



## **Finanzas, Petróleo Y Política Exterior (1976-1982)**

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

Los datos centrales de esta transformación por lo que respecta a los condicionantes internos de la acción internacional del Estado mexicano se modificarán también con celeridad. Al asumir la Presidencia José López Portillo, los condicionantes económicos internos de la política exterior mexicana plantean un doble juego de realidades. Por un lado, la

El fracaso de la política reformista del sexenio recién concluido, dejaba pocas opciones para el gobierno que iniciaba en diciembre de 1976.



economía mexicana ha entrado en una situación que, por comparación con la que imperaba al llegar al poder Luis Echeverría, puede ser identificada como de auténtica crisis. Las limitaciones de un modelo de desarrollo todavía incapaz de generar una capacidad competitiva real del sector externo de la economía mexicana no sólo han sido confirmadas sino que plantean demandas, ahora sí urgentes, a la política económica del Gobierno mexicano.

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

<sup>1</sup> George Grayson, "Mexico's Opportunity: The Oil Boom", en *Foreign Policy*, núm. 29, invierno de 1977-78, p. 67.

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

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

Dos palabras, finanzas y petróleo, encierran los datos centrales en que se resume la evolución de esta serie de condicionantes internos de la política exterior a lo largo del sexenio. El predominio relativo de uno u otro de los conjuntos de factores reflejados en cada una de ellas —la crisis económica de inicios del sexenio, el surgimiento de la capacidad petrolera mexicana y el resurgimiento agudizado de la problemática financiera a fines del sexenio— marcan los puntos de inflexión más relevantes de la política exterior mexicana durante el sexenio. Es posible, de

hecho, distinguir dos subperiodos en la política exterior mexicana durante el sexenio de José López Portillo. Las características fundamentales del comportamiento internacional mexicano son significativamente distintas en cada uno de ellos.

El primero de estos subperiodos, que se extiende desde la toma de posesión hasta mediados de 1979, va a estar marcado por la voluntad para concretar un acercamiento con Estados Unidos y por las dificultades que la misma enfrenta. La evolución sufrida por los condicionantes internos de la política exterior durante el sexenio de Luis Echeverría definía el lugar que la actividad internacional iba a tener en la agenda de la política pública mexicana. En los primeros momentos del sexenio disminuye claramente la prioridad relativa de la actividad internacional dentro de ésta. La atención se centra en los problemas asociados con las dimensiones internas de la recuperación económica. Evitar una innecesaria contaminación de estos esfuerzos por acciones emprendidas en el campo internacional se transforma, en ese contexto, en objetivo prioritario.

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

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

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

<sup>2</sup> Citado en Carlos Marín, "España como ejemplo. Diplomacia improvisada", *Proceso*, núm. 56, 28 de noviembre de 1977, p. 15.

Desde noviembre de 1975, cuando apenas era candidato del partido oficial a ocupar la presidencia, López Portillo expresó su deseo de que se apresurara el establecimiento de relaciones con el nuevo gobierno español. Ya como Presidente electo, manda a quien sería su primer Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel, como enviado personal a España con el objetivo ostensible de transmitir su invitación a representantes del pueblo de Caparroso, de donde es originaria su familia, para asistir a la toma de posesión presidencial. Después de la toma de posesión del nuevo Presidente, se acelera el proceso. En enero de 1977, el canciller mexicano declara que existe "un noviazgo entre los dos pueblos; lo que falta es determinar la fecha del matrimonio ...deseamos fervientemente que ....se realice pronto."<sup>3</sup>

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

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

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

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Citado en Carlos Marín, "España como ejemplo. Diplomacia improvisada", *Proceso*, núm. 56, 28 de noviembre de 1977, p. 16.

España sería "del más alto nivel"<sup>5</sup> y daba claras muestras de la prioridad que atribuía a la vinculación con España.

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

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

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

Este y otros temas anuncian no sólo el nuevo papel del petróleo en la acción diplomática mexicana sino el incremento en el status internacio-

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Citado en Marín, *op.cit.*, p. 17.

<sup>7</sup> Mario Ojeda, *México: el surgimiento...*, pp. 130-131.



Una de las acciones internacionales más relevantes del inicio del sexenio...

nal del país. Desde temprano en el sexenio se dan claras señales en este último sentido aún en el plano de la política global. El Secretario General de la ONU Kurt Waldheim, por ejemplo, solicita el 31 de marzo de 1978 que México envíe un batallón para sumarse a las fuerzas de paz en El Líbano. Aunque el Secretario de Relaciones Exteriores acepta inicialmente la petición, López Portillo termina negando la posibilidad. A nivel regional, el lugar que Centroamérica ocupará más adelante en la agenda diplomática del sexenio se sugiere también desde el inicio del sexenio con las visitas de líderes políticos centroamericanos —tales como el expresidente costarricense Daniel Oduber, a fines de febrero de 1977—<sup>8</sup> que López Portillo recibe.



...fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con el Reino de España.

<sup>8</sup> Véase *Comercio Exterior*, febrero de 1977.

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

En 1978, José López Portillo visitó la Unión Soviética y logró su incorporación al régimen establecido por el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco.



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

bien entrado el sexenio, como la “vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”.<sup>9</sup>

### El retorno a la bilateralidad

La necesidad del apoyo norteamericano se había hecho evidente en los meses que siguieron a la devaluación del peso. Algunos de los aspectos más relevantes de la situación que asume el nuevo Gobierno se relacionan con los compromisos financieros contraídos, que generaban una clara dependencia de México en ese terreno frente a Estados Unidos, su gobierno, su banca privada y sus proveedores. Para fines del sexenio de Luis Echeverría, de hecho, México era ya el tercer deudor mundial entre los países en vías de desarrollo.<sup>10</sup> No era la dimensión financiera, sin embargo, la única relevante. En otras esferas, la turística, por ejemplo, la importancia de la “conexión norteamericana” era difícilmente cuestionable: 87% de los 3.1 millones de turistas recibidos por México en 1976 venían de Estados Unidos (4% de Europa, 3% de Canadá).<sup>11</sup> La experiencia del boicot de 1975 parecían también subrayar, por otra parte, el limitado espacio de maniobras con el que contaba el Estado mexicano: el comercio y, en particular, la generación de su superávit en la cuenta corriente seguían también dependiendo, ante los muy limitados logros de la política de diversificación, del acceso al mercado norteamericano. Como ya ha sido por otra parte recordado, el déficit anual en la balanza comercial se había triplicado durante el sexenio que terminaba.

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

Por el hecho de que Estados Unidos es el país más poderoso del mundo y de que siendo vecinos tenemos una relación económica,

<sup>9</sup> Rosario Green, “Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”.

<sup>10</sup> Rosario Green, “Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”, en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1, (69), julio-septiembre, 1977.

<sup>11</sup> *Euromoney: Mexico a Survey*, abril de 1978, p. 3.

política y cultural muy estrecha, debemos diseñar una estrategia de acercamiento, de convencimiento y de negociación.<sup>12</sup>

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

Durante los meses posteriores a la visita se siguieron adoptando decisiones dirigidas a llevar el clima político de la relación hasta el mejor nivel posible. La lucha anti-drogas, por ejemplo, se intensificó al interior del país. La decisión, a partir de 1977, de exportar cantidades significativas de energéticos operará en el mismo sentido. A pesar de que en repetidas ocasiones el Gobierno mexicano subraya que la política petrolera y en particular las decisiones sobre montos y ritmos de explotación no constituyen elementos de negociación internacional, la agenda bilateral mexicano-norteamericana tiende a "petrolizarse", aun antes de que lo haga el conjunto de la economía nacional. Los hidrocarburos, y particularmente el tema de su exportación, se transforma en la cuestión dominante. El Gobierno mexicano contribuye a las expectativas que se generan en este campo al plantear que la misma pasará de los 106 mil barriles diarios alcanzados en 1976, a 1.1 millones para fines del sexenio.

