

56  
29



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## LA POLITICA EXTERIOR ANTE LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN POLITICO MEXICANO

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

Isaac David Ramírez Bernal

MEXICO, D.F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mi abuelo  
J. Guadalupe Ramírez R.  
Quien me enseñó que los hombres  
existen para generar y defender  
sus ideas.

A mis padres, David y Ana María.  
Porque me han dado todo lo que  
unos padres pueden brindar  
y mucho más.

## INDICE

Introducción.....	6
Capítulo I. La naturaleza del régimen político y la política exterior. Variables explicativas.	
1. Paradigmas dominantes en el estudio de la política exterior mexicana.....	13
2. La naturaleza de la política exterior.....	18
3. La política exterior y la naturaleza del régimen político mexicano.....	21
Capítulo II. Parámetros histórico-sistémicos de la política exterior mexicana.	
1. La Revolución mexicana y sus controversias con el exterior.....	32
2. La búsqueda de una relación con Estados Unidos.....	42
2.1. La soberanía estatal puesta a prueba. La cuestión petrolera.....	49
Capítulo III. El periodo de López Portillo: Auge y caída de una potencia media.	
1. El timón y la tormenta.....	59
2. Tribulaciones de una potencia media.....	63
Capítulo IV. El gobierno de Miguel de la Madrid: Bitácora de una reconversión política.	
1. Las transformaciones del régimen político.....	76
1.1. ¿Adiós a las masas?.....	79

2. Hacia una nueva inserción internacional.....	85
2.1. La diplomacia financiera:¿un costo político?.....	88
2.2. Contadora: vulnerabilidad y multilateralismo.....	92
Conclusiones.....	101
Bibliografía.....	111

## **INTRODUCCION.**

La política exterior de México suele causar estupefacción. A primera vista es difícil entender que un país cuya economía tiene tantos vínculos de dependencia con respecto a Estados Unidos pueda mantener una política exterior relativamente autónoma. Al margen de consideraciones respecto de la dependencia económica como un fenómeno que no se traduce lineal y unívocamente como dependencia política, la respuesta, quizás, hay que buscarla en las características del régimen político construido por la Revolución mexicana.

Pese a las contradicciones y a la inarticulación del proceso revolucionario, que lo presentan como un movimiento encauzado por líderes revolucionarios con proyectos no sólo diversos sino incluso contrapuestos, entre los que lograron erigirse vencedores en la contienda existe un núcleo común de concepciones que dan continuidad y coherencia lógica a los diversos episodios del movimiento armado. La construcción del Estado popular-revolucionario, en el periodo 1910-1940, es buen ejemplo de la recuperación de los planteamientos de unos jefes revolucionarios por otros. Si algo vincula lógicamente e históricamente a Madero, Carranza, Obregón, Calles, y Cárdenas, es su común propósito de construir una forma de poder político, relativamente autónomo respecto de la clase dominante y autodeterminado frente al exterior.

El proceso desencadenado por la contienda armada, desde el punto de vista del poder, puede resumirse diciendo que es la generación de la soberanía estatal, sobre toda la sociedad. Así, el Estado popular-revolucionario nace con una clara definición de clase que, sin embargo, no lo convierte en un simple instrumento de dominación. El Estado deviene institución política de la sociedad. Esa es la clave de su dominación legítima y es también el factor explicativo de la identidad que el régimen revolucionario logró construir entre soberanía del Estado y soberanía nacional.

La traducción de esta identidad a la realidad política cotidiana fue, al correr del tiempo, la construcción de todo un sistema destinado al control político de las clases y grupos sociales; un complejo entramado de instituciones, esquemas de relación y postulados ideológicos que hegemonizaron la vida política nacional. Posteriormente, al consolidarse el sistema, el nuevo Estado pudo dar otro paso adelante y, en los hechos, logró expropiar a la sociedad el debate político amplio. La definición efectiva de las alternativas nacionales pasó a discutirse en círculos cada vez más estrechos: el aparato administrativo del Estado, en un juego de acciones y posiciones de los diversos segmentos burocráticos, y la coalición de grupos políticos y sociales que hegemonizó desde entonces la política nacional, conocida coloquialmente como "la familia revolucionaria". Dos círculos diferenciables pero estrechamente vinculados.



Los grupos de oposición, políticos o sociales, y los ciudadanos "no organizados", fueron colocados en el margen del sistema. El debate con ellos se tornó episódico; formaban parte de esa masa difusa que algunos denominan opinión pública. Sus demandas y posiciones contaban únicamente cuando tenían posibilidades de expansión social y sólo para ser adoptadas retóricamente por "el sistema". Ello significó, por una parte, la "despolitización de la sociedad", que en la lógica imperante quería decir que el único programa viable e informado era el gubernamental; y, por la otra, la "estatización de la sociedad", en donde el que el aparato gubernamental desarticulaba a la sociedad obstaculizando la constitución de organizaciones sociales autónomas, al tiempo que ésta orientaba su acción en los marcos y bajo las premisas de la actividad estatal.

En relación con el entorno internacional, la soberanía estatal se construyó sobre bases estrictamente políticas. La reivindicación de la soberanía nacional se detenía en el reclamo de respeto a las determinaciones estatales. Los revolucionarios nunca se plantearon como un objetivo, así sea difuso, la terminación de las relaciones de dependencia de la economía nacional: simplemente no estaba en el horizonte histórico de la época. Lo único que exigían era que se dejaran atrás las formas grotescas e intervencionistas sobre la autoridad del estado que a la sazón asumía el imperialismo. De lo que se trataba era de modernizar la dependencia, no de eliminarla.

En este punto se centraban todas las pugnas que entre 1910 y 1940 enfrentaron al naciente régimen con el exterior. La respuesta a las presiones foráneas fue política, porque los términos de la controversia eran políticos. Se estableció así una dicotomía entre las relaciones económicas del país con el resto del mundo y sus relaciones políticas. Cada uno de esos campos de la actividad internacional del país se rigió con racionalidades propias. Ciertamente, la racionalidad predominante durante un largo periodo fue la política, pero es preciso observar que su límite estaba fijado por la soberanía estatal; es decir que en tanto no cuestionaran la facultad estatal para normar los ritmos, intensidades y rumbos del desarrollo económico, las relaciones económicas internacionales del país y las propias relaciones económicas internas se regían por una lógica convencionalmente capitalista. Ciertamente la revolución mexicana nunca pretendió ir más allá de ese punto.

Esta diferenciación de premisas y de factores determinantes es una de las explicaciones para la distinta actitud que México ha sostenido durante el presente siglo en su política exterior y en su política económica externa. Ello descansa, a su vez, en el tipo de régimen político construido en el proceso revolucionario: un marco ideológico, un tipo específico de dominación, una institucionalidad determinada, y una forma de relación entre las clases y de éstas con el Estado.

De ahí que la lógica de vinculación de México con su entorno internacional, desde Madero hasta Cárdenas, y la lógica de actuación que legaron a la posteridad, conciba a la política exterior como una línea de defensa "del ser propio de los mexicanos", como una barrera para enfrentar cuestionamientos a la autodeterminación nacional, es decir a la soberanía estatal. Y esa soberanía significa un modo particular de relación política, un tipo específico de dominación.

Así, asumimos que existe una estrecha relación funcional entre el tipo de régimen político y las características de la política exterior que ha seguido México. Suponemos que las modificaciones que sufre el régimen político arrojan cambios en las prioridades y premisas de su política exterior.

En consecuencia, este trabajo busca explorar la relación entre régimen y política exterior. Es un análisis que se sitúa en la vertiente de estudios sobre causalidad interna. Por supuesto la política exterior de México responde también a las oportunidades y desafíos que le presenta su circunstancia externa, pero nuestra pretensión no es explicar la multitud de factores que inducen al país a adoptar determinadas acciones internacionales, sino explorar la relación entre el régimen político y la política exterior. Es por ello que no nos detendremos en la revisión detallada de las acciones internacionales del país, ni seguiremos un ordenado curso cronológico. Hemos preferido destacar una relación lógica, más que

exponer el desarrollo de acontecimientos particulares.

Esa es también la explicación de las etapas históricas que hemos elegido. Primeramente intentamos establecer un marco de referencia teórico que permita una mejor aprehensión de nuestro objeto de estudio; hacemos una muy somera descripción del "estado del arte" en los trabajos mexicanos sobre política exterior del país y procedemos a identificar algunas variables explicativas.

En el capítulo segundo tratamos de rastrear en la etapa fundacional del Estado los impactos de sus controversias con el exterior en el tipo de régimen y en su lógica de vinculación con el medio internacional. El tercer capítulo está dedicado a revisar los primeros momentos de transformación del régimen, sólo pospuestos por la "petrolización", mientras que el capítulo cuarto busca explicar la política exterior a través de las claves de la gestación de un régimen político que, a un tiempo, es distinto y continuador del régimen de la revolución mexicana.

Es verdad que la periodización sexenal de la historia de México ofrece amplias dificultades y da lugar a múltiples errores; no obstante, también es cierto que en la Presidencia de la República confluyen las presiones de los grupos de poder, de manera que su política resulta un indicador de ese juego de intereses. Por lo demás, López Portillo y De la Madrid son los primeros mandatarios de la era posrevolucionaria cuya política económica es

"dictada" desde el exterior, por el Fondo Monetario Internacional, lo que no deja de tener impacto en las transformaciones del régimen y, autónomamente o por esa vía, en su política exterior.

**CAPITULO I**

**LA NATURALEZA DEL REGIMEN POLITICO Y LA POLITICA EXTERIOR  
VARIABLES EXPLICATIVAS**

## 1. PARADIGMAS DOMINANTES EN EL ESTUDIO DE LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA.

Al revisar la literatura mexicana sobre política exterior, el primer dato que salta a la vista es la ausencia de un referente teórico explícito. En una primera etapa, los análisis sobre política exterior estuvieron a cargo de los protagonistas mismos. Se trataba de obras de historia diplomática o bien de alegatos destinados al debate político, relevantes en cuanto a su valor testimonial, pero también muy alejados de las preocupaciones académicas <sup>1</sup>.

En un segundo momento, que va de los años cuarenta a los sesenta, los juristas dominan tanto la práctica diplomática como los análisis sobre política exterior. Ello se tradujo en un marcado sesgo normativo y una notable cercanía de los temas de estudio a

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, obras como la de Isidro Fabela, Historia Diplomática de la Revolución Mexicana, FCE, México 1958, cuyo claro propósito es dejar testimonio de la política internacional de Venustiano Carranza a quien el autor sirvió como oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encargado del despacho. Por su parte, Aarón Sáenz escribió su obra La política internacional de la revolución, FCE, México 1961, buscando refutar las acusaciones a Obregón, de quien el autor fue Secretario de Relaciones Exteriores, de haber otorgado fuertes concesiones a Estados Unidos en los llamados acuerdos de Bucareli. Y así podríamos continuar con una larga lista.

las prioridades del Estado<sup>2</sup>. El enfoque identificable en esta época es el idealismo: más que escudriñar sobre la naturaleza de la política internacional, se argumenta sobre las normas a que deben sujetarse las conductas de los Estados. Es así que en la profusa literatura anterior a 1970 llegan a identificarse como temas dominantes los relacionados con la autonomía nacional o regional, los vínculos con Estados Unidos y la búsqueda del desarrollo económico<sup>3</sup>.

Los análisis posteriores, realizados esta vez desde el campo específico de la disciplina de las Relaciones Internacionales, han mostrado un claro dominio del realismo político que, sin embargo, no suele explicitarse<sup>4</sup>. Habitualmente, los análisis académicos sobre política exterior han combinado el paradigma realista con otras vertientes teóricas; algunas veces con la teoría de la

---

<sup>2</sup> Un ejemplo paradigmático es la obra de Jorge Castañeda, México y el orden internacional, el Colegio de México, México 1958. El influjo del Estado en la determinación de los temas de investigación es también señalado por Arturo Borja Enfoques para el estudio de la política exterior de México, CIDE (documentos de trabajo Núm. 3, serie estudios internacionales) México 1992, pp. 5 y 6.

<sup>3</sup> No es, por cierto, una preocupación privativa de los mexicanos sino que se extiende a casi toda América Latina. Vid. Heraldó Muñoz, "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", en Manfred Wilhelmy (ed.), La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1987, pp. 289-303.

<sup>4</sup> Cfr. Roberto Russell, Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As. 1992. También Arturo Borja, op. cit. Este último autor sostiene la ausencia de un paradigma predominante.



dependencia, otras con la teoría de sistemas, el enfoque burocrático de toma de decisiones, etc.<sup>5</sup> Si bien sus temas de estudio son los mismos que en la etapa precedente, sus preocupaciones y puntos de vista tienden a diferir.

No obstante las innegables virtudes de este tipo de análisis, la preeminencia del paradigma realista hace sumamente difícil la explicación de la política exterior mexicana desde las motivaciones mexicanas. Los análisis por ello tienden a explicar con mayor detalle los retos que presenta la estructura de poder mundial al país, mientras que a la estructura socio-política y económica interna se la suele tratar vagamente como el fundamento de la política exterior, casi a la manera de un dato. Al final, queda la impresión de un país que actúa en el medio internacional en la forma de un actor racional unificado; es decir, a la manera realista.

Al momento existe consenso entre los estudiosos de la política exterior de las dificultades para analizar la política exterior de países como México, utilizando únicamente paradigmas contruidos con base en las realidades de los países desarrollados. Algunas propuestas se inclinan por perseverar en el rumbo ya establecido en

---

<sup>5</sup> Ubléster Damián elabora un cuadro muy ilustrativo de estas combinaciones en Paradigmas y enfoques predominantes en el estudio de la relación México-Estados Unidos, 1970-1990, CIDE, documentos de trabajo, México 1990.

México y buscar el uso de enfoques complementarios<sup>6</sup>.

En esa línea se inscriben los llamados "enfoques de régimen" o "explicaciones de causalidad interna"<sup>7</sup>. Esta parece ser una vía de análisis sugerente, pues permite observar al país interactuando con el mundo desde sus condiciones específicas, y escudriñar con mayor atención los fundamentos y motivaciones de la política exterior de países que no ocupan un lugar destacado en la estructura mundial del poder<sup>8</sup>. Una ventaja adicional, es que permiten reflexionar de manera sistemática sobre las relaciones entre la política interna y la política exterior.

## 2. LA NATURALEZA DE LA POLITICA EXTERIOR.

---

<sup>6</sup> Este es el rumbo que ha seguido el Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), Vid. Roberto Russel, op. cit.

<sup>7</sup> Vid. Humberto Garza (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1986. Casi todo el volumen agrupa trabajos que exploran los nexos entre la política interna y la política exterior.

<sup>8</sup> Un esfuerzo pionero de explicación de las acciones e impacto interno de la política exterior utilizando variables políticas internas es el libro de Olga Pellicer México y la Revolución cubana, El Colegio de México, México 1972. También destacan los trabajos de Javier Rondero, El nacionalismo mexicano y la política mundial, FCPyS, UNAM, México 1969, Bernardo Mabire, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza (comp.) op. cit., Rosendo Casasola Sociedad y política exterior, Ponencia presentada en el VIII Coloquio Internacional de Primavera, FCPyS, UNAM, México 23-27 de mayo de 1983, y Alejandro Chanona, "La naturaleza del Estado mexicano y su política exterior", Relaciones Internacionales, Núm. 32, FCPyS, UNAM, México, abril-junio de 1984.

La política exterior, podemos considerar, se encuentra situada en el cruce de caminos entre las dimensiones interna y externa de la acción estatal. Para la mayoría de las vertientes teóricas, la política internacional posee una dinámica casi por completo disociada de la dinámica interna. El medio internacional resulta suma simple de las acciones estatales, o bien espacio para el despliegue de las necesidades vitales de los Estados. El proceso de fundamentación social interna de las acciones de política internacional escapa a la atención de esos enfoques. Para el realismo político, por ejemplo, el ámbito internacional es un medio anárquico en el cual los Estados luchan por maximizar su poder, como si éste fuera una entelequia sin contenido y expresión social; en los hechos se atribuye a los Estados una conducta análoga a su modelo humano: el *homo lupus homini* de Hobbes.

Sin duda, el marco externo ofrece desafíos y oportunidades a las que debe responder el régimen político. Las dimensiones interna y externa de la acción estatal, sin embargo, no pueden confundirse. Los fundamentos del poder, los instrumentos de acción e incluso los objetivos de la política, permiten una clara diferenciación. Lo que no está claro, sin embargo, es a cuál de las dos dimensiones se atribuye preeminencia sobre la otra. En la discusión teórica, es posible preguntarse si los requisitos de autoafirmación ante el exterior y las interminables pugnas interestatales por el poder orientan la organización social y las relaciones políticas al interior del Estado; o bien si, a la

inversa, los objetivos e instrumentos de participación de los estados en el escenario internacional están definidos por estructuras de poder internas<sup>9</sup>.

Para los modestos alcances de este trabajo, empero, es suficiente con asumir a la política exterior como ese espacio de interacción de los dos ámbitos. La política exterior resulta ser, por una parte, la expresión condensada de las respuestas del régimen político a las circunstancias externas, y, por otra, es el vocero de las aspiraciones de la sociedad política que la genera en relación con el medio internacional.

En esos términos y más allá de las discusiones sobre la primacía de un ámbito sobre otro<sup>10</sup>, podemos concebir a la política exterior, en tanto que expresión social, como una función

---

<sup>9</sup> En todo momento nos estamos refiriendo al poder como la capacidad de un grupo social de presentar sus intereses como los intereses generales de la sociedad; es decir asumimos el poder no en términos de simple capacidad para la coacción, sino como hegemonía, en un sentido gramsciano. En otras palabras, "Si se quisiera precisar en una palabra el fundamento social y político del Estado moderno, diríamos sin temor a equivocarnos que es el consenso del pueblo, es decir, el acuerdo que, teóricamente, da lugar a la organización del Estado..." Arnaldo Córdova, Sociedad y Estado en el mundo moderno, ed. Grijalvo, México 1976, p.59.

