

Lorenzo Meyer

México frente a los Estados Unidos : 1971 - 1980

Al concluir el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz en diciembre de 1970, México y su sistema político resentían los efectos de los problemas acumulados. El modelo económico empezaba a mostrar sus debilidades —desempleo y subempleo, excesiva concentración de la riqueza, aumento sostenido del déficit comercial, falta de dinamismo en la agricultura y otras más—; la legitimidad del régimen se encontraba en entredicho, al menos en ciertos sectores estratégicos de las clases medias; y ya se había agotado el contenido de lo que quizá alguna vez fue una “relación especial” con los Estados Unidos. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, su relación con México era un clásico caso de interdependencia, si bien asimétrica, dada la evidente desproporción entre los elementos de poder de ambos países; en cambio, para México esta relación resultaba ser simple y llanamente una relación de dependencia y de gran vulnerabilidad frente a cualquier acción sustantiva —planeada o no— de los Estados Unidos. La característica del decenio de los setenta en México fue, en materia de política exterior, una búsqueda un tanto desordenada de nuevas avenidas para diversificar sus contactos con el resto del mundo y disminuir los riesgos de la dependencia. Sin embargo, paradójicamente, este esfuerzo trajo consigo nuevos riesgos y mostró muy claramente, como señala el profesor Mario Ojeda en una obra sobre el tema, tanto los alcances como los límites estructurales de la política exterior de México.

La política extranjera de los gobiernos poscardenistas se concentró en el manejo de su relación con los Estados Unidos, lo que produjo un relativo aislamiento respecto del resto del mundo. En cierta medida este aislamiento tuvo como objeto evitar tensiones con los Estados Unidos, como las que aparecieron cuando Porfirio Díaz o Victoriano Huerta estrecharon sus relaciones con Europa, o cuando Carranza buscó en vano la creación de lazos de solidaridad con los países de América Latina. Es

verdad que esta línea se modificó un tanto durante el gobierno de Adolfo López Mateos, en parte como resultado del impacto de la Revolución cubana y de la crisis en las relaciones entre el gobierno y sus críticos nacionales de izquierda. Sin embargo, a partir de 1964 y bajo el liderazgo de Díaz Ordaz, México retornó a la prudencia y la discreción tradicionales. Si Díaz Ordaz tuvo algún interés fuera de la relación bilateral con los Estados Unidos, éste fue en Centroamérica y básicamente con el fin de alentar el intercambio económico con esa región.

La presidencia de Luis Echeverría se inició con declaraciones y acciones que manifestaron su poco interés por lo que sucedía más allá de las fronteras, pero en poco tiempo y ante lo profundo de la crisis política y económica del país y el desinterés de los Estados Unidos por revitalizar su relación con México, Echeverría y sus asesores se lanzaron a la búsqueda de nuevos aliados y oportunidades en la esfera internacional.

México descubrió en poco tiempo tanto las posibilidades como los peligros de participar activamente en las políticas del llamado tercer mundo e incluso asumir, en ciertos momentos, un papel de líder. De todas formas, esta participación fue limitada, pues México no llegó a integrarse formalmente en lo que era el corazón político del tercer mundo: el grupo de los países “no alineados”, a los cuales los Estados Unidos veían con gran reserva. Dada la estrecha relación con los Estados Unidos de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, independientemente del tipo de régimen, la nueva política mexicana que pretendía una mayor independencia mediante la cooperación de los países en vías de desarrollo, no tuvo mucho eco en América Latina. Claro que hubo excepciones: Venezuela durante Carlos Andrés Pérez, Panamá con Omar Torrijos, Chile dirigido por Salvador Allende, Cuba; todos ellos experimentaban el resurgimiento del nacionalismo frente a los Estados Unidos. Sin embargo, fue en Europa, Asia y Africa, a través de

acuerdos bilaterales o en los foros multilaterales, donde México encontró mayor receptividad a sus posiciones, y donde intentó unir su voz con la de quienes compartían sus problemas y puntos de vista. Desafortunadamente, los resultados finales no correspondieron a las expectativas, y entre 1976 y 1977 la grave crisis de la economía mexicana forzó al gobierno a concentrarse en la solución de los problemas domésticos y a abandonar su activismo internacional. Por un momento pareció que todo volvía a los cauces tradicionales.

El descubrimiento y la explotación de nuevos yacimientos de hidrocarburos en los momentos en que los países industrializados de Occidente entraban en una etapa de relativa escasez de energéticos, permitió al gobierno de José López Portillo recuperar algunos elementos del proyecto internacional de su antecesor.

Con López Portillo los focos de atención fueron diversificar los mercados petroleros, atemperar la inclinación norteamericana por las soluciones conservadoras en Centroamérica y revivir las frustrantes negociaciones globales entre los países industrializados del norte y los subdesarrollados, a fin de modificar algunos de los aspectos menos equitativos de sus relaciones económicas. Como era predecible, los éxitos se mezclaron con los fracasos y, al iniciarse el penúltimo decenio del presente siglo, la debilidad del sector externo de la economía mexicana, no obstante el petróleo, seguía siendo quizá el principal obstáculo para la búsqueda de una mayor autonomía frente al rico y poderoso vecino del norte.