A pesar de la buena disposición general mostrada por la administración Carter del otro lado de la frontera, manifiesta, por ejemplo, en la devolución del Corte de Ojinaga, en unos cuantos meses la relación con Estados Unidos empieza a deteriorarse. El Plan Carter sobre indocumentados, presentado al Congreso norteamericano en agosto de ese año, introduce un primer elemento de fricción al considerar las autoridades mexicanas que no han sido adecuadamente consultadas en este tema de importancia y naturaleza esencialmente bilateral. México, por otra parte, no parece ocupar, inicialmente, un lugar significativo en la agenda de prioridades de esa Administración y, particularmente, en los esfuerzos que lleva a cabo para acercarse a un grupo de países que parecen constituirse crecientemente en una especie de "clase media alta" de las naciones. Así, cuando en noviembre del mismo año, se anuncia la visita

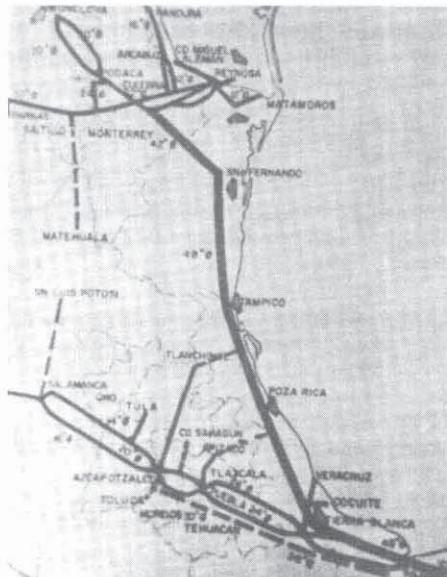
<sup>12</sup> Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1, (69), julio-septiembre, 1977, p. 30.

del presidente Carter a las "potencias emergentes" del momento, México no es incluido entre ellas.

### El problema del gasoducto y el deterioro de las relaciones mexicano-norteamericanas

El conflicto de mayor significación se da, sin embargo, en el plano que dominará las relaciones entre ambos países, el del comercio de energéticos. Temprano en el sexenio Pemex anunció que la nueva producción de energéticos en el sureste incluiría la extracción de gas, asociado a la producción petrolera. Se esperaba que tal extracción de gas alcanzase los 2 millones de pies cúbicos, cantidad que, se decía entonces, no podría ser utilizada en su totalidad para consumo interno. La venta de tales "excedentes" de gas al mercado norteamericano se planteaba como una opción particularmente atractiva ya que de esta manera se podrían evitar los costos asociados con su licuefacción para la exportación a terceros mercados.

Surgió así la decisión de emprender una obra de gran envergadura, la construcción de un gasoducto que permitiese el envío de el gas extraído en los campos petroleros del sureste hasta Estados Unidos, que podía verse como su mercado "natural", desde Cactus, en Chiapas, hasta



El gasoducto Cactus-Reynosa permitiría el envío del gas extraído de los campos mexicanos del sureste hasta Estados Unidos.

Reynosa, en Tamaulipas. El financiamiento externo necesario se concretó una vez que se hubo llegado, en agosto de 1977, a un acuerdo sobre el precio con un consorcio de seis compañías norteamericanas. En base a tal acuerdo el precio se calcularía a partir del equivalente calórico del petróleo combustible número 2 entregado en la ciudad de Nueva York. Al momento de la firma del acuerdo tal equivalente resultaba en un precio de 2.60 dólares el millar de pies cúbicos.<sup>13</sup> A principios de octubre, por otra parte, el Eximbank norteamericano concedió un crédito directo en apoyo de alrededor de 400 millones de dólares de exportaciones norteamericanas vinculadas con el proyecto, con lo que se abrían importantes oportunidades para aquellas empresas norteamericanas interesadas en vender a Pemex parte de los requerimientos del proyecto.<sup>14</sup>

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

Iniciadas ya las obras de construcción del gasoducto Cactus-Reynosa, el Secretario de Energía norteamericano, Arthur Schlesinger, se opuso —con el apoyo de legisladores como el senador Adlai Stevenson— al precio acordado, por considerar que el mismo llevaría a un incremento en el precio del gas canadiense que su país estaba ya importando y que era entonces de 2.25 dólares por millar de pies cúbicos.<sup>16</sup> Señaló también que dados los bajos costos de producción del gas mexicano y la rationalidad de exportarlo al mercado norteamericano, Pemex tendría tarde o temprano que venderlo a los precios internos de Estados Unidos (equivalentes entonces a 1.75 dólares por millar de pies cúbicos) y no a los internacionales.

Esta acción norteamericana contribuye poderosamente a catalizar la transición entre la primera y la segunda etapas de la política exterior del

<sup>13</sup> Grayson, "Mexico's Opportunity..." pp. 80-81.

<sup>14</sup> "A Troubled Background to Gas Deal", *Business Latin America*, 25 de enero de 1978, p. 27.

<sup>15</sup> Algunos de los argumentos usados pueden consultarse en la colección de ensayos de escritores y colaboradores del semanario *Proceso* reunidos en *México frente a Estados Unidos. Petróleo y Soberanía* (Méjico: Editorial Posada, 1979).

<sup>16</sup> George Grayson, "Mexico's Opportunity..." p. 81.

régimen de José López Portillo. La respuesta del Gobierno mexicano es clara. Se decide cancelar la operación y desviar el gasoducto hacia Cdereyta, Nuevo León con el fin de dedicar la nueva producción de gas a abastecer las necesidades de una industria nacional reconvertida en el norte del país.

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

Diversos factores influyen en este desarrollo. Las crecientes fricciones con los norteamericanos son sólo una parte de la explicación. La otra debe buscarse en la creciente autoconfianza que da al régimen de López Portillo el éxito de su programa energético. Suben los cálculos de las reservas petroleras mexicanas y con ellas la confianza del Gobierno de José López Portillo. Los cálculos avalados por distintas empresas extranjeras, que inicialmente planteaban la existencia de reservas de 30 000 millones de barriles de crudo y gas equivalente, se establecieron finalmente en 72 000 millones de barriles, de los cuales 57 000 correspondían a crudo y el resto a gas.<sup>18</sup> Las reservas probadas pasaron de 6 000 millones de barriles en 1976 a 16 000 en 1977, 20 000 en 1978 y 72 000 en 1981. La economía mexicana enfrenta una situación de menor urgencia lo que también contribuye a el gobierno mexicano a asumir posiciones de mayor firmeza.

Superada una cierta desconfianza inicial de los principales actores del juego petrolero internacional sobre la credibilidad de las mismas, la publicación de las cifras de reservas disponibles crea un clima de expectativas, sobre todo en Estados Unidos. Las percepciones norteamericanas del valor estratégico del petróleo mexicano tienden a modificarse. El éxito de Pemex para alcanzar en 1978 metas planteadas originalmente pa-

<sup>17</sup> Poitras, p. 112.

<sup>18</sup> Mario Ojeda, *México: el surgimiento...*, p. 147.

La visita del presidente James Carter a México resumió tanto el nuevo esfuerzo de acercamiento bilateral como el cambio de tono en la relación.



ra 1980, los escasos resultados obtenidos con el Plan de Energía norteamericano de octubre de 1978 y el surgimiento de la revolución iraní —que llevaría a la segunda “crisis de los energéticos” y el incremento en los precios del petróleo— atrajeron la atención de un creciente número de observadores norteamericanos e internacionales.<sup>19</sup>

El Ejecutivo norteamericano fue llevado por todas estas consideraciones a decidir prestar una mayor atención a su vecino del sur. Para ese momento, sin embargo, las relaciones mexicano-norteamericanas habían entrado ya en una fase de creciente tensión como resultado del fracaso de las ventas de gas. A pesar de las declaraciones oficiales mexicanas al respecto la convicción de algunos sectores norteamericanos en el sentido de que el acuerdo era todavía posible no había desaparecido totalmente.<sup>20</sup> La visita del Presidente norteamericano a México en febrero de 1979 resumió tanto el nuevo esfuerzo de acercamiento bilateral como el cambio de tono en la relación.

La entrevista presidencial produce algunos resultados. Se firman tres acuerdos y se reabren negociaciones en el tema del comercio de gas que

<sup>19</sup> En octubre de 1978 el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, por ejemplo, llevó a cabo audiencias públicas en las que, a pesar de que el tema era ostensiblemente la política a seguir ante el conflicto nicaragüense, el tema de los recursos energéticos mexicanos y sus implicaciones fue abundantemente desarrollado. Tales audiencias recibieron cobertura de primera plana en la prensa mexicana: “El Petróleo y el Uranio de México serán vitales para EU”, *Excelsior*, 5 de octubre de 1978. Véase también Richard Fagen, “El petróleo mexicano y la...” El creciente interés por la evolución de la capacidad petrolera mexicana se reflejó en el Survey que sobre México publicó el *Financial Times*, el 11 de enero de 1980.