<sup>10</sup> Véase sobre el particular el esclarecedor artículo de Günter Maihold "Política interior y política exterior en los países en vías de desarrollo. El caso de México", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXXIV, Nueva época, México, FCPyS, UNAM, abril-junio de 1988, Núm. 132.

compleja<sup>11</sup> cuyos fines pueden dividirse en tres grupos: los que atienden a las necesidades esenciales del sistema político, particularmente su preservación; los que manifiestan necesidades, especialmente la autonomía y el desarrollo del sistema en los diversos órdenes; y los que surgen de planteamientos programáticos de los grupos hegemónicos<sup>12</sup>

Como es natural, las acciones de política exterior suelen generar mayores controversias internas a medida que pasan de un tipo de fines hacia otros. De ahí resulta que la forma de organización social interna implica consecuencias de largo alcance para la política exterior. Esta, en tanto que expresión social, no puede sustraerse a la fundamentación política interna y, a la inversa, puede también servir como elemento de legitimación hacia el interior. En el primer caso, las acciones internacionales del Estado exigen cierto grado de consenso social para poder adquirir

---

<sup>11</sup> Hablamos de función social compleja como una interacción dinámica de todo aquello que representa el imaginario social (tradiciones, experiencias históricas, cultura) con la ideología dominante, la estructura económico-política y las posturas programáticas de los grupos de poder. En consecuencia, se trata de un conjunto relativamente estable de elementos que arrojan combinaciones particulares en cada circunstancia concreta, haciendo prevalecer a algunos de ellos por sobre otros. De ahí que no pueda presentársela como una fórmula de características casi matemáticas, sino precisamente como una función social.

<sup>12</sup> Maihold op. cit., pp. 92 ss. Esta distinción, sin embargo, es puramente analítica. Cada acción de política exterior representa un tipo particular de combinación de los tres grupos. Puede detectarse la preeminencia de alguno de ellos, pero ello no implica que los restantes estén ausentes.

consistencia política y continuidad. En el segundo, la política exterior contribuye a la recreación de la identidad nacional y a la integridad estatal, cumpliendo funciones de legitimación.

### 3. LA POLITICA EXTERIOR Y LA NATURALEZA DEL REGIMEN POLITICO MEXICANO.

Teniendo presente todo lo anterior, nuestro propósito es modesto y se limita a identificar algunas variables relevantes para el estudio de la política exterior mexicana<sup>13</sup>. Y hablar de política exterior de México inmediatamente nos coloca en el cauce analítico al que se ha dado en denominar enfoque de causalidad interna. Desde el punto de vista del poder, en el plano interno, el Estado ejerce el monopolio de la violencia legítima, su poder es incontrastado e incontrastable. En el terreno internacional, en cambio, el Estado mexicano aparece en condiciones de igualdad jurídica y debilidad económica en su relación con otros entes estatales. No obstante, es claro que los alcances y los límites de la acción internacional de cualquier Estado no sólo se encuentran determinados por la estructura de poder internacional, sino también

---

<sup>13</sup> La guía metodológica para este intento de identificación la hemos tomado de Luis Maira, "Los escenarios internacionales y los procesos de formación de las políticas exteriores", en Manfred Wilhelmy (ed.) La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina, GEL, Buenos Aires 1987, pp.393-430. También nos hemos guiado con F.G. Northedge, "The nature of foreign policy", en F.G. Northedge (ed.) The foreign policy of the powers, McMillan Publishing, New York 1975, pp.11-41.

y significativamente por la estructura sociopolítica y económica interna que, en mayor o menor medida, le permite acudir al escenario del mundo como "representante del interés general" de esa sociedad. Para decirlo en otros términos, la acción internacional de un país como México sólo tiene sentido político en tanto es útil para la continuidad y desarrollo de la formación social que intenta expresar.

Esta última es la característica central del Estado moderno y lo presenta como un ente colocado por encima de la sociedad. No queremos decir, por supuesto, que el Estado sea una entelequia sin relación con los conflictos de clase, neutro. A lo que hacemos referencia es al hecho de que en la sociedad moderna la posesión de la riqueza material no significa, al mismo tiempo, poder político. Esa es una diferencia esencial en el ejercicio moderno de la dominación. En los sistemas precedentes, la posesión de la riqueza, particularmente de la tierra, significaba automáticamente dominación política: poder económico y poder político se encontraban indisolublemente ligados. En el mundo moderno, el Estado cobra autonomía frente a los detentadores del poder económico. Sin dejar de ser un "Estado de clase", se encuentra lejos de ser un simple instrumento de la clase dominante. Así y sólo así puede asumirse como representante del interés general de la sociedad.

El régimen político construido a partir de la Revolución

Mexicana descansa precisamente sobre esta piedra basal. A diferencia del sistema de exclusiones porfirista, en el nuevo régimen no sólo tienen cabida todos los grupos sociales, sino que el Estado surge con un compromiso explícito con los grupos menos favorecidos. En México, el Estado moderno aparece revestido con el ropaje popular-revolucionario. No sólo representa el interés general de la sociedad, sino que representa privilegiadamente a las clases económicamente más débiles. Para Alvaro Obregón, por ejemplo, ello quería decir que "el periodo de reconstrucción nacional... exige que... organicemos a... todas las clases que trabajan, para que puedan mutuamente defenderse y ayudarse, cooperando más eficazmente con el Estado en la resolución de sus problemas. Las clases adineradas, por las facilidades que su posición económica les brinda, no necesitan de ese apoyo del Estado; ellas tienen bastantes elementos para proteger y defender sus intereses y sólo deben exigir el amparo que a sus intereses y a sus personas les otorgan nuestras leyes"<sup>14</sup>.

Para los revolucionarios, entonces, el Estado de la Revolución Mexicana es, a un tiempo, el gran organizador de la vida social, el promotor por antonomasia del desarrollo económico, un factor de equilibrio que atempera las desigualdades sociales, y un valladar ante acciones foráneas que pudieran desviar el rumbo de las transformaciones nacionales.

---

<sup>14</sup> Alvaro Obregón, Discursos, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, México 1932, T. II



Se generó así un sistema fuertemente estatizado, en el que las clases y grupos sociales se encuentran permeados por la lógica del Estado. En esa línea de pensamiento es perfectamente posible equiparar jurídica y políticamente a las clases y grupos sociales, al margen de sus diferencias materiales. De la misma manera, no es en absoluto contradictorio que el Estado mexicano reclame ser reconocido jurídica y políticamente en igualdad con otros estados, independientemente de su debilidad económica. Y esa igualdad jurídica y política depende de la capacidad del Estado de representar a la sociedad.

En palabras de Emilio Rabasa ello significa que "La única manera de hacernos inviolables en nuestra debilidad material, es hacernos respetables por el cumplimiento de nuestras leyes, por el afianzamiento del gobierno institucional, por el establecimiento inmutable del orden y la paz interior..."<sup>15</sup>. En otras palabras, la soberanía frente al exterior está en función de la soberanía del Estado sobre el conjunto social. Por lo tanto, soberanía nacional deviene soberanía estatal. Toda la Doctrina Carranza puede explicarse a partir de esta premisa.

Esta es la primer variable explicativa que el régimen brinda a la política exterior de México. La soberanía nacional adquiere el significado de hacer inaceptable cualquier acción externa que

---

<sup>15</sup> Emilio Rabasa, La Constitución y la dictadura, pp. 330-331, cit. por, Arnaldo Córdova, La ideología de la revolución mexicana, IIS, UNAM-ERA, México 1973 pp. 239-240.

pudiera impedir al Estado el ejercicio de su soberanía interior; es decir, dictar las medidas necesarias para cumplir los propósitos de la Revolución. Uno de los más importantes entre estos propósitos es lograr el desarrollo económico y social. Pero no cualquier tipo de desarrollo sino aquel que permita disminuir las desigualdades sociales. Y esa idea de mejoramiento social, erigida como política institucional, tenía fuertes implicaciones en la gestación y consolidación del sistema de dominación.

La característica popular-revolucionaria del Estado implicaba, en el pensamiento de sus ideólogos, un tipo particular, casi original, de modelo de desarrollo. Fiel a su raigambre liberal, Carranza pugnó por un nuevo marco legal que, en los hechos, reprodujera la Constitución de 1857 con algunas enmiendas. La participación de masas en el proceso revolucionario, sin embargo, llevó al establecimiento, en la misma ley fundamental, de un compromiso con el bienestar de la población en su conjunto y depositó esa responsabilidad en la acción estatal. Para cumplirla, era menester que ningún poder doméstico o foráneo pudiera equipararse y mucho menos oponerse al Estado. En este sentido pueden leerse los artículos 27, 123 y 130 de la Constitución de 1917.

Es preciso dejar sentado, sin embargo, que en la formación del régimen político de la revolución no se buscaba "eliminar la dependencia económica de México, sino modernizarla, esto es,

ponerla a tono con las nuevas exigencias del país"<sup>16</sup>. Así como a nivel interno el poder económico no se confundía con el poder político ni lo suplantaba, en el ámbito internacional la dependencia modernizada, es decir que cuestionaba la legitimidad del Estado, no se contraponía con la exigencia de igualdad jurídica y política del Estado mexicano con otros Estados.

Esta es una segunda variable relevante. Da cuenta de una doble lógica en la actuación internacional de México y postula que se puede mantener una política exterior de relativa independencia, orientada por razones de Estado, coexistiendo con una economía dependiente. Si en lo interno, poderío económico y poderío político son realidades vinculadas pero disociables, de manera análoga en el escenario internacional la dependencia económica no se traduce en dependencia política.

Pero el Estado de la revolución mexicana no es una mera abstracción<sup>17</sup>. Ya con Juárez y Lerdo se había presenciado una fuerte concentración de facultades, más reales que formales, en el Ejecutivo. En el periodo cardenista, con el ejercicio pleno de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del titular del

---

<sup>16</sup> Ibid., p.299.

<sup>17</sup> El desarrollo político del país reconoce diversas etapas en las que la diferencia específica está dada por las características del grupo hegemónico y por el tipo de relación que establecen con el conjunto social. Vid. Lorenzo Meyer, "Cambio Político y dependencia", CEI, La política exterior de México: realidad y perspectivas, El Colegio de México, México 1972, pp. 11 ss.

poder Ejecutivo, se consolidó la institución presidencial, convirtiéndose en la encarnación del incontrastable poder del Estado. Es así que el Estado popular-revolucionario aparece también como un Estado de Ejecutivo fuerte, con muy tenues contrapesos formales. Esta concentración del poder en manos del Presidente de la República, para el caso de las relaciones con el exterior, alcanza el más alto rango legal, pues la dirección de las negociaciones diplomáticas le corresponde en exclusiva<sup>18</sup>.

La fortaleza institucional y política de la Presidencia de la República es, entonces, nuestra tercer variable. Este hecho tiene trascendencia sobre diversos aspectos del acontecer mexicano. En primer término, establece, en los hechos, una identidad de corto plazo entre gobierno y Estado; de manera que el consenso hacia uno lo es también hacia el otro. Su traducción al tema de la capacidad de negociación presidencial (su margen de autonomía ante los grupos políticos y sociales) implica que en buena medida el control político, es decir la estabilidad política, se evalúa en función de la capacidad presidencial para sujetar las acciones y las presiones de los actores al marco de relación y negociación que el régimen y su gobierno han establecido.

---

<sup>18</sup> Las facultades que el artículo 76 de la Constitución otorga al Senado de la República se refieren a analizar la política exterior y a ratificar los tratados y convenciones diplomáticas; es decir, su participación ocurre post festum. Cabe indicar, sin embargo, que la definición de Daniel Cosío Villegas de la Presidencia como una "monarquía sexenal, hereditaria en línea transversal" es ilustrativa de su fuerza, pero no implica una presidencia omnímoda.

En segundo lugar, la fortaleza o debilidad presidencial incide en su capacidad para arbitrar en las pugnas que se generan en el interior de la coalición que ha hegemonizado la vida política de México (empresarios, funcionarios públicos, dirigentes de masas, y todos aquellos que abierta o discretamente forman parte de la llamada clase política, es decir que son factores reales de poder). Las implicaciones de este hecho son, por una parte, el fortalecimiento de algunos grupos por sobre otros y, por la otra, la adopción de premisas para la acción gubernamental identificadas con el grupo dominante<sup>19</sup>. La función arbitral que le otorgan sus facultades no escritas hace de las concepciones y percepciones presidenciales una variable significativa para el análisis de la política, tanto interior como exterior.

Finalmente, el margen de autonomía del Estado y del gobierno frente a la sociedad eleva la importancia de las burocracias. En el aparato administrativo del Estado mexicano pueden percibirse únicamente dos segmentos burocráticos definidos; es decir, cuerpos de funcionarios que poseen mecanismos precisos de reclutamiento, una carrera institucional definida, procedimientos estables, una concepción integral de su campo de acción, y habilidades técnicas desarrolladas. Ello es indicativo de los escasos avances en la institucionalización de la política mexicana. Estos dos segmentos

---

<sup>19</sup> Este es el "círculo íntimo" del proceso de toma de decisiones, por supuesto existen otros factores que inciden en la definición de las políticas públicas. Lo que interesa para el caso es que en este juego de "posiciones y políticas" se define una parte capital de la vida política mexicana.

se ubican en el servicio exterior y en instancias económico-financieras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco de México). No obstante, y aún cuando la mayoría de ellas carecen de burocracias dotadas de "espíritu de cuerpo", las diversas dependencias del Ejecutivo suelen entablar relaciones de conflicto o cooperación entre sí<sup>20</sup>.

Para los efectos de este trabajo, la cuestión que debe tomarse en cuenta como una variable explicativa para la política exterior es este fenómeno de pugnas y coaliciones interburocráticas. Toda vez que la acción de las burocracias no se circunscribe a una administración eficaz de su materia de trabajo, las relaciones de conflicto o cooperación tienen como propósito adquirir influencia en un número tan amplio como sea posible de políticas gubernamentales<sup>21</sup>. Dos factores que contribuyen al debate interburocrático son, por un lado, el orden de prioridad en que colocan al campo de acción de cada dependencia las coyunturas

---

<sup>20</sup> Este factor incide sobre la escasa planeación que, en todo momento, ha tenido la política exterior mexicana. Ciertamente "la diplomacia del nacionalismo político es difícil convertirla en la diplomacia de la independencia o la interdependencia económica", a menos que se defina desde la perspectiva de la soberanía política. Humberto Garza y René Herrera, Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: su aplicación en Centroamérica, Florida Intl. University, Occasional papers series, dialogue núm. 39, september 1984.

<sup>21</sup> Por comodidad analítica estamos obviando la distinción entre toma de decisiones y elaboración de políticas. Ello sería significativo si pretendiéramos hacer una análisis de toma de decisiones. Vid. Cuadernos semestrales, Núm. 10, CIDE, México 1981, sección de documentos. Todo el volumen está dedicado al enfoque de toma de decisiones, con trabajos de sus principales exponentes.

nacionales, y la funcionalidad de sus propuestas con las concepciones y percepciones presidenciales, por el otro.

Resumiendo, entonces, las variables explicativas que surgen de la naturaleza del régimen político, aluden a las características propias de esta forma de dominación. No es, por supuesto, una creación absolutamente original, comparte características con otros regímenes políticos. Empero, el régimen político mexicano tiene expresiones particulares. Existen, por ejemplo, muchos regímenes presidencialistas, pero pocos como el mexicano dotan a la institución presidencial de un número semejante de facultades metaconstitucionales. Más que como una institución formal, la presidencia mexicana aparece como la cúspide de una pirámide política que integra lo mismo a las clases propietarias que a las subordinadas. Allí se ubica su enorme fortaleza política, pero también marca sus límites. Quiere decir que el poderío presidencial depende, en un sentido político, de su capacidad para articular alianzas con los grupos sociales y políticos, lo que implica conciliar y negociar.

Nada de ello surgió por ensalmo. Es el producto de un proceso histórico que determina las características de las instituciones políticas, y que mantiene su vigencia en el imaginario social. Sólo en ese marco las acciones de política exterior se constituyen en

elementos para la estabilidad y legitimidad gubernamentales<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1976, pp.86-106. Ese es el único marco posible, y no otorga ninguna relación directa y mecánica. Desde la obra de Pellicer sobre la revolución cubana, algunas lecturas poco cuidadosas han tendido a exagerar las observaciones de la autora sobre los efectos legitimadores de la política exterior, como si ello sustituyera una política interna que goce de consenso amplio.



## CAPITULO II

### PARAMETROS HISTORICO-SISTEMICOS DE LA POLITICA EXTERIOR

## 1. LA REVOLUCION MEXICANA Y SUS CONTROVERSIAS CON EL EXTERIOR.

La política exterior mexicana surge en consonancia con el proceso de la Revolución. En tanto que crítica global del sistema de privilegios heredado del porfirismo, el proceso revolucionario significó no sólo una toma de postura frente a la exclusión económica y política del porfiriato sobre la mayoría de los mexicanos, sino una reivindicación del Estado frente a los intereses extranjeros. En el sistema porfirista de privilegios, los beneficiarios del progreso, entendido a la manera de "los científicos", no sólo eran los nacionales poseedores de la riqueza sino de manera harto significativa los intereses extranjeros establecidos en México, casi a la manera de un enclave.

En el proyecto carrancista, los alcances del movimiento armado se detenían en el límite de la revolución política. Al igual que Madero, Carranza pretendía únicamente la construcción de un régimen político permeable, que permitiera una circulación más o menos fluida de las élites en la dirección del gobierno. A ello se refería la demanda maderista de "sufragio efectivo, no reelección"; su propuesta se encaminaba a romper la identidad porfiriana y semifeudal entre poder económico y poder político<sup>23</sup>. Sin estar

---

<sup>23</sup> Véase la diferenciación que, desde el punto de vista de la teoría política clásica, establece Arnaldo Córdova entre revolución política y revolución social, La formación del poder político en México, ed. Era, México 1975, 4ª ed., pp. 24 ss. La denominación como constitucionalista del movimiento encabezado por Carranza es ilustrativa. Su propósito era restaurador; asumía que el orden constitucional de 1857 se había roto. Véase el Plan de

dirigida a frontal y explícitamente a la controversia con el exterior, la revolución constitucionalista partía de premisas que inevitablemente representaban una polémica frente a los intereses foráneos privados y, por ende, con los gobiernos que los representaban.