Echeverría o los esfuerzos por redefinir la política exterior

Al asumir la presidencia del país, Echeverría, secretario de Gobernación del régimen anterior, pareció tener cabal conciencia del deterioro que había sufrido la legitimidad del mismo a raíz de la crisis de 1968; de ahí que se propusiera como una tarea primordial recuperar la confianza de aquellos grupos que ya no aceptaban que el continuismo del PRI fuera la "herencia de la Revolución". Revigorizar el nacionalismo fue una manera de crear coincidencia entre buen número de contestarios y en el propio gobierno. Este camino se hizo más atractivo después de que Echeverría no pudo llevar adelante su proyecto de fomentar y apoyarse en el sindicalismo independiente. Por ello

la política exterior representó una opción para atraer el apoyo de la izquierda nacionalista. A este hecho tampoco fue ajeno el poco interés de los Estados Unidos por mantener en buen estado su relación con México. En agosto de 1971, México intentó inútilmente, al igual que Canadá, negociar con la administración de Nixon para que se eximiera a sus exportaciones de una sobretasa del 10% destinada a aliviar el déficit de la balanza de pagos norteamericana. A los ojos del gobierno de Echeverría, esto reafirmó la idea de un agotamiento de la política exterior tradicional y la necesidad de diseñar una estrategia similar a la ensayada por López Mateos, aunque de mayor envergadura. Echeverría trató de ampliar el horizonte económico y político de México; para ello viajó por 36 países, se entrevistó con 64 jefes de Estado e intercambió representantes diplomáticos con 67 naciones. Las ideas centrales que estuvieron detrás de tan notable actividad diplomática, fueron las de ampliar y diversificar mercados y relaciones políticas, a fin de revitalizar el comercio exterior de México y disminuir su dependencia respecto de los Estados Unidos. Por lo que se refiere al campo económico, Echeverría logró, entre otras cosas, la aceptación entusiasta de un grupo de países de América Latina, Cuba incluida, para formar el Sistema Económico Latinoamericano; firmó con la Comunidad Económica Europea; negoció un acuerdo comercial, científico y cultural con el COMECON, y apoyó la creación de la Empresa Naviera del Caribe, que debía fomentar el comercio directo entre los países de esa zona. La parte culminante de todo este esfuerzo fue la presentación ante las Naciones Unidas del proyecto de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, documento que finalmente fue aprobado por la asamblea de la ONU, aunque con la oposición de los principales países industrializados, que no se mostraron dispuestos a dar a las naciones no desarrolladas las concesiones económicas unilaterales que les demandaban, lo que a fin de cuentas le restó fuerza al triunfo mexicano. En total, el gobierno presidido por Echeverría concertó 160 tratados y acuerdos para extender las posibilidades de intercambio económico, tecnológico y cultural de México con el resto del mundo.

A largo plazo, los efectos reales del esfuerzo emprendido por Echeverría estuvieron lejos de corresponder a las expectativas iniciales. Es verdad, por ejemplo, que en 1969 el 66.3% del comercio exterior de México se concentraba en el intercambio con los Estados Unidos y que para 1974 ese porcentaje había disminuido al 59.4, pero éste fue sólo

un logro pasajero, pues al concluir la década se había vuelto al 66 por ciento.

México se mantuvo como el principal cliente latinoamericano, y uno de los cinco más importantes en el mundo, de los Estados Unidos. Sin embargo, esta importancia era relativa, ya que en 1979 el intercambio con México representó menos del 5% del total del comercio exterior norteamericano, un efecto más de la asimetría básica de la relación. Así pues, la dependencia comercial, producto de la desigualdad, no cambió. Lo mismo ocurrió en otros campos. El déficit de la balanza comercial de México, que en 1970 arrojó un saldo de poco más de mil millones de dólares, para 1975 era de 3 722, lo que, entre otras cosas, llevó a una seria crisis económica en el último año de la administración de Echeverría y a una devaluación del 50% del peso frente al dólar. El déficit acumulado era el resultado de varios factores: las políticas proteccionistas de las grandes potencias industriales, la falta de competitividad de la industria mexicana, la gran demanda de insumos importados por la planta industrial, la sobrevaluación del peso y un rápido aumento de las importaciones de alimentos (10 449 millones de dólares en 1974). La contrapartida de este fenómeno, el endeudamiento externo, se convirtió en otro problema. En 1971, la deuda externa del sector público era de 4 543 millones de dólares, pero cuando Echeverría abandonó el poder ya ascendía a 19 600, en su mayor parte contratada con instituciones norteamericanas o en donde la influencia de éstas era decisiva.