<sup>20</sup> Douglas Martin, “U.S. Officials Expect to Buy Natural Gas Despite Mexico Protest That Plan is Dead”, *Wall Street Journal*, 13 de octubre de 1978, p. 12.

llevarán, a fines de año, a un nuevo acuerdo sobre precio. No fueron éstas las únicas notas positivas de la entrevista. Carter tuvo palabras elogiosas para el Tratado de Tlatelolco y para "la voz de México", la cual, señaló, se oye no sólo en el campo de las relaciones Norte-Sur sino también "...como la de un abogado que defiende un enfoque verdaderamente internacional acerca de los derechos humanos."<sup>21</sup> El clima de la entrevista presidencial domina, sin embargo, la cobertura de prensa se recibe. Los medios norteamericanos enfatizan la firmeza con la que el Primer Mandatario mexicano plantea sus puntos de vista.<sup>22</sup>

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

Conviene hoy, a dos años (de su primera reunión como Jefes de Estado C.R.), evaluar propósitos y confrontar hechos. Ahora conocemos mejor lo que cada uno espera del otro... Nuestros pueblos quieren acuerdos de fondo y no concesiones circunstanciales. Entre vecinos permanentes y no ocasionales, el engaño o el abuso repentinos son frutos venenosos que tarde o temprano revierten... por más intensas que se hayan vuelto nuestras relaciones no son ni exclusivas ni excluyentes...el complejo fenómeno de nuestra interrelación...en ningún caso ha de confundirse con dependencia, integración o dilución de fronteras. Ambos países se complementan y reciprocamente se necesitan; pero ninguno desearía depender del otro al punto que anulara su acción internacional o se perdiera el propio respeto... México se ha encontrado súbitamente en el núcleo más sensible de la conciencia de Norteamérica, mezcla sorpresiva de interés, desdén y temor, como reiterado y oscuro temor sufren ante ustedes, sectores de nuestra subconciencia nacional.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Javier Lozada, "La palabra de México se oye: Carter", *Novedades*, jueves 15 de febrero de 1979, pp. 13 y 14.

<sup>22</sup> Véase por ejemplo, "Carter Encounters Mexican Anger", *The New York Times*, 18 de febrero de 1979.

<sup>23</sup> "Because we are friends, because we can live with the truth, we have the duty to tell the truth, our truth. The dialogue is not broken. Rather it deepens and expresses itself in the political will for understanding based on mutual respect", en "Carter Encounters Mexican Anger", *The New York Times*, 18 de febrero de 1979.

<sup>24</sup> "México tiene la oportunidad, por primera vez en su historia, de resolverse como una nación libre", *El Nacional*, jueves 15 de febrero de 1979, p. 7. El texto de la interven-

La actitud del Primer Mandatario mexicano fue bien recibida por la prensa local. De hecho, los partidos de la izquierda habían días antes expresado su apoyo a la posición que el Presidente mexicano había anunciado adoptaría en su entrevista con Carter.<sup>25</sup> Representantes de otros sectores sociales se sumarían a las expresiones de apoyo en los días siguientes. Las reacciones favorables, sin embargo, no se limitaron a los círculos en los que de alguna manera eran previsibles. El presidente de la Canacintra, Juan Manuel Martínez Gómez señaló, por ejemplo, que la "actitud de firmeza adoptada por el Presidente López Portillo ...augura un futuro de respeto hacia nuestro país."<sup>26</sup> El renovado tono de autoconfianza de las autoridades mexicanas es también destacado en las notas publicadas en otros países industrializados.<sup>27</sup> En Estados Unidos, por otra parte, diversos comentaristas encuentran en la visita a México, un ejemplo más de la debilidad del Primer Mandatario norteamericano. En un artículo de opinión editorial publicado en el *New York Times*, James Reston ubicó la "conferencia" de López Portillo como uno más de los "consejos fáciles y gratuitos que Estados Unidos recibe del extranjero sobre qué hacer en el mundo".<sup>28</sup>

El deterioro en la relación bilateral que seguiría como resultado casi inevitable de todo esto se expresó en diversos campos. La explosión del pozo petrolero Ixtoc I en el Golfo de México en agosto de 1979, la negativa a volver a recibir al depuesto Sha de Irán quién, habiendo entrado con visa de turista al país en junio de 1979, se había dirigido por razones médicas a Estados Unidos el 22 de octubre. También en otras facetas de la relación, en las que volvería a expresarse la vinculación entre política interna y política exterior, se dieron desarrollos que contribuyeron al deterioro. Entre las más importantes estuvo ciertamente, dadas

ción puede también consultarse en "En torno a la visita del Presidente Carter a México", en *Cuadernos de Filosofía Política*, núm. 17, (México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980).

<sup>25</sup> Guillermo C. Zetina, "Frentes Políticos", en *Excélsior*, 11 de febrero de 1979.

<sup>26</sup> "La firme actitud de JLP ante Carter augura un futuro de respeto a México", *El Día*, 19 de febrero de 1979. Las declaraciones del representante empresarial fueron reproducidas en otros diarios; véase, como ejemplo, "Las relaciones México-EU cambiarán sustancialmente", *Uno más uno*, 19 de febrero de 1979. "The President —declaró un periódico al que difficilmente podrían atribuirse proclividades izquierdistas— expressed the feelings of all Mexicans in a very accurate way". *Novedades* citado en "The Battle of Toasts", *Time*, february 26, 1979, p. 14.

<sup>27</sup> Lucilla Gallavresi, "Carter in Messico: Ancora delusioni", *Relazioni Internazionali*, núm. 8, febrero de 1979, p. 160. "Mexico: educating yankees", *Latin American Political Report*, vol. XIII, núm. 8, 23 de febrero de 1979, pp. 57 y 58.

<sup>28</sup> James Reston, "Mexico Lectures the U.S.", en *The New York Times*, 16 de febrero de 1979.

sus implicaciones para la estrategia de desarrollo que seguiría el país en el futuro inmediato, la decisión mexicana de no entrar al GATT.

### **El debate sobre el GATT y el esfuerzo de ampliación de los márgenes de la autonomía estatal**

Aún antes de que el proceso de deterioro en las relaciones mexicano-norteamericanas completase su curso, dio inicio otro en el que no sólo se terminaría de definir la transición al segundo periodo de la política exterior mexicana en el sexenio de López Portillo, sino que se aclararía la ruta que el desarrollo mexicano tomaría en los años siguientes. Este segundo proceso se planteaba en relación a uno de los espacios de alcance global relevantes para la política exterior durante la primera mitad del sexenio: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). El Gobierno mexicano se había mantenido al margen del Acuerdo desde su firma por 23 naciones en 1947, por considerar que la protección otorgada al sector privado nacional como parte de la estrategia de industrialización por substitución de importaciones podría ser cuestionada en ese contexto. Ante la preferencia de los miembros por el uso de barreras arancelarias antes que no arancelarias era particularmente preocupante la situación de los permisos cuantitativos a la importación.<sup>29</sup>

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

<sup>29</sup> "Intervención de Gabriel Valencia", en varios autores, *Las Relaciones México-Estados Unidos*, (México: UNAM/Nueva Imagen, 1980), p. 164.

<sup>30</sup> Luis Malpica Lamadrid, *¿Qué es el GATT?*, (México: Grijalbo, 1979), p. 85.

gubernamentales; barreras técnicas al comercio; y licencias para la importación.<sup>31</sup>

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

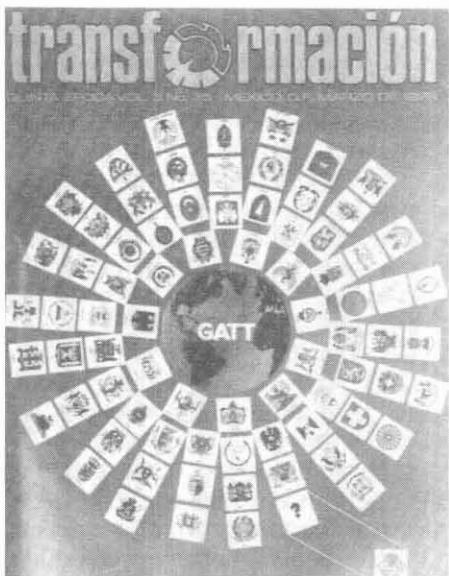
En el curso de los cuatro meses que duró se expresó un amplio conjunto de actores económicos, políticos y sociales, de muy diverso peso. Los desacuerdos dividieron, como era de esperarse, al sector privado nacional. El poder Legislativo, el movimiento obrero y el partido oficial tuvieron escasa participación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

El supuesto básico de quienes se pronunciaron a favor de la entrada mexicana al GATT —entre los que destacaban algunas de las más importantes organizaciones del sector privado, tales como la Concamín, la Coparmex y la ANIERM— se fundaba en la necesidad de dirigir la política económica mexicana en una dirección más cercana al libre mercado. Liberalismo económico y propuesta de acceso al GATT eran generalmente, en este contexto, posiciones complementarias. La intensidad del com-

<sup>31</sup> Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 15

<sup>32</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El proceso de adhesión de México al GATT*, (México: Dirección General de Comunicación Social, 1985), pp. 33 y 34.