La emancipación de la política como espacio de la vida social que no depende de la condición de propietario, no implicaba modificaciones en el régimen de propiedad sino la transformación de las relaciones entre los propietarios y el poder político. Para decirlo en términos de nuestros días, el poder político se había "privatizado" y se proponía devolverle su carácter de **res publica**. Para tal efecto, había que construir un régimen político en el que el Estado adquiriera autonomía frente a todos los grupos sociales, y tal propósito se refería lo mismo a los propietarios que a las clases subalternas<sup>24</sup>. La institución de un Estado de Derecho, independiente de los intereses privados, y de un sistema jurídico de libertades públicas no podía realizarse sin sujetar al conjunto social a la autoridad y jurisdicción de ese Estado. Ningún grupo podía estar a la par del Estado sin lesionar su autonomía y, por

---

Guadalupe del 26 de marzo de 1913, y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914, en A. Córdova, La ideología... op. cit., pp. 444-452.

<sup>24</sup> Recuérdese el decreto del 1º de agosto de 1916, emitido por Carranza, en el que se condena a la pena capital a los dirigentes de las huelgas en empresas prestadoras de servicios públicos que en aquel entonces se desarrollaban en la Ciudad de México. El documento está reproducido en Arnaldo Córdova, La ideología... op. cit., pp. 462-464.

ende, su capacidad para representar a toda la sociedad.

Pero no sólo los propietarios nacionales eran beneficiarios del sistema porfirista de privilegios, lo eran también de manera destacada los inversionistas extranjeros. Contaban, además de su poder económico, con un elemento adicional de presión para imponer sus intereses: la amenaza de intervención de sus gobiernos.

En 1911, Luis Cabrera consignaba como una de las grandes metas de la revolución terminar con "el predominio y la competencia ventajosa que ajercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada que les resulta la desmedida protección que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos"<sup>25</sup>. No era, en modo alguno, una actitud hostil hacia el capital extranjero en sí mismo, sino hacia el cuestionamiento de la soberanía estatal que significaban las formas que sus gobiernos empleaban para protegerlo.

En un Estado de Derecho, postulaba este razonamiento, todos los ciudadanos son iguales ante la ley; admitir un estatuto especial para los inversionistas extranjeros, así fuera informalmente, significaba a la postre convertir en una ficción la autonomía estatal, es decir la soberanía nacional. Madero lo

---

<sup>25</sup> Obras políticas, cit. pos. Arnaldo Córdova, La ideología... op.cit. p. 248.

expresó con claridad: "...al capital extranjero le daré toda clase de franquicias, pero ningún privilegio, así como tampoco a los nacionales. Siendo los monopolios una amenaza para las empresas en pequeña escala y para los intereses generales del pueblo (léase, en la lógica carrancista, los intereses del Estado), los combatiré con los medios legales, y si las leyes vigentes no son suficientes para ello, haré que se presenten a las Cámaras las iniciativas de ley necesarias para ese objeto"<sup>26</sup>.

Para la práctica económica y diplomática de la época, este era un postulado que contravenía las políticas imperialistas. La exigencia de respeto a la soberanía de un país débil parecía, en el clima internacional de aquel entonces, poco viable. Pero en ello se sintetizaba la posibilidad de construir un Estado auténtico. Como puede apreciarse no se pretendía otra cosa que la igualdad de nacionales y extranjeros ante la ley. El proyecto económico revolucionario no se proponía eliminar la dependencia sino modernizarla; no pretendía impedir la participación del capital extranjero sino evitar que actuara bajo condiciones privilegiadas<sup>27</sup>. Más aún, se invitaba a los inversionistas foráneos a colaborar en la obra de la Revolución mexicana. "Ahora- decía Obregón en enero de 1921-, el gobierno que represento y el pueblo de México, gustosos abren los brazos a todos los hombres de negocios de los Estados Unidos del Norte, que vienen a trabajar y

---

<sup>26</sup> cit. pos., Ibid., p. 248

<sup>27</sup> Arnaldo Córdova, La formación del poder político...op. cit.

que tienen los mejores deseos de obtener justas ventajas en la explotación de nuestras riquezas naturales, bajo una base de respeto a nuestras leyes"<sup>28</sup>.

El punto de controversia con el exterior no era, entonces, si debía admitirse la participación del capital foráneo en el desarrollo nacional, sino las prácticas imperialistas que, so pretexto de la protección de los intereses de sus connacionales en el extranjero, significaban una interdicción a la capacidad mexicana de promulgar y hacer cumplir sus propias leyes. Huelga decir que tales leyes no representaban ningún obstáculo para los intereses económicos de esos inversionistas, pero sí tendían a impedir que se convirtieran en un poder político, obligando al Estado a concederles prebendas de que no gozaban los nacionales.

Esta concepción se convirtió en un elemento central del nuevo régimen. Todos los revolucionarios, al menos en el discurso, la asumirían aún en las condiciones más adversas. En 1927, Plutarco Elías Calles la ratificaba: "Consecuente con sus propias convicciones México ha rechazado, rechaza y tengo fe en que rechazará siempre, el empleo de la agresión para el buen mantenimiento de sus relaciones internacionales pero no admite, al mismo tiempo, que para su convivencia con otros países, se le fijen normas extrañas en desdoro de la dignidad nacional ni con

---

<sup>28</sup> Alvaro Obregón, Discursos, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, T. II, México 1932, p. 328

privilegio contra los intereses de la República; acepta, y aún desea, la cooperación de todos los extranjeros, pero en armonía con los mexicanos, que son los dueños indiscutibles de su país; otorga a los amigos y extraños la hospitalidad de la nación, pero sin preeminencias que no se conceden a los nacionales; acoge de buena fe el capital y el esfuerzo extranjeros, pero bajo la condición irrecusable de respetar y acatar las leyes que México se ha impuesto a sí mismo"<sup>29</sup>

Desde el punto de vista del naciente Estado, entonces, la necesidad lógica y política de someter a su autoridad al capital extranjero era el punto en el que se condensaban las fricciones con el exterior. Para la sociedad mexicana, terminar con los privilegios de que gozaba el capital extranjero y la discriminación que se solía hacer de la fuerza laboral mexicana representaba una tarea prioritaria de la Revolución. No es gratuito al respecto que aún hoy se reconozca como uno de los principales movimientos precursores de la Revolución a la huelga de los mineros de Cananea en 1906. La demanda de los mineros, vale la pena destacar, era sencilla para nuestros días: recibir, para efectos salariales y escalafonarios, un trato análogo al que se dispensaba a los trabajadores extranjeros de una compañía extranjera<sup>30</sup>. De manera

---

<sup>29</sup> Plutarco Elías Calles "Informe al Congreso de la Unión", 1º de septiembre de 1927, en Los presidentes de México ante la Nación, op. cit. T.III, pp. 771-772.

<sup>30</sup> Arnaldo Córdova hace una lúcida argumentación sobre las demandas de masas dirigidas contra los privilegios extranjeros. Política exterior y movimiento de masas en México, Ponencia

que las demandas de la sociedad y los propósitos de los gobiernos revolucionarios coincidían plenamente en este "nacionalismo igualitario". La continuidad histórica de este concepto de soberanía tiene un importante factor explicativo en esta convergencia de gobernantes y gobernados.

Este mismo concepto de soberanía, entendido como autoorganización, autoregulación, y autogobierno, guió la conducta de Venustiano Carranza frente a las pretensiones de mediación del grupo ABC entre Estados Unidos y México, de abril de 1914 a septiembre de 1915. La aceptación en principio de los buenos oficios de Argentina, Brasil y Chile para mediar en un diferendo internacional, no podía significar una mediación subrepticia en la contienda contra Huerta. Rafael Zubarán, agente del gobierno constitucionalista en Washington y Secretario de Gobernación, explicaba la renuencia a participar en las Conferencias de Niágara Falls por "la circunstancia de que en esas conferencias se haya pretendido discutir asuntos de orden meramente interno para México... considerando un error el que en una conferencia de carácter internacional se intentara resolver problemas de tan grande trascendencia para el pueblo mexicano y que sólo a los

---

presentada en el VIII Coloquio Internacional de Primavera. FCPyS, UNAM, México 23-27 de mayo de 1983. Véase el testimonio de Esteban Baca Calderón en, Jorge Sayeg Helu, Las huelgas de Cananea y Río Blanco, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1980. También son relevantes los comentarios de de Rosendo Salazar en sus obras La CTM, su historia, su significado, Eds. TC Modelo, México 1956, y Los primeros de mayo en México, Costa Amic Ed., México 1965.



mexicanos incumbiría resolver..."<sup>31</sup>

El propio jefe del ejército constitucionalista dio por retirada la aceptación de los buenos oficios al rechazar la condición de incluir en la agenda "las diferencias que en estos momentos nos separan a todas las partes contendientes". La misma actitud recibieron los reiterados intentos de mediación norteamericana entre las facciones revolucionarias en pugna y que dieron inicio con el reconocimiento estadounidense del gobierno de Victoriano Huerta<sup>32</sup>

La construcción de un Estado reconociendo como uno de sus elementos fundacionales la mediación internacional implicaba la imposibilidad de someter a su autoridad, legítima y moralmente, a toda la sociedad. Carranza lo explicó sin dejar lugar a dudas al reiterar su propósito de "implantar un gobierno no producto de transacciones diplomáticas, sino surgido de la voluntad misma de los Constitucionalistas y dictar las leyes que necesita y merece el

---

<sup>31</sup> Nota enviada por Rafael Zubarán a los gobiernos participantes en las Conferencias de Niágara Falls, el 21 de junio de 1914, en Labor internacional de la revolución constitucionalista de México (libro rojo), eds. de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, México 1960, pp. 47-48. Véase también Octavio Gordillo y Ortiz, La revolución y las relaciones internacionales de México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1982.

<sup>32</sup> Berta Ulloa, La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914), El Colegio de México, México 1976, 2ª ed., en especial pp. 164 ss.

pueblo mexicano..."<sup>33</sup>. Tal pronunciamiento equivalía a postular que el Estado surge por voluntad de sus nacionales, como un acto de soberanía popular, y no por la benevolencia de gobiernos extranjeros. Sobre esa base se construiría la actitud de los sucesivos jefes revolucionarios en relación con el problema del reconocimiento diplomático de sus respectivos gobiernos, entre 1914 y 1938. Sería también la premisa de la Doctrina Estrada.

Al calor de los acontecimientos, respondiendo lo mismo a reclamaciones por daños a las propiedades de extranjeros por la contienda armada, que a presiones por la decisión de imponer contribuciones a los terrenos y contratos petroleros, fue conformándose un concepto de política exterior que descansaba, a su vez, en una concepción sobre la soberanía nacional, como soberanía del Estado. A ello se le denominó Doctrina Carranza y, en palabras de su autor, "se reducen a proclamar: que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores del otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros

---

<sup>33</sup> Nota explicativa de Venustiano Carranza a los diplomáticos del ABC, *ibid.*, p. 75.

deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran y, finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía"<sup>34</sup>.

## 2. LA BUSQUEDA DE UNA RELACION CON ESTADOS UNIDOS.

Es relevante el tono universalista de esta declaración de principios, pero no puede soslayarse el hecho de que tenían un destinatario específico: Estados Unidos. No es aventurado señalar que el actor internacional que mayores preocupaciones despertaba entre los revolucionarios mexicanos era Estados Unidos. La percepción de la política estadounidense como una amenaza es una constante de todo el período fundacional del Estado de la Revolución mexicana. Podría decirse que, desde entonces, la definición de las relaciones de México con Estados Unidos se constituyó como una base para el conjunto de la vinculación internacional del país: esa es la ventana desde la que, en adelante, México mirará al mundo.

A las alturas de 1908, Madero escribía "nuestra política de relaciones exteriores ha consistido siempre en una condescendencia

---

<sup>34</sup> Venustiano Carranza, "Informe al Congreso de la Unión", 1º de septiembre de 1918, en Labor internacional... op. cit. p. 421. y también en Los presidentes de México ante la Nación, op. cit. T.III, p. 250.

exagerada hacia la vecina república del norte, sin considerar que entre naciones, lo mismo que entre individuos, cada concesión constituye un precedente y muchos precedentes llegan a constituir un derecho. No abogamos -precisaba- por una política hostil a nuestra vecina del norte... Sin embargo, sí abogamos por una política más digna, que nos elevaría aún a los ojos mismos de los americanos, lo cual influiría para que nos trataran con más consideraciones; con las consideraciones a que se hace acreedora una nación celosa de su dignidad y de su honor". La crítica maderista a la política de Porfirio Díaz para con Estados Unidos se centraba en el señalamiento de que "ha tendido a evitar un conflicto con nuestra poderosa vecina del norte, pero en verdad, lo que ha logrado es sólo aplazarlo y hacerlo cada vez más probable...<sup>35</sup>.

Los puntos centrales de controversia destacan entre la multitud de asuntos que enfrentaron a la revolución mexicana con los poderes extranjeros: el problema del reconocimiento diplomático de los gobiernos emanados de la contienda armada, y la lucha por hacer valer el concepto de propiedad originaria de la Nación, contenido en el artículo 27 constitucional. En ambos, Estados Unidos tuvo una participación de primer orden.

---

<sup>35</sup> Francisco I. Madero, La sucesión presidencial en 1910, ed. offset, México 1985, pp.197 y 200.

La práctica diplomática de la época hacía del reconocimiento de gobierno un instrumento de presión política mediante el cual se arrancaban concesiones de diversa naturaleza a los regímenes vulnerables. Desde Madero y hasta Cárdenas, los sucesivos gobiernos de la revolución debieron incluirlo en un lugar destacado de su agenda internacional. La terca insistencia, en particular de Carranza, de convertir esa práctica en un simple acto de toma de nota de la voluntad soberana del pueblo mexicano no sólo se basaba en consideraciones abstractas, sino que tenía una expresión práctica para la estabilidad de los gobiernos revolucionarios. En lo que a los principios concierne, admitir el carácter de instrumento de presión política del reconocimiento diplomático significaba que la construcción de la soberanía estatal requeriría en el futuro de la sanción de otros estados, como una condición sine qua non. En otros términos, la sujeción de los grupos sociales a la autoridad del Estado sólo podría culminarse con el reconocimiento; de manera que la legitimidad de la dominación dependería de un factor externo a la voluntad de los connacionales. Ello implicaba que los actos de soberanía, desde el origen mismo del régimen político, podrían ser cuestionados mediante la injerencia externa.

En su expresión práctica, las dilaciones y maniobras en torno al reconocimiento diplomático permitían a las diversas facciones contrarias al gobierno hacer propaganda para su causa, particularmente en Estados Unidos, e incluso proveerse de armamento

para combatir al gobierno. Con ello, la pacificación del país y, por ende, la consolidación del nuevo régimen se verían retardadas. No sólo eso, la carencia del reconocimiento diplomático podría, en última instancia, hacer inaplicables las leyes de neutralidad de Estados Unidos e inducir al gobierno de ese país a favorecer a alguno de los grupos en pugna, ya no a través de la negligencia benigna en la aplicación de las leyes de neutralidad sino mediante la intervención abierta.

La importancia de este asunto puede apreciarse al considerar las negociaciones que condujeron al reconocimiento del gobierno de Alvaro Obregón, en 1923, y sus efectos en el sofocamiento de la rebelión delahuertista, a principios del año siguiente. A partir del 14 marzo de 1923, representantes de México y Estados Unidos sostuvieron conversaciones en torno a los daños que por la lucha armada habían sufrido las propiedades de norteamericanos establecidos en México, y en relación con las deudas que México había contraído con los bancos extranjeros, agrupados en el Comité Internacional de Banqueros con intereses en México (ICBM). Se conocieron como las Conferencias de Bucareli y representaron "concesiones más o menos formales por parte de México", a cambio de la reanudación de relaciones diplomáticas entre los dos países al término de los cinco meses de conversaciones. Al estallar la rebelión de Adolfo de la Huerta al frente de la mayoría del ejército, el gobierno norteamericano aplicó rigurosamente las leyes de neutralidad frente a los rebeldes y brindó amplio apoyo militar

a Obregón. Imposibilitados para proveerse de armas y municiones en Estados Unidos, los rebeldes fueron rápidamente derrotados. Es interesante notar que, habiendo fracasado en su intento por obtener apoyo estadounidense, De la Huerta emitió un manifiesto atacando a Obregón por haber "puesto en venta la Soberanía Nacional" en las Conferencias de Bucareli y convocando "al deber sagrado de sostener incólume nuestra Soberanía..."<sup>36</sup>.

El segundo gran tema de debate con el exterior alude al programa de reformas de la revolución y que le otorga su carácter de revolución social<sup>37</sup>. En el desarrollo de la revolución mexicana, la recuperación de las demandas sociales dio un derrotero distinto a lo que en el Plan de San Luis era un movimiento político y en el Plan de Guadalupe se había presentado como una revolución política restauradora. En este tema, convergieron, de nueva cuenta, los difusos intereses de las masas y las concepciones que, sobre la marcha, fueron acuñando los dirigentes revolucionarios. Para Pastor Rouaix, la revolución "fue sostenida por el peonaje de las haciendas impulsado por ideales agrarios. Los diputados, como

---

<sup>36</sup> Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942, El Colegio de México, México 1972, 2ª ed., pp.203-212. También Irene Zea, "Los acuerdos de Bucareli: un modus vivendi con los Estados Unidos", Relaciones Internacionales, Núm. 8, FCPyS, UNAM, México, enero-marzo de 1975, pp. 33-47, y Aaron Sáenz, op. cit., pp. 55-72 y cap. 8.

<sup>37</sup> Arnaldo Córdova sostiene otro punto de vista: "más bien constituía una forma, inédita en la historia, de revolución política, a saber: una revolución populista, pues -aduce- no modificó la propiedad en sí, sino las relaciones de propiedad. La formación del poder político... op. cit. pp. 32-34.

verdaderos representantes de esa enorme masa proletaria, habían sentido el palpitar del alma popular...traían iguales resentimientos, porque ellos también habían sido víctimas de las injusticias sociales"<sup>38</sup>.

Por lo que a la lógica de construcción del nuevo régimen se refiere, la soberanía estatal requería restablecer el principio de preeminencia del interés nacional por sobre el interés de los particulares. En el terreno de las relaciones de propiedad esa era la traducción del principio de soberanía nacional, expresado como soberanía estatal.