La economía fronteriza, tradicionalmente ligada al mercado norteamericano, experimentó un reforzamiento de su dependencia con la creciente importancia del turismo: alrededor de 60 millones de cruces anuales de norteamericanos a fines de los setenta; y de las plantas maquiladoras, industrias cien por ciento extranjeras que se localizaban en la zona y que ensamblaban partes, las que requerían del uso intensivo de mano de obra y pagaban impuestos únicamente sobre el valor agregado. Este programa de maquila se había establecido en 1965, a raíz de la terminación del programa de braceros, con el argumento de que absorbería parte de la mano de obra que ya no iría a los Estados Unidos. Para 1980 funcionaban 583 plantas de esta índole, que daban ocupación a más de 118 mil trabajadores. Finalmente, el incremento demográfico, el deseo de un empleo mejor remunerado y la necesidad secular de los Estados Unidos de mano de obra barata en diversos campos de su economía, aumentó la emigración documentada e indocumentada de mexicanos

hacia aquel país, hasta convertir el problema en el tema central de la relación entre México y los Estados Unidos. No hay cifras para calcular con exactitud la dimensión de este fenómeno, pero en 1976 las autoridades norteamericanas llevaron a cabo 773 mil detenciones en las que estaban involucrados ciudadanos mexicanos que se habían internado ilegalmente en los Estados Unidos. Es posible que un millón y medio de indocumentados hayan logrado pasar al "otro lado". Conviene señalar que se trataba, en gran medida, de un fenómeno de emigración temporal, pues buen número de los trabajadores mexicanos tendían a retornar a su país después de emplearse en los Estados Unidos. Desde la perspectiva norteamericana, muy influida por la crisis económica y el aumento del desempleo en ese país, el tema de los indocumentados fue quizá el problema central de las relaciones con su vecino. La situación era diferente para México, pues esta emigración aquí se consideraba como un fenómeno natural, difícil de evitar, dadas las disparidades entre las dos economías y la demanda de mano de obra barata, siempre presente en los Estados Unidos.

Todos los indicadores muestran a las claras que el desequilibrio del intercambio entre las dos economías, de por sí tan desigual —al final de los setenta, el producto bruto interno de México equivalía a sólo el 3.7% del norteamericano—, aumentó. Sin embargo, y quizá por ello, el gobierno de Echeverría no pareció desperdiciar oportunidades para subrayar precisamente su búsqueda de independencia económica y política. En primer lugar, vinculó a México como nunca antes con las posiciones del tercer mundo; los representantes mexicanos se pronunciaron en muy diversos foros sobre temas que en el pasado se habían evitado con buen tacto. Los resultados fueron ambivalentes. Por un lado, México se convirtió en un país importante en el contexto de las luchas del tercer mundo, y en ese sentido se acercó a una corriente que ponía en duda algunas de las políticas clave de los Estados Unidos en el campo internacional. Esto fue particularmente claro a raíz del embargo petrolero de 1973, pues en esa ocasión el gobierno de Washington comprobó que un frente de países tercermundistas podía, en determinadas circunstancias, afectar sus intereses vitales. Por otro lado, el poder negociador de México no mejoró perceptiblemente en sus relaciones con las economías industriales, e incluso surgieron coyunturas que hicieron muy evidente su vulnerabilidad; por ejemplo, en 1975 México votó en favor de una iniciativa de los países



árabes que calificaba al sionismo como una forma de racismo. Las organizaciones judías norteamericanas decretaron entonces un boicot turístico contra México que tuvo efectos inmediatos. Se rumoró incluso que la contratación de créditos internacionales para México experimentaría dificultades. Al final de cuentas, el gobierno de México debió retractarse frente a Israel y sustituir al Secretario de Relaciones Exteriores. Al término del sexenio, lo único que se mantenía sin dar muestras de modificación eran las condenas a los "imperialismos de uno u otro signo", que habían punteado el período de Echeverría en clara alusión a los Estados Unidos y a la Unión Soviética.

Más importantes que el intento por ligar a México con las posiciones del tercer mundo fue, en el contexto de las relaciones mexicano-norteamericanas, la reactivación de sus relaciones con Cuba y el apoyo político e incluso material que brindó al gobierno socialista y nacionalista de la Unidad Popular de Chile, encabezado por Salvador Allende en 1970. En 1973, tras una espectacular crisis interna, se produjo en Chile un golpe militar apoyado por todas las fuerzas conservadoras, y al que quizá no

fue ajeno el propio gobierno norteamericano. México decidió romper relaciones diplomáticas con la junta militar chilena, denunciar su brutal carácter represivo y ofrecer asilo a un buen número de colaboradores del gobierno derrocado y militantes de la Unidad Popular.