<sup>33</sup> Me baso a este respecto en el resumen de los mismos presentado en Brigit S. Helms, "Limited Pluralism in Mexico: A Case Study of the Public Consultation on GATT Membership", The Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies y El Colegio de México, *mimeo*, 1984, pp. 9-17. María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de Toma de Decisiones y Política Exterior en México: El Ingreso al GATT", Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, *mimeo*, noviembre de 1987.



La Cámara Nacional de la Industria de Transformación, una de las fuerzas opuestas a la entrada de México al GATT.

promiso de estas fuerzas era, sin embargo, menor a la de aquellas otras que se oponían a la medida y la naturaleza de sus argumentos les dificultaba la construcción de un apoyo claro en sectores más amplios de la sociedad. Cuatro eran sus temas principales, basados, fundamentalmente, en consideraciones de carácter técnico: 1) la necesidad de participar en foros multilaterales comerciales de los que el GATT era el más importante, con el fin de poder hacer una mejor defensa de los intereses mexicanos de acceso a los mercados de otros países; 2) la necesidad de contar con las protecciones legales del tratado con el fin de evitar la posibilidad de evitar un trato discriminatorio a nuestros productos y ampliar la capacidad de defensa mexicana en caso de controversias; 3) las ventajas del Protocolo de Adhesión negociado y en particular el carácter gradual del proceso de apertura planteado; 4) la flexibilidad de las reglas del Acuerdo; y 5) los beneficios que en el largo plazo traería a la economía nacional la restructuración que favorecería la entrada al Acuerdo.

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

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

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

El hecho más relevante es, sin embargo, que el debate sobre el GATT se dio al mismo tiempo que se modificaban otras de las orientaciones

<sup>34</sup> Dale Story, "Trade Politics in the Third World: a case study of the Mexican GATT decision", en *International organization*, vol. 36, núm. 4, otoño de 1982.

<sup>35</sup> Helms, *op.cit.*

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

Deterioro de la relación bilateral prioritaria, por una parte, y creciente sentimiento de autoconfianza, por la otra, constituyeron los principales detonadores del cambio que la diplomacia mexicana experimentaría en los años siguientes. A estos dos datos fundamentales se sumaba el abierto descontento de los "públicos atentos" mexicanos con la conducción diplomática del país durante el primer tramo del sexenio.

Para principios de 1979, en efecto, la Cancillería mexicana sufría una serie de críticas públicas al tiempo que la gestión de Santiago Roel a su frente era abiertamente cuestionada. La pérdida de substancia y de dinamismo en el comportamiento internacional mexicano era una de las críticas recurrentes. Se señalaba, por ejemplo, la inexistencia de cualquier "pronunciamiento medular en materia de política internacional como no sea la pura reiteración de los tradicionales principios enarbolados por México."<sup>36</sup> Los funcionarios de carrera del Servicio Exterior Mexicano, que habían sido desplazados hasta el punto que para esas fechas

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

La gestión de Santiago Roel al frente de la cancillería mexicana fue abiertamente cuestionada.



sólo se contaban 5 entre las posiciones de director general para arriba, contribuían a ese ambiente de crítica abierta.<sup>37</sup> La percepción de la actitud del Secretario de Relaciones Exteriores ante temáticas específicas, tales como la revolución nicaragüense o ante los problemas con el régimen militar argentino por el asilo al expresidente de ese país, Héctor Cámpora, asilado en la misión diplomática de México en Buenos Aires desde marzo de 1976 era también claramente negativas.<sup>38</sup>

Uno de los juicios más severos de lo que había sido el comportamiento de la diplomacia mexicana bajo Santiago Roel lo haría unos meses más tarde el nuevo canciller mexicano, Jorge Castañeda quien, después de afirmar la capacidad de México para actuar como potencia media en base a los recursos de que disponía subrayaba como "nuestra política exterior ha pasado a ser activa".<sup>39</sup> El ambiente negativo ante la gestión de Santiago Roel que comentarios como este reflejaban constituyó el último ingrediente en la revisión del comportamiento internacional mexica-

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

<sup>38</sup> Manuel Buendía, "Red Privada", en *Excélsior*, 6 de diciembre de 1978, p. 4-A.

<sup>39</sup> Citado en Mario Ojeda: *México: el surgimiento...*, p. 135.

no. El incremento en la capacidad real de acción internacional del Estado mexicano fundado en el petróleo será, como lo sugerían también las declaraciones del nuevo canciller, el elemento de mayor peso en la definición de las principales características de la política exterior mexicana en esta segunda parte del sexenio.

### **La ampliación de la capacidad internacional mexicana y el resurgimiento del activismo**

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

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

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

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

López Portillo intentará modificar esta situación. Tres eran, de acuerdo con el mismo autor, las fuentes de legitimidad de esa pretensión me-

<sup>40</sup> John F. McShane, “Emerging Regional Power: Mexico’s Role in the Caribbean Basin”, en Ferris y Lincoln, p. 196.

Durante la administración lopezportillista, se mejoran los lazos de México con Cuba.



xicana por incrementar su influencia en el área: 1) el amplio respeto y aceptación que tenían en el área tanto los valores tradicionales de la política exterior mexicana como los esfuerzos de nuestra diplomacia por garantizar su cumplimiento en el plano de las relaciones bilaterales y de los foros multilaterales; 2) la admiración que provocaba en los países de área el manejo de las dimensiones de cooperación y conflicto de las relaciones mexicano-norteamericanas; y 3) la atracción del petróleo.<sup>41</sup>

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

### Centroamérica

Será, en efecto, en Centroamérica donde con mayor claridad se exprese el nuevo papel internacional mexicano. Como ya se ha mencionado, los liderazgos políticos de esos países habían parecido inclinados a reconocer el incremento del peso internacional mexicano prácticamente desde

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 199-200.

el inicio del sexenio. Tal reconocimiento se agudizaría durante el segundo tramo de la política exterior de López Portillo. Por otra parte, la recuperación económica y, en general, de la capacidad de acción internacional mexicana, el fin del retorno a la bilateralidad con Estados Unidos y el inicio del nuevo activismo internacional mexicano coinciden en el tiempo la explosión de la crisis centroamericana a raíz de los sucesos que rodean el triunfo sandinista a mediados de 1979.

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

El mismo día de su entrevista con el Presidente costarricense, López Portillo anuncia su decisión de romper relaciones con el régimen de Somoza, rompiendo también con la tradición juridicista incorporada en la Doctrina Estrada. Empleando una línea de argumentación similar a la seguida en 1973, el Presidente mexicano justifica su acción en base a los abusos a los derechos humanos y el genocidio en ese país.<sup>42</sup> Era éste, sin embargo, un régimen con el que se habían mantenido relaciones por largo tiempo, lo que marcaba diferencias significativas frente al caso de Chile, a partir de ese momento la diplomacia mexicana asume un papel de primera importancia en el conflicto centroamericano, promoviendo la ruptura de relaciones por parte de otros gobiernos con Somoza y encabezando la oposición, dentro de la Organización de Derechos Humanos, y a la iniciativa norteamericana para crear una fuerza interamericana de paz con el fin de intervenir en el conflicto nicaragüense.<sup>43</sup> Las

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

<sup>43</sup> John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 200.

relaciones bilaterales con otros países del área también serán afectadas. Si bien no se rompen relaciones con el Gobierno de El Salvador, por ejemplo, sí se retira al embajador en 1980.

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

En primer lugar, se modifican substancialmente no sólo la forma y el tono sino la substancia de la argumentación mexicana. La ruptura con Somoza levanta, de hecho, el mismo problema de relevancia de los principios rectores de la política exterior que la ruptura con el régimen militar chileno trajo para Echeverría. A lo largo de la relación, el Gobierno mexicano con el régimen sandinista se planteó una compleja interacción entre la defensa de los principios jurídicos y la toma de decisiones de contenido eminentemente político. El que se tratase de un Gobierno legítimamente constituido influyó sin duda dado que al mismo le cabía plenamente la protección del Derecho Internacional y en particular de los principios caros a la tradición diplomática mexicana. El apoyo, sin embargo, fue mucho más allá de lo que hubiese planteado una defensa de tales principios.