Así como en la esfera política ningún poder era equiparable al poder del Estado, en la esfera de la propiedad ningún interés podía equipararse al de la Nación. La justificación teórica, entonces, debía partir de considerar la Nación como anterior al individuo. Por otra parte, debía dejar sentado el derecho de sucesión de la nación mexicana, respecto de la corona española. De ese modo, no existiría retroceso alguno en el nuevo pacto social "pues lo único que determina (el artículo 27 de la Constitución) es recuperar y reconstruir las propiedades fundamentales de la Nación que sin ningún derecho uno de sus gobernantes pretendió ceder a los

---

<sup>38</sup> Pastor Rouaix, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la revolución Mexicana, México 1959, p. 144.



particulares"<sup>39</sup> El resultado de esta convergencia fue depositar en el Estado la responsabilidad del desarrollo nacional.

Obviamente, la conversión del Estado en el guía y motor del desarrollo exigía que éste tuviera posibilidades plenas para regular las relaciones de propiedad. Se argumentó entonces que "así como en el pasado (la propiedad) ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo... el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la Nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada, es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo..."<sup>40</sup>.

Este razonamiento se traduciría en el artículo 27 constitucional, como la facultad del Estado de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Se brindaría así un formidable instrumento al Estado para cumplir su responsabilidad en materia de desarrollo, pero también representaría un punto central de discrepancia con el exterior, y

---

<sup>39</sup> Carta de Pastor Rouaix a José Vázquez Shiaffino, Joaquín Santaella y A. Largarita, cit. pos. A. Córdova, La ideología... op. cit. p. 226.

<sup>40</sup> Dictamen de la primera comisión de Constitución, cit. pos. Pastor Rouaix, op. cit., p. 173.

particularmente con Estados Unidos.

## 2.1. LA SOBERANIA ESTATAL PUESTA A PRUEBA: LA CUESTION PETROLERA.

Los gobiernos extranjeros, haciendo causa común con los intereses privados, mantuvieron una actitud abiertamente hostil a tales disposiciones. Aludiendo a una presunta política de confiscación, exigieron que toda expropiación de tierras estuviera precedida por una indemnización fijada por comisiones ad hoc en las que estuvieran representados los presuntos expropiados. Una posición de esta naturaleza anulaba en los hechos todo el concepto de propiedad originaria, pues equivalía a un acto de compra-venta realizado sobre la base del reconocimiento de la propiedad privada en condiciones de igualdad con la propiedad de la Nación.

Al propio tiempo, implicaba poner en cuestión el precepto de expropiación por causa de utilidad pública y, con ello, la facultad del Estado para dar a la propiedad privada las modalidades que el interés nacional requiriera. El tema aludía a las grandes extensiones de tierra que conformaban las haciendas porfirianas; pero sobre todo aludía a las posesiones de las poderosas compañías petroleras.

Sobre el particular, la exigencia de indemnización incluía una estimación del valor del petróleo. A la decisión de Carranza de aplicar gravámenes a las ganancias de las compañías petroleras se respondió con presiones y protestas diplomáticas; no obstante, la medida fue finalmente acatada bajo protesta en 1917, de manera formal. El 19 de septiembre de 1914, el gobierno expidió un decreto pidiendo a los petroleros la valuación de sus propiedades. Las compañías respondieron con el más amplio desacato, contando para ello con el apoyo de la Casa Blanca.

A continuación, el gobierno buscaría limitar la extensión de esos intereses, al establecer la autorización gubernamental como requisito para la adquisición de terrenos destinados a la producción petrolera<sup>41</sup>.

Los intereses petroleros se organizaron en la Asociación de Productores de Petróleo de México (APPM) declarando que "la actual Constitución fue adoptada de manera irregular e ilegal" y le adjudicaron al artículo 27 una característica "confiscatoria". El 19 de febrero de 1918, Carranza expidió un nuevo decreto en el que daba a los poseedores de terrenos petrolíferos la condición de superficiarios y fijaba un plazo para cambiar los títulos de propiedad o de arrendamiento en concesiones, lo que en términos fiscales permitiría al gobierno exigir regalías por la explotación

---

<sup>41</sup> Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos... op. cit., pp. 107-164.

del petróleo. Las difíciles condiciones de la época impidieron el cumplimiento de este propósito y el plazo fijado se amplió una y otra vez.

Para 1921, el Departamento de estado propuso un Tratado de Amistad y Comercio que, entre otras cosas, establecía garantías recíprocas contra nacionalizaciones (que solo podrían ocurrir con indemnización previa) y establecía el reconocimiento de los derechos adquiridos por petroleros y mineros con base en legislaciones anteriores a la Constitución de 1917.

A lo largo del tiempo y ante la imposibilidad de revertir las disposiciones constitucionales, la APPM buscó evitar su aplicación, al tiempo que argumentaban sobre la irretroactividad. Bajo esa lógica, el artículo 27 constitucional, en última instancia sólo podría regular las propiedades que se adquirieran en el futuro, sin afectar "derechos adquiridos". En este argumento se centraría la estrategia del gobierno norteamericano. Lograría de Obregón cinco resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sendos recursos de amparo de los petroleros, con lo que se sentaba jurisprudencia y se garantizaba la irretroactividad<sup>42</sup>.

El siguiente episodio sería la intención del gobierno de Calles de promulgar una ley reglamentaria del artículo 27 en el ramo del petróleo. En diciembre de 1925 el gobierno y el Comité

---

<sup>42</sup> Ibid., pp. 168-173.

Internacional de Banqueros habían logrado acuerdos que, pese a los sacrificios económicos que implicaban, permitían romper el frente común que habían mantenido petroleros y banqueros en su cabildéo ante la Casa Blanca. Expresamente se convino en que para cubrir la deuda externa se destinaría una parte de los impuestos al petróleo. Sin haber tenido éxito en provocar escisiones en la APPM, en enero de 1928 se reformó la ley expidiendo concesiones "confirmatorias" a quienes hubieran efectuado algún "acto positivo" en terrenos petrolíferos.<sup>43</sup>.

Parecía que la revolución había perdido la partida y había sido incapaz de someter a los intereses extranjeros. Habría que esperar al periodo cardenista para una solución definitiva de la cuestión petrolera.

Para 1938, la situación había cambiado sensiblemente. El Estado había alcanzado su consolidación; el destierro de Calles testimoniaba el fortalecimiento de la institución presidencial, a la cual se colocaba en la cúspide de una red de organizaciones sociales de masas, a las cuales era capaz de movilizar. El control político era una realidad innegable. Contemporáneamente, en el escenario internacional las tensiones subían de tono y aparecían los primeros barruntos de la guerra mundial. En esas condiciones, Cárdenas impulsó ya no un nuevo intento de reglamentación, sino la recuperación plena de la riqueza petrolera.

---

<sup>43</sup> Ibid., pp.246 y 273-276.

La estrategia seguida por Cárdenas fue oblicua. No refirió de manera directa el problema de la propiedad, sino que impulsó las demandas obreras. En la industria petrolera, las relaciones laborales presentaban características discriminatorias en perjuicio de los trabajadores mexicanos<sup>44</sup>. El 3 de noviembre de 1936, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), recién fundado al calor de la alianza entre el movimiento obrero y el gobierno de Lázaro Cárdenas, presentó un pliego de demandas y emplazó a huelga a las compañías. Entre las demandas cabe destacar la exigencia de "remoción de todos los técnicos extranjeros y su sustitución por mexicanos en un término de tres años"<sup>45</sup>.

La huelga estalló el 28 de mayo y se levantó pocos días después, para dar espacio a la realización de un estudio sobre las condiciones financieras de las empresas. El 18 de diciembre, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dictó su laudo en favor de los trabajadores. Las empresas recurrieron al amparo y el 1º de marzo de 1938 la Suprema Corte negó el amparo, confirmando el laudo de la Junta. Las empresas entraron en rebeldía. Un representante de la Standard Oil Co. declaraba que el gobierno mexicano no tendría "los nervios tan fuertes como para sostenerse en la aplicación de

---

<sup>44</sup> Véanse las condiciones de trabajo en la industria petrolera en Jorge Basurto, Cárdenas y el poder sindical, Ed. Era, México 1983, pp.133-139.

<sup>45</sup> Ibid. p. 136. Véase también Samuel León e Ignacio Marván, "En el cardenismo (1934-1940)", La clase obrera en la historia de México, Nqm. 10, Siglo XXI eds., México 1985, pp. 232-237.

la resolución de la Suprema Corte<sup>46</sup>.

Tras obtener de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la concelación de los contratos, el STPRM suspendió las actividades en la industria el 18 de marzo de 1938. Ese mismo día, el gobierno de Cárdenas decretó la expropiación. Al informar del caso al Congreso de la Unión, Cárdenas enfatizó que "hubo que expropiar, tanto por respeto a la propia soberanía, como por la más elemental atención para la suerte de nuestra economía y nuestra existencia"<sup>47</sup>.

Las empresas respondieron con el boicot<sup>48</sup> y recurrieron a la protección de sus gobiernos. Llama la atención que haya sido el gobierno británico quien mantuviera la posición más intransigente. Para el *Foreign Office*, la medida simplemente debía ser revertida, no aceptaba ningún tipo de discusión sobre indemnizaciones, mucho menos bajo las premisas mexicanas<sup>49</sup>. México respondió recordando

---

<sup>46</sup> Jorge Basurto, *op. cit.*, pp. 45-46

<sup>47</sup> Lázaro Cárdenas, V Informe de Gobierno, en Los Presidentes de México ante la Nación, *op. cit.*

<sup>48</sup> Ver Secretaría de Relaciones Exteriores, La expropiación petrolera, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Vol. II, México 1974, p. 9.

<sup>49</sup> El secretario del South West St. Pancras Labour Party, dirigió una carta al Secretario de Estado para Asuntos Exteriores en la que aludía a "la hipocresía de la política del gobierno nacional, particularmente en relación con la llamada no intervención en España... pues considera que no debe intervenir cuando es cuestión de una democracia luchando por sobrevivir y en cambio permite una activa intervención de clase cuando los intereses financieros del capital británico están en juego", *cit.*

que los accionistas de las compañías habían suscrito la cláusula Calvo en sus títulos, por lo que la cuestión de las indemnizaciones remitía a la jurisdicción interna y no a una negociación entre dos gobiernos. Después de recibir tres duras notas diplomáticas, el gobierno de Cárdenas decidió cerrar su representación en Londres, para dificultar las presiones británicas.

La actitud del gobierno norteamericano partió de la aceptación de la medida expropiatoria. Sus demandas se orientaban a que la indemnización se realizara de inmediato y no a diez años, y accedía a considerar para ese efecto únicamente el capital invertido y no la estimación del valor petrolero. Esa actitud se inscribía en la "política de buena vecindad" y reconocía la conveniencia de asegurar el eventual apoyo latinoamericano en un tenso clima político internacional. No hay que olvidar, por otra parte, que la compañía de capital británico The Mexican Eagle controlaba alrededor del 70% del petróleo mexicano, por lo que los intereses norteamericanos resultaban menos afectados.

No obstante la actitud mesurada del presidente Roosevelt, del subsecretario de Estado Summer Wells, y del embajador en México Josephus Daniels, la posición del Departamento de Estado, dirigido por Cordell Hull, se identificó sin ambages con los intereses de

---

pos. Jorge Basurto, El conflicto internacional en torno al petróleo de México, Siglo XXI eds., México 1980, 2ª ed. p. 67.



las compañías petroleras<sup>50</sup>. El primer acto de presión consistió en la suspensión de las compras de plata del gobierno norteamericano que, después de provocar un debate entre el Departamento de Estado y el del Tesoro, se modificó para sujetar la compra a contratos mensuales, con lo que la presión se sostenía. Adicionalmente, Washington reclamó el pago inmediato de alrededor de 10 millones por concepto de indemnización por expropiaciones agrarias. Finalmente, México fue excluido del sistema de cuotas en las importaciones petroleras estadounidenses y se prohibió expresamente a las agencias gubernamentales adquirir petróleo mexicano<sup>51</sup>.

Ante el boicot a las exportaciones, el gobierno optó por vender petróleo a los países del Eje y, al mismo tiempo, ofreció al gobierno norteamericano suspender tales ventas si cesaba el boicot, lo que indicaba el carácter de instrumento político de esa opción. Fracasado el boicot, el gobierno de Cárdenas buscó romper la unidad de las compañías petroleras con acercamientos al grupo Sinclair. El 1º de mayo de 1940 se fijaron los términos de la indemnización a esa empresa y se abrió el camino para obligar a las compañías restantes a asumir la misma actitud. Con ello, la controversia con el exterior por la expropiación petrolera se solucionó en favor de

---

<sup>50</sup> Véase la correspondencia diplomática en Secretaría de Relaciones Exteriores, La expropiación petrolera, op. cit., Vol. II, pp. 9 ss.

<sup>51</sup> Jorge Basurto, El conflicto internacional..., op. cit., pp. 106-108.

los intereses nacionales; los últimos pagos por indemnización ocurrirían en 1947 y en el marco de una estrecha cooperación mexicano-estadunidense, iniciada durante la guerra mundial<sup>52</sup>.

Con la expropiación petrolera llega a su culminación el proceso de gestación del régimen político mexicano. Es también uno de los más prolongados temas de controversia con el exterior. Su conclusión negociada significó la aceptación en el exterior de la responsabilidad que la revolución encomendó al Estado en la promoción del desarrollo. Concomitantemente, significó el reconocimiento de las características mismas del régimen político surgido de la Revolución mexicana. Así, concluyeron más de venticinco años de conflicto internacional. En adelante, el reconocimiento de gobierno dejó de operar como instrumento de presión diplomática sobre México, al tiempo que cesaron los cuestionamientos a la facultad estatal de normar las relaciones de propiedad.

---

<sup>52</sup> Por supuesto hemos obviado muchos otros temas de la política exterior cardenista. Sobre el particular véase Graciela Arroyo, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", Relaciones Internacionales, Núm. 32, FCPyS, UNAM, México, abril-junio de 1984, pp. 79-92. También Guillermo Garcés Contreras, México: cincuenta años de política internacional, PRI, México 1982.

**CAPITULO III**

**EL PERIODO DE LOPEZ PORTILLO:**

**AUGE Y CAIDA DE UNA POTENCIA MEDIA**

## 1. EL TIMON Y LA TORMENTA.

José López Portillo asumió el poder bajo el signo de la crisis. En agosto y noviembre de 1976 el peso sufrió devaluaciones, las primeras desde la década de los cincuenta; el déficit comercial acumulado en la anterior administración alcanzaba los 13 337 millones de dólares; la inversión extranjera directa había decrecido sensiblemente, registrando un saldo negativo de 1 900 millones de dólares; y la deuda pública externa sumaba 19 600 millones de dólares<sup>53</sup>.

Pero la nueva administración no sólo debía hacer frente a una difícil situación económica. En mucho, las tribulaciones de la economía eran un reflejo de un fenómeno político: la desconfianza de los principales actores económicos en la eficiencia del gobierno. Era difícil recuperar la confianza sin contar con una base económica medianamente estable. A la sazón, la economía se encontraba dolarizada, las arcas nacionales se encontraban vacías, la fuga de capitales no mostraba señales de detenerse, y el crédito internacional del país se encontraba limitado a 3 mil millones de dólares anuales. Este último factor estaba determinado por el convenio firmado en las postrimerías de la administración anterior con el Fondo Monetario Internacional y que no sólo había estrechado

---

<sup>53</sup> Banco de México, Informe anual, México 1977

los márgenes de maniobra del gobierno para enfrentar la crisis de confianza simultáneamente con la aplicación del programa de estabilización, sino que había sido asumido como una afrenta al orgullo nacional por buen número de actores políticos.

El antecesor de López Portillo había concluido su mandato en medio de la mayor confrontación con el sector empresarial desde el cardenismo. No era todo, la imagen pública de la presidencia se encontraba en el punto más bajo de la historia posrevolucionaria. Las campañas de rumores que menudearon en los dos últimos años del sexenio de Echeverría no cesaron del todo ante el cambio de gobierno. No es casual que López Portillo hiciera una referencia al descrédito del gobierno: "no pretendemos que el público acepte ciegamente cualquier propuesta gubernamental; por ello asumimos la obligación de convencer lealmente y sólo pedimos la oportunidad de demostrar la bondad de nuestras soluciones"<sup>54</sup>.

Así las cosas, López Portillo pidió una tregua, en su discurso de toma de posesión. Un par de meses después, convocaba a empresarios y obreros a formar con el gobierno una Alianza para la Producción, presentada como "una modalidad de acción concertada que persigue el desarrollo equilibrado y equitativo del país"<sup>55</sup>. Este era un hecho sin precedente que marcaba la debilidad de la

---

<sup>54</sup> "Primer informe de Gobierno", en El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982, p. 31

<sup>55</sup> Ibid. p.53

institución presidencial. Indicaba que las confrontaciones con la iniciativa privada sólo podían superarse reconociendo un mayor espacio político a ese grupo social.

Desde el inicio de la década, el empresariado había venido ampliando su perspectiva de acción y sus formas de organización. Paulatinamente se había generado un corporatismo de nuevo cuño en la organización empresarial; se trataba de nuevas entidades de afiliación voluntaria, entre las que destacaba el Consejo Coordinador Empresarial. A diferencia de los organismos anteriores, no surgía para coexistir con los existentes, sino que representaba una entidad aglutinadora, una cúpula de cúpulas<sup>56</sup>.

En paralelo había surgido un novedoso tipo de discurso empresarial que expresaba nuevos desarrollos ideológicos de ese grupo social. Las nuevas propuestas empresariales en un sinnúmero de puntos se contraponían a las políticas tradicionales, particularmente en lo que toca a la conducción de la economía. El punto central de divergencia tenía que ver con lo que se juzgaba como excesiva intervención estatal.

Naturalmente, en la reconstitución de los nexos con la

---

<sup>56</sup> A diferencia del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, integrado por una élite de empresarios, el Consejo se constituyó con las principales organizaciones empresariales: COPARMEX, CONCAMIN, CANACINTRA, AMB, CONCANACO, CNPP, etc.

iniciativa privada era inevitable la recuperación de algunas de las demandas de ese grupo social. Toda vez que los empresarios habían madurado organizativa e ideológicamente, sus demandas no eran de corto plazo sino que apuntaban a una cuestión de orden estructural: la intervención del Estado en la economía, es decir su papel como promotor del desarrollo. De ahí que la política económica lopezportillista de los dos primeros años no pueda explicarse simplemente como una imposición del programa de estabilización diseñado por el FMI; era también una demanda interna.