En el plano económico de las relaciones entre México y los Estados Unidos destacó, por su importancia a largo plazo, la legislación sobre inversión extranjera. Al llegar Echeverría a la presidencia, el valor en libros de la inversión externa directa (IED) en México se había más que duplicado en el curso de diez años. Sin embargo, a partir de ese momento la IED perdería dinamismo y decrecería en términos reales. Para 1977, cuando Echeverría acababa de concluir su gestión, el valor de esa inversión a precios corrientes era de casi 4 600 millones de dólares, pero a precios de 1960 apenas si llegó a ser de 1 200 millones de dólares, es decir, sólo 11% superior a lo que había sido 17 años atrás. La participación norteamericana en el total de la IED pasó del 79% en 1970 a poco menos del 70 en 1977, aunque se concentró aún más que en el pasado en las ramas industriales, pues para 1977 casi el 80% se encontró en ese sector. Esta pérdida relativa de dinamismo de la IED tiene varias causas, pero quizá las más importantes sean las crisis de la economía mexicana en esos años y la desconfianza de los capitales extranjeros ante las reformas echeverristas, en particular la legislación sobre la IED.

En efecto, el 9 de febrero de 1973 se expidió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, misma que no fue bien recibida por los círculos de inversionistas foráneos, pero que constituía el marco jurídico y político más acabado hasta entonces en torno a la IED. Esta ley no sólo recogió todas las disposiciones que sobre el particular habían surgido con los años, sino que introdujo por lo menos dos elementos nuevos: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que sería la autoridad encargada de dar contenido a la ley y vigilar su cumplimiento.

Entre los resultados de la nueva legislación sobre la IED, estuvo el de acelerar los procesos de mexicanización de un buen número de empresas; pero quizá lo más importante no haya sido esto, sino el hecho de que el nuevo instrumento abrió la posibilidad de reorientar las actividades de aquellas empresas que insistían en mantener su carácter de extranjeras; para toda ampliación o modificación de sus operaciones sería necesario recabar el visto bueno de la Comisión. De hecho se contaba, por primera

vez, con un instrumento que podría usarse para planificar la acción de la IED en función de la política económica nacional, sobre todo a partir de mayo de 1979, cuando la Comisión dio a conocer el documento: "Política de tratamiento a la inversión extranjera directa". Es necesario reconocer que la reglamentación de la IED surgió cuando este tipo de inversión había perdido parte de su atractivo original ante los ojos de los responsables de la política económica nacional, principalmente porque los préstamos internacionales —la inversión indirecta— habían abierto una fuente de recursos que resultaba más apropiada a sus fines. Para 1981 se calculaba que la IED equivalía apenas a alrededor del 20% de la deuda pública externa.

La crisis de 1976 y su efecto en la política exterior

El reformismo interno y el activismo internacional de Echeverría llegaron a su nadir con la crisis económica de 1976. Fue también entonces cuando la relación con los Estados Unidos mostró claramente sus grietas. En ese año

un grupo de congresistas norteamericanos dirigieron una carta pública al presidente Ford, en donde ponían en tela de juicio el conjunto de la obra política de Echeverría, y además expresaban su preocupación por que México estaba dando pasos que abrirían las puertas al establecimiento de un régimen comunista. La gran prensa de los Estados Unidos, por su parte, se hizo eco de los rumores que circularon entonces en el sentido de que peligraba la estabilidad del régimen mexicano. Finalmente, nada de lo previsto ocurrió y, en diciembre de ese año, el antiguo secretario de Hacienda de Echeverría, López Portillo, asumió la presidencia.

La preocupación central del nuevo gobierno mexicano era algo muy inmediato: recuperar la confianza del gran capital (nacional y extranjero) para sacar al país de la crisis económica en la cual se hallaba sumergido. Para ello, el nuevo presidente no tuvo otra alternativa que concentrarse en los problemas internos a la vez que solicitar el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo en donde la voz de Washington tiene un peso decisivo. En su primera visita presidencial a los Estados Unidos, López Portillo declaró que su administración

se iba a caracterizar por la austeridad y la disciplina, o sea, justamente lo que demandaban de México quienes podían apoyarlo desde los Estados Unidos para superar la crisis. Poco antes de que López Portillo asumiera el poder, en septiembre de 1976, el gobierno mexicano había firmado ya un documento con el FMI, válido por tres años a partir de enero de 1977, en virtud del cual el país se comprometía a contratar nuevos préstamos internacionales hasta un límite de tres mil millones de dólares anuales, así como a controlar estrictamente el déficit presupuestal, incluso si ello significaba una baja en el ritmo de crecimiento de la economía. Esta decisión trajo sobre la joven administración de López Portillo la sospecha de que se había sometido, por presión de los Estados Unidos, a los dictados de un modelo económico monetarista, favorecido por las dictaduras militares latinoamericanas y que daba prioridad a la economía del mercado y a la empresa privada sobre las responsabilidades básicas del Estado de proveer empleo y seguridad social para las mayorías. La defensa que de su decisión hizo López Portillo fue indirecta y se basó en el hecho de que México se había adherido por voluntad propia y desde hacía buen tiempo al FMI, y que, por tanto, las obligaciones y privilegios que eso conllevaba no tenían nada que ver con presiones de gobiernos extranjeros.