La decisión de ir más allá de la defensa de los principios se hizo aún más patente en el caso de la política mexicana ante el conflicto salvadoreño, tema en el que se confirmó que las modificaciones al comportamiento internacional mexicano observadas en el caso de Nicaragua no constituyan situaciones excepcionales planteadas en respuesta a una situación también excepcional, sino parte de una serie de ajustes de mayor alcance. De nueva cuenta, fue evidente la tensión con una política de principios

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



A mediados de 1979, Jorge Castañeda reemplazó a Santiago Roel en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

cuando el 28 de agosto se emite, conjuntamente con el Gobierno de Francia, una declaración en la que se reconoce a la alianza de fuerzas revolucionarias salvadoreñas FMNL-FDR como "una fuerza política representativa" y se hace un llamado a la comunidad internacional para que se "facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha, a fin de que se restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador".

A pesar de la ironía involuntaria que incorporaban las últimas palabras citadas, las dificultades para justificar este tipo de acción en base a la intepretación previa mexicana del principio de no intervención fueron ilustradas profusamente con los acontecimientos que rodearon al comunicado. Fue ésta, de hecho, la primera acusación que el gobierno salvadoreño levantó ante el comunicado franco-mexicano al que acusó de ser "obra de Fidel Castro".<sup>45</sup> La cancillería mexicana negó que el comunicado constituyese una actitud intervencionista. El Secretario Castañeda llegó a subrayar que eran los Estados Unidos, con su envío de armas y ayuda a una de las partes en el conflicto, los que intervenían en él.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, p. 10.

<sup>46</sup> CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, p. 7.

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

Particularmente relevante fue en ese contexto la actitud adoptada por Venezuela, no sólo por el hecho de que existía ya para entonces un esfuerzo conjunto de ambos gobiernos en el campo de la cooperación económica con Centroamérica —que será examinado líneas adelante—, sino por la firmeza de su reacción. El que en ese momento estuvieran en el poder partidos demócratas cristianos tanto en ese país como en El Salvador contribuyó a que el Gobierno venezolano lanzase, junto con el de Colombia, una contraofensiva diplomática en apoyo del régimen de Napoleón Duarte.<sup>50</sup> Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y la República Dominicana se les unen en la Declaración de Caracas, en la que se acusa a los Gobiernos de México y Francia de haber “decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador ... (formulando)... declaraciones políticas encaminadas a favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha armada por la conquista del gobierno”.<sup>51</sup> La reacción ante el comunicado fue tan negativa en el plano regional y subregional que indudablemente contribuyó a la cancelación de una visita del Presidente mexicano a Guatemala prevista originalmente para el 5 de diciembre de ese año.

<sup>47</sup> Si bien no hubo reacción de los gobiernos de Gran Bretaña, España e Italia, la República Democrática Alemana, Holanda, Irlanda, Noruega y Suecia se adhirieron a la Declaración Franco-Mexicana en tanto que la República Federal de Alemania le daba su “total respaldo”. La Internacional Socialista y la Unión Interparlamentaria Mundial, por su parte, la aprobaron íntegramente, CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, p. 11.

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

<sup>49</sup> CIDE, *op. cit.*, p. 17.

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

<sup>51</sup> CIDE, *op. cit.*, p. 15.

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

El comunicado franco-mexicano constituye también un claro ejemplo de la segunda novedad que trae consigo la política centroamericana de la administración López Portillo, ésto es, la búsqueda de socios con el fin de reforzar la capacidad real de influir en los acontecimientos. La novedad de este caso se incrementa por se Francia no sólo un socio sino por ser también un actor extra-continental.

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

El llamado "Acuerdo de San José", para el suministro petrolero de los países del área, desarrollando de manera conjunta con el Gobierno venezolano nos da un ejemplo tanto de la disposición a dotar de un contenido más concreto a la política de acercamiento con Centroamérica como de la ya mencionada búsqueda de aliados. El 3 de agosto de 1980, los Presidentes de México y Venezuela firman la primera versión de este convenio, en la que se incluyen como beneficiarios iniciales Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Se prevé también la incorporación de Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana para el año si-

98

### **Centroamérica y el Caribe.**

El "Acuedo de San José", un compromiso para el suministro de petróleo a los países de

permisaría la industria los cortes eléctricos

*me su sentido y  
a optimidos",  
demi al Pape*

que al alto mando de las  
bases, monseñor Riviera y  
di di, presidente del Ejército, "Osamos  
a que se le permitan sus filas" y  
que miles que se pon-  
en el efecto", expresa su conser-  
vador que es por-  
tavoz de la fuerza  
popular, que se apoya en el  
sector en el que se organiza  
la fuerza armada, sin per-  
der de vista que el conser-  
vador que se organiza  
en el sector en el que se organiza  
la fuerza armada, sin per-

que sostenían la doctrina de la "sociedad civil". La otra, que defendía la "sociedad política". La primera se basaba en la idea de que el Estado no debía interferir en las relaciones entre los individuos y que las leyes debían ser aplicadas de igual modo a todos. La segunda, en cambio, defendía que el Estado tenía el deber de proteger a los ciudadanos y de garantizar su bienestar social. La "sociedad civil" era más liberal y individualista, mientras que la "sociedad política" era más conservadora y centralizada.



Manuel Moreno Sánchez

**Regereso Ameha el Presidente:** La recepción, in-

para todos los países del continente.

10. The following table summarizes the results of the study. The first column lists the variables, the second column lists the sample size, and the third column lists the estimated effect sizes.

guiente. Los términos del Acuerdo estipulaban que México y Venezuela aportarían en partes iguales, 160 mil barriles diarios a la región, otorgando créditos a los países beneficiarios por el equivalente del 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés del 4% anual. El plazo podría ampliarse a 20 años y la tasa de interés reducirse al 2% en el caso de que tales créditos fuesen usados en proyectos de desarrollo energético. Costo económico relativamente bajo, con el añadido de que a esta atadura económica de los créditos no correspondía una atadura política.

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

López Portillo hace dos visitas presidenciales a Managua. Ante el incremento de las tensiones en el área, el 21 de febrero de 1982, en el curso de la segunda de éstas, el Presidente mexicano propuso un plan de distensión regional basado en la identificación de los principales focos del conflicto y en su relación con otros conflictos regionales del momento. Plantea también la posibilidad de una activa participación mexicana en el proceso de solución de los mismos:

Son tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador y, si se quieren ver las cosas de frente, la relación entre Cuba y los Estados Unidos. Considero que si estos dos últimos países siguen el camino abierto por la conversación sostenida entre el secretario de Estado de Estados Unidos y el vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, existen serias posibilidades de que el diálogo se convierta en negociación. La actual distensión en

Africa meridional permite augurar ciertas posibilidades reales en ese sentido. No quisiera, en este momento, entrar en mayores detalles; sin embargo, aceptamos con vehemencia la posibilidad de que México desempeñe un papel más activo en este renglón.<sup>52</sup>

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

Los acontecimientos se precipitaron en las semanas siguientes. El Gobierno mexicano recibió una invitación para asistir al Foro para la Paz y la Democracia que, convocado por los Estados Unidos, se reuniría en San José, Costa Rica, el 4 de octubre. Ni Guatemala ni Nicaragua fueron invitados a esta reunión cuyo objetivo era claramente contribuir al aislamiento internacional del régimen sandinista y comprometer al resto de la región en la lucha que el gobierno norteamericano iniciaba abiertamente contra él. El Gobierno mexicano decidió no asistir.

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

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

<sup>53</sup> CIDE/Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, año cero, núm. dos, 15 de octubre de 1981, pp. 21 y 22.

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

## La dimensión multilateral global

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

<sup>54</sup> Octavio Raziel García, "López Portillo al llegar a Panamá: Deseable que los Tratados no Contengan Enmiendas", *El Nacional*, primero de octubre de 1979, p. 29.