Independientemente de la discusión técnica alrededor de la eficacia del programa de estabilización<sup>57</sup>, en esta época empieza a surgir un nuevo tipo de relación del Estado con los sectores menos favorecidos y se inicia la consolidación de funcionarios del gobierno, sin base de masas propia y con un concepto distinto del quehacer estatal. En este momento se inicia la mudanza del Estado popular-revolucionario.

En el plano del discurso este hecho se soslayaba, junto con la carga de responsabilidad que se atribuía a las erróneas acciones gubernamentales en la generación de la estanflación. En la perspectiva gubernamental, la crisis económica tenía una etiología

---

<sup>57</sup> Un punto de vista muy favorable puede encontrarse en René Villarreal, La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo, Eds. Oceano, México 1985, 4ª ed., en particular el capítulo 13, significativamente subtítulo "La difícil ruta de un programa nacionalista de ajuste".

precisa. "Parto del hecho -decía López Portillo- de que problemas mundiales y necesidades inaplazables de nuestro desarrollo acelerado, nos impusieron una realidad insoslayable: inflación, complicada después con recesión y desempleo"<sup>58</sup>.

## 2. TRIBULACIONES DE UNA POTENCIA MEDIA.

La política exterior del gobierno de José López Portillo continuó el activismo internacional de su antecesor, aunque con otros instrumentos, orientándose a temas distintos, y con una concepción diferente del papel de México en el escenario internacional. Tras dos años iniciales en los que la política internacional del país se reconcentró en la relación bilateral con Estados Unidos, el surgimiento de México como un exportador importante de petróleo sirvió de fundamento material para el renacimiento de su activismo internacional.

No es exagerado decir que el conjunto de la política exterior Lopezportillista, tras la obligada introspección de los dos primeros años, estuvo guiada por la convicción de que México guardaba características de "potencia media" en la estructura

---

<sup>58</sup> Primer Informe de Gobierno, en El Ejecutivo ante..., op. cit., p. 12



mundial del poder<sup>59</sup>. El petróleo permitió estabilizar el frente interno, de diversas maneras. Hizo posible terminar con la supervisión que el FMI ejercía sobre la política económica interna. Amplió la demanda agregada a través del aumento del gasto público, con lo que se brindó un sustento material a la recomposición de las relaciones con los sectores empresariales, al tiempo que hacía a la recuperación económica menos dependiente de su respuesta. Pero además el petróleo amplió significativamente el margen internacional de maniobra de México. López Portillo lo expresó con claridad; "El petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales"<sup>60</sup>

Los escenarios privilegiados por la política exterior lopezportillista fueron la crisis centroamericana, con la pretensión de ejercer un liderazgo capaz de orientar el rumbo de las transformaciones regionales, y la relación con Estados Unidos buscando negociar ventajas para México en ese y otros rubros<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Vid. Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Fellicer (ed.), La política exterior de México: Desafíos en los ochenta, CIDE, México 1983.

<sup>60</sup> José López Portillo, Tercer Informe de Gobierno, en El Ejecutivo ante... op. cit. p.97.

<sup>61</sup> Mario Ojeda, México: el surgimiento de una política exterior activa, SEP, México 1986, p. 116.

Adicionalmente, el gobierno intentaría convertirse en interlocutor de los países en desarrollo ante el mundo desarrollado y ello se manifestaría mediante la propuesta de adopción de un Plan Mundial de Energía y la convocatoria a la reunión de Cancun, oficialmente presentado como diálogo Norte-Sur. El instrumento de acción para todo ello era el petróleo. El gobierno lo concebía como algo más que un instrumento de negociación internacional: como una palanca de desarrollo. "El petróleo, apuntaba López Portillo, se convierte en el más fuerte apoyo de nuestra independencia económica y factor de corrección de nuestras deficiencias"<sup>62</sup>.

En relación con Estados Unidos, la política exterior de López Portillo es la historia de un desencuentro. Al inicio del boom petrolero, el gobierno mexicano convino en la venta del gas a Estados Unidos. El asunto, desde un punto de vista técnico, era importante para la política lopezportillista de expansión acelerada de las exportaciones de hidrocarburos. Expandir la producción significaba quemar en la atmósfera una mayor cantidad del gas que surge asociado al hidrocarburo. Por otra parte, licuarlo para su transporte exigía inversiones que no estaban previstas en un proyecto de "crecimiento hacia afuera" de la industria<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ibid. p.39

<sup>63</sup> En relación con la política petrolera, Heberto Castillo publicó, durante casi tres años, artículos semanales en la revista Proceso y en El Universal. En particular sobre la cuestión del gas véase Heberto Castillo y Rogelio Narajo, Huele a gas, Ed. Posada, México 1977.

. Por ello, parecía más atractiva la opción de construir un gasoducto por la línea del Golfo de México y vender el gas en su estado natural. La Presidencia mexicana había hecho una campaña personal en favor del proyecto y había enfrentado severas críticas internas. Habiéndose iniciado la construcción del gasoducto, el gobierno norteamericano rechazó el precio inicialmente convenido con las compañías estadounidenses privadas. Ello se enmarcaba en el Plan Energético sometido al Congreso por el presidente Carter, sin embargo, este hecho marcaría indeleblemente la relación entre ambos mandatarios<sup>64</sup>.

Por la parte norteamericana, se pasó de una actitud de "frialdad desconcertante", que dudaba de la veracidad de las cifras oficiales sobre reservas petroleras, al intento por obtener un acceso preferencial a los hidrocarburos de su vecino. El memorándum presidencial número 41, de diciembre de 1978, guió desde entonces la política energética estadounidense; si bien se refería en particular al petróleo y el gas, hacía alusiones a la situación global de la economía mexicana y a su contexto político. El documento dictaba instrucciones para integrar un órgano intersecretarial que estudiara las políticas que debían seguirse hacia México, lo cual no indicaba otra cosa que la nueva importancia que el país había adquirido, a ojos del Ejecutivo

---

<sup>64</sup> Ver Olga Pellicer de Brody, "La política de Estados Unidos hacia México; la nueva perspectiva", Foro Internacional, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1978.

norteamericano<sup>65</sup>.

En lo que a México concierne, el giro de su política petrolera se expresó en la consolidación de los intentos de diversificación de mercados y de expansión moderada de la producción. Así, se informó que, en lo fundamental, la producción petrolera serviría para impulsar la producción manufacturera, exportando únicamente excedentes de hidrocarburos. En relación con la cartera de clientes foráneos, se estableció que ningún comprador podría representar más del 50% de las exportaciones totales. Por supuesto ninguno de esos objetivos fue alcanzado; México se convirtió, de hecho, en un país monoexportador de petróleo, las importaciones crecieron casi sin control mientras las exportaciones manufactureras se mantenían estables, y en no pocas ocasiones Estados Unidos representó más de la mitad de las exportaciones petroleras; México alcanzó el dudoso honor de ser el principal proveedor de la reserva estratégica norteamericana.

Pero el tránsito de la relación bilateral al despliegue de una política multilateral no fue una simple cuestión instrumental; representó un nuevo concepto del papel de México en el mundo. López Portillo lo explicó diciendo que "... por primera vez en su historia tiene la oportunidad, a partir de un recurso no renovable

---

<sup>65</sup> Olga Pellicer de Brody, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México. 1976-1980", Cuadernos sobre prospectiva energética, El Colegio de México, México, septiembre de 1980, pp. 8-12.

y la autodeterminación financiera que le significa, de resolverse como la Nación libre, segura y justa en que soñaron sus próceres..."<sup>66</sup>. Ese multilateralismo, sin embargo, se cuidaría de no representar una fuente adicional de fricción con Estados Unidos.

Durante su breve existencia como potencia petrolera y pese a la presión que con ese objeto ejercía Venezuela, México se rehusó a ingresar en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), optando por mantener una política de "autonomía solidaria". Quizás esta actitud se explique por la necesidad de mantener a México como un interlocutor y no como un participante comprometido; a ello contribuían, por una parte, la intención de López Portillo de lograr apoyos para la aceptación de su Plan Mundial de Energía, presentado a la ONU en septiembre de 1979; y, por la otra, el propósito de obtener para México el trato de potencia media y su participación en los asuntos mundiales como un "interlocutor confiable"<sup>67</sup>.

Posteriormente, cuando entre 1981 y 1982 la coyuntura cambió a "un mercado de compradores", la endeble solidaridad mexicana con

---

<sup>66</sup> José López Portillo, "Discurso pronunciado durante la comida ofrecida al Presidente de Estados Unidos y a su esposa", en Cuadernos de filosofía política, Núm. 17, México 1979, p. 56.

<sup>67</sup> "Mi gobierno -dijo- acordó pasar de ser un espectador prestigiado por sus principios y fino criterio, a ser un actor con una trayectoria definida por su propia actuación... decidimos adoptar una actitud activa y dinámica ante el mundo, en vez de esperar pasivamente su deterioro". José López Portillo, "VI Informe de Gobierno", en El Ejecutivo ante... op. cit., p. 196

la OPEP desapareció por completo. México se precipitó en la política de reducción de precios y cambio en las mezclas de sus crudos, contribuyendo a la desestabilización del mercado<sup>68</sup>. Cabe señalar que la solidaridad mexicana se limitaba a seguir la política de precios de la Organización, haciendo caso omiso de sus políticas de control de la producción. No puede decirse que la participación mexicana en el mercado petrolero internacional le redituara algún prestigio duradero.

En la coyuntura, sin embargo, sí permitió al gobierno de López Portillo encaminarse por un activismo internacional, que despojado de la retórica tercermundista de su antecesor, perseveraba en la concepción de México como un país líder del mundo subdesarrollado. Pero hasta allí terminaban las coincidencias. La capacidad de negociación que brindaba el petróleo se convirtió en instrumento para promover el diálogo político entre Norte y Sur; así México buscó erigirse como interlocutor, más que conducirse por la senda del liderazgo reivindicacionista. En esa tónica de "comunicador" y de "mediador", en 1980 México accedió, después de 34 años, a formar parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>69</sup>.

Posteriormente, López Portillo empleó considerable energía

---

<sup>68</sup> Guadalupe González, "Los cambios recientes en el mercado petrolero internacional y sus repercusiones en las relaciones de México con la OPEP", Carta de política exterior mexicana, CIDE, México, Año II, núm. 4, julio-agosto de 1982.

<sup>69</sup> José López Portillo, IV Informe de Gobierno, en El Ejecutivo ante... op. cit., p. 149.

política y personal para reunir en Cancun a los principales mandatarios del Norte y del Sur. La reunión no arrojó resultados concretos y en cambio mostró el inicio de la decadencia del activismo petrolero. El presidente norteamericano Ronald Reagan, abanderando el endurecimiento de la política exterior estadounidense, vetó con éxito la participación cubana<sup>70</sup>.

Y si en el plano internacional -suponia el gobierno- México podía fungir como interlocutor, en la esfera regional bien podía orientar el sentido de los cambios políticos. Esa fue la premisa sobre la cual parece haber sido construida la política lopezportillista en relación con la crisis centroamericana. Mientras en el ámbito internacional la política exterior de la época buscaba la concertación, manejándose con aparente desinterés, en la región su participación resultaba sencillamente solitaria y con ciertos tintes intervencionistas. "...Están ustedes rechazando todas las hegemonías, tanto aquellas económicas, que nos pierden en los intereses oscuros de los imperios, como aquellas políticas, que nos manejan como títeres de remotos intereses. Ni unos ni otros"<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> López Portillo resumió los resultados. "Aunque la sola reunión fue uno de sus logros importantes, preciso es reconocer que el consenso deseado no fue pleno... México, país frontera, congregó a ambos términos sin enfrentamientos y sin polarización. Demostró y acrecentó su presencia activa en el mundo de hoy, como interlocutor aceptado y respetado por todos". VI Informe de Gobierno, Ibid.

<sup>71</sup> Versión estenográfica de las palabras improvisadas por el señor presidente José López Portillo en el acto masivo que esta tarde se llevó a cabo en la Plaza de la Revolución de esta ciudad,

La participación mexicana en Centroamérica realmente se inicia en mayo de 1979 con la ruptura de relaciones con el régimen de Anastasio Somoza de Nicaragua. En ese momento, era claro que la caída del régimen era tan sólo cuestión de tiempo; por otro lado, el carácter amplio de la oposición antisomocista que abarcaba desde el Frente Sandinista de Liberación Nacional hasta sectores de la burguesía nicaragüense despertaba amplias simpatías en la opinión pública mexicana; y finalmente, la política de derechos humanos que impulsaba la administración Carter abría una coyuntura favorable para la revolución. La oportunidad en la elección del momento para la ruptura de relaciones, su apoyo inmediato al nuevo régimen, y su condición de exportador petrolero, rindieron grandes dividendos políticos en la zona al gobierno mexicano.

Sin embargo, al intentar una acción similar en agosto de 1981, emitiendo una declaración conjunta con el gobierno francés en relación con la situación revolucionaria en El Salvador y reconociendo como fuerzas representativas al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y al Frente democrático Revolucionario, únicamente consiguió levantar protestas entre los países del área y en algunos sectores de la opinión pública mexicana<sup>72</sup>.

---

durante su visita de Estado a la República de Nicaragua. Managua, Nicaragua, 24 de enero de 1980.

<sup>72</sup> Jorge Chabat, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza, op. cit., p. 104.



Como hemos señalado, la política exterior mexicana en el área tenía como propósito no declarado evitar la polarización política de los procesos de cambio. Entendía que la negociación interna y externa permitiría una transformación política que condujera a una nueva estabilidad regional. No se trataba tan sólo de vagas nociones ideológicas; para el equipo gobernante, la regionalización de los conflictos podría arrojar grandes contingentes de refugiados sobre la frontera sur de México. Las motivaciones mexicanas, entonces, tenían entre sus elementos fundamentales consideraciones poco definidas sobre la seguridad nacional. Estas no hacían referencia únicamente a los contingentes de refugiados, sino también al efecto político interno de un curso polarizado en la región<sup>73</sup>.

La nueva política exterior norteamericana, tras la toma de posesión de Ronald Reagan en enero de 1981, tenía el propósito de "revertir" los avances comunistas y ubicaba la crisis política centroamericana en el conflicto global Este-Oeste, lo que contribuía a aumentar la inseguridad y la polarización regional<sup>74</sup>. Ello hacía aún más necesaria la participación mexicana en la

---

<sup>73</sup> Sobre el desarrollo del concepto de seguridad nacional en México y sus expresiones institucionales e ideológicas véase, Ublester Damián y Víctor Alarcón, Orden jurídico y seguridad nacional en la política exterior mexicana, CIDE, Documentos de Trabajo, México, en prensa.

<sup>74</sup> Véase una síntesis de las posiciones reaganianas en Lilia Bermúdez y Ricardo Córdova, La política centroamericana de los Estados Unidos y la política exterior de México, Ponencia presentada en el VIII Coloquio Internacional de Primavera, FCPyS, UNAM, México 23-27 de mayo de 1983.

región, para buscar una salida negociada que evitara el escalamiento del conflicto.

Con ese objetivo en mente, en febrero de 1982, el gobierno mexicano hace un llamado a todas las partes en conflicto, gubernamentales y guerrilleras, para un plan regional de distensión. El presidente mexicano haría su diagnóstico de la situación señalando, sin ambages, que los "nudos" del conflicto en la región eran tres: Nicaragua, El Salvador "y si se quiere ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos"<sup>75</sup>.

La posesión de grandes yacimientos petrolíferos proporcionaba a México un nuevo instrumento para intentar inducir los procesos políticos regionales en la línea de moderación del cambio político. Así, en 1980, México logró el apoyo de Venezuela y conjuntamente convinieron en proporcionar petróleo a los países del área bajo condiciones preferenciales, mediante créditos blandos<sup>76</sup>. Cabe decir que si bien este programa de cooperación energética, conocido

---

<sup>75</sup> Discurso pronunciado en Managua el 21 de febrero de 1982. El Día, México. "No se trata de un plan global de paz para la región, que, como tal, difícilmente podría prosperar. Se trata de plantear por canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que puedan ser conducentes a un clima de distensión".

<sup>76</sup> Cfr. Guadalupe González, "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética: problemas y perspectivas", Enfoques, Núm.3, México, 15 de agosto de 1985.

como el Pacto de San José, contribuyó a consolidar la política exterior en la zona, nunca dejó de representar un mecanismo de carácter comercial. En una coyuntura de fuertes controversias entre Nicaragua y Estados Unidos sobrevino un inoportuno corte del suministro al país centroamericano. Ello era indicativo de los alcances del Acuerdo de San José, e ilustraba, además, una pugna interburocrática en México. De cualquier manera, la descoordinación entre agencias del Ejecutivo era tan sólo un problema menor entre los que empezaba a enfrentar el presidente López Portillo.

Desde fines de 1981, y sobre todo durante 1982, el mercado petrolero internacional había mostrado un comportamiento volátil que inducía a la guerra de precios. Cuando éstos entraron en una incontrolable espiral descendente, quedaron al descubierto las vulnerabilidades de la economía mexicana. México se precipitó en una crisis económica sin parangón desde los años treinta. El sueño de una potencia media había terminado para entrar a la pesadilla de la crisis de deuda.

CAPITULO IV

EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID:  
BITACORA DE UNA RECONVERSION POLITICA

## 1. LA TRANSFORMACION DEL REGIMEN POLITICO

Al iniciarse el mandato de Miguel de la Madrid, México se encontraba inmerso en una crisis múltiple, la más amplia y profunda de sus tiempos modernos. Inicialmente considerada por el gobierno de José López Portillo como una "crisis de caja", muy pronto se mostró como un fenómeno de múltiples expresiones que dejaba al descubierto las distorsiones estructurales de la economía mexicana, nuevos deterioros en la credibilidad gubernamental y controversias en la coalición que había hegemonizado la vida política.

En el plano económico destacaba el peso abrumador de la deuda externa y su servicio, contrastando con la insuficiente vocación exportadora del aparato productivo y la virtual conversión de México en un país petrolero monoexportador. Contemporáneamente, la estructura política del país mostraba fisuras de consideración. En tales condiciones, el nuevo equipo gobernante se orientó a lo que denominó como la promoción de cambios estructurales que no se expresarían tan sólo en el terreno económico, sino en los planos político y social<sup>77</sup>.