El petróleo y el retorno al activismo internacional

Mientras las medidas económicas de emergencia empezaban a dar resultados, y como parte de las mismas, el nuevo gobierno decidió desde el principio alterar sustancialmente la política petrolera tradicional. A pesar de la escasez general de recursos financieros, se dio prioridad dentro del gasto gubernamental a la exploración de nuevos campos y a la producción de crudo con el fin de aumentar rápidamente las reservas, la extracción y la exportación de gas y petróleo. El petróleo debería aportar los recursos necesarios para cerrar la creciente brecha entre importaciones y exportaciones, constituir un aval internacional que volviera a abrir a México las puertas del crédito internacional sin las cortapisas ni la tutela del FMI y acelerar así el ritmo del crecimiento económico. Con un mercado petrolero dominado entonces por los vendedores y con precios en ascenso, la administración se lanzó con singular entusiasmo a aumentar las reservas probadas. Estas pasaron de 6

millones de barriles en 1976 a 72 mil millones en 1981, y se esperaban aumentos en el futuro.

La izquierda y los sectores nacionalistas volvieron a la carga en defensa de una política petrolera moderada que no echara por la borda la tradición cardenista, y sobre todo, que no hipotecara el futuro energético del país exportando petróleo en exceso en vez de hacer frente a los problemas estructurales de la economía mexicana. El gobierno no modificó sus decisiones pero tuvo que comprometerse a no exportar más hidrocarburos de los que la economía requiriera sin "petrolizarse". Para tal propósito fijó una "plataforma de producción" de 2.2 millones de barriles diarios como máximo, que después amplió a 2.7, de los cuales aproximadamente la mitad estaban destinados al mercado internacional. La legitimidad de esta política se buscó, entre otras cosas, a través de un Plan Global de Desarrollo y un Programa de Energía que justificaron la exportación de petróleo y gas en función del desempleo estructural y de la creación de fuentes permanentes de recursos, a través de la revigORIZACIÓN de la industria y de la agricultura.

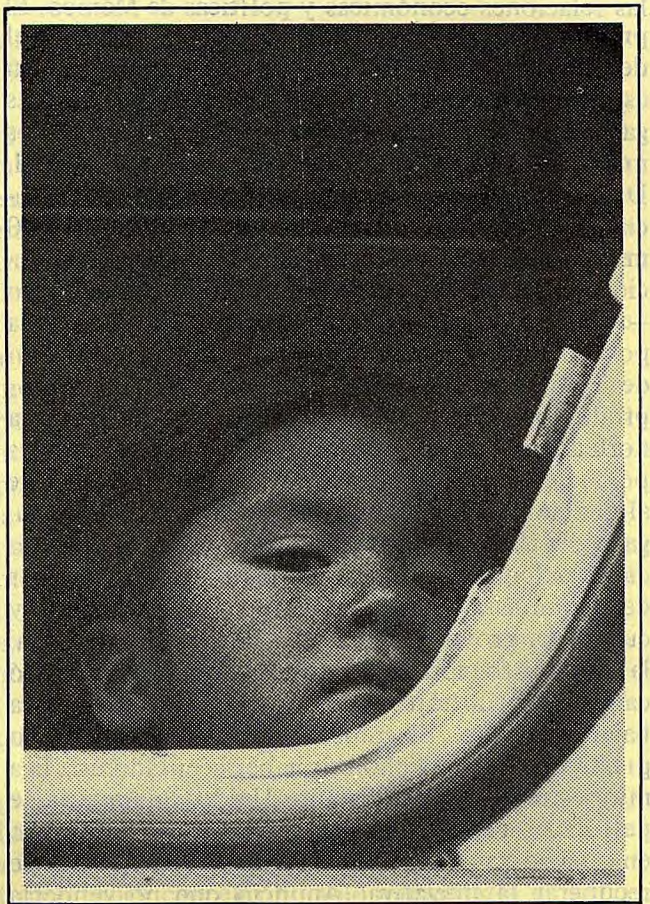
El gobierno norteamericano y los círculos empresariales de ese país interesados en México recibieron con beneplácito los planteamientos de la administración de López Portillo respecto del petróleo, pues con ello no sólo aumentaría la disponibilidad mundial de hidrocarburos, sino que se haría sin unir formalmente a México a la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP), aunque respetando la estructura de precios de ésta. México no se unió a la organización petrolera internacional porque era un productor relativamente modesto y deseaba conservar su libertad de acción; además, siendo un país con una estructura de exportaciones parcialmente diversificada, se hubiera hecho acreedor a las sanciones dictadas por el Congreso norteamericano contra las exportaciones de productos no derivados del petróleo de los países miembros de la OPEP. Finalmente, estaba la declaración de López Portillo en el sentido de que México no se proponía buscar ningún tipo de liderazgo dentro del tercer mundo, lo que parecía contrastar con la política de Echeverría. Sin embargo, esta aparente armonía en las relaciones entre los dos países no duraría mucho. De nueva cuenta, ciertas acciones norteamericanas fueron percibidas en México como unilaterales y prepotentes y que requerían de una respuesta. Además, la política petrolera iba a permitir en poco tiempo una reactivación de la economía, y López Portillo consideró apropiado volver a intentar una diversificación de