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

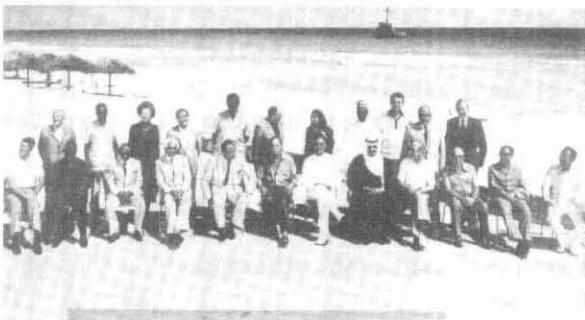
Las limitaciones de la nueva iniciativa fueron, sin embargo, claras desde sus primeros momentos. La propuesta no despertó, por ejemplo, el tipo de interés que siete años antes levantase la propuesta de Luis Echeverría en la UNCTAD para negociar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. La propia Organización de Países Exportadores de Petróleo, preocupada por la posibilidad de que el Plan Mundial —con el que el Gobierno mexicano reconocía las responsabilidades que emanaban de su nuevo estatus—, pudiese limitar en la práctica su independencia en la fijación de los precios, expresó abiertamente sus reservas. La nueva presencia mexicana en la discusión de la reestructuración económica internacional tendría diferencias notables con la experiencia de la primera mitad de los setenta. “López Portillo, señalaría un comité del Congreso norteamericano, prefiere la imagen de un constructor de puentes, de alguien que cubre el golfo entre los países industrializados y aquellos otros en vías de industrialización, entre la OPEP y los países no miembros de la Organización”.<sup>56</sup>

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

Expresado en un contexto internacional fundamentalmente distinto de aquel en el que se concretase su primera versión, esta nueva experiencia “terciermundista” tendrá un tono más pragmático que la anterior. Los límites explorados en el caso del sexenio de Echeverría se mantienen y refuerzan. México mantendrá, por ejemplo, una distancia de los foros políticos del terciermundismo. Su participación en la VI Conferencia

<sup>56</sup> U.S. House Committee on Science and Technology, 1979, p. 13, citado por Poitras, p. 113.

<sup>57</sup> Carmen Lira, “Muchos problemas de México, por la relación con Estados Unidos: JLP”, en *Uno más uno*, 14 de octubre de 1978, p. 1.

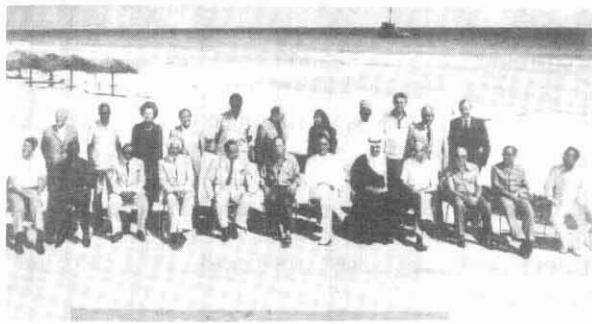


Veintidos Jefes de Estado o de Gobierno asistieron a la "Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo", que se celebró en Cancún, Quintana Roo.

Cumbre de los Países No-Alineados, celebrada en La Habana en septiembre de 1979 muestra los alcances de esta decisión. El Canciller Castañeda, Jefe de la delegación mexicana a la reunión, subrayó las afinidades de la política exterior mexicana con algunas de las posiciones centrales del movimiento, señalando cómo, desde "que se inició y a medida que se ha robustecido el movimiento de los países no alineados, México ha compartido, a cabalidad, la tesis medular que otorga validez a esta tendencia".<sup>58</sup> Anunció, por ejemplo, el reconocimiento diplomático de la República Árabe Saharaui Democrática, "dentro de las fronteras del antiguo Sahara Español", afirmó el derecho a la autodeterminación de Namibia, Zimbabwe, Belice y de los pueblos palestino y portorriqueño, expresó la oposición mexicana a la existencia de "bases militares extranjeras en países de América" y se pronunció en favor del fin del bloqueo económico a Cuba, "con el que se pretendió sojuzgar a su pueblo, y al que México nunca se sumó". Saludó también el triunfo sandinista en Nicaragua y reiteró el apoyo del Gobierno mexicano al derecho de Panamá a ejercer su soberanía sobre la totalidad de su territorio, anunciando la presentación del plan global de energía por parte del Presidente mexicano en las Naciones Unidas.

A pesar de todo ésto, y de las especulaciones que circulan en los medios nacionales durante el segundo semestre de 1969, el México petroero mantiene su decisión de no incorporarse plenamente a los no ali-

<sup>58</sup> Intervención de Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados. Reproducida en "Jorge Castañeda: Actualmente se trata de someter a los débiles por la guerra económica", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 3. Véase también "México Ratificó los Principios Originales de la No Alineación", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 1.



Veintidos Jefes de Estado o de Gobierno asistieron a la "Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo", que se celebró en Cancún, Quintana Roo.

Cumbre de los Países No-Alineados, celebrada en La Habana en septiembre de 1979 muestra los alcances de esta decisión. El Canciller Castañeda, Jefe de la delegación mexicana a la reunión, subrayó las afinidades de la política exterior mexicana con algunas de las posiciones centrales del movimiento, señalando cómo, desde "que se inició y a medida que se ha robustecido el movimiento de los países no alineados, México ha compartido, a cabalidad, la tesis medular que otorga validez a esta tendencia.<sup>58</sup> Anunció, por ejemplo, el reconocimiento diplomático de la República Árabe Saharaui Democrática, "dentro de las fronteras del antiguo Sahara Español", afirmó el derecho a la autodeterminación de Namibia, Zimbabwe, Belice y de los pueblos palestino y portorriqueno, expresó la oposición mexicana a la existencia de "bases militares extranjeras en países de América" y se pronunció en favor del fin del bloqueo económico a Cuba, "con el que se pretendió sojuzgar a su pueblo, y al que México nunca se sumó". Saludó también el triunfo sandinista en Nicaragua y reiteró el apoyo del Gobierno mexicano al derecho de Panamá a ejercer su soberanía sobre la totalidad de su territorio, anunciando la presentación del plan global de energía por parte del Presidente mexicano en las Naciones Unidas.

A pesar de todo ésto, y de las especulaciones que circulan en los medios nacionales durante el segundo semestre de 1969, el México petroero mantiene su decisión de no incorporarse plenamente a los no ali-

<sup>58</sup> Intervención de Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados. Reproducida en "Jorge Castañeda: Actualmente se trata de someter a los débiles por la guerra económica", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 3. Véase también "México Ratificó los Principios Originales de la No Alineación", *El Día*, 9 de septiembre de 1979, p. 1.

nueva actitud que se adopta durante la segunda mitad del sexenio. En algunos momentos este nuevo papel obliga a la toma de posiciones en temas que, como el problema del Medio Oriente, se había guardado una actitud de discreción. Le toca a México, por ejemplo, presidir la sesión del Consejo en la que se condena el ataque aéreo israelí a la planta nuclear iraquí de Osirak.<sup>63</sup> El ya mencionado papel mexicano como proveedor de petróleo a Israel ampliaba ya para entonces, sin embargo, los espacios disponibles para la diplomacia mexicana, compensando el descontento que pudiesen generar en ese país pronunciamientos basados firmemente en los principios rectores de la política exterior mexicana.

Estos principios rectores vuelven a mostrar su utilidad en el contexto del nuevo activismo multilateral mexicano. En base a ellos, por ejemplo, el Gobierno mexicano condena la intervención soviética en Afganistán, votando a favor de una resolución de la Asamblea General, aprobada por mayoría abrumadora de 104 votos después del voto soviético en el Consejo de Seguridad. Durante el debate sobre tal resolución, a la que se oponen 18 países (Cuba y Granada entre ellos) y ante la que se abstienen otros 18, entre los que se cuentan países que como Nicaragua representaban importantes puntos de referencia del nuevo activismo internacional mexicano, su representante permanente ante la Organización señala que:

México reprende de manera inequívoca la presencia de tropas extranjeras en Afganistán que han servido al derrocamiento de un régimen político y a su sustitución por otro, lo que claramente tipifica una intervención en los asuntos internos de un país.<sup>64</sup>

Existen otros temas significativos, bien porque resumen las principales líneas de continuidad de esta segunda edición de la "nueva política exterior" mexicana con el comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra, bien porque anuncian algunas de las cuestiones que ocuparán un lugar importante en la agenda diplomática mexicana de los ochenta. Entre los primeros, merece destacar la participación mexicana en el campo del desarme. A lo largo del sexenio la diplomacia mexicana mantiene, en buena medida como resultado de la capacidad y el prestigio personales en el tema del embajador Alfonso García Robles, una presencia activa en las instancias de la Organización de las Naciones Unidas ocupadas de estas cuestiones. Puede de hecho consi-

<sup>63</sup> Zabalgoitia, p. 181.