Pero eso no era todo. Casi de inmediato pudo percibirse que para el nuevo gobierno la reforma de la economía no sólo era una tarea necesaria y urgente sino que se constituiría en la piedra de

---

<sup>77</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, México 1983, p.12

toque de todas las transformaciones nacionales. Así, el Programa Inmediato de Reordenación Económica quedó establecido como " la base que el Estado proporciona para un nuevo pacto social que involucra a toda la sociedad sobre principios de equidad en las cargas y en sus beneficios<sup>78</sup>".

Adicionalmente, el horizonte internacional que vislumbraba Miguel de la Madrid al despuntar su periodo de gobierno no tenía mucho de optimista. El mundo, decía, se encontraba inmerso en una crisis global y generalizada, que exigía cambios en los enfoques y en los instrumentos de acción internacional<sup>79</sup>. Reconociendo la condición de interdependencia en que se encontraba la economía internacional, la estrategia planteada parecía suponer que mediante la actividad internacional se brindaría mayor viabilidad a los esfuerzos de reordenación económica interna. El objetivo explícito era buscar un nuevo tipo de inserción en la economía mundial, en la que México adquiriera un nuevo papel como exportador de manufacturas e importante receptor de inversión extranjera<sup>80</sup>. Para tal efecto, se proponía la liberalización acelerada y radical de la economía.

---

<sup>78</sup> "Criterios generales para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983". Véase un atinado comentario de Arturo Warman, "En las líneas de sombra", Nexos Núm. 81, México, Septiembre de 1984.

<sup>79</sup> Plan Nacional de Desarrollo, op. cit. pp. 72-73

<sup>80</sup> Margarita Favela, "El comercio exterior y la inversión extranjera: entre el cambio estructural y la urgencia financiera", Carta de Política Exterior Mexicana , año VI, México, CIDE, Julio-septiembre de 1986, p. 12

Sin embargo, tales propósitos de transformación interna y de nueva inserción en la economía internacional exigían fuertes ingresos de divisas, tanto en forma de empréstitos como de inversión extranjera directa. A la sazón el crédito internacional del país se encontraba en uno de los niveles más bajos de la historia, mientras que los enfrentamientos de la administración de López Portillo con la iniciativa privada y que concluyeron con la estatización de la banca, prácticamente habían roto los canales de comunicación y concertación con ese grupo social. Como es evidente, los esfuerzos de captación de montos importantes de recursos financieros frescos se verían frustrados si no se generaba un clima de entendimiento con la banca internacional y con la iniciativa privada doméstica. Así, la crisis de deuda y la necesidad política de lograr un nuevo trato con el capital nacional e internacional llevaron a la nueva administración a signar una nueva "carta de intención" con el Fondo Monetario Internacional<sup>81</sup> .

Con ello se completaba el círculo de lo que sería la política económica interna y externa del gobierno de Miguel de la Madrid. Las definiciones de política económica y el rumbo de la transformación estructural de la economía mexicana estarían orientadas por la ortodoxia monetarista. En esa tónica, el gobierno

---

<sup>81</sup>. Como se recordará, la primera carta de intención fue firmada en las postrimerías del gobierno de Luis Echeverría, en 1976

de la República marcó distancias con el populismo tradicional y profundizó el proceso de abandono de toda forma de intervención estatal en la economía, que se había interrumpido durante el auge petrolero<sup>82</sup>.

### 1.1. ¿ADIOS A LAS MASAS?

Los efectos de una política de esta naturaleza sobre la política doméstica y las relaciones internacionales del país eran claros. En el plano político interno se traducían, de inicio, en una nueva relación con la iniciativa privada a la que habría que hacer concesiones para lograr su concurso en la nueva propuesta económica. En el largo plazo, la política económica brindaba al empresariado mexicano un protagonismo inusitado tanto en la economía como en la política nacionales, pues cada vez sería menor la presencia reguladora del Estado. Ello se expresó incluso en el discurso presidencial que buscó alejarse tanto de los excesos retóricos y populistas de Luis Echeverría, como de las actitudes consideradas frívolas de López Portillo, para asumir un estilo adusto y la actitud "confiable" de un presidente que no daría "sorpresas" como la nacionalización bancaria.

---

<sup>82</sup> Ello obedecía a las recomendaciones que convencionalmente realiza el FMI, dirigidas a reducir significativamente el déficit del sector público al que se considera uno de los principales componentes de la inflación. Ver Hermann Aschentrupp "El manejo de la deuda externa y la inserción de México en la economía mundial", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 3, México, CIDE, julio-septiembre de 1986, p.9



Es de señalarse que la centralidad de la iniciativa privada en los esfuerzos de superación de la crisis y en la proyectada recuperación económica representaron, correlativamente, una disminución de la cuota de poder de otros actores políticos, en particular de los encargados tradicionales de la política de masas del régimen. En condiciones de fuerte "astringencia financiera" y con un diseño económico como el descripto, la ecuación en que se basó el control político y, por ende la estabilidad mexicana, mostró dificultades para continuar operando. El proceso de negociación-concesión-cooptación-control dejó de fluir ante la nueva lógica de las políticas públicas. Se trataba de un cambio iniciado con la reforma administrativa del gobierno de López Portillo y, en los hechos, significaba responder a las demandas sociales en función de un presupuesto rígido. Se privilegiaba "la reglamentación de la actividad estatal por sobre la dotación de recursos materiales socialmente demandados"<sup>83</sup>. El control presupuestal, obsesivamente y sin consideraciones frente a los problemas sociales, se erigió como un elemento de demostración de la eficiencia y probidad gubernamentales. Por otra parte, esta concepción de la responsabilidad del Estado en la procuración del bienestar social convergió con las nuevas premisas de política económica para fortalecer al segmento tecnócrata por sobre los políticos tradicionales en la pirámide del poder y, por ende, en la determinación de las políticas públicas.

---

<sup>83</sup> Matilde Luma, "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", Revista Mexicana de Sociología, Año XLV, Vo. XLV, Núm. 2, IIS-UNAM, México, abril-junio de 1983, p. 460

En el terreno específicamente político, las propuestas de cambio estructural, descentralización de la vida nacional y planeación democrática delinearon el perfil de la administración. Estaban más orientadas a aportar "confiabilidad" a la acción gubernamental que a propiciar cambios políticos. A decir verdad, el gobierno de Miguel de la Madrid no parecía tener un proyecto político definido y oscilaba entre tres nociones: la medida administrativa como respuesta política, la conciliación a toda costa con los grupos de poder, y la recuperación de la legitimidad gubernamental como mero subproducto del éxito del programa económico. De manera que por efecto de la situación económica pero también por un intento deliberado de abandonar el "populismo", disminuyeron las posibilidades de canalización de la demandas sociales al tiempo que se incrementó el protagonismo empresarial y la tecnoburocracia hegemonizó, casi sin contrapesos, el aparato de toma de decisiones<sup>84</sup>.

La recomposición de las relaciones con el sector empresarial se expresó, fundamentalmente, en tres acciones. La primera de ellas hacía frente a la inconveniencia política de revertir la nacionalización de la banca, como demandaban los empresarios; consistió en la devolución de los activos no financieros que obraban en poder de los bancos, es decir acciones de empresas

---

<sup>84</sup> Ya en otro trabajo hemos aludido a este proceso y su impacto en las transformaciones del régimen político mexicano. David Ramírez Bernal, "Tecnoburocracia y recomposición hegemónica: balance del trienio", Enfoques, Año 1, Núm. 6, México, Noviembre de 1985.

industriales que muchas veces constituían "paquetes de control", así como en la devolución del 30 por ciento de las acciones bancarias a los antiguos banqueros; a esta medida se le apoyó con una política liberal hacia la constitución y operación de casas de bolsa y casas de cambio que llegaron a constituir una banca paralela.

La segunda buscaba aliviar la comprometida situación financiera de las empresas que en la etapa de los créditos baratos se habían endeudado en dólares; a este mecanismo se le llamó Fideicomiso de Cobertura del Riego Cambiario (FICORCA) y consistía, entre otras cosas, en la asunción por el gobierno de la deuda de las empresas nominada en divisas y su conversión a moneda nacional, un subsidio de hecho. Finalmente, la tercera tenía relación con las proclamas antipopulistas que se expresaban en la desincorporación de empresas públicas; esta eliminación de "adiposidades del Estado" se elevó al nivel de ley suprema al modificarse la Constitución para constituir un capítulo económico<sup>85</sup>.

La participación empresarial en el terreno específicamente

---

<sup>85</sup> El mensaje político de esta última medida era que se daría permanencia al retiro de la "competencia desleal" que, de acuerdo con el discurso empresarial, hacían las empresas del Estado. Ya con López Portillo se había demostrado la conveniencia, a ojos de los empresarios, de dar este paso legal. En adelante, el Estado participaría en áreas perfectamente delimitadas, dejando el universo económico para el despliegue de la iniciativa privada. Además del abandono que significa de la añeja concepción sobre regulación estatal de la economía, esta reforma es de dudosa validez teórico-jurídica. Véase Arnaldo Córdova, "Nación y nacionalismo en México", Nexos, Núm. 83, México, noviembre de 1984.

político, empero, permaneció sin cambios formales. Las expresiones públicas de beligerancia política se tornaron aún más episódicas. Un número pequeño aunque significativo de empresarios siguieron figurando como candidatos del Partido Acción Nacional a puestos de elección popular, pero las Cámaras y Asociaciones empresariales no modificaron sus pautas tradicionales de acción y continuaron influyendo tras bambalinas en las políticas gubernamentales<sup>86</sup>.

Por su parte, los operadores del sistema de control de masas sufrieron un repliegue inusitado. Su decadencia puede medirse lo mismo con la paulatina modificación del mecanismo de "cuotas" en las nominaciones del partido oficial para puestos de elección popular, como en su gestión cotidiana. Por lo que toca al sector obrero, a lo largo del sexenio pudo percibirse el propósito deliberado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de auspiciar deserciones de sindicatos de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y su incorporación a la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC).

Para nadie era un secreto que la CROC era la "central favorita" del gobierno, pero el asunto estaba lejos de

---

<sup>86</sup> Un ejemplo relevante de los grados de beligerancia que llegaron a alcanzar los empresarios puede encontrarse en el discurso inaugural de la XLIX Asamblea Nacional Ordinaria de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), "...El apartheid político se da en nuestro medio y la acción política se concibe como coto cerrado para un grupo reducido de influyentes", El Universal, 11 de octubre de 1986, p.1. Una afortunada síntesis de las propuestas de algunas agrupaciones empresariales puede verse en El Cotidiano, Núm. 19, julio-agosto de 1987.

circunscribirse a una de las recurrentes etapas de conflicto entre las centrales; de lo que se trataba era de propiciar una redistribución de la misma base sindical entre las agrupaciones obreras, lo que se traducía en un realineamiento de los pesos relativos de las centrales y en una disminución de la densidad política del sector obrero en su conjunto. En tales circunstancias, menudearon las declaraciones de los principales dirigentes obreros pidiendo la concertación de un nuevo pacto social. No era, por supuesto, una política favorable a la democratización sindical. Basta con observar el duro trato que se brindó al sindicalismo independiente para descartar tal hipótesis<sup>87</sup>

Así, mientras el gobierno abandonaba los tradicionales compromisos con el bienestar social en el diseño de su política económica, ampliaba su margen de maniobra frente a los encargados del control de masas. Al mismo tiempo, las difíciles condiciones económicas y la política formulada para enfrentarlas, se conjugaban con la necesidad de reconstruir las relaciones con los empresarios, dando por resultado un menor margen de maniobra del gobierno frente

---

<sup>87</sup> En el anexo del "VI informe de gobierno" de Miguel de la Madrid correspondiente a Trabajo y Previsión Social, se da cuenta de un solo registro sindical (federal y en el apartado "A" del artículo 123). Si dejamos de lado discrepancias en las cifras de afiliados, al parecer se trata del Sindicato de Trabajadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (SITCIDE). Otro puñado de registros corresponde a sindicatos de alcance local, como el que se concedió a las costureras a fines de 1985. Por lo demás, todo el sexenio transcurrió bajo el signo de un férreo "tope salarial" que llevó las remuneraciones al trabajo a los niveles de mediados de los años sesenta.

a ese grupo social. El resultado final fue el abandono relativo de la política de masas que, en mucho, explica la larga etapa de estabilidad que vivió México.

## 2. HACIA UNA NUEVA INSERCIÓN INTERNACIONAL.

Al calor de la crisis económica se puso de manifiesto para el gobierno que las posibilidades de solución de las tribulaciones mexicanas dependía en gran medida de la actitud de la comunidad financiera internacional y, muy destacadamente, de la de Estados Unidos. En un largo fin de semana, el Sistema de Reserva federal de Estados Unidos convino en facilitar un préstamo puente por alrededor de 12 mil millones de dólares. No era, en modo alguno, un gesto benevolente. El 20 de agosto de 1982, el gobierno mexicano había declarado ante los 120 acreedores más importantes del país que no contaba con recursos para cubrir el servicio de su deuda, por lo que solicitaba una prórroga de tres meses para reiniciar los pagos. Daba inicio así a la llamada crisis internacional de deuda.

La urgencia financiera impactó de tal modo la gestión de Miguel de la Madrid que casi toda la acción gubernamental se definía en función de ella. Así, en su primer informe de gobierno el presidente afirmaba que "...La fuerza de nuestra política exterior radica en nuestros principios y en la capacidad que estamos demostrando para enfrentar nuestros problemas. Seguimos

reforzando la soberanía nacional a partir y a favor de nuestra consolidación y unidad interna y perseverando en la búsqueda de la paz en el exterior<sup>88</sup>. Ciertamente, las condiciones de la economía prácticamente cancelaban todo margen de maniobra. De nueva cuenta había que reconstituir las relaciones con la iniciativa privada nacional, al mismo tiempo que se negociaba con las instituciones financieras internacionales. La administración de la crisis de deuda comenzó a guiar las acciones de política interna y externa del gobierno.

El nuevo equipo gobernante asumió como un hecho incontrovertible que su margen internacional de maniobra era inusitadamente estrecho. La insolvencia mexicana hacía vulnerable la posición internacional del país, pero, en otra lectura, el monto de los débitos externos convertía a México en un actor relevante para la definición y viabilidad de cualquier estrategia de administración de la crisis internacional de deuda que se adoptara. Las opiniones que apuntaban a la posibilidad de convertir la debilidad en fuerza, se desecharon. El gobierno optó por la ortodoxia y orientó su diplomacia financiera por un cauce funcional a la estrategia del sistema financiero internacional.

No faltaban argumentos al gobierno para sustentar su política. Lo que interesa destacar, sin embargo, es que la diplomacia

---

<sup>88</sup> Miguel de la Madrid, Tres informes de gobierno 1983-1985, Presidencia de la República, México 1986, 17

financiera de Miguel de la Madrid estaba construida sobre la premisa de que su debilidad obligaba a la asunción del *modus operandi* del sistema financiero, sin explorar sus márgenes. Las acciones más audaces de la diplomacia financiera, es decir las menos ortodoxas, no dejaban de resultar funcionales a esa lógica del sistema. Una segunda premisa implícita, era la negociación desde una lógica financiera, asumiendo quizás que, por el convulsionado ambiente interno, el gobierno carecía de consistencia política para enfrentar un problema que había dejado de tener características puramente financieras para tornarse, también, en problema político internacional<sup>89</sup>.

Parecía, entonces, que para el equipo gobernante la tormenta económica interna determinaba los alcances de su capacidad de negociación. Como hemos visto en páginas anteriores, las controversias con el exterior en el período formativo del régimen se desarrollaron en condiciones aún más adversas. ¿Cuál era la diferencia? Quizás habría que buscar la respuesta en la lógica de actuación de los grupos hegemónicos en uno y otro período.

Empeñados en establecer la soberanía del Estado, los revolucionarios orientaban sus acciones hacia ese propósito político; aún la pretensión de reformar las relaciones de propiedad, de innegable expresión económica, obedecía a una lógica

---

<sup>89</sup> Hermann Aschentrupp, Deuda y diplomacia financiera... op. cit.



política. La administración de Miguel de la Madrid, en cambio, optó por la lógica económica, haciéndola prevalecer sobre la lógica política, es decir, encauzó las negociaciones internacionales sobre la base de la dimensión en la que se expresaban todas las vulnerabilidades del país.

## 2.1. LA DIPLOMACIA FINANCIERA: ¿UN COSTO POLITICO?

Con esa perspectiva de los alcances y límites de la acción internacional de México, la diplomacia financiera procedió a la renegociación de la deuda. Tras el primer paquete de "rescate financiero", se negociaron tres reestructuraciones. La realizada en julio de 1984 destaca por su monto (47 800 millones de dólares), pero sobre todo porque por primera vez se lograba una reestructuración multianual (a 14 años, con menores intereses y sin pago de comisiones)<sup>90</sup>. Si se analiza la diplomacia financiera mexicana en los marcos del sistema financiero, bien puede considerarse que tuvo un éxito relativo. Logró convenios de reestructuración que aliviaban el peso del servicio de la deuda, contemporáneamente evitó la interrupción de los flujos de capital beneficiándose de la política de "créditos forzosos", y obtuvo

---

<sup>90</sup> José Angel Gurría, "México ante la deuda externa", en Enfoques, Núms. 7 y 8, México, diciembre de 1985-enero de 1986, p.13.

quitas de capital que tendían a acercar el monto de la deuda histórica a su valor real de mercado, entre otros éxitos.

No obstante, los avances en cuanto a la aceptación de la crisis de deuda como un fenómeno en el cual acreedores y deudores eran corresponsables fueron magros; los bancos acreedores no fueron más allá de las medidas que de cualquier manera habrían tenido que tomar en condiciones de mercado y la carga mayor siguió recayendo en los deudores. El propósito de "crecer para pagar" tampoco rindió grandes dividendos. La incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) no se tradujo en una mejoría significativa de la balanza comercial; en ello influyeron las políticas proteccionistas de los principales clientes, por una parte, y la insuficiente vocación exportadora de un aparato productivo cuya reconversión operaba con extraordinaria lentitud, por la otra; las tasas de crecimiento de la economía continuaron por debajo de la tasa de crecimiento de la población. Por añadidura, el mercado petrolero, que continuaba siendo la principal fuente de divisas, mostraba un comportamiento volátil<sup>91</sup>.