las relaciones económicas y políticas de México. El problema entre el gobierno de López Portillo y el de los Estados Unidos surgió pronto, en 1977. En ese año PEMEX logró un acuerdo con seis empresas gaseras norteamericanas para que le compraran dos mil millones de pies cúbicos diarios de gas natural. De inmediato, PEMEX, con el beneplácito presidencial, se embarcó en una costosa empresa —1 500 millones de dólares— que consistía en la construcción de un gasoducto de 48 pulgadas de diámetro —tubería que necesariamente iba a ser importada por no producirse en el país— y de una extensión de 1 350 km. El objetivo era conectar los campos productores mexicanos del sureste con la frontera norteamericana. El gas se vendería a 2.60 dólares por millar de pies cúbicos, precio relativamente alto si se compara con el de 2.16 dólares que se pagaba en Canadá, pero que pronto dejaría de serlo dada la tendencia al alza de los precios mundiales del combustible. Sin embargo, en diciembre y cuando el proyecto mexicano ya estaba en marcha, la administración del presidente Carter ordenó cancelar el contrato, a menos que México aceptara bajar el precio. El gobierno mexicano, puesto su prestigio en entredicho por haber aceptado una liga muy estrecha con los Estados Unidos en materia de petróleo —el símbolo del nacionalismo mexicano en el siglo xx—, reaccionó de inmediato y trató de recuperar la iniciativa. Anunció que no vendería gas al precio demandado por los Estados Unidos, así tuviera que desperdiciarse, e hizo saber que a partir de ese momento se iniciaría una política interna de sustitución de petróleo por gas, con lo que se mantendría el sentido económico del gasoducto, pues a través de él se surtiría a la industria del norte del país y el petróleo así ahorrado estaría disponible para la exportación. También se trazó un plan para diversificar el mercado del petróleo mexicano y no volver a depender en exceso de ningún cliente en particular, aunque ello significara perder la ventaja de la cercanía que ofrecía el norteamericano. El Plan de Energía que entró en vigor en 1980 propuso no vender a un solo cliente más del 50% del combustible exportado. La reacción mexicana incluyó el plano simbólico, pues en febrero de 1979, durante una recepción en honor del presidente Carter en la ciudad de México, López Portillo denunció la acción norteamericana en términos tan duros que sorprendieron desagradablemente a sus invitados; dijo: “entre vecinos permanentes y no ocasionales, las medidas sorpresivas o el súbito engaño o el abuso son frutos ponzoñosos que tarde o temprano tienen efectos reversivos”.

La recuperación de la economía nacional y la posesión de la sexta reserva mundial de hidrocarburos, permitieron al gobierno mexicano, al finalizar el decenio de los setenta, adoptar frente a los Estados Unidos una actitud más segura y autónoma que la que había tenido un par de años atrás. En 1978, por ejemplo, se abrió la posibilidad de enviar combustible de México a Cuba, a cambio de que la URSS enviara una cantidad igual a España, cliente mexicano, con lo que se ahorraría en transportación. Pero el proyecto no se materializó. En 1979, López Portillo recibió con estudiada cordialidad a Fidel Castro en la isla de Cozumel. El Secretario de Relaciones Exteriores de México, por su parte, anunció que el depuesto sha de Irán, aliado de los Estados Unidos y que había recibido asilo en México a petición expresa de círculos norteamericanos, no podría volver al país. Finalmente, en ese año México decidió romper relaciones diplomáticas con el gobierno del dictador Anastasio Somoza, lo que fue interpretado como un tácito apoyo a las fuerzas insurgentes que le disputaban a éste, con buen éxito, el control del territorio nicaragüense. Los Estados Unidos, ante el tinte izquierdista y nacionalista de la guerrilla contra Somoza, intentaron neutralizarla a través de la intervención directa de la Organización de Estados Americanos, pero México y otros países del área bloquearon el proyecto y con ello dieron tiempo a que los revolucionarios recibieran el poder incondicionalmente. A partir del triunfo de la Revolución nicaragüense, México se propuso apoyarla en toda la línea, adoptando un papel activo en lo que hasta hacía poco había sido un coto exclusivamente norteamericano. En Nicaragua, la presencia mexicana —económica, técnica y política— buscó un objetivo doble: afirmar el nacionalismo reformista y modernizador en Centroamérica, frente a las dudas de Washington, que se inclinaba por sostener el antiguo orden con un mínimo de reformas, y proveer la alternativa a la influencia radical de Cuba y la Unión Soviética. A la defensa de la Nicaragua revolucionaria, siguió en 1981 la aceptación explícita de la coalición insurgente salvadoreña —acusada ya por la administración del presidente Reagan de simple brazo ejecutor de los designios soviéticos en Centroamérica— como interlocutor político dentro del complejo y brutal panorama que presentaba el proceso político en ese país. Para México, la solución en el caso de El Salvador, como antes en el de Nicaragua, requería que los Estados Unidos, al igual que los grupos que tradicionalmente habían detentado la autoridad y los privilegios en Centroamérica, aceptaran