<sup>64</sup> "Pide México el retiro de las tropas extranjeras de Afganistán e insta a desterrar abusos y prepotencia", *Uno más uno*, 15 de enero de 1980, p. 11.

Como resultado de la capacidad y el prestigio del embajador Alfonso García Robles en el campo del desarme, la diplomacia mexicana mantiene una presencia activa en la ONU.



derarse que el quiebre marcado a lo largo de este capítulo entre los dos subperiodos de la política exterior de José López Portillo no se plantea en este tema, en el que domina un grado considerable de continuidad.

Por lo que se refiere al ámbito regional, cabe recordar la celebración, en agosto de 1978, en la ciudad de México y por iniciativa del Gobierno mexicano, de una reunión preliminar de países de América Latina y el Caribe dirigida a explorar las posibilidades de reducción de armas convencionales en la región. Al nivel global el Gobierno mexicano participa activamente en los trabajos de la primera sesión extraordinaria de la Asamblea General dedicada al tema del desarme llevada a cabo del 23 de mayo al 30 de junio del mismo año. El embajador García Robles, representante de México ante el Comité de Desarme de la Organización, fue encargado de presidir el grupo de trabajo encargado de elaborar un proyecto del Programa Comprensivo de Desarme, que sería presentado a un segundo periodo extraordinario de sesiones de la asamblea. Este se llevó a cabo entre el 7 de junio y el 9 de julio de 1982. El proyecto no fue aprobado, solicitándose al Comité la presentación al trigésimo octavo periodo de sesiones de la asamblea de una versión revisada del mismo. El embajador García Robles fue electo de nueva cuenta presidente del grupo de trabajo encargado del cumplimiento de esta resolución.

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

### Diversificación de vinculaciones y contactos internacionales

Existen una serie de elementos de continuidad significativos en el nuevo esfuerzo diversificador mexicano respecto a la experiencia del sexenio anterior. La diplomacia presidencial tiene un papel significativo durante el segundo tramo del sexenio en el contexto de este nuevo esfuerzo. López Portillo prácticamente completa la política de establecimiento de relaciones diplomáticas enfatizada por su predecesor. El 21 de septiembre de 1981, el día mismo de la independencia, se establecen relaciones con Belice y se abre una representación en Belmopan. Se plantea también la continuación del acercamiento con El Vaticano iniciado desde la Administración Echeverría cuando el 9 de febrero de 1974, como fue recordado en el capítulo anterior, el Primer Mandatario se entrevistó en Roma con el Papa Paulo VI.<sup>65</sup> Durante la visita de Juan Pablo II para la Tercera Conferencia del Consejo Episcopal Latinoamericano, celebrada en Puebla, en noviembre de 1979 es el propio Presidente López Portillo quien recibe al Papa en el aeropuerto.<sup>66</sup>

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

<sup>65</sup> Pascal Beltrán del Río, "Entretelones de los coqueteos de Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo con la Jerarquía Católica", en *Proceso*, núm. 632, 12 de diciembre de 1988.

<sup>66</sup> "Visita del Papa Juan Pablo II", en *El Gobierno Mexicano. Tercer Año de Gobierno*, (Méjico: Presidencia de la República, 1979), núm. 26, p. 81.

<sup>67</sup> Véase, por ejemplo, William Chislett, "Portillo learns the power and politics of petroleum", *Financial Times*, 15 de noviembre de 1978; "Oil: What's Left Out There", *Time*, 16 de octubre de 1978; "Mexico Joins Oil's Big Leagues", *Time*, 25 de diciembre de 1978.



El Papa Juan Pablo II visitó México para asistir a la Tercera Conferencia del Consejo Episcopal Latinoamericana (CELAM).

verá para plantear las posibilidades que el petróleo ofrece a México para, una vez más, intentar "diversificar su dependencia".

Para 1979, el petróleo amenazaba con convertirse en un elemento de agudización adicional de México hacia Estados Unidos, mercado al que se dirigieron más de 80% de las exportaciones mexicanas de hidrocarburos en ese año.<sup>68</sup> A partir de ese año se reforzará la tendencia a hacer del mismo el instrumento fundamental en este esfuerzo por "abrir nuevos mercados", cuyos orígenes venían desde los años iniciales del sexenio. Ya a principios de 1978, Dickson Mabon, Ministro de Estado para la Energía de la Gran Bretaña había anunciado los planes mexicano-británicos para ampliar su cooperación petrolera y nuclear.<sup>69</sup> En octubre de 1978 el *Wall Street Journal*, después de señalar que, con la excepción de las pequeñas cantidades enviadas a Israel, para entonces prácticamente toda la exportación de petróleo mexicano se dirigía a Estados Unidos, señala el deseo de las autoridades mexicanas de reducir su dependencia de Estados Unidos.<sup>70</sup> A mediados del mismo mes, en efecto, se completan los detalles de un programa entre Pemex y la corporación japonesa Mitsubishi, por el que se acuerda una exportación inicial de 325 mil barriles de petróleo a ese país. Prácticamente al mismo tiempo, el director de Pemex negociaba la primera "prueba de exportación" del crudo a Francia y se iniciaban formalmente las exportaciones de petróleo a España.<sup>71</sup>

El deterioro en la "conexión norteamericana" reforzaría, como lo había hecho en 1971, el esfuerzo por ampliar las opciones con las que contaba el Estado mexicano. Para el inicio de 1979 la prensa mexicana publica frecuentemente noticias que resumen el nuevo papel del petróleo y de Pemex en esta ampliación de las vinculaciones internacionales mexicanas.<sup>72</sup> Negociar "en paquete" el suministro petrolero a cambio de otras

<sup>68</sup> Poitras, p. 111.

<sup>69</sup> William Chislett, "UK and Mexico plan Oil and nuclear cooperation", *Financial Times*, 16 de enero de 1978.

<sup>70</sup> "Mexico Sets Contracts For Crude Oil Exports With Japan, France", *Wall Street Journal*, 18 de octubre de 1978, p. 8.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> "Franco Foschi (subsecretario de Relaciones Exteriores de Italia, C.R.) se entrevistó con el director de Pemex", *El Día*, 17 de enero de 1979. "Hay indicios de que Canadá podrá adquirir petróleo crudo mexicano", *El Día*, 19 de enero de 1979. "Canadá mantiene vivo interés en comprar petróleo mexicano: el Embajador Langley", *El Nacional*, 20 de enero de 1979. "El ministro (de Industria y Turismo de Ontario, C.R.) Larry Grossman: La compra de petróleo a México, un paso importante en las relaciones con Canadá", *El Día*, 24 de enero de 1979. "Aumentarán su Cooperación México y Francia en los Hidrocarburos (declaraciones del ministro francés de comercio exterior, Jean Francois Deniau, C.R.)", *Excélsior*, 4 de febrero de 1979.

formas y canales de acceso a esos mercados sería la base de la nueva política. Un funcionario mexicano declaraba, así en 1980 que "todavía somos una nación débil. Es por eso que no hemos olvidado las presiones internacionales en relación a la venta de hidrocarburos y es por eso que usamos (el petróleo) como una arma de negociación."<sup>73</sup> En el curso del nuevo esfuerzo diversificador se firmarían acuerdos con Francia, España, Japón, Israel, Brasil y Canadá que incluían concesiones en campos tales como transferencia de tecnología, apertura de mercados y aún financiamiento a cambio de acceso al petróleo mexicano. El petróleo se consolida durante estos años como el principal producto de exportación mexicana a estos mercados, cuya importancia relativa registra modificaciones significativas a lo largo del sexenio. Para 1981, por ejemplo, España se ha convertido en el segundo comprador y el sexto abastecedor de nuestro país.<sup>74</sup>

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

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

### **El reencuentro con Estados Unidos en la crisis de 1982**

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

<sup>73</sup> *Excélsior*, 18 de noviembre de 1980, p. 1, citado en Poitras, *op.cit.*, p. 111.

<sup>74</sup> Treviño y De la Pedraja, *op.cit.*, pp. 102-110.

<sup>75</sup> Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (Ed.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochentas*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983), p. 68.