No se resolvía, en consecuencia, la disyuntiva entre continuar pagando puntualmente los intereses de la deuda como medio para acceder a recursos financieros y en una estrategia destinada tan

---

<sup>91</sup> Manuel Pavón, "Reservas petroleras y deuda externa: expresiones de lucha de dos mercados", Enfoques, Núms. 7 y 8, México, diciembre 1985-enero 1986, pp. 36ss.

sólo a "ganar tiempo", o bien situar las negociaciones en un marco distinto, que abriera efectivas posibilidades al propósito de "crecer y pagar"; es decir, pugnar por el reconcimiento pleno de la deuda como un problema de alcances estructurales de la economía internacional, cuya respuesta involucraba a la esfera financiera, pero también al comercio internacional, a los flujos de inversión, a la recuperación de los términos de intercambio, y al apoyo a la reconversión de la planta industrial de los países deudores.

Y si en el terreno financiero se obtuvieron tan sólo éxitos relativos, los efectos de esta política sobre la política diplomática fueron un tanto más adversos. En primer término hay que hacer notar que México adquirió a nivel latinoamericano una reputación poco envidiable. En un primer periodo, la diplomacia financiera mexicana participó activamente, disuadiendo a los deudores latinoamericanos que se inclinaban por opciones potencialmente disruptivas del orden financiero internacional. Fue el caso de la pretensión del gobierno de Alan García de reducir los pagos por servicio de la deuda peruana al 10% de los ingresos por exportaciones de ese país. México enfatizó la propuesta de "crecer para pagar", que fue recuperada en el llamado Plan Baker. Para ese entonces, la deuda total ascendía a 95 mil quinientos millones de dólares, lo que representaba un pago por servicio de aproximadamente 12 mil millones anuales.

Posteriormente, México representó la posición conservadora en

el seno del Consenso de Cartagena. En esas condiciones, al explorarse las posibilidades de participación de México en el proyecto de integración económica de Brasil, Argentina y Paraguay, esa reputación influyó para que se diera al Canciller Sepúlveda una discreta y cortés, pero firme negativa.

La percepción mexicana de que la renegociación de su deuda se había desarrollado exitosamente, logrando condiciones más favorables en comparación con otros países deudores, influyó para su ausencia de voluntad política en favor de una negociación conjunta con América Latina. Empero, la caída de los precios internacionales del petróleo, el deterioro de los términos de intercambio y la elevación de las tasas de interés, pusieron en cuestión las posibilidades reales de crecer para pagar, y se combinaba con indicios de inestabilidad política interna. Ante ello, la diplomacia financiera perseveró en la relación bilateral con Estados Unidos, el FMI, y los bancos acreedores, pero adicionándole de manera inconexa, desarticulada, una nueva vía de concertación regional, lo que dió lugar a una política de dos frentes. Cabe señalar, sin embargo, que la relación bilateral siguió prevaleciendo, mientras la política multilateral aparecía como un espacio que había que utilizar para evitar los eventuales costos del aislamiento<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Jaime Estevez y Rosario Green, "El resurgimiento del capital financiero en los setentas: contribución a su análisis", Economía de América Latina, Núm. 4, CIDE, México, marzo de 1980.

A primera vista, parecía que el gobierno mexicano continuaría su vieja táctica de utilizar la política multilateral para ampliar su margen de maniobra en su relación bilateral. No fue el caso, pues la posición mexicana en el seno del Consenso de Cartagena se mantuvo en la más extrema moderación. El reclamo central de los 11 países (que representaban alrededor del 80% de la deuda externa regional) de entablar un diálogo político entre acreedores y deudores nunca llegó demasiado lejos. No logró modificar las percepciones de la banca internacional, que no entendió el significado concreto del "diálogo político" más allá de continuar la política de "préstamos involuntarios" a cambio de programas internos de ajuste de los deudores. A esta falta de concreción, de sustancia, de la propuesta de diálogo político quizás hayan contribuido las fuertes diferencias que en nivel de endeudamiento, capacidad de absorción política del ajuste, y condiciones particulares de negociación tenían los integrantes del Consenso, México incluido.

## 2.2. CONTADORA: VULNERABILIDAD Y MULTILATERALISMO.

El 9 de enero de 1983, apenas un mes después de la toma de posesión de Miguel de la Madrid, se reunieron en la isla panameña de Contadora los cancilleres de México, Panamá, Venezuela y Colombia y, tras reiterar su comunión de puntos de vista sobre el conflicto

centroamericano<sup>93</sup>, deciden actuar de consuno en el impulso a la pacificación del área. Los cancilleres urgieron al diálogo a las partes involucradas como vía para superar los conflictos; expresaron su preocupación por la injerencia foránea directa e indirecta; y advirtieron sobre la inconveniencia de enmarcar los conflictos regionales en la confrontación Este-Oeste.

Con este ensayo de acción diplomática colectiva, el gobierno de Miguel de la Madrid buscaba evitar el costo directo que le significaba su política centroamericana en su relación con Estados Unidos. A la sazón, importantes sectores políticos estadounidenses, y en particular fracciones de la "comunidad de inteligencia", expresaban fuertes dudas sobre la viabilidad económica mexicana; "América tiene una Polonia potencial en sus fronteras; se llama México... Como Polonia, la economía mexicana está en profundos problemas. Ha sido incapaz de mantener las aspiraciones de los mexicanos y hacer frente al crecimiento de la población. La economía mexicana contempla ahora el colapso..."<sup>94</sup>. Las preocupaciones no se referían tan sólo a la vulnerabilidad económica, sino que se extendían a la estabilidad política mexicana; "los paralelismos y similitudes entre el México de hoy e Irán en la época del Sha son sorprendentes. Las distorsiones en la sociedad persa causadas por la 'revolución blanca' del Sha fueron

---

<sup>93</sup> Véase el desarrollo de las perspectivas de estos países en Mario Ojeda y René Herrera, La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982, El Colegio de México, México 1983.

<sup>94</sup> Newsweek, 14 de junio de 1982.

las mismas que han resultado de la industrialización de México... nada de lo que se observa en México tranquiliza respecto a su fragilidad y la naturaleza explosiva de las fuerzas existentes allí<sup>95</sup>.

Esta percepción era relevante por dos razones. En primer término porque nunca desde la década de los treinta había sido puesta en cuestión por los actores políticos o la opinión pública norteamericana la capacidad gubernamental para mantener el control político en México. En segundo lugar, porque era imprescindible la activa participación de las oficinas gubernamentales estadounidenses en la instrumentación del "rescate financiero" y en cualesquier proyecto de solución para el endeudamiento externo de México<sup>96</sup>; lo que ocurriría en condiciones aún más rígidas si el Ejecutivo norteamericano enfrentaba presiones internas.

No hubo que esperar mucho para que se expresaran voces favorables a un condicionamiento del apoyo norteamericano; "claramente todo el mundo tiene interés en que México se mantenga a flote, a pesar de sus pecados. Pero, al mismo tiempo, el mundo y

---

<sup>95</sup> Los Angeles Times, 22 de junio de 1982. Posteriormente, el 25 de julio se transmitiría un programa de televisión que, significativamente, terminaba afirmando: "ya no podemos confiar en la estabilidad mexicana".

<sup>96</sup> Cfr. Olga Pellicer, "La 'buena vecindad' en los momentos difíciles: México y Estados Unidos en 1982", en Olga Pellicer (ed.), La política exterior de México: desafíos en los ochenta, CIDE, México 1983, también Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Humberto Garza, op. cit.

los contribuyentes norteamericanos no son tan ricos como para seguir protegiendo a los países que se niegan a corregir sus errores políticos. El Departamento del Tesoro, operando dentro del Consejo del Fondo Monetario internacional, y también en forma independiente, debe insistir para que México acepte condiciones que ofrezcan la esperanza razonable de regresar a un equilibrio financiero y si esto es una afrenta al orgullo nacional de México, que lo sea..."<sup>97</sup>.

En el ámbito interno, las opiniones de los, ya hegemónicos, grupos tecnocráticos y las de las organizaciones empresariales puntualizaban la importancia estructural y coyuntural de Estados Unidos para México y, consecuentemente, rechazaban las acciones que pudieran erarecer el clima de relación con ese país. El margen de maniobra de la Presidencia frente a esos grupos era particularmente estrecho. Cabe anotar que la política centroamericana de López Portillo ya había causado inquietud y desagrado en algunos sectores empresariales, más proclives al diagnóstico norteamericano de las causas de la crisis regional.

---

<sup>97</sup> The Wall Street Journal, 20 de agosto de 1982. Sería sólo el principio; en los años siguientes, las dudas sobre el futuro de la estabilidad política en Estados Unidos cobraron la forma de una campaña destinada a debilitar el frente interno del gobierno y tomaron acentos marcadamente intervencionistas. Véanse mis trabajos, "México-Estados Unidos: los nuevos parámetros de la relación política", Carta de Política Exterior Mexicana, año IV, Núm. 4, CIDE, México, octubre-diciembre de 1984, y "Presión externa y política exterior en el debate nacional", Carta de Política Exterior Mexicana, año VI, núm. 2, CIDE, México abril-junio de 1986.



Así, la multilateralización de la política exterior de México hacia Centroamérica resultaba la medida más aconsejable en una situación de vulnerabilidad económica y política del régimen y, particularmente, de la institución presidencial. Por otra parte, Contadora representaba un nuevo instrumento de la política exterior mexicana: un recurso diplomático informal, integrando grupos ad hoc con países que mantienen una posición similar sobre el tema en cuestión.

Es de llamar la atención que en un ambiente tan marcadamente desfavorable, tanto en lo interno como en el exterior y lo mismo en el terreno económico que en el político, la administración de Miguel de la Madrid haya decidido continuar, con otros mecanismos y con una visión de mediador aunque ya no de "orientador", los esfuerzos de su antecesor en la región centroamericana. La explicación quizás resida en el carácter de "asunto de seguridad nacional" que paulatinamente fue tomando Centroamérica a ojos del gobierno de López Portillo y que se retomó aún con mayor preocupación por De la Madrid. Ello equivale a señalar que para la administración delamadridiana, la energía política que exigía la política exterior hacia Centroamérica estaba justificada por los eventuales efectos nocivos que, para la estabilidad y control políticos internos, arrojaría sobre México la regionalización de los conflictos y el incremento en la polarización política de la

Una evaluación optimista destacaría como logros de Contadora el haber evitado la regionalización de la guerra, el mantenimiento de la solución negociada como una salida política siempre viable, y el obstáculo que representó para el triunfo de las opciones radicales, de uno y otro signo. La mayor cuota de mérito en estos logros correspondió a México. Empero, le correspondió también la mayor parte de los costos.

A diferencia de otros momentos históricos de la relación bilateral, la diplomacia multilateral, lejos de representar un factor favorable a la ampliación de los márgenes de negociación con Estados Unidos, se constituyó como un tema de fricción permanente entre los dos países<sup>99</sup>. Acaso la explicación tenga que ver con el carácter de cruzada anticomunista que asumió, bajo Reagan, la política exterior estadounidense y que, por sus marcadas rigideces ideológicas, reclamaba la adhesión casi incondicional, con muy poco espacio a alternativas, que sin ser disfuncionales de la estructura hemisférica del poder, reconocían un origen distinto a los

---

<sup>98</sup> No obstante, esta energía política se fue desgastando y finalmente, para fines de 1986, México parecía dejar el asunto en manos de los propios actores, abandonando su presencia moderadora. Véase David Ramírez Bernal, "La política exterior de México en los informes presidenciales, 1983-1986", Carta de Política Exterior Mexicana, año VI, núm. 3, CIDE, México 1986.

<sup>99</sup> Para la "comunidad de inteligencia norteamericana", México actuaba "irresponsablemente" al brindar cobertura política al comunismo, sin percatarse de los riesgos que ello implicaba para su propia estabilidad.

conflictos regionales y por ende postulaban una solución negociada, no confrontacionista.

Ciertamente, esa explicación es válida, pero incompleta. Otros elementos explicativos pueden encontrarse en el plano interno de México. En primer lugar, habría que mencionar la ausencia en las propuestas de gobierno de Miguel de la Madrid de una definición explícita de los mecanismos y rumbos para la recomposición de las relaciones entre los grupos de la coalición hegemónica y del Estado con el conjunto social<sup>100</sup>. Por otro lado, cabe considerar el estrechamiento del margen de acción del gobierno frente a los sectores empresariales, cuyo concurso en la recuperación económica era determinante, y que es uno de los más importantes actores que han cobrado una dinámica política propia, no dependiente del discurso y de los espacios políticos que marca el Estado. En tercer lugar, la sociedad ha avanzado en su proceso de autoorganización y se ha diversificado, de manera que se ha reducido el espacio social agrupado por el discurso y la acción estatales, lo que da por resultado un control político menos nítido y abrumador que en el pasado. Enseguida hay que consignar que el sistema político ha reaccionado con lentitud ante las nuevas realidades sociales y políticas y ha sido incapaz de ofrecer una alternativa de estabilidad política que no se reduzca al control político.

---

<sup>100</sup> Véase nuestros trabajos "Cambio político, debate electoral y política exterior en México", América Latina Internacional, Vol. 2, Núm. 5, FLACSO, Programa Buenos Aires, Buenos Aires julio-septiembre de 1985, y "La política exterior mexicana y los desafíos de la modernidad", Carta de Política Exterior Mexicana

La condensación de todo ello en la relación bilateral se resume diciendo que México ha acudido a la negociación con su vecino del norte en una situación de debilidad y falta de proyecto político. La debilidad resultó de la menor densidad política del gobierno, expresada lo mismo en términos de estabilidad (léase control político), que en su capacidad para lograr que la mayoría de la población y los grupos dominantes se identificaran con sus políticas. La falta de proyecto político se manifestó en la carencia de un proyecto de transición del régimen popular-revolucionario hacia un nuevo tipo de régimen que no haga descansar su legitimidad en el obsesivamente repudiado "populismo".

Esta falta de proyecto político implicó también la indefinición de los alcances y expresiones de la soberanía nacional, leída como soberanía estatal. De ahí que la política multilateral no tuviera una vinculación y retroalimentación precisa con la política bilateral hacia Estados Unidos. De ahí también que la política económica externa no sólo transcurriera por cauces distintos, sino contrapuestos con los de las relaciones políticas internacionales del país.

## **CONCLUSIONES**

Una aspiración recorre la historia del México revolucionario: el ejercicio pleno de la autodeterminación. Lo que en sus inicios aparecía como una revolución política, orientada tan sólo a propiciar la circulación de las élites, tomó el carácter de un movimiento social de mayor envergadura al incorporar las demandas sociales en su programa de reformas.

Si fuera posible definir en una frase el gran logro de un movimiento así de diverso y contradictorio, habría que aludir a que construyó una fuerte identidad entre los intereses de las diversas clases sociales y el Estado. No queremos decir que el estado mexicano sea un producto absolutamente original; lo que queremos destacar es que esta forma de dominación política posee especificidades que tienen que ver con su propio proceso histórico. Es ese proceso histórico, hecho con actores de carne y hueso, el que permitió que la soberanía nacional se asumiera como soberanía del Estado.

Como hemos intentado exponer a lo largo de este trabajo, en la soberanía del Estado confluyen las aspiraciones de diversas clases sociales y las convicciones de los líderes revolucionarios. El acendrado nacionalismo heredado del siglo XIX, inmaculadamente ideológico, se amalgamó con peticiones de "tierra y libertad". Al mismo tiempo, la intención de reestructurar el poder político se entrelazó con demandas de igualitarismo social. De los caudillos

hacia las masas, y de las masas hacia los dirigentes, se generalizó la convicción de que las transformaciones sociales sólo serían posibles construyendo un nuevo Estado, y que el Estado sólo tendría sentido si brindaba un cauce de solución a las demandas sociales. La soberanía popular dejaba de ser un pronunciamiento para adquirir concreción en el Estado. La soberanía nacional se torna soberanía del Estado.

Si la revolución significó una "crítica global del sistema de privilegios" del porfiriato, las condiciones de privilegio de que gozaban los inversionistas extranjeros en el porfiriato debían dar paso al igualitarismo jurídico. El movimiento revolucionario entonces, aún antes de su transformación en Estado, tomó una posición polémica frente al capital extranjero. Nunca pretendieron los revolucionarios cerrar las puertas a los inversionistas foráneos, antes bien reconocían la importancia de su participación en una economía devastada por la lucha armada. La única condición que le imponían era que aceptaran el mismo trato que se dispensaba a los nacionales; que no utilizaran la protección de sus gobiernos para forzar, en cualesquier sentido, la voluntad del Estado.

Al mismo tiempo, la revolución depositó en el Estado la responsabilidad de promover el desarrollo nacional, evitando la agudización de las desigualdades sociales; lo facultó para normar las relaciones de propiedad. El fundamento ideológico lo proporcionaba la concepción de la Nación como la propietaria

originaria de todas las riquezas del territorio nacional.

Igualitarismo jurídico y facultad para dar a la propiedad las modalidades que dictara el interés público, resumían la soberanía estatal. Obligar al Estado a abdicar de alguna de ellas implicaba el desconocimiento de su soberanía. La lucha por lograr la aceptación de este razonamiento recorre toda la política internacional de la revolución mexicana. Se expresa lo mismo en las negociaciones sobre la deuda pública, que en las respuestas a las reclamaciones por daños a propiedades de extranjeros. Sobre todo se expresa en el conflicto petrolero. Puede apreciarse que esas cuestiones tenían una expresión puramente interna. No era posible, sin desdoro de la soberanía estatal, aceptar negociaciones al respecto; la única materia de discusión aceptable era el monto de las indemnizaciones, no sus modalidades ni la legislación que daba origen a las acciones del Estado.

Por otra parte, la soberanía estatal, que en el plano interno significaba sujeción de todos los grupos sociales a la autoridad del estado, en el plano internacional se traducía como igualdad jurídica con todos los Estados, al margen de las diferencias en los niveles de desarrollo de sus sociedades y de sus economías. De manera que la existencia y legitimidad del Estado no abrevaba en otra fuente que no fuera la voluntad de sus nacionales. Los diversos episodios relacionados con el reconocimiento de los gobiernos revolucionarios partían de esa premisa.



Como ha podido apreciarse, las reivindicaciones de la revolución frente al exterior no se refirieron a la condición dependiente de la economía, sino a la soberanía estatal que podía, en última instancia, afectar sus formas, pero no se orientaba a su eliminación. Así, la polémica con el medio internacional, y en particular con Estados Unidos, transcurre por vías políticas, con argumentos y fundamentos también políticos. Entretanto, en el tipo de relaciones económicas que el país mantiene con el mundo no se pretende otra cosa que mantener a "los negocios" como un asunto puramente privado sin que cuestione la soberanía estatal.