negociar con los círculos opositores para llegar a una restructuración del poder que tomara en cuenta las demandas de los sectores sociales que habían surgido o se habían transformado con el desarrollo económico de la región; sólo así habría una paz social permanente basada en el consenso. La revolución centroamericana, con su carga nacionalista y antimperialista, abría la posibilidad de que el área se modernizara y dejara de ser un aliado incondicional de los Estados Unidos, y en cambio, se transformara en un conjunto de países con mayor fuerza e independencia; esto podría reforzar en algunos aspectos la posición mexicana frente a su vecino del norte y abrir algunas oportunidades comerciales. La acción mexicana en Centroamérica no se redujo a dar apoyo a las fuerzas del cambio; en 1980, y en unión con Venezuela, se llegó a un acuerdo en virtud del cual los dos países proporcionarían a Centroamérica y el Caribe el petróleo que requirieran para su consumo normal —el 70% del pago se haría en efectivo y el 30% restante se destinaría a un fondo para financiar el desarrollo de la región, en particular de sus recursos energéticos. Varios países de la zona aceptaron la oferta y firmaron los acuerdos necesarios para poner el plan en marcha.

La emergencia de México como un “poder petrolero”, alejado de las zonas conflictivas del Medio Oriente, hizo que algunos grupos en los Estados Unidos propusieran un cambio sustantivo en la relación de los dos países, a través de la formación de una zona económica integrada por México, los Estados Unidos y Canadá, en donde los factores de la producción circularan con relativa libertad, en función de una integración económica mayor. Obviamente, dadas las diferencias en el desarrollo económico de los tres países, a México le tocaría ser básicamente proveedor de hidrocarburos y de mano de obra, pues ahí estaban sus “ventajas comparativas”; esto implicaría, entre otras cosas, desmantelar lo que había de industria nacional y renunciar a la posibilidad de un desarrollo económico y político más o menos autónomo. Fue por ello que la propuesta despertó poco entusiasmo en México: los sectores nacionalistas subrayaron los peligros que el proyecto implicaba para la soberanía nacional, y algunos sectores del gran capital mexicano temieron que las barreras proteccionistas desaparecieran. El gobierno de México incluso se negó a firmar en 1980 el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (G A T T), como se había recomendado insistentemente en círculos norteamericanos y entre algunos mexicanos interesados en liberalizar un poco más el intercambio comercial del país.

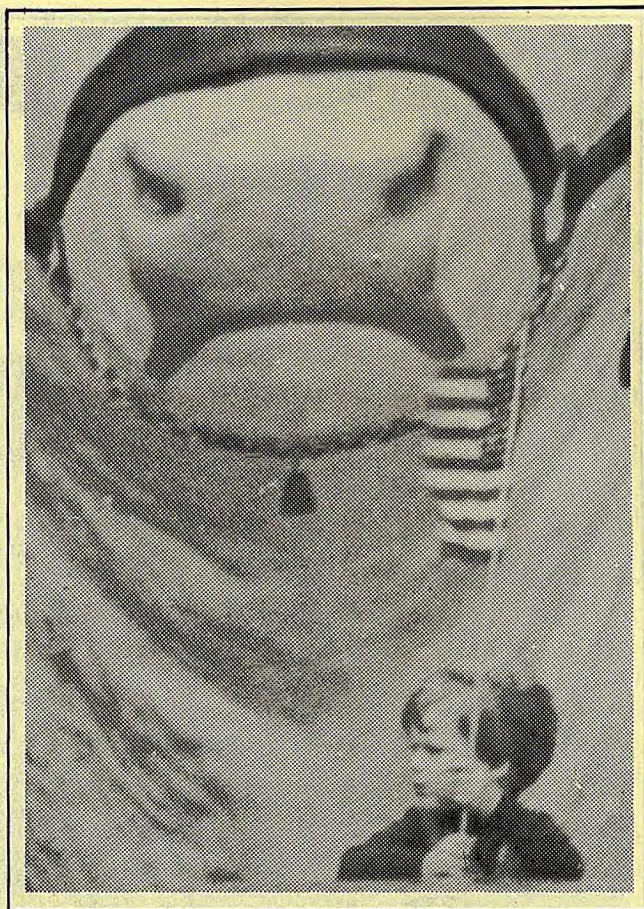


La idea de la integración económica de América del Norte puso en relieve, una vez más, otro de los temas básicos de la relación entre México y los Estados Unidos: la persistencia de una emigración masiva de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos, pero esta vez en un periodo de contracción económica y de rechazo de los trabajadores extranjeros por parte de amplios sectores de la sociedad norteamericana. A mediados de 1981 el presidente Reagan puso a discusión del Congreso norteamericano un proyecto que pretendía legalizar la estada temporal de aquellos trabajadores indocumentados que demostraran haber ingresado en el país antes de 1980, aumentar de 20 mil a 40 mil las visas anuales para residentes legales mexicanos y poner en marcha un programa piloto de dos años que permitiera el ingreso anual de 50 mil mexicanos como “trabajadores huéspedes”. La otra cara de la moneda era aumentar la vigilancia fronteriza, las deportaciones y sancionar legalmente a los patrones norteamericanos que emplearon a indocumentados. El gobierno mexicano reaccionó con la cautela característica en estos casos. Desde su perspectiva

