIOGRAFIA.

### I.- Libros.

- Aguilera Gómez, Manuel, La desnacionalización de la economía mexicana. México, F.C.E., 1975, 154 pp.
- Alejo F.J. y Hurtado, H., El SELA. Un mecanismo para la acción. México, F.C.E., 1976, 76 pp.
- Bambirra, Vania, El capitalismo dependiente latinoamericano. México, Siglo XXI, 1975, 180 pp.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E., Dependencia y desarrollo en América Latina. México, Siglo XXI, 1973, 166 pp.
- Ceceña, José Luis, México en la órbita imperial. México, ediciones El Caballito, 1975, 271 pp.
- Cordero H., Salvador, Concentración industrial y poder económico en México. México, El Colegio de México, CES (18), 1977, 57 pp.
- Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México. México, Era, 1975, 99 pp.
- Ferrer, Aldo, Economía internacional contemporánea. México, F.C.E., 1976, 216 pp.
- Furtado, Celso, La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana. México, Siglo XXI, 1969 311 pp.
- Gunder Frank, Andre, Lumpenburogesia: lumpendesarrollo. México, Era, 1974, 159 pp.
- , Capitalismo y subdesarrollo en América Latina. México, Siglo XXI, 1974, 345 pp.
- Hansen, Roger, La política del desarrollo mexicano. México, Siglo XXI, 1971, 340 pp.
- Ianni, Octavio, Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina. México, Siglo XXI, 1972, 125 pp.

- Jiménez Lazcano, Mauro, Integración económica e imperialismo. México, editorial Nuestro Tiempo, 1968, 163 pp.
- Livas Cantú, Eduardo, Mexico's Exports to the Latin American Free Trade Area 1962-66. (Thesis) Austin Tex., The University of Texas at Austin, January 1969, 98 pp.
- Kaplan, Marcos E., Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina. Valparaíso, Escuela de Derecho de Valparaíso, Chile, 1967, 203 pp.
- Marini, R.M., Dialéctica de la dependencia. México, Era, 1973, 101 pp.
- Medina Luna, Ramón, Las relaciones económicas de México con Centroamérica. México, Tesis presentada en El Colegio de México, C.E.I., 1972, 135 pp.
- Molina Warner, Isabel, La política de acercamiento económico de México a Centro América, Tesis presentada en El Colegio de México, C.E.I., 1972, 148 pp.
- Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976, 220 pp.
- Pellicer de B., Olga, México y la Revolución Cubana, México El Colegio de México, 1972, 131 pp.
- Reyna, José Luis, Control político, estabilidad y desarrollo en México. México, El Colegio de México, CES (3), 1974, 67 pp.
- Schmitter C., Philippe and Haas B., Ernst, Mexico and Latin American economic integration, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1964, 43 pp.
- Solís, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. México, Siglo XXI, 1975, 356 pp.
- Sunkel, O. y Paz, Pedro, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI, 1975, 385 pp.
- Urquidí, V., Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana. México, El Colegio de México, Jornadas 61, 1966, 60 pp.

- \_\_\_\_\_, Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano. México, CEMLA, 1960, 178 pp.
- Vernon, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México. México, Ed. Diana, 1967, 235 pp.
- Villalobos Calderón, Liborio, Las materias primas en la encrucijada internacional. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, 129 pp.
- Villarreal, René, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista. México, F.C.E., 1976, 280 pp.
- White J., Eduardo, Empresas multinacionales latinoamericanas. La perspectiva del derecho económico. México, F.C.E., 1973 183 pp.
- Wolfgang König, México y la integración económica en América Latina, Buenos Aires, BID/INTAL, 1973, 304 pp.
- 7 -
- II.- Artículos.
- Alejo, F.J., et al., "Economía y comercio internacional", Varios Autores, Derecho Económico Internacional, México, F.C.E. 1976, pp. 50-83.
- Angulo, Enrique, "La reunión de los presidentes: más integración pero 'atada'", Comercio Exterior, mayo y junio de 1967, pp 364-369 y 456-460 respectivamente.
- Arriola, C., "El acercamiento mexicano-chileno", Varios Autores, México y América Latina: La nueva política exterior. México, El Colegio de México, 1974, pp 85-125.
- Flores Caballero, R., "México y el Pacto Andino", Varios Autores, México y América Latina: la Nueva política exterior. México, El Colegio de México, 1974, pp. 163-201.
- Calderón Martínez, A., "La promoción de las exportaciones en México", Comercio Exterior, enero de 1970, pp. 37-45.