En suma, la política de relaciones internacionales del régimen revolucionario escinde deliberadamente el ámbito de las relaciones económicas del terreno de las relaciones políticas con el exterior. A cada una de esas esferas le reconoce fundamentos y dinámicas propias y sólo las vincula en el espacio de la soberanía estatal; es decir que privilegia los factores políticos en la relación de México con el mundo.

Toda la historia del periodo revolucionario representa una pugna permanente con el exterior, buscando que se reconociera el derecho de México a autoorganizarse y autoregularse; es decir, todo ese periodo histórico es una contienda por la autodeterminación. En otras palabras, es una lucha por construir y hacer válida la soberanía del Estado.

La política exterior de la época, entonces, encuentra su **leit motif** en el logro de ese propósito. Se va estructurando a partir de las respuestas del naciente régimen político a los obstáculos que levanta el medio externo a la construcción de la soberanía estatal. En consecuencia, la política exterior está en función de un proceso de cambio interno. No surge con más pretensión que evitar que las transformaciones nacionales se vean frustradas por presiones externas. Como puede apreciarse, es una política defensiva y juricista por efecto de las condiciones históricas en que surgió, pero también por las prioridades del tipo de régimen que la generó.

La segunda etapa histórica en la que hemos intentado aplicar esta relación entre régimen político y política exterior, se extiende de 1976 a 1988. Este periodo también está marcado por un azaroso y contradictorio proceso de gestación de un nuevo régimen político y con una economía virtualmente paralizada.

Tanto López Portillo como De la Madrid asumen su mandato en el contexto de una turbulenta relación entre el gobierno y los sectores empresariales. Sus gobiernos, al menos en los primeros momentos, encuentran reducida su disposición de los instrumentos de política económica del Estado, tras la suscripción de sendas cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional.

Esto son hechos inusitados en la vida de México. A diferencia del periodo revolucionario, el régimen político acepta y aún busca

apoyo externo para resolver su crisis económica. Ello implica una economía nacional bajo supervisión foránea y, en la lógica del nacionalismo que rodea al régimen político revolucionario, una limitación para el ejercicio pleno de la soberanía estatal.

Dada la lógica de sus "prescripciones" la participación del FMI en el saneamiento económico de México, favorece la consolidación de los empresarios en el seno de la coalición hegemónica al elevar la importancia de su apoyo a las políticas anticrisis. Pero eso no es todo, es un factor que contribuye al fortalecimiento del segmento tecnócrata, ubicado en las instancias económico-financieras, en el debate interno del gobierno sobre las alternativas de política.

Por otra parte, las premisas sobre las que descansan el tipo de respuesta a la crisis y el modelo de economía a desarrollar, se vinculan con las "nuevas verdades" preconizadas por los segmentos tecnocráticos de la burocracia, y se traducen en un nuevo esquema de relación del Estado con la sociedad, por una parte, y en una nueva concepción, por cierto no explicitada, sobre el ser y el quehacer del Estado, por la otra. Se modifica el postulado revolucionario de hacer del Estado el rector del desarrollo económico, depositando el papel central del dinamismo de la economía en la iniciativa privada, eliminando casi por completo la presencia estatal. Correlativamente, se diluye la responsabilidad del Estado de atemperar las desigualdades sociales con un obsesivo

discurso antipopulista y con la neutralización de sus mecanismos de regulación del mercado. En lo que a la vinculación con el medio internacional concierne, estos factores implican un replanteamiento del concepto de soberanía; no exageramos al decir que significa pasar de la incontrastada soberanía del Estado a una suerte de "soberanía compartida".

Todo ello induce modificaciones en los pesos relativos de los integrantes de la coalición hegemónica surgida del proceso revolucionario, afectando los equilibrios tradicionales. El resultado final es una transformación de puntos centrales del régimen político. Así, nos encontramos en un proceso de mutación del régimen, iniciado con López Portillo y consolidado con Miguel de la Madrid. Empero, se trata de un proceso azaroso y contradictorio en el que coexisten viejas y nuevas formas de relación del Estado con la sociedad. El viejo régimen se resiste a desaparecer y el nuevo patrón de relación política nacional aún no logra despuntar. La situación, en consecuencia, es la de un periodo interregno.

Pero la falta de definición de lo que sería, en opinión de los nuevos grupos hegemónicos, el nuevo régimen político no ha obstado para que sus acciones afecten a la política exterior. El primer dato a destacar es que la lógica y dinámica de la relación económica externa ha empezado a invadir las esferas de relación política con el exterior. Al respecto es ilustrativa la actitud del

gobierno de Miguel de la Madrid. La política de "resistencia silenciosa" que asumió ante los fuertes cuestionamientos formulados en Estados Unidos a la viabilidad de la economía y de la estabilidad política mexicanas y las severas críticas a la política de México hacia Centroamérica, no parecía dictada por una lógica política, sino por la trascendencia de la participación estadounidense en la administración de la crisis de deuda.

Una segunda cuestión se relaciona con los alcances y tonos de la política exterior de esa época. Desde la confusión sobre la actitud a tomar ante el bombardeo norteamericano a Trípoli y Bengasi hasta las críticas al patrón de votación de México en las Naciones Unidas; y desde la participación activa de México en la disuación financiera hasta el tránsito de una participación comprometida con la búsqueda de una salida negociada en Centroamérica hacia la virtual cancelación de esos esfuerzos; la política exterior mexicana pareció adoptar perfiles de corto plazo destinados tan sólo a ganar tiempo sin adquirir mayores compromisos. Otra de sus características es que se basaba en consideraciones de costo-beneficio que buscaba anticiparse a las reacciones inmediatas de Estados Unidos, en particular, y en función de ello desechaba tonos y acciones que se antojaban urgentes. De ahí que en el período gubernamental de De la Madrid se hayan verificado los más frecuentes e intensos debates internos sobre las acciones y el rumbo de la política exterior.

Hemos intentado demostrar que la política exterior, en tanto que función social compleja, se encuentra sustentada en las características del régimen político. La política exterior, hemos señalado, despliega las respuestas y demandas del régimen a las oportunidades y desafíos que le plantea su entorno internacional. Dejando de lado groseras interpretaciones que al exagerar su función legitimadora suponen que una buena política exterior desvía la atención de una mala política interna, la política exterior, pensamos, se desarrolla en función del régimen político que la fundamenta y le da sentido.

En la medida en que se transforma el régimen, se modifican las bases de sustentación de la política exterior y cambian su función, sus objetivos y sus instrumentos, incluida su concepción de los actores con quienes debe aliarse y los factores en los que debe encontrar su fundamento.

Hemos intentado demostrar que el periodo de gobierno de López Portillo y De la Madrid representan una etapa de tránsito entre dos regímenes políticos y que ello ha producido una relación con el medio externo dirigida por lógicas distintas. Si en efecto se impone un nuevo régimen menos renuente a conservar su autonomía y más proclive a asumir las interdependencias mundiales como impotencias nacionales, las premisas y expresiones de la política exterior se verían modificadas desde la raíz. En un escenario así la política exterior mexicana encontraría fuertes dificultades para mantener la independencia relativa que le ha caracterizado.

## BIBLIOGRAFIA

Arroyo Pichardo, Graciela, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", Relaciones Internacionales, Núm. 32, FCPYS, UNAM, México, abril-junio de 1984.

Aschentrupp, Hermann, "El manejo de la deuda externa y la inserción de México en la economía mundial", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 3, CIDE, México, julio-septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, "Deuda y 'diplomacia financiera' en la estrategia de negociación de México para 1986", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 1, enero-marzo de 1986.

\_\_\_\_\_, La dimensión política de la crisis y renegociación de la deuda externa mexicana (1982-1984), CIDE, Documentos de trabajo Núm. 3, México 1985.

Banco de México, Informe anual, México 1977, 1978, 1979, 1980.

Basurto, Jorge, Cárdenas y el poder sindical, Ed. Era, México 1983.

\_\_\_\_\_, El conflicto internacional en torno al petróleo de México, Siglo XXI eds., 1980.

Bermudez Lilia, y Córdova, Ricardo, "La política centroamericana de los Estados Unidos y la política exterior de México", Ponencia presentada en el VIII Coloquio Internacional de Primavera, FCPYS, UNAM, México 23-27 de mayo de 1983.

Borja Arturo, Enfoques para el estudio de la política exterior de México, CIDE (documentos de trabajo Núm. 3, serie estudios internacionales) México 1992, pp. 5 y 6.

Cárdenas, Lázaro, "V Informe de Gobierno", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos, Imp. de la Cámara de Diputados, México 1966, T. II.

Carranza, Venustiano, "Informe al Congreso de la Unión", 1º septiembre de 1918. en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos, Imp. de la Cámara de Diputados, México 1966, T. III.

Casasola, Rosendo, Sociedad y política exterior, ponencia presentada al VIII Coloquio Internacional de Primavera, FCPYS, UNAM, México 23-27 de mayo de 1983.

Castañeda Jorge, México y el orden internacional, el Colegio de México, México 1958.



Castillo, Heberto y Naranjo, Rogelio, Huele a gas, Ed. Posada, México 1977.

Chabat, Jorge, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza, (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1986.

Chanona, Alejandro, "la naturaleza del Estado y su política exterior", Relaciones Internacionales, Núm. 32, FCPyS, UNAM, México, abril-junio de 1984.

Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el mundo moderno, Ed. Grijalvo, México 1976.

\_\_\_\_\_, La ideología de la revolución mexicana, IIS, UNAM-Ed. Era, México 1973.

\_\_\_\_\_, La formación del poder político en México, Ed. Era, México 1975, 4ª ed.

\_\_\_\_\_, "Política exterior y movimiento de masas en México", ponencia presentada al VIII Coloquio Internacional de Primavera, FCPyS, UNAM, México 23-27 de mayo de 1983.

\_\_\_\_\_, "Nación y nacionalismo en México", Nexos, Núm. 83, México, Noviembre de 1984.

Cuadernos Semestrales, Núm. 10, "La toma de decisiones hacia América Latina", CIDE, México, 2º semestre de 1981.

Cuadragésimo sexta Legislatura de la Cámara de Diputados (ed.), Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos, Imp. de la Cámara de Diputados, México 1966.

Damián Bermúdez, Ublester, Paradigmas y enfoques predominantes en el estudio de la relación México-Estados Unidos, 1970-1990, CIDE, Documentos de Trabajo, México 1990.

\_\_\_\_\_, y Alarcón Olguín Víctor, Orden jurídico y seguridad nacional en la política exterior mexicana, CIDE, Documentos de Trabajo, México (en prensa)

Estevez, Jaime y Green, Rosario, "El resurgimiento del capital financiero en los setentas: contribución a su análisis", Economía de América Latina, Núm. 4, CIDE, México, marzo de 1980.

Fabela Isidro, Historia Diplomática de la Revolución Mexicana, FCE, México 1958,

Favela, Margarita, "El comercio exterior y la inversión extranjera:

entre el cambio estructural y la urgencia financiera", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 3, CIDE, México, julio-septiembre de 1986.

Garcés Contreras, Guillermo, México: cincuenta años de política internacional, PRI, México 1982.

Garza, Humberto, y Herrera, René, Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: su aplicación en Centroamérica, Florida International University, Occasional papers series, dialigue Núm. 39, september 1984.

González, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer, (ed.) La política exterior de México: desafíos en los ochenta, CIDE, México 1983.

\_\_\_\_\_, "Los cambios recientes en el mercado petrolero internacional y sus repercusiones en las relaciones de México con la OPEP", Carta de Política Exterior Mexicana, Año II, Núm. 4, CIDE, México julio-agosto de 1982.

\_\_\_\_\_, "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1986.

\_\_\_\_\_, "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética: problemas y perspectivas", Enfoques, Núm. 3, México, 15 de agosto de 1985.

Gordillo y Ortiz, Octavio, La revolución y las relaciones internacionales de México, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1982.

Gurría, José Angel, "México ante la deuda externa", Enfoques, Núms. 7 y 8, México, diciembre de 1985-enero de 1986.

Labor internacional de la revolución constitucionalista de México (libro rojo), Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana", México 1960.

León, Samuel, y Marván, Ignacio, "En el cardenismo (1934-1940)", La clase obrera en la historia de México, Núm. 10, Siglo XXI eds., México 1985

López Portillo, José, El Ejecutivo ante el Congreso, 1976-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982.

\_\_\_\_\_, Cuadernos de filosofía política, Núm. 17,

Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1979.

\_\_\_\_\_, "Versión estenográfica de las palabras improvisadas por el señor presidente José López Portillo en el acto masivo que esta tarde se llevó a cabo en la Plaza de la revolución de esta ciudad, durante su visita de Estado a la república de Nicaragua. Managua, 24 de enero de 1980, mimeo.

Luna, Matilde, "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970", Revista Mexicana de Sociología, Año XLV, Vol. XLV, Núm. 2, IIS, UNAM, México, abril-junio de 1983.

Madero, Francisco I., La sucesión presidencial en 1910, Ed. offsett, México 1985.

Mainhold, Günter, Política interior y política exterior en los países en vías de desarrollo. El caso de México", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXXIV, Núm.132, FCPyS, UNAM, México, abril-junio de 1988.

Madrid, Miguel de la, Tres informes de gobierno, Presidencia de la República, México 1986.

\_\_\_\_\_, Cuarto Informe de gobierno. Presidencia de la República, México 1986.

Maira, Luis, "Los escenarios internacionales y los procesos de formación de las políticas exteriores", en Wilhelmy, Manfred, La formación de la política exterior en los países desarrollados y América Latina, GEL, Buenos Aires 1987.

Mayer, Lorenzo, México y los Estados Unidos ante el conflicto petrolero, El Colegio de México, México 1972, 2ª ed.

\_\_\_\_\_, "Cambio político y dependencia", en CEI, La política exterior de México: realidad y perspectivas, El Colegio de México, México 1972.

Muñoz, Herald, "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", en Wilhelmy, Manfred (ed.) La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina, GEL, Buenos Aires 1987.

Northedge, F.G., "the nature of foreign policy", en Northedge, F.G. (ed.), The foreign policy of the powers, McMillan, New York 1975.

Obrigón, Alvaro, Discursos, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, Secretaría de la Defensa Nacional, México 1932.

Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1976.

\_\_\_\_\_, México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación Pública, colección Foro 2000, México 1986.

\_\_\_\_\_, y Herrera, René, La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982, El Colegio de México, México 1983.

Pavón, Manuel, "Reservas petroleras y deuda externa: expresiones de lucha de dos mercados", Enfoques, Núms. 7 y 8, México, diciembre de 1985-enero de 1986.

Pellicer, Olga, México y la revolución cubana, El Colegio de México, México 1972.

\_\_\_\_\_, "La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva", Foro Internacional, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1978.

\_\_\_\_\_, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", Cuadernos sobre prospectiva energética, El Colegio de México, México, septiembre de 1980.

\_\_\_\_\_ (ed.) La política exterior de México: desafíos en los ochenta, CIDE, México 1983.

\_\_\_\_\_, "La 'buena vecindad' en los momentos difíciles: México y Estados Unidos en 1982", en Olga Pellicer (ed.), La política exterior de México: desafíos en los ochenta, CIDE, México 1983.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, México 1983.

\_\_\_\_\_, Criterios generales para la iniciativa de Ley de Ingresos y presupuesto de egresos de la Federación para 1983, México, diciembre de 1982.

Ramírez Bernal, David, "México-Estados Unidos: los nuevos parámetros de la relación política", Carta de Política Exterior Mexicana, Año IV, Núm. 4, CIDE, México, octubre-diciembre de 1984.

\_\_\_\_\_, "Presión externa y política exterior en el debate nacional", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 2, CIDE, México, abril-junio de 1986.

\_\_\_\_\_, "Tecnoburocracia y recomposición hegemónica: balance del trienio", Enfoques, Año 1, Núm. 6, México, Noviembre de 1985.

\_\_\_\_\_, "La política exterior en los informes presidenciales, 1982-1988", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 3, CIDE, México, julio-septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, "Cambio político, debate electoral y política exterior en México", América Latina Internacional, FLACSO (programa Buenos Aires), Vol. 2, Núm. 5, Buenos Aires, julio-septiembre de 1985.

\_\_\_\_\_, "La política exterior mexicana y los desafíos de la modernidad", Carta de Política Exterior Mexicana, Año VI, Núm. 3, CIDE, México, julio-septiembre de 1986.

\_\_\_\_\_, "El Estado de la Revolución mexicana: coordenadas políticas de la política exterior", Cuadernos de Política Exterior Mexicana, Año 2, Núm. 2, CIDE, México 1986.

Rico, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Humberto Garza (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1986.

Rondero, Javier, El nacionalismo mexicano y la política mundial, FCPYS, UNAM, México 1969.

Rouaix, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1959.

Russell, Roberto, Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior, GEL, Buenos Aires 1992.

Sáenz, Aarón, La política internacional de la revolución, FCE, México 1961.

Salazar Rosendo, La CTM, su historia, su significado, Eds. TC Modelo, México 1956.

\_\_\_\_\_, Los primeros de mayo en México, Costa Amic Ed., México 1965.

Sayeg Helú, Jorge, Las huelgas de Cananea y Río Blanco, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1980.

Secretaría de Relaciones Exteriores, La expropiación petrolera, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México 1974.

Ulloa, Berta, La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914), El Colegio de México, México 1976, 2ª ed.

Villarreal, René, La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo, Eds. Oceano, México 1985, 4ª ed.

Warman, Arturo, "En las líneas de sombra", Nexos, Núm. 81, México, septiembre de 1984.

Wilhelmy, Manfred (ed.) La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1987.

Zea, Irene, "Los acuerdos de Bucareli: un modus vivendi con los Estados Unidos", Relaciones Internacionales, Núm. 8, FCPyS, UNAM, enero-marzo de 1975.

El Cotidiano, Núm. 19, julio-agosto de 1987.

El Día, 22 de febrero de de 1982.

El Universal, 11 de octubre de 1986

The Wall Street Journal, 20 de agosto de 1982.

Newsweek, 14 de junio de 1982.

Los Angeles Times, 22 de junio de 1982