el proyecto parecía obedecer más a las presiones políticas internas que le exigían a Washington “hacer algo” en torno al ingreso de trabajadores indocumentados, que a una verdadera solución. Desde 1964, cuando terminó el programa de braceros, las autoridades de México rehuyeron cualquier compromiso que les obligara a participar con los Estados Unidos en una acción contra los trabajadores indocumentados. Los “factores de atracción”, o sea, la demanda de los servicios de mexicanos en los Estados Unidos, eran muy fuertes e imposibles de neutralizar. Incluso en periodos de recesión económica, muchos de los empleos ocupados por mexicanos u otros extranjeros de países subdesarrollados simplemente resultaban inaceptables para los trabajadores norteamericanos; los mexicanos no competían por el trabajo con los norteamericanos. Para México los braceros eran fuente de divisas, una forma de amortiguar el grave problema del desempleo y la pobreza y, a fin de cuentas, un fenómeno inevitable dada la disparidad de las dos economías.

La agenda para el futuro

Es verdad, como ya se dijo, que al finalizar los años setenta las exportaciones de petróleo y gas habían dado a México nuevos elementos de negociación frente a los Estados Unidos, pero también lo es el hecho de que las debilidades de la posición internacional de México, que habían surgido a plena luz al finalizar el periodo de Echeverría, siguieron presentes. En 1980, por ejemplo, México tuvo que importar 10 millones de toneladas de alimentos —más del 80% provenientes de los Estados Unidos. En 1981 el volumen de alimentos adquiridos en el exterior disminuyó dramáticamente, debido esto en parte a las buenas condiciones climatológicas de ese año; la prueba de fuego para la política destinada a garantizar la autosuficiencia alimentaria aún estaba por presentarse. Por otra parte, el petróleo mismo no resultó ser la roca en la que se podían basar confiadamente los planes de desarrollo, pues desde fines de 1980 una sobreoferta de combustible y una baja en el consumo de los países industriales hizo que el mercado de vendedores se empezara a transformar en un mercado de compradores, con la consiguiente baja en los precios del combustible. En fin, en 1981 la superación del déficit de la balanza comercial seguía siendo un problema en busca de solución, a pesar de que el 70% del valor de todo lo exportado



provenía de los hidrocarburos; adicionalmente, la balanza turística amenazaba con transformarse en negativa por primera vez en su historia.

A finales de 1981 se calculaba que este déficit en cuenta corriente ascendía a 10 800 millones de dólares, de los cuales más de las tres cuartas partes se habían generado por el intercambio con los Estados Unidos. La deuda pública externa también parecía aumentar de manera incontenible: 48 700 millones de dólares en 1981, la mayor parte contratados con bancos privados norteamericanos. No existen cifras exactas sobre la deuda externa privada, pero los conocedores la calculaban en no menos de 15 mil millones de dólares. El servicio de la deuda externa global —pública y privada— significó una erogación de 7 500 millones de dólares en 1981. Finalmente, la inversión externa directa —70% de origen norteamericano— se calculó entonces en más de 11 mil millones de dólares.

No hay duda que algunos temas de la agenda de las relaciones entre México y los Estados Unidos en los años setenta fueron distintos a los del pasado inmediato, pero su naturaleza profunda y el telón

que les sirvió de fondo no habían cambiado mucho, al menos desde la perspectiva del sur del río Bravo. Así pues, la posición mexicana frente a los Estados Unidos, no obstante su activismo internacional, se mantuvo básicamente a la defensiva. Y no podía ser de otra forma, dada la enorme y creciente diferencia de poder entre ambas naciones. La piedra fundamental de las acciones mexicanas, por lo que a principios se refiere, continuó siendo la no intervención, aunque interpretada de manera más laxa que en el pasado, lo que le permitió al gobierno pronunciarse en favor de ciertas fuerzas políticas que buscaban introducir cambios socioeconómicos en Centroamérica. Claro que esto tuvo su costo, pues sentó precedentes que pudieran ser invocados

en el futuro en apoyo de otro tipo de causas. De cualquier forma, el apoyo al nacionalismo revolucionario centroamericano, el tercermundismo, la búsqueda de mercados en Europa o Asia, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el Diálogo Norte-Sur, la desnuclearización de América Latina y otros temas y acciones que en algún momento motivaron la actividad internacional de México en esos años, tuvieron como razón última la conquista y defensa de un espacio mínimo de independencia para permitir al nacionalismo mexicano, nutrido durante más de siglo y medio por una conflictiva historia internacional, sobrevivir al lado de la presencia avasalladora de los Estados Unidos de Norteamérica.