- \_\_\_\_\_, "La política mexicana de comercio exterior" Comercio Exterior, julio de 1968, pp. 581-585.
- CEPAL, "Contribución a la política de integración económica de América Latina", Prebisch, R., et al., Hacia la integración acelerada de América Latina. México, P.C.E., 1965, pp.43-192.
- Dos Santos, T., "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", Jaguaribe, H. et al., La dependencia político-económica de América Latina. México, Siglo XXI, 1975, pp. 147-187.
- Green, Ma. del Rosario, "Deuda Pública externa y dependencia. El caso de México". Foro Internacional. Vol XIII, num. 50, México, El Colegio de México, oct.- dic, 1972, pp. 155-177.
- \_\_\_\_\_, "El nuevo orden económico internacional", Foro Internacional, Vol XV (60), abril-junio de 1975, pp. 493-535.
- \_\_\_\_\_, " Las relaciones de Estados Unidos y América Latina en el marco de la dependencia", Foro Internacional, Vol XIII (3), enero-marzo, 1973 pp 326-447.
- Jaguaribe, H., "Dependencia y autonomía en América Latina", Jaguaribe, et al., La dependencia político-económica de América Latina. México, D.F., Siglo XXI, 1975, pp 3-85.
- Kaplan, Marcos, "La crisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Foro Internacional, Vol IX, (1) julio-sept. 1968.
- Kaplan, M., "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", Varios Autores, Derecho Económico Internacional, México, P.C.E. 1976, pp. 17-49.
- Linder, Burenstan Staffan, "Uniones aduaneras y desarrollo económico", Wionczek, S., ed., Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas. México, P.C.E. 1972, pp 15-25.
- Jaguaribe, Gustavo, "La ALALC: la experiencia de una evolución de once años", Raúl Prebisch et al., La integración latinoamericana en una etapa de decisiones. BID, INTAL, Buenos Aires, 1973, pp. 97-125.

- Mayobre, J.A., et al., "Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano", Raúl Prebisch et al., Hacia la integración acelerada de América Latina. México, F.C.E., pp. 10-40.
- Meyer, Lorenzo, "Cambio político y dependencia. México en el siglo XX", Foro Internacional, Vol XII (50), oct. dic. 1972, pp. 101-138.
- Navarrete, J. E., "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta", Wionczek, M., ed., La sociedad mexicana: presente y futuro. México, F.C.E., 1974, pp. 98-134.
- Ojeda Gómez, M., "El perfil internacional de México en 1980". El Perfil de México en 1980, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, Siglo XXI, 1972.
- Pellicer de B., Olga, "Cambios recientes en la política exterior mexicana", Foro Internacional, Vol. XIII (50), oct.-dic. 1972 pp. 139-154.
- \_\_\_\_\_, "El llamado a la inversiones extranjeras", Varios autores, Las empresas transnacionales en México, México, El Colegio de México, 1974, pp. 75-104.
- Peñaloza, T., "Mecanismos de la dependencia: el caso de México (1970-75)", Foro Internacional, Vol XVII (65), julio.-sept. 1976, p. 10-36.
- Prebisch, Raul, "La integración económica en América Latina", Prebisch, R., et al., La integración latinoamericana en una etapa de decisiones. Buenos Aires, BID- INTAL, pp. 29-45.
- Sepúlveda Amor, B., "Política industrial y empresas transnacionales en México", Varios Autores, Las empresas transnacionales en México. México, El Colegio de México, 1974, pp. 3-71.
- Solá, Alberto, "Visión crítica de la ALALC", Prebisch, R., et al., La integración latinoamericana en una etapa de decisiones. Buenos Aires, BID-INTAL, 1973, pp. 126-130.
- Solis, L., "La balanza de pagos de México", en Solís L., ed., La economía mexicana, Vol. 1, México, F.C.E., 1973, pp. 393-409.

Valero, R., "La política exterior en la coyuntura actual de México," Foro Internacional, Vol. XIII, (50), pp. 292-310.

Wionczek, M., "Punta del sate; de las palabras a los hechos", Comercio Exterior, mayo de 1967, pp. 350-353.

Wionczek, S.M., "Surgimiento y Decadencia de la integración económica latinoamericana", Foro Internacional, Vol. XI (41), julio-sept. 1970, pp.1-18.

Wionczek, S.M., "Apreciaciones sobre el desastre de Montevideo", Comercio Exterior, dic. de 1966, pp. 916-918

\_\_\_\_\_, "La historia del Tratado de Montevideo", en Wionczek, S.M., ed., Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas. México, F.C.E., 1964, pp. 53-93.

### III.- Revistas, discursos, conferencias y documentos.

Alejo, F.J., Discurso del delegado mexicano. S/LA/Doc. no. 17, 31 de julio de 1975, Panamá.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., La integración económica latinoamericana. México, 1963,

Comercio Exterior (1960-1976)

Díaz Ordaz, G., La visita a los países de Mesoamérica, Ediciones del Centro de Estudios Nacionales, dos tomos, México, s.f.

Echeverría Alvarez, L., Discurso pronunciado por el C. Presidente Const. de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Luis Echeverría A., en la reunión plenaria del III período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Documentos Económicos de la Administración Pública, México, 1972, .

\_\_\_\_\_, México ante el mundo, 70-74. México, Secretaría de la Presidencia, 1974.

García Reynoso, F., Integración económica latinoamericana. (Primera etapa, 1960-1964), Colección KALOC (de S/LA), México, 1965.

López Mateos, A., Presencia de México en Sudamérica. México, Partido Revolucionario Institucional, 1960.

Mendoza Berrueto, Hacia un nuevo sistema económico latinoamericano, México, D.F. 3 de abril de 1975, CINEO.

Sanchez Navarro, J., "El Desarrollo económico de México y la Zona de Libre Comercio", 13 de mayo de 1960, Cámara Nacional de Comercio de la Cd. de México, El Tratado de Montevideo y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. México, pp. 67-90

Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales. La Política Exterior. Tomo 3, México, 1976.

Secretaría de la Presidencia, México en las Naciones Unidas. Cuadernos de Documentación, México, 1971.

—————, El Gobierno Mexicano, separata no. 11, 1974.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria (1965-1972), México.