La decisión de reducir el precio del crudo de exportación provocó la renuncia del Director General de Pemex, Ing. Jorge Díaz Serrano.

rigia de manera clara a nuestros vecinos del norte, introduce un elemento de complejidad en la agenda bilateral mexicano-norteamericana, en la que para entonces ya se han incorporado fuentes de tensión intergubernamental asociadas fundamentalmente con la política centroamericana de México y las propuestas de política migratoria de la administración republicana.<sup>76</sup>

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

Ajustándose a la tendencia del mercado, el primero de junio Pemex redujo el precio del crudo de exportación mexicano de 34.60 a 30.60 dólares el barril, adelantándose por primera vez a la OPEP en su ajuste y contribuyendo a minar la imagen de la Organización en un momento

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

crucial.<sup>77</sup> Las reacciones internas a esta medida llevaron a la renuncia del director General de la empresa, Jorge Díaz Serrano. Después de tomar su lugar, el nuevo director, Julio Rodolfo Moctezuma Cid decidió elevar los precios en 2 dólares. La confusión interna se extendió hasta el campo de sus relaciones internacionales. Las inconsistencias en la política de precios de la empresa produjeron una serie de cancelaciones — tanto por parte de diversas empresas norteamericanas como de la Compañía Francesa de Petróleo—, que contribuyeron, en el plazo inmediato, a una caída del 50% en las exportaciones petroleras mexicanas.

La respuesta inicial de Pemex y del Estado mexicano fue el hacer valer el “arma petrolera”. Se planteó la posibilidad de excluir de su lista de clientes a las empresas afectadas y, en el caso francés, se cancelaron contratos industriales por un monto cercano a los mil millones de dólares.<sup>78</sup> Se ofreció también un mayor volumen de crudo a Japón, que este decidió no comprar, argumentando problemas de almacenamiento.<sup>79</sup> El “arma petrolera” mostraría, sin embargo, en este contexto algunas de sus limitaciones. Para agosto, el precio del barril de exportación mexicano había llegado a 31.25 dólares. La situación así creada contribuye a la decisión del Gobierno mexicano de vender petróleo para la reserva estratégica norteamericana. En 1981 se firma un convenio mediante el cual México destinaría a este objetivo 200 mil barriles diarios de septiembre a diciembre y 50 mil barriles diarios a partir de enero. Las ventas de crudo se realizarían al precio oficial fijado por el Gobierno mexicano.<sup>80</sup>

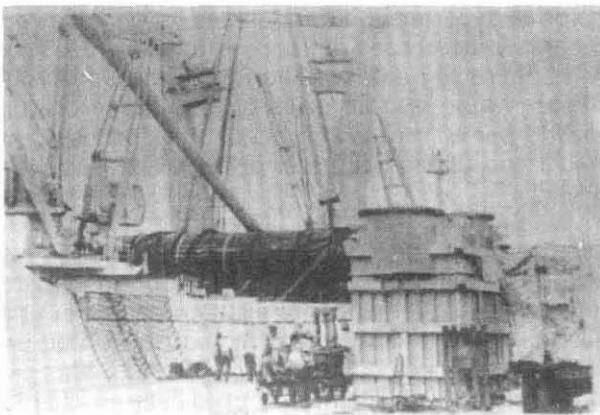
Las condiciones de venta variaron, sin embargo, en el contexto de la crisis financiera detonada en agosto de 1982. Como parte del “rescate” organizado por el ejecutivo norteamericano el Departamento del Tesoro estadounidense acordó entregar al Gobierno mexicano mil millones de dólares a cambio de 40 millones de barriles a entregar a un año, destinados también a la reserva estratégica. Ni siquiera el precio del dinero involucrado en esta compra adelantada igualaba los 25 dólares por barril

<sup>77</sup> Departamento de Política Internacional, *Carta Mensual de Política Exterior Mexicana*, núm. 0, 15 de septiembre de 1981, *mimeo*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 12.

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

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 14.

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



Para fines del sexenio las exportaciones petroleras representaban tres cuartas partes de la exportación total y la tercera parte de los ingresos en divisas.

pagados a los 32.50 dólares del precio oficial, ya que el interés de 33% involucrado superaba ampliamente las tasas internacionales que para entonces eran ya del 17%.<sup>81</sup> Las opciones internacionales de México tendían nuevamente a cerrarse ante el estallido de la nueva crisis y la propia evolución del mercado energético internacional. Las pinzas del deterioro de los principales condicionantes de la acción internacional del Estado mexicano empezaban a cerrarse.

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

Un factor de primera importancia en la crisis fue determinado por la abierta petrolización de la economía, que la hizo demasiado vulnerable a los vaivenes del mercado internacional. No se había, en efecto, respetando lo planteado en el Programa de Energía de 1980. Para fines del sexenio las exportaciones petroleras representaban, de hecho, prácticamen-

<sup>81</sup> Franco, *op.cit.*, p. 98.

te las tres cuartas partes de la exportación total del país así como la tercera parte de todos los ingresos de divisas del país —tanto ingresos corrientes como de capital—. El creciente desequilibrio externo de la economía, particularmente aparente en el caso de la balanza comercial no petrolera, se vería agudizado por el brusco cambio en los precios de lo que para entonces se había consolidado como el principal producto de exportación mexicano.

La situación del sector externo es, de nueva cuenta, indicativa de los problemas que enfrenta la economía mexicana. El crecimiento del gasto público y privado y el aumento en la demanda agregada, aunados a una respuesta insuficiente del aparato productivo interno contribuyen en un incremento notable en las importaciones. La escasa respuesta de las exportaciones no petroleras es el otro ingrediente de un déficit en cuenta corriente que se incrementa sostenidamente a lo largo del sexenio que al mismo tiempo crecen las exportaciones petroleras pasando de 1 596 y 2 693 millones de dólares en 1977 y en 1978 a 4,870; 7,223 y 12,554 millones de dólares en los tres años siguientes.<sup>82</sup>

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

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

Por otra parte, el papel del Gobierno norteamericano en el "rescate mexicano" subrayaba, entre otras cosas, la importancia que él mismo

<sup>82</sup> Newell y Rubio, *op.cit.*, p. 294.

<sup>83</sup> *Deuda Externa Pública Mexicana*, (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988), p. 64.

asignaba a la estabilidad de su vecino. Tal papel fue fundamental. Las autoridades norteamericanas aportaron casi tres mil millones de dólares a través de pagos anticipados del Departamento de Energía para la venta de petróleo mexicano para la reserva estratégica de Estados Unidos, financiamientos de la Commodity Credit Corporation y de un arreglo swap entre el Banco de México y la Reserva Federal norteamericana. El Exchange Stabilization Fund del Departamento del Tesoro contribuyó con 900 de los créditos puente por cerca de dos mil millones de dólares arreglado con el Banco Internacional de Pagos de Basilea. Estas acciones del ejecutivo norteamericano de hecho permitieron, junto con las acciones del FMI, la posterior negociación con las fuentes privadas de capital.

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

En las palabras de Benjamín J. Cohen, "Las altas finanzas se habían vuelto alta política".<sup>84</sup> El grado de participación de las instancias guber-

<sup>84</sup> Benjamin J. Cohen, *In Whose Interest? International Banking and American Foreign Policy*, (New Haven: Yale University/Council on Foreign Relations, 1986), p. 212.

namentales —y por tanto el grado en el que el tema de la renegociación financiera se transformaba no sólo en parte de la agenda de política exterior de los principales deudores, sino en un tópico real de relación intergubernamental— sería uno de los temas recurrentes del proceso que entonces se iniciaba.

### ¿De vuelta al principio?

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

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

La política hacia centroamérica probablemente ha tenido como resultado un aumento neto en el prestigio internacional del régimen mexicano... le ha permitido a México convertirse en una genuina potencia regional.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1981), p. 179.

<sup>86</sup> Guadalupe González.

<sup>87</sup> Jorge I. Domínguez y Juan Lindau, “The primacy of politics: comparing the foreign policies of Cuba and Mexico”, en *International Political Science Review*, vol. 5, núm. 1, 1984, p. 93.

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

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

Esto era también cierto en el plano de los condicionantes políticos internos de la política exterior. Un Gobierno entre cuyas más altas prioridades estaba la recuperación de la confianza del sector privado concluye con una serie de acciones que contribuyen a ampliar la brecha heredada de la administración Echeverría. Los puntos centrales de confrontación se plantean en el plano interno. La nacionalización de la banca es indudablemente el más importante de ellos. Algunas acciones tomadas en el campo internacional contribuyen, sin embargo, al replanteamiento de la “crisis de confianza” como uno de los puntos centrales de la agenda que heredará el Gobierno entrante de Miguel de la Madrid.

<sup>88</sup> John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 205.

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